



CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS,
URBANOS Y AMBIENTALES

La institucionalización de la participación indígena: el caso de
la consulta previa en el sector energético.

Tesis Presentada por
ELVIA PALMA VÁZQUEZ

Para optar por el grado de
MAESTRA EN ESTUDIOS URBANOS

Director de Tesis
Vicente Ugalde Saldaña

Lector de Tesis
José Luis Lezama

Ciudad de México
viernes, 15 de diciembre de 2017

AGRADECIMIENTOS

A mi madre, por su apoyo y amor incondicional y porque sin ella no hubiera sido posible seguir el privilegiado camino del estudio.

A mi hermano, que es mi compañero y mejor amigo tanto en la vida como en el estudio.

A Ricardo, quien sufrió las consecuencias de una rutina con pocos descansos, espero disfrutemos juntos de los frutos.

A Joaquín, Mario y Martín quienes son los mejores amigos que una persona puede tener en su vida, y quienes me animan a seguir haciendo lo que me gusta sobre lo que los demás esperan de mí.

A mi asesor, Vicente Ugalde, quien nunca perdió la paciencia, por sus comentarios y excelente guía para llevar a buen término este trabajo.

A mi lector, José Luis Lezama por sus palabras siempre alentadoras que ayudaron a darme confianza.

A todos aquellos que me dedicaron tiempo para poder elaborar entrevistas y que contribuyeron significativamente al desarrollo de este trabajo y sin quienes no hubiera sido posible llevar a buen término este trabajo. Particularmente a los informantes anónimos en el Istmo de Tehuantepec y Juchitán, a Mariano López Gómez, Gustavo Esteva, Feliciano Carrasco, Ana María Sánchez, Katya Puga, Marisol Anglés, Miguel Zimi, Leonardo Lozano, Marina Leal, Ángel Pedraza, Rodolfo Salazar y Elizabeth Castro.

A Verónica Crossa, que en su papel de coordinadora y profesora siempre nos ofreció más que una guía, alguien amistoso con quien poder platicar y discutir.

A la Dra. Isabelle Rousseau por sus comentarios y platicas que ayudaron a mejorar el presente trabajo.

Al Colegio de México, y a todo el personal que nos apoya, porque sin ellos no podríamos enfocarnos exclusivamente a la recreación intelectual.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por hacer posible la dedicación de tiempo completo en una institución educativa como El Colegio de México.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	4
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO	11
1.1. ALGUNAS DELIMITACIONES CONCEPTUALES	11
A) PARTICIPACIÓN, CONSULTA Y EL ADJETIVO DE INDÍGENA.	11
B) INSTITUCIÓN Y EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN	15
C) CONFLICTO Y EL ADJETIVO DE AMBIENTAL	17
1.2. LA INSTITUCIONALIZACIÓN COMO CATEGORÍA DE ANÁLISIS.	18
A) EL MODELO DE ANÁLISIS: LA ACCIÓN PÚBLICA Y SUS VARIABLES DE ANÁLISIS	21
B) INSTITUCIONALIZACIÓN, PARTICIPACIÓN INDÍGENA Y LOS CONFLICTOS EN LA ACCIÓN PÚBLICA.	27
CAPÍTULO 2. GENEALOGÍA DE LA CONSULTA INDÍGENA EN MÉXICO	28
2.1. DEL CONVENIO 107 A LAS LEYES SECTORIALES.	28
A) CONSULTA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	28
B) CONSULTA EN EL ÁMBITO NACIONAL.	39
2.2. LA CONSULTA COMO OBJETO DE DISPUTA: COMUNIDADES VS EL ESTADO.	49
A) ÁMBITO JURISDICCIONAL.	50
B) ÁMBITO ADMINISTRATIVO.	56
2.3. REFORMA ENERGÉTICA, LEYES SECUNDARIAS Y FORMALIZACIÓN DE LA CONSULTA INDÍGENA.	60
A) LA REFORMA ENERGÉTICA Y LA NACIENTE OBLIGACIÓN PARA REGULAR.	61
B) LAS LEYES SOBRE HIDROCARBUROS, INDUSTRIA ELÉCTRICA Y ENERGÍA GEOTÉRMICA.	62
CAPÍTULO 3. LA CONSULTA INDÍGENA Y EL CASO DE LOS PARQUES EÓLICOS EN OAXACA	76
3.1. LA ENERGÍA EN MÉXICO Y EL PAPEL DE LA ENERGÍA EÓLICA.	76
3.2. ÁREA DE INTERÉS	79
3.3. CONFLICTIVIDAD EN EL ISTMO POR LOS PROYECTOS EÓLICOS.	81
A) INICIOS DEL CONFLICTO	81
B) ESCALAMIENTO DEL CONFLICTO Y MECANISMOS PARA LA SOLUCIÓN	85
C) LA CONSULTA EN JUCHITÁN	88

<u>CAPÍTULO 4. ¿LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA CONSECUENCIA DE LA CONFLICTIVIDAD?</u>	98
4.1. IDENTIFICACIÓN DE VARIABLES.	98
4.2. LA CONSULTA PREVIA ¿REGULACIÓN DE CONFLICTO?	103
<u>CONCLUSIONES</u>	106
<u>APÉNDICE METODOLÓGICO</u>	115
<u>ANEXOS</u>	120
ANEXO I: CONSULTAS ELABORADAS POR TEMA Y NIVEL DE GOBIERNO POR LA CDI	120
ANEXO II: REGISTROS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON LA CONSULTA INDÍGENA.	123
ANEXO III: CASOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL SISTEMA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.	125
<u>FUENTES CONSULTADAS</u>	127

Introducción.

Dentro de los múltiples cambios que significó la reforma energética del año 2013, uno que llamó mucho la atención fue el establecimiento de la consulta previa, libre e informada en las leyes de la de la industria eléctrica, la ley de hidrocarburos y la ley de energía geotérmica. Durante los primeros años de vida de las leyes fue muy recurrente escuchar la primicia que era la regulación de la consulta y de cómo había sido un éxito la consulta previa llevada a cabo en el municipio de Juchitán, en Oaxaca. Pero ¿en realidad era cierto que eran las primeras leyes en contemplar a la consulta indígena?, y en este sentido, ¿era la consulta de Juchitán la primera consulta indígena realizada en el país?

Resulta difícil pensar que la consulta indígena en el sector energético fuera una novedad porque en el transcurso de esos años (2013-2014) sonaba mucho en el sector ambiental el tema de los pueblos indígenas en lo relacionado con los organismos genéticamente modificados, por lo que uno de los principales motivos para indagar en el nacimiento de la consulta previa en México fue comprender el desarrollo histórico de la consulta previa en el sistema jurídico mexicano.

De una primera aproximación al tema, dimos cuenta que el escenario era más complejo de lo que parecía pues la convergencia de algunas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sobre pueblos indígenas en 2001 y derechos humanos en 2011) con la anterior firma del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Mundial del Trabajo estaban encaminados en la construcción de la consulta como un derecho humano de los pueblos y comunidades indígenas.

Es claro que las leyes del sector no fueron las primeras en contemplar regulaciones respectivas a la consulta y por tanto a participación indígena, entonces, ¿qué paso en el sector energético que tuvo tanta visibilidad en la vida pública? y ¿cómo afectaron los cambios en este sector en el resto de la vida pública en México?

Intuitivamente podemos decir que la aparición de conflictos en la región fue lo que hizo que se visibilizara el tema de la consulta en el sector energético, ya que en 2012-2013 las movilizaciones sociales y los eventos violentos en la zona fueron tales que se requirió del apoyo del gobierno federal para ayudar a llevar a buen término los proyectos.

Pensar el papel del conflicto con el objetivo de entender su contribución en la formalización de la consulta previa, es pensar en un proceso formativo que puede evidenciar, primero, el papel del conflicto en la formación de regulación; segundo, la creación de espacios de negociación; tercero, el cambio de la administración pública; cuarto, la construcción de un problema como público; quinto, la aparición de actores políticos en la arena pública. Asimismo, centrar nuestra atención en la consulta previa ya expresa dos particularidades: la acción de consultar habla sobre la necesidad de considerar a las comunidades indígenas en la toma de decisión; la conjunción de los vocablos consulta y previa remonta a que los sujetos en el centro son las comunidades y pueblos indígenas¹.

El proceso por el cual las comunidades indígenas se van constituyendo como actores en la arena política refiere a la paulatina y lenta modificación de los espacios sociales en los cuales se pueden incorporar los intereses de dichas comunidades. El reacomodo es dócil, ya que la lucha por un lugar en el espacio sucede en el contexto del poder y el conflicto, el cual se expresa en el uso de los mecanismos para la solución de controversias existentes, la lucha con reglas del juego asignadas o el aprovechamiento de los vacíos en las regulaciones y los procedimientos a favor del interés propio.

En este sentido, el caso del sector energético resulta particularmente interesante a la luz de la tan sonada reforma energética y el conflicto como consecuencia del desarrollo de parques eólicos. Específicamente, el caso de los Parques Eólicos en el Istmo de Tehuantepec, llama la atención porque concurren los intereses tanto del gobierno central (para desarrollar el campo de las energías renovables que cumplan los compromisos internacionales con el objetivo de reducir las emisiones de carbono en el escenario del cambio climático), como los intereses de las empresas (que buscan oportunidades para el desarrollo de capital mediante la infraestructura de proyectos eólicos), y finalmente los intereses de las comunidades (defender su territorio de la imposición de un modelo de desarrollo que apela a la oferta de energía más barata en aras del bien común).

¹ La conjugación de los vocablos consulta previa se ha posicionado en el lenguaje común como sinónimo de consulta indígena, en el presente trabajo preferiremos la expresión consulta indígena.

Si consideramos el creciente interés en los proyectos “verdes” o “sustentables”, que buscan la generación de energía por medio de “fuentes renovables” y “limpias” que impulsan el desarrollo de la industria eléctrica en torno a energía solar, eólica, hidráulica y geotérmica, en conjunción por la creciente demanda de las comunidades indígenas del respeto a sus tierras y su visión de desarrollo, resulta interesante analizar el proceso por el cual las comunidades disputan su derecho a ser sujetos de participación en el ámbito público.

El problema de la incorporación de las comunidades en los procesos de toma de decisión es algo que llama la atención en las ciencias sociales como un proceso de reacomodo del poder en la arena pública en donde la consecuencia de los crecientes conflictos entre las comunidades indígenas y las empresas, es la intervención del Estado.

Teóricamente, lo anterior refiere a una problemática sobre las instituciones. Así, el principal interés del presente trabajo es analizar las relaciones entre instituciones, participación y conflicto que como objeto de estudio se traduce en el análisis del proceso relacionado con la incorporación de las comunidades en la toma de decisiones a propósito de la creciente conflictividad generada por el reclamo de la falta de reconocimiento de su derecho a ser consultadas. En donde, la utilidad de ver las prácticas conflictivas entre las comunidades, empresas y gobierno es porque se busca comprender la productividad de éstas en las relaciones sociales.

En concreto, el interés de esta investigación es entender el proceso por el cual se generan nuevos marcos que determinen cómo, cuándo y en qué términos los actores jugarán en el proceso de toma de decisión y cómo impacta esto en la vida pública.

Cabe mencionar que para la presente investigación partimos de los supuestos epistemológicos del construccionismo social, ya que para el problema de interés es necesario entender tanto las perspectivas de los actores, como los significados que determinan la acción de los involucrados y la aceptación de realidades diversas. Es decir, tenemos que reconocer que partimos de una visión que agrupa a un conjunto de maneras de aproximarse a la realidad de una forma crítica en donde los principales supuestos que nos dirigen están dados por: 1) por el reconocimiento de la aproximación subjetiva del investigador, en donde este trabajo es una interpretación de cómo se configura la realidad a partir de la mirada que proponemos, y el contexto en el cual nos situamos (Burr 2015); y 2) que esta mirada con la cual nos

aproximamos al problema de investigación se basa en la negación de un solo sistema de conocer y aproximarse a la realidad y por ende hay que estar al tanto de las problemáticas que surgen de la imposición de sistemas dominantes sobre otras formas de conocimiento no dominantes (Burr 2015).

Otra aclaración importante es que partimos de modelos de análisis en donde el Estado es una variable de análisis en las relaciones sociales, por lo que es fundamental romper con la concepción tradicional del Estado como un ente hegemónico y coercitivo bajo el cual priman las decisiones jerarquizadas en espacios libres de conflictos y negociación. Por ejemplo, a partir el enfoque de políticas públicas encontramos diversas perspectivas, desde aquellas que incluyen aproximaciones tradicionales, donde política pública se puede definir como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental” (Meny y Thoening 1992, 89), hasta aquellas que dan un giro con respecto a la concepción del Estado y de las políticas públicas, las cuales definen como “ un vasto espacio de negociación y de relaciones de poder entre una multitud de actores privados y públicos” (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014, 31).

La primera definición no nos es útil para el objeto de estudio, ya que dificulta la observación de la falta de legitimidad del orden Estatal interior de las comunidades, en consecuencia, nos obliga a preguntarnos sobre la posibilidad de un Estado no hegemónico y mucho menos homogéneo. Así, la segunda concepción resulta mucho más útil porque vemos el reconocimiento de comprender a la política pública como una acción colectiva para percibir las relaciones en el contexto de diversidad de actores y conflictividad-negociación.

Por lo anterior, el modelo propuesto para llevar a cabo la investigación contempla que al menos se deben tomar en cuenta cinco variables y sus interrelaciones para la comprensión de la acción pública, siendo éstas: los actores, las representaciones, las instituciones, los procesos, y los resultados (Lascoumes y Le Galés, 2014).

Para el caso específico de las instituciones, la cuestión central se ha planteado como la necesidad de incorporar a las instituciones como una variable que ayuda a explicar la estabilización de problemas y soluciones en el mediano y largo plazo, mediante el establecimiento de relaciones de cooperación-conflicto entre los diferentes actores (Lascoumes y Le Galés, 2014). Lo cual, traducido al interés de la investigación, se puede

enunciar en el análisis de la participación indígena como una variable explicativa que moldea los cambios en la acción pública, específicamente en la pregunta sobre ¿cómo la incorporación de la consulta previa en el sector energético, al ser un reflejo de la institucionalización de la participación indígena, modifica la acción pública?

En concreto, el objetivo del presente trabajo es, por un lado, comprender el papel del conflicto, en el caso específico del sector energético, en la conformación de la consulta indígena, y analizar el papel de la institucionalización de la participación indígena en la acción pública en el caso del sector energético. Como consecuencia, se plantean los siguientes objetivos particulares:

- Desde una perspectiva descriptiva, entender ¿cómo se da el proceso de formalización de la consulta previa en México? En particular, entender el proceso de incorporación de la consulta previa en el sistema jurídico mexicano.
- Desde una perspectiva analítica, observar el papel de la institucionalización de la participación indígena en la acción pública mediante el análisis del caso del sector energético, como un caso coyuntural en México.

De esta manera, la hipótesis inicial se planteó en dos sentidos. Primero, que el conflicto tuvo un papel clave en la institucionalización de la participación indígena al determinar la formalización de la consulta. Y en segundo lugar, que la aparición de la consulta previa fomentó la reconfiguración de la acción pública en el sector energético. Es decir, la consulta, al ser un instrumento para la participación indígena, se formaliza en las disposiciones del sector energético para regular las relaciones conflictivas entre las comunidades indígenas, las empresas y el gobierno y forma parte de un proceso que responde a la necesidad de estabilizar las reglas y procedimientos que estructurarán las relaciones sociales y políticas en la toma de decisiones. Asimismo, la aparición más institucionalizada de la consulta indígena en el sector energético evidencia la aparición de un actor (los indígenas) en la toma de decisiones públicas.

Para probar la hipótesis anterior se llevó a cabo un trabajo de investigación cualitativo a través del estudio de caso sobre el proceso de incorporación de la consulta previa en el sector energético con ayuda de los métodos de la entrevista y la revisión documental. El caso fue escogido bajo el criterio de selección gradual, mediante la discriminación de los casos en los que ya había sido implementada la consulta previa por no referir al problema de la incorporación formal (tanto en las leyes como en la operación de la administración pública), y eligiendo el caso de los parques eólicos en Oaxaca por representar un proceso que ilustra tanto la formalización del instrumento, como su implementación.

El caso de los parques eólicos en el Istmo representa el entorno que se consideró más amplio en tanto fue un tema coyuntural y determinante. Se considera coyuntural porque inicia antes de la reforma energética y continúa después de la misma; lo que lo convierte en un ejemplo significativo de cómo las relaciones entre Estado, empresas y comunidades indígenas se configuran a partir de un nuevo escenario en donde el Estado es mediador y no el eje central, mientras que las empresas tuvieron un involucramiento directo con las comunidades y no solo con el Estado; además de que es un caso que atendió a presiones internacionales por estar involucrados fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Se consideró como determinante porque a lo largo de la recolección de información, se encontró el papel tan importante que tuvo el caso de los parques eólicos en el Istmo para la formalización de un instrumento que, a la vez que ilustra el papel de las comunidades en la lucha por el reconocimiento de sus capacidades como actores relevantes en la arena pública.

El caso de los parques eólicos del Istmo resulta ilustrativo sobre cómo, en un espacio y tiempo determinados, se fue configurando el camino adecuado para que se hiciera evidente que la forma de tomar decisiones requiere, por un lado, de un reajuste de las reglas, en donde se dé reconocimiento a un nuevo actor como sujeto colectivo (comunidades indígenas), y por otro, generar mecanismos que procesen de mejor forma las demandas de la sociedad, para administrar los conflictos.

El resultado del trabajo de investigación se presenta en cuatro capítulos que buscan evidenciar: 1) El proceso de gestación de la consulta indígena en México (segundo capítulo); 2) Los conflictos que han girado en torno a ésta, tanto los provocados por las lagunas regulatorias, como los ocasionados por su implementación (segundo capítulo); 3) La

conflictividad en el Istmo de Tehuantepec a propósito de la construcción de parques eólicos en la región y la implementación de la consulta indígena en un contexto de transición; 4) El impacto de la consulta indígena en la acción pública entre las variables de análisis (cuarto capítulo). El primer capítulo está destinado a la explicación del marco teórico y metodológico.

Con base en los insumos obtenidos podemos decir que uno de los hallazgos fue la corroboración de que la consulta indígena en el sector energético es consecuencia de la sensibilización de los servidores públicos frente al conflicto ocasionado por la construcción de los parques eólicos en la región de Istmo, así se confirma que el conflicto tiene una cualidad productiva, en tanto contribuyó a la juridificación de la participación indígena en el sector energético y en la emergencia de un actor en la toma de decisión.

Asimismo, se encontró que la consulta indígena en México es un dispositivo jurídico procedimental para abrir espacios de diálogo tripartitas en los cuales los actores principales que determinan la acción pública son los gobiernos, las empresas y las comunidades indígenas. Lo anterior, es uno de los principales efectos del proceso de institucionalización de la participación indígena, ya que, gracias a este proceso, las relaciones con respecto a la toma de decisión en el sector energético ahora tienen la posibilidad de ser concertadas en espacios multi-actor.

Capítulo 1. Marco teórico y metodológico

La investigación se centra en el análisis del proceso de institucionalización de la participación indígena, motivo por el cual es importante delimitar dichos conceptos, así como aludir tanto al enfoque disciplinario como al marco metodológico que utilizaremos para dicho estudio.

El capítulo se compone de dos secciones, en la primera, se elabora la delimitación conceptual para establecer los significados bajo los cuales se entenderán: participación, conflicto e institución, en la segunda, se lleva a cabo la delimitación teórico-metodológica que nos ayudará a analizar la categoría de institucionalización en el tema específico de la participación indígena.

1.1. Algunas delimitaciones conceptuales

Los conceptos contemplados en esta primera sección sirven para entender el proceso de institucionalización de la participación indígena, y aunque reconocemos que hay discusiones y debates que giran en torno a cada concepto, para los fines de este trabajo solo delimitaremos dichos conceptos a modo de compartir un mismo significado.

a) Participación, consulta y el adjetivo de indígena.

La importancia de definir los conceptos de participación y consulta radica en que son conceptos íntimamente relacionados, pero diferenciados, y polisémicos. Por un lado, tanto la consulta como la participación refieren a procesos por los cuales los ciudadanos se involucran en los asuntos públicos; por otro, ambos pueden referirse a procesos y acciones en contextos que van desde lo político hasta lo social.

Desde una acepción jurídica, tanto la participación como la consulta, pueden ser vistas como un derecho garantizado por el Estado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al referir que los ciudadanos tienen derecho a: votar y ser votados, formar asociaciones para tomar parte en los asuntos políticos, iniciar leyes y consultas populares.

La idea anterior se relaciona con el concepto de participación política, el cual se asocia tradicionalmente con la idea de acceso a los cargos de elección popular o a las acciones que los gobernantes realizan para influir en sus representantes e incluso en la acción pública

(Henriquez Ramirez 2013). Pero hay otra acepción de la participación, una enfocada al aspecto social, en la cual se entiende “como un proceso en el cual los actores internos diseñan, cooperan, colaboran e implementan (...), objetivos comunes. (...) la participación social es una acción colectiva dirigida a lograr cierto objetivo común, en términos de “tomar parte del proceso” e “involucrarse”. (Millaleo y Valdés 2004, 4).

En este sentido, podría pensarse que la participación política refiere la idea de las diversas formas más o menos establecidas en el ámbito jurídico-electoral, mientras que la participación social se vincula con las acciones menos reguladas como las manifestaciones y las movilizaciones, el recabar firmas. Es así que la participación puede ser entendida al menos, desde tres acepciones: la política, la jurídica y la social. En donde la primera enfatiza el aspecto de disputa y acceso al poder por medio de mecanismos más o menos institucionalizados (García Alonso 2015) reconocidos en algún instrumento del Estado como un derecho de los ciudadanos; la segunda acentúa el aspecto garantista de los derechos político electorales de los ciudadanos; y la tercera resalta la acción de los individuos como una colectividad.

Lo anterior exalta algunos inconvenientes para la investigación porque: tanto la acepción política como la jurídica refieren como sujetos a los ciudadanos y a mecanismos más-menos reconocidos por el Estado; por otro lado, la social, al centrarse en la acción colectiva, deja de lado los mecanismos Estatales de acceso a la toma de decisiones.

Por un lado, el problema de considerar como sujetos de la participación a los ciudadanos², es que se deja de fuera un grupo de personas que podrían figurar en la toma de decisiones; por otro, el centrarse en mecanismos estatales o en acciones colectivas implica el dejar de lado el uno o el otro. El problema de fondo de estas cuestiones se relaciona con el debate entre la democracia deliberativa en contraposición con la representativa ya que plantea las diferentes perspectivas de cómo se deben de tomar las decisiones públicas: en un espacio

² En términos del artículo 34 Constitucional se refieren a hombres y mujeres mayores de 18 años con la nacionalidad mexicana que tengan un modo honesto de vivir, por lo que se excluyen menores de edad, criminales convictos, extranjeros no nacionalizados que vivan en México, por mencionar algunos.

de disertación pública que garantice la participación directa de todos o por medio de representantes (García Alonso 2015).

Lo anterior resulta pertinente en el marco de los problemas actuales en torno a la construcción de la infraestructura y su relación con el espacio. Es decir, ¿cómo incorporar en las decisiones a las personas que pueden resultar afectadas por el desarrollo de infraestructura? ¿Existen ya los mecanismos para procesar las demandas de dichos sujetos? ¿Son suficientes?

En el contexto jurídico mexicano el derecho de participación y consulta tienen sujetos y procedimientos claros: los ciudadanos son quienes tienen los derechos de participación y consulta; hay reglas ya establecidas para participar en la vida pública del país (el proceso electoral, la consulta popular y el acceso al proceso legislativo, la formación de asociaciones que busquen tomar parte en los asuntos políticos del país, etcétera). Entonces, si ya hay reglas y procedimientos establecidos para la consulta y participación, ¿qué implica el adjetivo de indígena; es decir ¿cuáles son las consecuencias de hablar de participación o consulta en general y consulta y participación indígena?

La justificación para hablar de consulta y participación indígena se encuentra íntimamente relacionado con la idea de incorporar el contexto cultural-histórico de las comunidades y pueblos indígenas en la complejidad de las democracias contemporáneas. Así, en palabras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al hablar de participación y consulta con el adjetivo indígena, lo que hay detrás es dar relevancia al lenguaje, el contexto cultural y sobre todo, la configuración especial de los derechos que éstas comunidades y pueblos gozan (International Labor Organization 2013).

El tener este tipo de consideraciones en mente, también es reflejo de tratar de saldar cuentas con las comunidades³ y pueblos indígenas, en términos de la deuda histórica de los procesos homogeneizadores nacionalistas, lo cual en palabras de algunos investigadores se ha considerado como la invisibilización de los indígenas (De Jong y Escobar Ohmstede 2016);

³ véanse trabajos enfocados a la construcción de los movimientos indigenistas y el desarrollo del derecho de los pueblos indígenas en México como:

es decir, se relaciona con la evolución del derecho indígena dentro del sistema jurídico mexicano.

Por lo tanto, al hablar de comunidades y pueblos indígenas es indispensable tener en cuenta las diferencias lingüísticas e históricas, la diversidad en el conocimiento, los valores y aspiraciones (International Labor Organization 2013). Específicamente en el caso del marco analítico sobre la participación, se hace referencia a considerar dos elementos fundamentales: el actuar colectivo y los contextos institucional y estructural⁴ (Martínez Espinoza 2011).

Con relación a la diferencia entre consulta y participación, para los objetivos de este trabajo se referirá el término de consulta como un instrumento de la participación, en donde es un derecho o acción ejercitada individual o colectivamente y refiere el “derecho que tienen todas las personas a ser escuchadas y tomadas en cuenta cuando gobiernos o particulares tengan planeado impulsar proyectos de desarrollo e infraestructura que puedan afectar sus vidas, las condiciones materiales para la reproducción de la misma o su medio ambiente”(Suprema Corte de Justicia de la Nación 2014, 83).

Entonces, la consulta tiene como principales elementos: el derecho de ser escuchado y tomado en cuenta por parte de las autoridades; su ubicación procedimental previo a los proyectos de desarrollo e infraestructura; la afectación a la vida y/o a las condiciones materiales para su reproducción y/o al medio ambiente.

En suma, para los objetivos de la investigación, la participación hará referencia a un concepto amplio, en donde el común denominador será la intervención de los individuos en la vida pública, la cual puede tener como manifestaciones el ejercicio de un derecho político electoral o acciones individuales o colectivas que se pueden expresar en formas reguladas, o no; mientras que la consulta referirá a la expresión instrumental de la participación; además se deberá tomar en cuenta que tanto la participación como la consulta están determinadas por

⁴ Según el autor, los pueblos indígenas tienen un componente grupal que determina el actuar en términos colectivos más que individuales. Con referencia a el contexto institucional se deben de considerar tanto las “normas escritas (el marco jurídico), las normativas (enfoques sobre democracia y ciudadanía) y las pragmáticas (liderazgo, cultura política, capacidades locales)”. Finalmente, el contexto estructural se refiere a los aspectos económicos y sociales del territorio (recursos, historia, condiciones sociales).

las características de los beneficiarios, en este caso, los indígenas. En este sentido, participación y consulta se consolidan en una nueva forma adjetivada de indígena, por requerir condiciones más favorables (que traten de equiparar la desigualdad en la que se encuentran) los sujetos que los reclaman: los indígenas.

b) Institución y el proceso de institucionalización

Para dejar clara la pertenencia de analizar la participación indígena como un proceso en vías de institucionalización, es importante dejar claro de qué hablamos cuando hablamos de institución y del proceso de institucionalización, motivo por el cual iremos entrelazando ambas definiciones, entendiendo que la comprensión de un proceso de institucionalización está en función de cómo entendemos la institución.

Acorde con la definición clásica sobre las instituciones desde la perspectiva sociológica en Weber, en la tan citada obra de *Economía y Sociedad*, se define como “un instituto (*Anstalt*) debe de entenderse una asociación cuyas ordenaciones estatuidas han sido “otorgadas” y rigen de hecho (relativamente) respecto a toda acción que con determinadas características dadas tenga lugar en el ámbito de su poder” (Weber 2014, 181); en donde el instituto por excelencia es el Estado, por lo que su punto de vista se enfoca en la construcción del Estado moderno (racional orientado a fines) formado para garantizar el orden en las sociedades modernas.

El concepto de institución en Weber es delimitado a partir del concepto de asociación, las refiere como “una relación social con una regulación limitadora hacia fuera cuando el mantenimiento de su orden está garantizado por la conducta de determinados hombres destinada en especial a este propósito: *un dirigente* y, eventualmente, un *cuadro administrativo* que, llegando el caso, tienen también de modo normal el poder representativo” (Weber 2014, 178).

De tal forma que una institución es una relación social con orden dado que rige la acción de los actores en un contexto específico, se trata de prácticas recurrentes que a través del Estado moderno se materializan a través de la burocracia y las normas legales a través de la acción racional orientada a fines; de ahí el entendimiento de las instituciones desde una perspectiva formal en la cual la máxima expresión de éstas es el aparato burocrático y las leyes sancionadas desde el Estado.

Esto quiere decir que la institución siempre tiene un *ordenamiento* o fin específico, característica fundamental para la definición, pero también para el Estado en Weber. Recordemos que desde la sociología se ha profundizado y ampliado el estudio del Estado moderno como un producto de la recurrencia de la repetición de las relaciones sociales desde la vida cotidiana. En este sentido, Norbert Elías piensa esta recurrencia de las relaciones sociales como una forma de auto coacción de los impulsos de la sociedad en su conjunto para llegar a la formación del Estado moderno (Elías, 1989).

En este sentido el proceso de institucionalización se enfoca en el aspecto formal ya que está acotado por “la sanción de nueva legislación, la creación de organismos de gobierno, la implementación de herramientas de política pública” (Merlinsky, 2013: 34); es decir, una visión estatista de las instituciones.

Como vemos, las definiciones antes mencionadas, dan cuenta de proceso enfocados a la formalización de reglas, procedimientos y administración pública expresados desde el Estado, es decir, su vertiente política, ¿pero en dónde queda el detrás de lo formal?, ¿se puede hablar de un proceso de institucionalización desde las practicas informales?

Para Anthony Giddens, dentro de su teoría de la estructuración (Giddens, Anthony 1995), la constitución de la estructura social es a través de la recurrencia de prácticas sociales; es decir, una vez que una práctica o relación social es recurrente a través del tiempo, se ancla en las estructuras sociales, se convierte en una institución y por tanto conforma la estructura social en un tiempo y un espacio definidos. Al mismo tiempo, en cuanto estas relaciones y prácticas sociales se constituyen en estructuras, en instituciones, se imponen desde fuera a los individuos y grupos sociales primero en la forma de coerción social, la cual puede llegar a convertirse en normas escritas o en instituciones políticas a través de su materialización en leyes, reglamentos o ministerios.

Como vemos, se presenta nuevamente el problema de una aparente dicotomía en la cual lo político y lo social dividen en significado de lo institucional, en donde desde una perspectiva más política tradicional, las instituciones son en su forma más acabada, administración pública y legislación, mientras que desde lo social, una institución, aunque puede materializarse en éstos elementos, la institución refiere a la relación social o práctica recurrente.

Si consideramos un contexto amplio en el que las instituciones dan cuenta de marcos de acción para las sociedades, entonces podríamos hablar del proceso de institucionalización como aquel por el cual se estabilizan las relaciones cooperación-conflicto entre actores (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014) en donde las reglas pueden ser tanto formales como informales. Es por lo anterior que para efectos de este trabajo se observarán las prácticas tanto en el marco de la formalidad (leyes, administración pública y políticas públicas) como en el ámbito de las prácticas sociales (conflictos sociales), entendiendo que el proceso de institucionalización se sitúa en la relación entre ambas prácticas: tanto lo que hace que un tema se posicione en la agenda del gobierno, como las que encaminan dicho tema en el proceso de formalización de leyes y administración pública.

c) Conflicto y el adjetivo de ambiental

Según Lopera Becerra el conflicto puede ser sinónimo de choques, colisiones, y disputas; reconoce que actualmente el conflicto se entiende como el “encuentro entre fuerzas opuestas, sea que estén marcadas por la violencia o no (...) alude no solo a la consumación de la lucha entre opuestos, sino a la tensión entre ellos” (Lopera Becerra 2014, 159); es decir, la noción de conflicto alude a un tipo específico de relación social, la cual constituye una forma positiva de socialización (Melé 2016).

Por lo que el concepto de conflicto debe considerar al menos tres distinciones: violencia, competencia, contradicción (Lopera Becerra 2014); de tal forma que conflicto no es homólogo de violencia; no es una competencia pues mientras que la ésta incluye la lucha (en esencia) pacífica entre rivales que buscan lo mismo con los mismos medios y jugando con las mismas reglas, en el conflicto, tanto fines como medios y normas refieren a cosas diferentes entre los rivales; no es una contradicción pues mientras que el conflicto refiere a fenómenos observables empíricamente, el segundo posee la característica de que no es observable, solo inferirle mediante la “oposición lógica e ideológica entre las partes” (Lopera Becerra 2014, 159), además, mientras que el concepto de conflicto hace alusión a un proceso que puede ser resuelto, la contradicción tiene como característica la imposibilidad de resolución en tanto refiere a la contraposición de principios y procesos “que inevitablemente conducen al cambio radical del modelo” (Lopera Becerra 2014, 160). Al desvincular la connotación negativa del conflicto, podemos hablar de la productividad de los conflictos, en

tanto los efectos positivos sobre la socialización, los cuales se pueden expresar en tres tipos de productividad: la territorial, la jurídica y la política (Melé 2016).

Para el caso que estamos analizando, resulta interesante contemplar una última consideración sobre los conflictos y es el relacionado con el adjetivar de ambiental a un conflicto, ya que puede ser de utilidad para la comprensión de las relaciones entre las partes en oposición, específicamente lo relacionado con los conflictos socio ambientales tomándolo en cuenta como una disputa entre significados y representaciones.

Según Maarten A. Hajer el conflicto ambiental moderno es provocado por las distintas interpretaciones de la crisis ambiental, ya no se aglutina en la discusión sobre si hay o no una crisis ambiental (Hajer 1995, 13–14), por lo que el foco de análisis debe estar en la práctica, en la elaboración de la política pública, porque aparece como la forma dominante de regular los conflictos sociales (Hajer 1995, 22).

Desde la perspectiva de Hajer el conflicto social ambiental nos es útil porque al entender que la política pública se centra en la regulación del conflicto socio ambiental, en la administración del conflicto, podemos aprehender la regulación del conflicto social desde las acciones públicas que generan instrumentos para regular las relaciones de conflicto.

La cualidad de conflicto (conflictividad) aunada al adjetivo de ambiental nos da la posibilidad de analizar el tema de la participación indígena como un problema relacionado con la administración del conflicto socio ambiental, y por tanto con la acción pública, en donde el proceso de institucionalización tiene que ser visto bajo la lupa de la regulación del conflicto ambiental y los distintos significados y representaciones entre los sujetos en interacción.

1.2. La institucionalización como categoría de análisis.

Teniendo claros los conceptos anteriores ahora podremos explicar tanto el paradigma disciplinario en el cual nos encontramos inmersos como el modelo de análisis que utilizaremos para sistematizar y analizar el proceso de institucionalización de la participación indígena en México a partir del sector energético.

Para lo anterior, primero explicaremos los enfoques y disciplinas que se relacionan con la categoría de institución y el proceso de institucionalización para después explicar el

marco metodológico. Finalmente, trataremos de problematizar el entramado teórico al cual nos suscribimos para identificar las posibles aristas que puede aportar el presente trabajo.

Es importante recordar que institución se toma en un sentido amplio, que ayude a ver la estructura, tanto formal como informal que determina y estructura las relaciones sociales. Así el proceso de institucionalización se relaciona con la génesis de marcos de acción entre los actores, es un proceso por el cual se establecen las reglas por las cuales los actores acceden a participar en el mismo juego, en este caso, ¿cómo se da el proceso de formación de relaciones de cooperación-conflicto entre las comunidades indígenas, las empresas y el gobierno?

Además, el proceso de institucionalización, el eje articulador de este trabajo, versa sobre la creación de estructuras que determinan la participación de los pueblos y comunidades indígenas en relación con sus tierras, sus recursos, así como las interacciones que estos marcos estructurantes tienen entre el interior y al exterior de la comunidad.

El foco, sobre el proceso de institucionalización, atiende a dar cuenta de un proceso por el cual las comunidades han ido posicionándose en la vida pública como verdaderos sujetos, ya no como objetos de la acción pública, que disputan su derecho a la participación, haciendo uso de mecanismos e instrumentos que excitan el cambio en las mismas instituciones que determinan su actuar.

La literatura que refiere al proceso de institucionalización se puede encontrar en tanto en enfoques políticos como sociales y económicos. Según Lascoumes, hay tres principales vetas que se encargan de estudiar a las instituciones: el institucionalismo tradicional, el Neo institucionalismo y el Institucionalismo desde la socio-historia (ver tabla a continuación).

Tabla 1: Vertientes del Institucionalismo y elementos relevantes

Vertiente	Institucionalismo tradicional	Neo Institucionalismo	Institucionalismo desde la Socio Historia
Objeto de análisis	Instituciones en sentido formal. Análisis de las reglas electorales, fabricación de leyes, poderes del ejecutivo, control de constitucionalidad.	Papel de las instituciones en la producción de políticas públicas Factores que restringen la producción de políticas públicas	Acción pública a partir de las instituciones y su génesis. Formación de categorías de la acción pública y su evolución de largo plazo. Historicidad de la acción pública. Dinámicas de estatización
Principales Actores	Parlamentos, Tribunales, Presidencia.	Individuos	Individuos
Tipo de trabajo	General Normativo Carece de modelos explicativos	Micro Explicativo	Micro Analítico Documental
Disciplinas Y corrientes de influencia	Ciencia Política Derecho Acción racional	Ciencias sociales y económicas	Sociología Francesa
Institución	Arreglos formales Reglas explícitas Procesos de decisión	“construcción social y política producto de conflictos y negociaciones “ Reglas, Normas procedimientos, secuencias de acción estandarizados, mas menos, coordinados y restrictivos Gobiernan interacciones entre individuos para la producción de políticas públicas	Categorías Sistemas de Acción
Institucionalización		Proceso por el cual las reglas y procedimientos son elaborados Dinámicas para estructuración de espacio social y producir comportamiento Observable cuando las reglas y procedimientos se multiplican y estabilizan, ganan presión y devienen concretamente descriptivos	Dinámica de estatización Proceso de naturalización

Fuente 1: elaboración propia con base en (Lascombes y Le Gales, Patrick 2014)

Según el enfoque que queremos tomar, desde la práctica cotidiana de la administración pública y el acento en las prácticas sociales que van configurando la acción pública, podríamos situarnos desde el análisis neo institucionalista (por el interés en ver el impacto del proceso de institucionalización de la acción pública) y del institucionalismo desde la socio-historia (en el afán de exponer la genealogía de la consulta previa como instrumento de la participación). A continuación, explicamos el modelo de análisis que utilizaremos para documentar y hacer evidente los objetivos anteriores.

a) El modelo de análisis: La acción pública y sus variables de análisis

El análisis de la construcción de las agendas, la toma de decisiones y la ejecución de acciones gubernamentales tiene un origen identificable en el marco del análisis de las políticas públicas, en donde en un inicio el interés principal consistía en hacer investigaciones pragmáticas que sirvieran para la evaluación y mejoramiento en la toma de decisiones (Rousseau 2010, 14).

Con el paso del tiempo y la creciente intervención del Estado, desde la Ciencia Política, el análisis de los programas de gobierno se limitaba ante las relaciones causales entre la política y la acción pública, para explicar los procesos de toma de decisión relacionando los factores políticos (elecciones, partidos, gobierno) con las razones de ser de los programas; posteriormente, los economistas se volcaron a las explicaciones con origen en factores económicos para dar sentido a la acción del gobierno, en tanto esta dependía de las finanzas públicas (Rousseau 2010, 15).

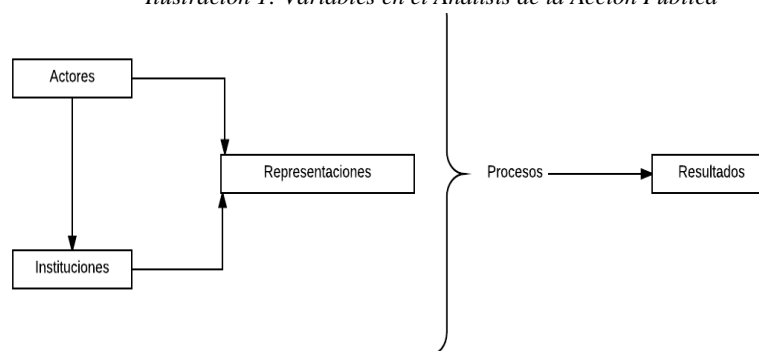
Ante este escenario, con ayuda de un marco más amplio en donde juegan disciplinas como la sociología, el derecho, la ciencia política y la economía, se ponen en contraste dos visiones: las de un modelo clásico (de políticas públicas) y las de un enfoque dinámico (de la acción pública). En este contraste, desde la visión tradicional, se centra el análisis de programas específicos, con enfoques sectoriales para el análisis de actores, sistemas de acción secuenciales; mientras que desde la acción pública se piensa en términos de escalas y redes, en donde los espacios de debate proliferan (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014).

Para esta aproximación resulta particularmente interesante el marco analítico propuesto por la sociología de la acción pública, la cual ordena de una forma coherente las variables de interés para esta investigación, tales como lo es el de las instituciones. Así, el

aproximarse a la problemática que nos ocupa desde la elaboración e implementación de la política pública, es útil porque permite el análisis sistematizado de las relaciones entre acción pública, participación y conflicto (Bobbio, Melé, y Ugalde 2017).

El modelo de interés se basa en la propuesta elaborada por Lascoumes y Le Gales que plantea el análisis de la relación entre 5 variables fundamentales, a saber: actores, representaciones, instituciones, procesos y resultados. A continuación, se muestra el esquema de la propuesta y las relaciones entre las variables, basada en la presentada por los autores.

Ilustración 1: Variables en el Análisis de la Acción Pública



Fuente 2: Elaboración propia con base en el esquema en (Lascoumes y Le Gales, Patrick, 2014,

Para este esquema *los actores* pueden ser individuos o colectivos dotados de interés y recursos con cierta autonomía para el desarrollo de estrategias y en donde tienen capacidad de elegir; *las representaciones*, refieren a los marcos cognitivos y normativos que dotan de sentido y condicionan la acción; *las instituciones*, refieren a marcos de acción como normas, reglas, y procedimientos que orientan las interacciones; *los procesos*, los cuales constituyen la movilización de actores y dinámicas de intercambio y evolución en el tiempo; y *los resultados*, que refieren tanto a los *outputs* (efectos que se producen sobre las organizaciones y los comportamientos), como a los *outcomes* (consecuencias de la acción pública sobre el problema que se desea tratar (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014).

Como podemos ver, el modelo de análisis establece relaciones en donde el sentido de la flecha significa la influencia que dicha variable tiene sobre la siguiente, así: los actores influyen tanto a las instituciones como a las representaciones; las instituciones influyen a las representaciones; tanto actor, como instituciones y representaciones determinan los procesos; y los resultados son en última instancia determinados por todo lo anterior. Así con

ayuda de este marco, podemos centrar nuestra atención en estas cinco variables que juegan en la determinación de la acción pública, lo cual específicamente en el caso de la presente investigación queremos centrar en el análisis de las instituciones y el papel que éstas tienen en la configuración de la participación indígena.

Desde esta perspectiva hay parámetros con los cuales definir si hay una débil institucionalización, lo cual se relaciona con que encontramos que las “representaciones inciertas de los problemas, la legitimidad de los actores es imprecisa, las escalas de intervención son cuestionadas y las maneras de hacer no están definidas” (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014, 98). Es decir, se puede hablar de espacios políticos muy institucionalizados o de espacios en vías de institucionalización; los primeros refieren a aquellos en los que los actores actúan en función de las reglas y procedimientos, mientras que en los segundos los actores aprovechan en su favor las condiciones en contextos de lagunas en las reglas y procedimientos (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014).

Así, la fortaleza o debilidad de una institución da cuenta de qué tan sofisticado se encuentra el ámbito de interés, lo cual en relación con el tema que nos ocupa se traduce en preguntarnos sobre el estado del ámbito de la participación indígena en México: ¿qué tan institucionalizada está la participación indígena en México?

Un concepto que resulta interesante para la vinculación entre participación y consulta refiere al término de instrumento, los cuales son un tipo en específico de instituciones, así los instrumentos de la acción pública refieren a los “dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de representaciones y de significados de los que es portador” (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014, 113).

Si consideramos que los instrumentos establecen la relación entre el poder público y los destinatarios, podríamos decir que los instrumentos resultarían reveladores de una “teorización más o menos implícita de la relación gobierno/gobernado” (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014, 114), de tal forma que la consulta al ser un instrumento de la participación, refiere a la relación entre el gobierno y las comunidades y pueblos indígenas.

Otro aspecto relevante en el análisis de los instrumentos, esta dado por la proporcionalidad con respecto a la influencia en la acción pública, así a mayor influencia de

la acción pública por los instrumentos, mayor es el riesgo de producir conflictos (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014). En consecuencia, para poder analizar el proceso de institucionalización de la participación indígena en México es importante atender por un lado a los instrumentos de la acción pública, los cuales dan una idea sobre relaciones entre actores; y por otro lado a la relación entre conflictividad y la instrumentación de un asunto público.

Desde la visión neo institucionalista, el conflicto juega el papel principal de configurar la construcción de las instituciones, ya que sea como una variable explicativa para la creación de las instituciones (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014), en donde parte de la ecuación en los procesos de construcción de reglas estables y de cooperación, es la aparición de tensiones y conflictos (Grunstein Dickter 2016).

En este sentido, el papel que tiene el conflicto para esta investigación, es como el detonante de cambio institucional expresado en tensiones entre las comunidades, el gobierno y las empresas, el cual se ha expresado en movilizaciones sociales, judicialización de los conflictos y visibilización de los conflictos en la esfera administrativa. De tal forma que el conflicto como una variable más, significa considerar la cualidad del conflicto (conflictividad) como una potencialidad de ocurrencia que este tiene en las relaciones humanas (Millaleo y Valdés 2004) y la cual genera cambio, en este caso en las instituciones relacionadas con la participación indígena en México. El conflicto visto así, plantea la posibilidad de visualizar los efectos positivos expresados en la apropiación del territorio, los usos sociales del derecho y la juridificación de situaciones, la emergencia de actores políticos y de las agendas públicas (Melé 2016)

En este punto, queremos hacer énfasis en que a la par de este marco dinámico es indispensable suponer que: el proceso de participación no es neutro, al estar influenciado por las representaciones, las instituciones y los actores; el Estado es un ente vivo en manos de individuos (lo cual implica dos consideraciones: el estado como un entramado de relaciones sociales y su práctica concreta en individuos).

Por un lado, decir que el proceso de participación no sea neutro refiere a que los actores están permeados y determinados tanto por sus representaciones (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014) como por el contexto en el cual se encuentran (Martínez Espinoza 2011).

Así, la participación es imparcial, y se encuentra cargada tanto por el contexto en el cual se encuentra inmerso como por las representaciones del sujeto.

Por otro, suponer al Estado vivo, en manos de los individuos, es concebirlo como la expresión de “una multitud de sistemas de acción, integrados por agentes individuales o colectivos que a menudo tiran cada cual por su lado sin que por ello las lógicas de acción seguidas vaguen por universos de confusión” (Padioleau, 1982, p.10), es decir, es necesario ver al Estado como algo que es ejecutado por actores en contextos específicos. Desde esta perspectiva, la del Estado en Concreto, se pone el foco en las “actividades rutinarias de las oficinas y las empresas- palpables, dijéramos- de las élites políticas administrativas, sin mencionar el atolladero de las conductas ciudadanas, hace concreto al Estado” (Padioleau, 1982, p. 10).

Es así, que para nuestro enfoque no podemos concebir al Estado como una maquinaria a personal, por el contrario, requerimos de ver al Estado como algo que se manifiesta de formas muy diversas, con operadores que no necesariamente caminan hacia el mismo lado con un mismo objetivo, el Estado también está presente en la cotidianidad más ínfima de las personas, en las relaciones, como un sistema de relaciones (Padioleau, 1982, p.16). Así la acción del estado se manifiesta por medio de las acciones de las autoridades públicas, en donde en un nivel cotidiano se alcanza a percibir por la acción de las personas que a nombre del gobierno operan. Lo anterior es útil, porque podemos ver como la expresión de la acción pública es a través de las acciones del Estado, a través de las acciones de los actores, lo cual nos permite centrar la atención en la experiencia de los servidores públicos.

Con base en lo expuesto hasta este punto, podríamos decir que el análisis que pretende esta investigación es entender el papel que ha jugado la consulta previa en la normalización (anclaje) de la participación indígena en la estructura social específicamente en la acción pública poniendo la mirada en las prácticas de los individuos, sin olvidar el proceso macro por el cual el Estado Mexicano ha tenido cambios sustanciales en cuanto a las reglas y los participantes en el juego del sector energético mediante las reformas estructurales, en este caso, nos referimos al papel que pudo haber tenido la reforma energética, en paralelo a la acción individual de los operadores de gobierno y las comunidades.

Para hacer lo anterior nos ayudaremos del modelo antes mencionado, lo cual interpretado a través de las variables de interés queda expresado en la siguiente ilustración.

Ilustración 2: Variables de interés para la investigación



FUENTE: Elaboración propia con base en (Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014).

La delimitación del esquema anterior refiere a un proceso de discriminación que comenzó con analizar los diferentes sectores en los cuales se puede observar el proceso de participación indígena y terminó por acotarse en el sector energético por tratarse de un caso coyuntural que ilustra el proceso de institucionalización en un contexto previo a la formalización de la consulta en las leyes que rigen las relaciones en la industria eléctrica, de hidrocarburos y de energía geotérmica.

Consideramos dos vertientes del análisis institucional, la primera para referir al proceso por el cual se ancla el instrumento de consulta en las leyes y la administración pública, el segundo para incorporar la conflictividad como consecuencia de la construcción de los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec.

Los insumos que sirvieron para esta investigación fueron documentales y entrevistas semiestructuradas. La revisión documental se centró en la búsqueda de sentencias de amparo, recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comunicados oficiales de los opositores. Las entrevistas, se llevaron a cabo a servidores públicos, profesionistas que se han relacionado con la implementación y desarrollo de la consulta, así como de opositores en el desarrollo de proyectos eólicos.

b) Institucionalización, Participación indígena y los conflictos en la acción pública.

Según el análisis institucional y el institucional socio histórico, la formación de marcos de acción puede ser estudiada desde dos perspectivas, o bien desde su relación con la acción pública y su dinámica en el contexto contemporáneo, o desde su comprensión histórica que busca contextualizar cómo una institución llegó a anclarse en las prácticas cotidianas de la sociedad.

Considerar una vertiente sobre la otra significaría dejar de lado elementos importantes para la comprensión de las instituciones porque si solo consideramos la dinámica actual, nos cerramos al entendimiento histórico de la institución; por otro lado, si reflexionamos exclusivamente en torno al proceso socio histórico, se deja fuera el impacto que dicha institución tiene actualmente. Es por lo anterior que el enfoque que tratamos de desarrollar busca la integración tanto de los elementos neo institucionales en la vida contemporánea, como de los socios históricos desde la aproximación a la construcción de una institución en un periodo de tiempo determinado.

Para el caso específico que queremos analizar, el de la participación indígena, nos centramos en el desarrollo socio histórico y en cómo se ha implementado la consulta indígena para evidenciar un proceso más amplio, el de la incorporación de un nuevo sujeto en la acción pública. Asimismo, mediante el estudio sobre su implementación, podemos dar cuenta de que las instituciones son un marco que determina la acción pública, y que también son determinadas por los cambios en los actores, sus representaciones y los procesos sociales, así aunque el modelo utilizado es de gran utilidad para la sistematización y presentación de la postura que desarrollaremos a continuación, también carece de la explicitación de la interacción entre variables de una forma más dinámica, que permita ver las retroalimentaciones que ocurren en todo el sistema.

Quizás el dinamismo que hace falta se encuentra entre los enfoques neo institucionalistas y los socios históricos, en donde es necesario integrar en el análisis tanto las movilizaciones sociales, como los conflictos judicializados (y aquellos utilizados en los mecanismos de derechos humanos en la esfera administrativa) en un punto de encuentro; es decir, tanto los elementos estatistas como los no estatistas del conflicto.

Capítulo 2. Genealogía de la consulta indígena en México

El objetivo de este capítulo es describir el aspecto formal del proceso de institucionalización de la participación indígena en México por medio de dos principales procesos: el de juridificación y el de la judicialización⁵; extendiendo además en el segundo, el uso del mecanismo de quejas de la comisión de derechos humanos para el caso de la consulta indígena.

Para los fines anteriores el capítulo se estructura en tres secciones, en la primera desarrollamos los principales antecedentes de la consulta indígena en el plano nacional e internacional; después exponemos la consulta en el centro de la conflictividad entre el gobierno y las comunidades indígenas en México; y en la última sección abordamos la expresión de la consulta en las leyes secundarias del sector energético, como una victoria excepcional, en donde a pesar de no haber un marco general para la consulta previa, se logra poner en tres leyes, la obligación del gobierno para llevar a cabo este tipo de procedimientos.

2.1. Del Convenio 107 a las leyes sectoriales.

En esta sección se delinea el camino que ha seguido el tema de la incorporación de los pueblos indígenas en la vida política desde la década de los cincuenta hasta el año de 2014.

Desde ámbito internacional destacan tres referentes en el tema de participación indígena, los cuales explicaremos de los referentes más antiguos a los más nuevos: el primero en el contexto de la Organización Internacional del Trabajo; el segundo, desde la Organización de las Naciones Unidas; el tercero, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

a) Consulta en el ámbito internacional

Aunque el tema de la inclusión de las comunidades indígenas tiene su principal referente en los Convenios 107 y 169 de la Organización Mundial del Trabajo (en adelante OIT), desde hace más de 90 años que la organización se ha interesado en los temas de las

⁵ La diferencia radica en que mientras la juridificación refiere al proceso de “apropiación de un derecho de una situación anteriormente no prevista en las normas”, la judicialización es el “incremento de los recursos a los tribunales” (Melé, 2014: 19).

poblaciones indígenas y aborígenes en países independientes y dependientes (Rens 1961; Beaglehole 1953).

El Convenio 107 Sobre la población Indígena y Tribal⁶ (en adelante Convenio 107) fue el primer convenio que contempló la incorporación de las poblaciones indígenas a la vida social, económica y política, ya que en su preámbulo estipuló:

“Considerando que es deseable, tanto desde el punto de vista humanitario como por el propio interés de los países interesados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esas poblaciones ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que les han impedido hasta el presente participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de que forman parte” (“Convention C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)” s/f).

Así, la inclusión se relacionaba con la idea de mejorar la calidad de vida de los indígenas partiendo del supuesto de que no eran parte del progreso, ni de la colectividad nacional. Lo anterior refleja dos premisas importantes: la idea de que los pueblos indígenas se situaban en un grado tal de vulnerabilidad que había que defenderlos en aras de que pudieran ser parte del progreso y se constituyeron como un grupo aparte de “lo nacional”. Estas ideas formaran parte de un tipo específico de defensa de los pueblos y comunidades indígenas que pueden ser catalogadas como paternalistas, en tanto “los otros” debían ser defendidos e incorporados en el progreso y la vida “nacional”.

El Convenio 107 también contempló la necesidad de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas y tribales cuando se quisiera desplazarlos, cambiar sus valores y/o sus instituciones (Artículos 4 y 12 “Convention C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)” s/f); asimismo, considera la inclusión de dichos sujetos en el ámbito político (Artículo 5 “Convention C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)” s/f).

En el año de 1989, tras una revisión y actualización fundada en “que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas

⁶ Adoptado en 1957 y vigente a partir del 2 de junio de 1959 (“Convention C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)” s/f)

normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores”, el Convenio 169 Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales (en adelante Convenio 169) remplazó al Convenio 107 (Preámbulo, “C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)” 1996).

Sobre este convenio profundizaremos más por dos razones: la primera, porque México es parte⁷; la segunda, porque establece por primera vez la consulta a los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

El convenio se estructura en un preámbulo y diez partes que agrupan un conjunto de 44 artículos, de los cuales los que hacen referencia al tema de la consulta son: 6, 15, 17, 22, 27, 28.

Tabla 2: Contenido del Convenio 169 de la OIT

Parte	Nombre	Artículos
I	Política General	1-12
II	Tierras	13-19
III	Contratación y Condiciones de Empleo	20
IV	Formación Profesional, Artesanía e Industria Rurales	21-23
V	Seguridad Social y Salud	24-25
VI	Educación y Medios de Comunicación	26-31
VII	Contactos y Cooperación a través de las Fronteras	32
VIII	Administración	33
IX	Disposiciones Generales	34-35
X	Disposiciones Finales	36-44

Fuente 3: Elaboración Propia con base en el Convenio. Consultado en: (“C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)” 1996). Las negritas refieren apartados con temas de consulta.

Los temas relacionados con la obligación para llevar a cabo consultas son:

⁷ A pesar de que México firma el convenio el 5 de septiembre de 1990, con base en el artículo 38 sobre la fecha de entrada en vigor la cual corresponde a 12 meses después de la ratificación por parte del Estado, entra en vigor el 5 de septiembre de 1991 (International Labor Organization 2016).

- 1) Medidas legislativas o administrativas que afecten directamente a los pueblos (artículo 6).
- 2) Recursos naturales en territorio de las poblaciones indígenas (artículo 15).
- 3) Enajenación o transmisión de tierras fuera de la comunidad (artículo 17).
- 4) Programas especiales de formación profesional (artículo 22).
- 5) Normas mínimas referentes a instituciones y medios educativos (artículo 27).
- 6) Medidas para lograr que los niños reciban educación en su lengua indígena o en la lengua de mayor uso por su comunidad. (artículo 28).

Sobre el procedimiento de consulta se menciona que éstos deben de cumplir con dos características principales: ser apropiados y de buena fe. En donde el primer requisito se refiere a tomar en cuenta a las instituciones representativas y las circunstancias específicas de cada comunidad, y el segundo a que no haya coerción o manipulación para encaminar la decisión hacia lo más favorable para las empresas o el gobierno.

En los casos de consultas relacionadas con los recursos naturales y los desplazamientos de las comunidades, además se deben de cumplir: para el caso de las consultas realizadas en el marco de la industria extractiva, es indispensable que los procedimientos de consulta ocurran antes de que se otorguen permisos o se comiencen las actividades de exploración o extracción (característica de previa)⁸; para los supuestos de desplazamiento de las comunidades, los Estados deberán obtener el consentimiento de las comunidades.

Sobre el supuesto de desplazamiento cabe mencionar que las causas que provoquen el desplazamiento de las comunidades deben de ser excepcionales y el consentimiento tiene

⁸ Quizás esta característica ha sido de las más emblemáticas porque se constituyó como un referente para hablar de consulta indígena con la frase de “consulta previa, libre e informada” o en su forma resumida “consulta previa”. Nosotros preferimos los vocablos “consulta indígena” para referirnos a este tipo de procedimientos, ya que consideramos que al haber casos en los que este requisito no se cumple, es más apropiado hablar de consulta indígena en contraposición con consulta previa.

que otorgarse de forma libre y con pleno conocimiento de las causas que provocan el traslado; siempre con la garantía de regresar a sus tierras o a que se les proporcionen tierras que en calidad y estado jurídico sean iguales de las que ocupaban antes del desplazamiento o recibir una indemnización. Cuando las comunidades no otorguen consentimiento, se debe garantizar que el desplazamiento se haga con base en los procedimientos establecidos en la legislación nacional (Artículo 16 “C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)” 1996).

Sobre los requisitos que se deben de cumplir en el procedimiento de consulta vale la pena mencionar que según la OIT la consulta debe de (International Labor Organization 2013, 13):

- 1) Ser formal, tomando en cuenta que el mero procedimiento no satisface los requisitos en el Convenio.
- 2) Ser un diálogo genuino entre el gobierno y las comunidades, con las características predominantes de la comunicación y entendimiento mutuo, en dónde la exposición de la información no satisface los criterios dispuestos en el convenio.
- 3) Darse en el marco del respeto y la buena fe.
- 4) Tener el objetivo de lograr un acuerdo en común o el consentimiento, considerando que la búsqueda del consentimiento no conlleva un derecho de veto.
- 5) Ser implementada mediante procedimientos adecuados a nivel nacional.
- 6) Ser realizadas mediante las instituciones representativas de los pueblos indígenas.

La consulta para el Convenio 169 de la OIT refiere a un procedimiento de buena fe, llevado a cabo en modalidades conforme a las instituciones y el contexto cultural de los indígenas, con el objetivo principal de crear un espacio de dialogo entre el Estado y las comunidades para concertar acuerdos o lograr el consentimiento con respecto a: medidas legislativas o administrativas que afecten directamente a los pueblos; el uso, manejo o administración de los recursos naturales en territorio de las poblaciones indígenas; cuando se hable sobre la enajenación o transmisión de tierras fuera de la comunidad; cuando surja la

necesidad de implementar y diseñar programas especiales de formación profesional; cuando se requieran normas mínimas referentes a instituciones y medios educativos; y cuando se requieran medidas para lograr que los niños reciban educación en su lengua indígena o en la lengua de mayor uso por su comunidad.

Desde el enfoque de la OIT, la consulta puede ser considerada como un instrumento híbrido de la democracia porque plantea la participación tanto por medio de la representación como de la deliberación, lo cual supone dos tipos distintos de involucrarse en la toma de decisiones: una directa y una indirecta. Así, este instrumento fomenta la creación de espacios deliberativos entre las comunidades y los gobiernos; por otro, establece que se debe hacer mediante los órganos representativos de las comunidades.

Las relaciones en el marco de la consulta involucran a dos actores principales, gobierno y comunidades, con lo cual se obvia el papel de las empresas. Esta observación podría ser una de las principales fallas del Convenio, ya que, aunque el derecho internacional público se enfoca en regular las obligaciones de los Estados, bien podría haber dado pauta alguna con respecto a las relaciones tripartitas entre gobierno-empresa-comunidad.

El convenio 169 de la OIT es un referente obligado porque establece los requisitos y características mínimos para llevar a cabo el procedimiento de la consulta indígena, pero es pertinente mencionar que el objetivo de llevar a cabo dichos procedimientos está encaminada a establecer la obligación de los Estados parte para garantizar, reconocer y vigilar el cumplimiento de los derechos de propiedad y en última instancia, de la vida de las comunidades indígenas.

Además del Convenio 107 y el 169, existe la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) cuyos temas polémicos fueron los relacionados con la autodeterminación y la propiedad de las tierras. (“Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas | Indigenous Peoples ES” s/f).

La Declaración prevé en diversos artículos, tanto el tema de la participación como el de la consulta, en una amplia gama de actividades relacionadas con la vida social, política y económica. Sobre la primera, se menciona el “derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos” (artículo 18, Organización de las

Naciones Unidas, 2007) y la obligación del Estado para establecer “los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernen” (artículo 41 Organización de Naciones Unidas 2007). De la segunda se hace mención en los artículos 15, 17, 19, 30, 32, 36 y 38 (ver tabla a continuación). La Declaración es novedosa en cuanto a que establece ciertas pautas sobre el consentimiento en los artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32 (ver tabla a continuación).

Tabla 3: Disposiciones relacionadas con el tema de consulta y participación indígena en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Artículo	Contenido	Tema
10	Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.	Desplazamiento de sus tierras
11	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, objetos, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales e interpretativas y literaturas.</p> <p>2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.</p>	Tradiciones y costumbres culturales; bienes culturales, intelectuales, religiosos, y espirituales
15	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación y la información pública.</p> <p>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.</p>	Reflejo de existencia en la vida pública; relaciones entre los pueblos y los demás sectores de la sociedad

17	<p>1. Los individuos y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.</p> <p>2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación de los niños, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social de los niños, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para empoderarlos.</p> <p>3. Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo y, entre otras cosas, de empleo o salario.</p>	Derecho laboral
18	<p>Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.</p>	Participación en la toma de decisiones en las cuestiones que les afecten sus derechos y mantenimiento de las instituciones propias en la adopción de decisiones
19	<p>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.</p>	Consulta antes de la aplicación de medidas legislativas, administrativas
28	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.</p> <p>2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada</p>	Derecho de reparación e indemnización por las tierras, territorios y recursos poseído, ocupado o utilizado en caso de confiscación, toma, ocupación, utilización o daños.

29	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.</p> <p>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.</p> <p>3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para asegurar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.</p>	<p>Conservación y Protección del Medio Ambiente, la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos. Salud de los pueblos.</p>
30	<p>1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado.</p> <p>2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones representativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.</p>	<p>Actividades Militares</p>
32	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.</p> <p>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.</p> <p>3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.</p>	<p>Desarrollo, Utilización de Tierras o Territorios y Recursos, Consultas en los casos de aprobación de proyectos que afecten sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente con desarrollo, utilización y explotación de recursos minerales, hídricos y de otro tipo.</p>

32	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.</p> <p>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.</p> <p>3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.</p>	Desarrollo, Utilización de Tierras o Territorios y Recursos, Consultas en los casos de aprobación de proyectos que afecten sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente con desarrollo, utilización y explotación de recursos minerales, hídrico
36	<p>1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras.</p> <p>2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y asegurar la aplicación de este derecho.</p>	Relaciones internacionales
38	Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.	Medidas para alcanzar los fines de la Declaración
41	Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.	Medios para asegurar la participación de los pueblos indígenas.

Fuente 4: Elaboración Propia con base en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Como podemos ver, la Declaración se integra a la tendencia de reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a intervenir en los asuntos públicos partiendo del supuesto de la afectación a sus intereses. Al igual que el Convenio 169 de la OIT, se considera

como un punto de partida importante el reconocimiento de un derecho privilegiado de los pueblos y comunidades al territorio, y los recursos naturales, del cual deriva la obligación del Estado por implementar las medidas que se consideren necesarias para garantizar la participación de los pueblos en la toma de decisiones.

Una aportación importante de la Declaración es la incorporación del tema militar, ya que como se expone en el artículo 30, no se pueden instaurar bases militares en territorio de pueblos indígenas sin la previa consulta y consentimiento de los mismos. Así, aunados a los supuestos de la consulta en los casos de medidas legislativas y administrativas (los cuales también contempla la declaración), y los supuestos de proyectos de infraestructura en los territorios de las comunidades indígenas, el tema las actividades y construcciones de carácter militar adquieren relevancia.

Para concluir lo relacionado con los instrumentos internacionales, cabe mencionar que México forma parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos desde 1981(Organización de Estados Americanos s/f).

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos aún no se tiene un instrumento que hable específicamente sobre los derechos de pueblos y comunidades indígenas, pero se encuentran trabajando para llenar el vacío que esto supone (Organización de Estados Americanos 2009a)⁹. Los mecanismos para la protección de derechos humanos del Sistema Interamericano son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales han sido activas en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas (Organización de Estados Americanos 2009b).

Específicamente en el caso de la consulta, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha vinculado el tema con los derechos políticos en el marco del artículo 23¹⁰ de la

⁹ Actualmente se encuentra en negociación la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos indígenas, se puede encontrar más información en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/pueblos_indigenas_estado_negociacion.asp

¹⁰ El artículo 23 versa sobre los derechos políticos y a la letra dice:
“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) en lo que se refiere a la participación en los asuntos públicos cuando se discutan los planes de desarrollo, inversión, exploración o extracción en el territorio de las comunidades (Organización de los Estados Americanos 2013, 68).

Los supuestos que dan pie a la elaboración de consultas a los pueblos indígenas son similares a los de los instrumentos internacionales anteriormente explicados (Convenio 169 y Declaración de la ONU): exploración y extracción de recursos en territorios de los pueblos indígenas, desplazamiento; planes de desarrollo e inversión; tierras en proceso de reivindicación (Organización de los Estados Americanos 2013, 68–71).

Con base en el avance de la instrumentación internacional sobre la materia (Participación y consulta) damos cuenta que tanto en el ámbito internacional universal (ONU, OIT) como en el regional (OEA) que tanto el tema de los derechos indígenas, como el debate específico de la consulta y participación indígenas, han sido incorporados, primero en el debate, y posteriormente en los instrumentos de protección de derechos humanos. Además, los tres instrumentos definen un set de reglas que delimitan: los supuestos en los que se debe de llevar a cabo la consulta como un proceso de inclusión y efectiva participación de las comunidades; los elementos esenciales en torno al procedimiento; la diferencia entre consulta y consentimiento, reconociendo que hay supuestos en los cuales el consentimiento es un requisito de validez en la acción pública (no se puede llevar a cabo legalmente un plan, proyecto o programa sin el consentimiento de las comunidades).

b) Consulta en el ámbito nacional.

El objetivo de esta sección es evidenciar la incorporación de la participación indígena, por medio de la instrumentación de la consulta considerando dos respuestas ante el vacío sobre el tema: la creación de un marco general de consulta; y la incorporación del instrumento de forma sectorizada.

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

Actualmente en México no se cuenta con una ley general de consulta, específicamente para el caso de los pueblos y comunidades indígenas. Lo anterior no significa que no haya habido intentos, ya que existen dos referentes importantes: las iniciativas presentadas en el Congreso de la Unión y el Sistema de Consulta Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (en adelante, sistema de consulta de la CDI).

Por un lado, se encontró que han habido al menos 5 intentos por llevar a cabo la integración de un marco general de consulta indígena, por medio de una Ley General, el primero en 2008, después en 2014 y finalmente en 2015¹¹.

Ilustración 3: Iniciativas en el Congreso para la Creación de un Marco General para la Consulta Indígena en México



Fuente 5: Elaboración propia con información del SIL: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

Por otro, en el año de 2003 se consolida el primer marco general de consulta indígena en México a partir de la publicación de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la previsión relacionada con el Sistema de Consulta Indígena.

Según la CDI, el fundamento para llevar a cabo los procedimientos de consulta se relaciona con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) y el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (en adelante, SPDDN) en el marco de la Consulta popular y la Ley de Planeación (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2005, 5). Aunque, efectivamente, el

¹¹ Se realizó la búsqueda mediante el Sistema de Información Legislativa del Congreso de la Unión, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>, los resultados contemplan la iniciativa de la Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual nunca vio la luz al sobreponerse la Ley de la CDI.

SPDDN habla de la participación de la población en la planeación del desarrollo nacional, vale la pena remarcar que es hasta la incorporación del artículo 2º en la reforma de 2001 que se contempla específicamente el tema indígena en relación con los procedimientos de participación y consulta.

Con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) el 14 de agosto de 2001 se establece en el artículo 2º, apartado b, fracción IX de la CPEUM, la obligación para llevar a cabo consultas “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” (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* 1917).

Considerar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes de desarrollo en los tres niveles de gobierno evidencia el intento por incorporar en la planeación supone la participación desde un ámbito político en donde los indígenas pueden ser parte en la planeación, no así en casos de construcción de infraestructura. En congruencia con lo anterior, La ley de la CDI establece tres facultades relacionadas con la consulta, en las que se puede ver como el espíritu constitucional se amplía para considerar las consultas en general cuando se trate de temas indígenas, así, la CDI tiene las facultades para:

- ↳ Llevar a cabo consultas en torno a los planes, programas y proyectos que las agencias de gobierno desarrollen en materia indígena (Fracción I, Artículo 2, *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* 2003),
- ↳ Para llevar a cabo tareas de (Fracción III, Artículo 2 *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* 2003):
 - Colaboración con las agencias federales quienes tienen la obligación de consultar a la CDI, en los casos que se desee llevar a cabo políticas y acciones que se relacionen con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas
 - Coordinación, con los distintos niveles de gobierno
 - Interlocución con los pueblos y comunidades indígenas

- Concertación con los sectores sociales y privados.
- ↳ Para diseñar y operar el sistema de consulta y participación indígena en el marco del Consejo Consultivo de la CDI (Fracción IX, artículo 2 Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2003).
- ↳ Establecer las bases para la integración y operación de un sistema de información y consulta indígena para la mayor participación de los pueblos y comunidades, autoridades e instituciones representativos de éstos (fracción XVI, artículo 2 Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2003).

Las facultades antes mencionadas presentan problemas, pues la consulta se referirá solo en torno a la materia indígena, resultando ambigua la participación de los pueblos cuando se traten de materias que les afecten, pero no se consideren propiamente materia indígena; pero también tienen la cualidad de asignar claramente a una autoridad el papel mediador, planificador y para sistematizar la consulta.

Con base en los documentos de la CDI, específicamente el Reglamento Interno del Consejo Consultivo, es importante distinguir dos términos: consulta y sistema de consulta. El primer término se refiere a la “interlocución y diálogo entre la Comisión y los pueblos y comunidades indígenas por medio de sus instancias de representación y participación para la formulación, ejecución y evaluación de planes y programas de desarrollo”; el segundo se refiere al “proceso que promueve, enriquece, registra, reintegra y da seguimiento a la información generada en la consulta” (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2005, 36).

Para la CDI, la consulta refiere a un espacio de comunicación entre la autoridad y los pueblos y comunidades, mientras que el sistema de consulta es el mecanismo por el cual se promueve, se sistematiza y se da seguimiento a las consultas.

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”(Protocolo de la

CDI) (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013) es el documento base para llevar a cabo los procedimientos de consulta indígena en el sistema de la CDI en el cual se proponen tanto los principios que deben regir la consulta, como las fases del procedimiento para su desarrollo.

A continuación, explicamos algunos elementos importantes del Protocolo de la CDI, discriminando aquellos que mencionamos en la sección anterior en lo relacionado con el Convenio 169¹², ya que al estar basado en ellos, no queremos duplicar la información contenida sino agregar las novedades pensadas por la CDI.

La primera novedad del Protocolo de la CDI es que reconoce la consulta como un derecho humano y colectivo de carácter procedimental cuyo desempeño bien hecho conlleva la prevención y resolución de conflictos de intereses en el marco de proyectos de desarrollo inclusivos y respetuosos (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 17). Lo anterior resulta problemático porque supone en términos dicotómicos la implementación de la consulta (si se hace bien, se previene el conflicto y si se hace mal, se genera o enfatiza el mismo) y excluye la posibilidad de pensar que una buena implementación puede resultar en el aumento o generación de conflictividad y una mala implementación puede llevar a la generación de espacios productivos de dialogo entre actores.

Como se ha visto en los últimos años, aunque se lleve a cabo el procedimiento de consulta la conflictividad persiste¹³, entonces, se podría pensar que la consulta no fue implementada correctamente; por lo que resulta importante partir de una cuestión esencial: definir cuáles son los factores que determinan que una consulta se considere como exitosa ¿es el hecho de llevar a buen término la consulta?, ¿es haber cumplido con los objetivos propuestos al inicio?, ¿es el logro del consenso o del consentimiento?, etc..

¹² La CDI retoma que la consulta indígena es un diálogo, entre Estados y Comunidades, basado en los principios de buena fe y con el objetivo de llegar a acuerdos y en su caso, lograr el consentimiento de los pueblos y comunidades consultados.

¹³Que es el caso específico al cual hacemos referencia en el capítulo 3, sobre el conflicto en el Istmo de Tehuantepec como consecuencia del desarrollo de parques eólicos en la región. Estas situaciones quedarán más claras en la siguiente sección, en donde veremos la consulta como un objeto en disputa.

La segunda novedad del Protocolo de la CDI, refiere a la estratificación de los niveles de participación al cual pueden acceder los pueblos indígenas para lograr el objetivo de la consulta, los cuales son tres: un primer nivel se relaciona con el derecho abstracto, la participación como derecho de toda la población indígena en el país; un segundo nivel que enfatiza la participación como consecuencia de una afectación directa y por tanto la necesidad de llevar a cabo procedimientos de consulta; un tercer nivel, en donde se requiere el consentimiento, dado el grado de afectación de las comunidades (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 17). Al igual que en los supuestos establecidos en el Convenio 169 de la OIT, el consentimiento es indispensable cuando el proyecto implica en sus territorios: el traslado de los pueblos; el almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos; un impacto mayor; extracción de recursos naturales con impactos significativos¹⁴ (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 17).

La tercera novedad del Protocolo de la CDI se relaciona con la sistematización de las condiciones necesarias para llevar a cabo los procedimientos de consulta, y la concretización éste derecho, específicamente en lo relacionado con la clarificación de los conceptos de previo, libre, buena fe, informada. A continuación, presentamos una tabla que resume de mejor manera el contenido de estas condiciones.

¹⁴ El Protocolo de la CDI alude a Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para decir que se refieren a las “actividades de extracción de recursos que amenacen u ocasionen: pérdida de territorios y tierra tradicional; desalojo; migración; posible reasentamiento; agotamiento de los recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; destrucción y contaminación del ambiente tradicional; desorganización social y comunitaria; negativos impactos sanitarios y nutricionales de larga duración; abuso o violencia.(Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 18).

Tabla 4: Condiciones para la Consulta según la CDI

Condición	Explicación
Previa	El referente es el inicio de las medidas, autorizaciones, concesiones, permisos o acciones que se pretenden impulsar.
Libre	Definida en torno a la ausencia de coerción e intimidación. Se refiere a las condiciones de libre participación y seguridad.
Sujetos de consulta	La consulta se debe dirigir a las personas impactadas (directa o indirectamente, positiva o negativamente) o a sus representantes legítimos (con base en procedimientos internos de elección y toma de decisiones, con garantía de inclusión de mujeres y niños).
Buena fe	Se refiere a la obligación del Estado para llevar a cabo la consulta en un entorno de confianza, la intención de tomar en cuenta a los pueblos y de llegar a acuerdos. Refiere a la ausencia de engaños, información sesgada o parcial.
Procedimientos adecuados y metodologías culturalmente pertinentes	Realizar una fase previa de acuerdos en las que se consensua entre el Estado y la comunidad (población consultada) la metodología para que ésta sea acorde a las condiciones y contextos culturales específicos de las comunidades.
Decisiones con pleno conocimiento de causa. (Informada)	Obligación para proveer información necesaria, imparcial y profesional. Al menos se deben de explicar temas de impacto social, cultural, ambiental y de género y participación de beneficios.
Búsqueda de acuerdos o consentimiento	Se debe de buscar el acuerdo de las partes, y en los casos en los que así se requiera el consentimiento que deberá de ser otorgado de forma libre, previa e informada.

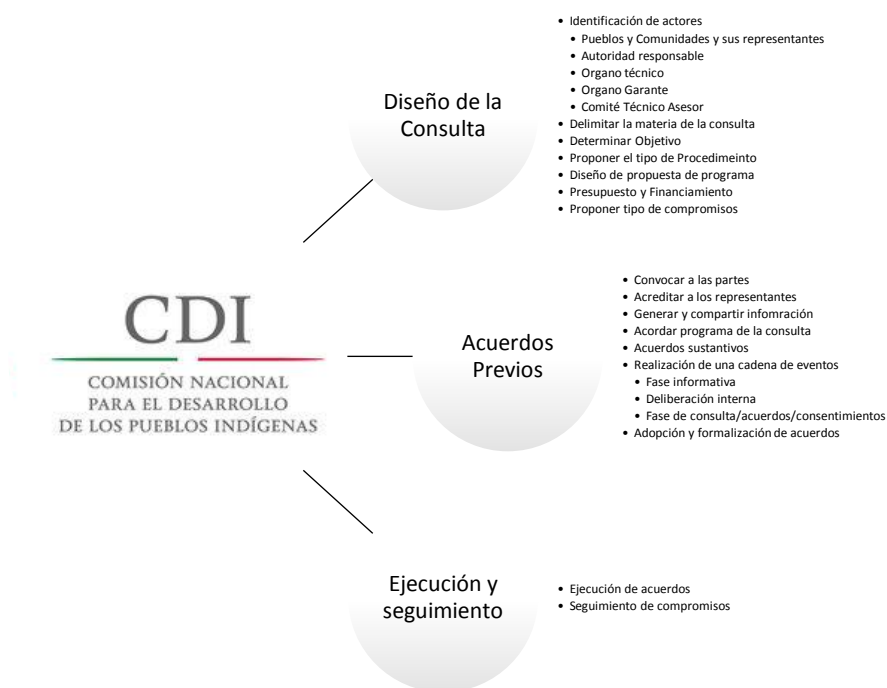
Fuente 6: Elaboración propia con datos de la CDI contenidos en el Protocolo.

Como vemos en la tabla anterior, el Protocolo de la CDI ahonda más en las condiciones básicas para llevar a cabo los procedimientos de consulta en pueblos indígenas, con los cuales queda claro que: el carácter de previo refiere, además de la consulta, al consentimiento; que también se debe de considerar a los sujetos con afectaciones positivas, no solo los que tengan impactos negativos; finalmente, que la consulta debe de contemplar una fase preliminar en la cual se consensan las formas de llevar a cabo la consulta.

El planteamiento de esta fase preliminar resulta interesante por dos aspectos: primero, porque contribuye a la creación de un ambiente de confianza en donde las reglas del juego se establecen concertadamente; segundo, porque reconoce la importancia de considerar la metodología que corresponda a las condiciones específicas de las comunidades, lo cual enfatiza la importancia de considerar el contexto en los procedimientos.

El Protocolo de la CDI propone un procedimiento genérico para la elaboración de consultas (ver ilustración siguiente), lo cual genera cierta certidumbre respecto a cómo se debe llevar a cabo la consulta desde la administración pública. Lo anterior no se debe confundir con la concertación de reglas con la comunidad, ya que mientras el primero delimita el estándar para la autoridad, el segundo refiere a la operación de la consulta en cada caso concreto.

Ilustración 4: Procedimiento de Consulta según la CDI



Fuente 7: Elaboración Propia con información del Protocolo (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 22–56)

El primer paso en el Diseño de la Consulta es la definición de actores claves para el proceso, los cuales serán:

- Pueblos y Comunidades indígenas y Representantes¹⁵ (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 27–30), que son los sujetos con el derecho

¹⁵ Vale la pena remarcar que alrededor de la definición de pueblos y comunidades indígenas aún hay un debate pendiente, ya que hay una vasta diversidad de criterios para diferenciar lo que significa el adjetivo de indígena (Véase Martínez Cobo 1983; Beller Taboada et al. 1994), y aunque nosotros no ahondamos en esta discusión, vale la pena mencionar que la CDI reconoce que hay ciertas características que reconocen a los pueblos y comunidades indígenas del resto de la población, tales como: conciencia de su identidad, continuidad histórica con sociedades pre coloniales, experiencia

a ser consultados con base en los criterios de “amplitud social y/o territorial del impacto previsible de la medida” (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 27). Es importante mencionar que en la identificación de estos actores se distingue pueblo de comunidad, entendiendo la primera como la descendencia de las poblaciones que habitaban el territorio del país al iniciarse la colonización las cuales conservan total o parcialmente sus propias instituciones (sociales, políticas, culturales, políticas); y la segunda, como la unidad social, económica y cultural que se asienta en un territorio, y reconoce autoridades propias conforme a sus usos y costumbres (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 27).

- Autoridad responsable como aquella instancia gubernamental que emitirá la medida administrativa, legislativa o quiere desarrollar algún proyecto que afecte a los pueblos y comunidades y por lo tanto resulta en la obligada a consultar a los pueblos (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 30).
- El órgano técnico como el encargado de la asistencia técnica y metodológica para la implementación de la consulta, la cual en el ámbito federal, es la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 32).
- El órgano garante como aquel órgano que acompaña el proceso como observador con el objetivo de dar fe y legalidad, actuar como mediador, nivelar asimetrías. Se

común de opresión y colonialismo, ocupación de territorios específicos o fuerte vínculo con ellos, sistemas sociales, económicos y políticos distintivos, lengua, cultura y creencias diferentes, determinación de mantener y reproducir entornos e identidades distintivas.(Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 28).

propone a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o las Comisiones Estatales (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 33)

- Un comité técnico asesor cuya función principal es la de planear, diseñar, operar y dar seguimiento a la consulta. El objetivo es formar órganos multipartes (gobierno, indígenas, academia, organizaciones) para garantizar la legitimidad del proceso (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2013, 33–34).

Las consultas elaboradas por la CDI se han dado en diferentes escalas geográficas (regionales, estatales y nacionales) y vale la pena remarcar que ninguna ha sido en el marco de proyectos de infraestructura, para ver más detalle sobre las consultas citadas por la CDI ver Anexo I. Hasta el año de 2013, en el Sistema de Consulta de la CDI se han realizado más de 30 consultas cuyos temas agrupan: armonización legislativa, planes y programas de desarrollo, generación de política pública, protección y reproducción cultural y protección de recursos naturales (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, s/f).

El Protocolo de la CDI tiene como principales aportaciones: sistematizar un procedimiento con reglas y definiciones claras sobre cada etapa; identificar a los principales actores involucrados; considerar el contexto tanto en las metodologías como en la implementación de la consulta. Es decir que, en comparación con el Convenio 169, podemos ver de forma más concreta la posibilidad de ejecución del derecho de las comunidades y pueblos indígenas a ser consultadas.

Tanto la publicación de la Ley de la CDI (y la consecuente creación de la CDI), como el desarrollo del Protocolo de la CDI son un paso importante en la institucionalización de la participación indígena porque ayudan a establecer de forma sistemática las reglas bajo las cuales se rigen las relaciones entre las agencias de gobierno y las comunidades y pueblos indígenas; asimismo materializa en la administración pública un ente responsable de los procedimientos de consulta (la CDI). Es decir, se da cuenta del establecimiento de las reglas y autoridades para el tema específico de la consulta.

Aunque sigue siendo un proceso enfocado en las relaciones gobierno-indígenas, al hablar de espacios de concertación entre los sectores social y privado, se puede dar cuenta de una nueva configuración de espacios de diálogos tripartitas gobierno-indígenas-privados.

En el ámbito nacional es importante mencionar el caso de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados¹⁶ porque establece la obligación de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) para establecer “los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de OGMs” (párrafo tercero, artículo 108).

El planteamiento de la LBOGM establece la obligación para otra autoridad, además de la CDI para llevar a cabo procedimientos de consulta en los casos específicos de liberación de OGMs, lo cual a la luz de lo expuesto sobre el Protocolo de la CDI significaría que la CIBIOGEM y la CDI tendrían que colaborar para el desarrollo de los procedimientos de consulta.

En conclusión, aunque México cuente con un marco general de consulta en el contexto de la CDI, y se hayan llevado a cabo iniciativas para leyes generales sobre la consulta indígena, y se hayan materializado esfuerzos sectorizados, aún es un tema pendiente en el ámbito formal federal, dado que no hay una ley que articule todos estos esfuerzos.

Como veremos en la siguiente sección, estas áreas de oportunidad (o lagunas) han dado pie a que haya conflictos entre comunidades, gobierno y empresas; lo cual ha resultado en la defensa, por vías judiciales o administrativas, en donde el medio es la implementación de la consulta y el fin es la defensa de los recursos o el territorio.

2.2. La consulta como objeto de disputa: Comunidades VS el Estado.

En esta sección se explican los conflictos que se han suscitado en el marco de dos principales vías de actuación: la administrativa y la judicial. Lo anterior resulta relevante para hacer evidentes los vacíos en el aspecto formal que han contribuido a la generación de conflictos entre el gobierno, las comunidades y las empresas.

¹⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2005.

En el primer apartado se exponen los casos que han sido judicializados a propósito de la consulta previa. En la segunda parte se expone un resumen de los casos que han llevado a la emisión de Recomendaciones en materia de derechos humanos y que han girado en torno a la disputa por el derecho a consulta de las comunidades indígenas.

a)Ámbito Jurisdiccional.

Para el desarrollo de esta sección tomamos como base las tesis que se han elaborado como consecuencia de procesos judiciales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y los cuales dan luz sobre la evolución de la implementación de la consulta previa en el ámbito jurisdiccional. Así, el objetivo es dar cuenta de los elementos que aporta la judicialización de los conflictos en el proceso de institucionalización de la consulta indígena en México.

Para la delimitación de los casos que a continuación se enlistan se realizó una búsqueda general en el semanario judicial de la federación bajo el criterio de “indígena”, lo cual arrojó un total de 22 criterios, 13 se relacionan directa o indirectamente con el tema de participación y consulta indígena (ver anexo III). La selección final, refiere exclusivamente criterios de la corte que se relacionan directamente con el tema de consulta.

Valdría la pena hacer un análisis más a fondo sobre el conjunto de las 13 sentencias de los casos que resultaron en criterios de la SCJN sobre el tema de consulta y participación, ya que se evidencia el camino que ha seguido la configuración de los indígenas (tanto en su esfera individual como colectiva) como sujetos de derecho con interés jurídico propio. Para efectos de la presente investigación nos enfocamos en tres sentencias:

- Amparo en revisión 781/2011; relacionado con el Fideicomiso Barrancas del Cobre.
- Amparo en revisión 631/2012, sobre la construcción del Acueducto Independencia.
- Amparo en revisión 499/2015 y Amparo en revisión 500/2015; en relación con los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) en el caso específico de la soya.

Como se mencionó, la selección de estas sentencias reside en el hecho de que constituyen un vínculo directo entre la aplicación/no aplicación de la consulta y los conflictos entre comunidades, empresas y gobierno. A continuación, hacemos una breve exposición de los aspectos relevantes de cada caso, partiendo del más antiguo al más nuevo, para dejar claro

el proceso por el cual se ha ido esclareciendo el procedimiento para llevar a cabo consultas indígenas y los elementos que porta el proceso de judicialización de la consulta.

El amparo en revisión 781/2011 refiere el conflicto suscitado por la autorización y posterior firma del Fideicomiso Barrancas del Cobre en el Estado de Chihuahua, cuyo objetivo era la promoción del desarrollo económico y cultural de la región Tarahumara. El centro del conflicto fue porque, además de que se firma del Fideicomiso, el proceso se desarrolla sin la participación de las comunidades indígenas que habitaban en la zona, así la SCJN analiza el caso con respecto a la omisión de un Consejo Consultivo, debido a que encuentra infundados los otros agravios elaborados.

Los aspecto que queremos enfatizar sobre esta sentencia es el argumento sobre la afectación como un elemento de vecindad (no de ubicación dentro de los límites del proyecto), la corte establece que “al ser una comunidad colindante con la zona donde se está realizando el desarrollo ecoturístico y la infraestructura del Plan y la creación del Consejo no deriva necesariamente de que en el lugar se asienten se construya infraestructura, sino deriva de la omisión de en consultar y otorgar participación a la comunidad indígena quejosa" (Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación 2012, 72). Así, vemos que el derecho de consulta no está determinado por la ubicación dentro del polígono del proyecto, sino que se debe de considerar más allá de la localización dentro de los terrenos del proyecto, la vecindad y consecuente afectación hacia las comunidades.

La sentencia sobre el amparo en revisión 631/2012 analiza el caso en contra de la resolución favorable de la Dirección General de Riesgo Ambiental de la Secretaría de Recursos Naturales para la construcción de infraestructura del proyecto conocido como Acueducto Independencia, promovido por representantes de una comunidad indígena en Sonora en el año de 2011; asimismo buscaban protegerse de la omisión de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección del Medio Ambiente en Sonora para llevar a cabo las labores de Inspección y Vigilancia.

Las cuestiones jurídicas que analiza la sentencia se enfocan en la pregunta sobre quiénes pueden promover este tipo de recursos, así como en la violación de la garantía de audiencia previa. Sobre el primer punto, la sentencia expone el problema sobre la identificación tanto de la cualidad indígena y determinó que “la autoconciencia o la auto

adscripción (..) es el criterio determinante para advertir quienes son personas indígenas o los pueblos indígenas”(Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2013b, 71) con lo cual excluyó todo argumento relacionado con la necesidad de tener que probar que una persona es indígena. También relacionado con este tema, la sentencia es clara con respecto a que aunque no se acreditó la calidad de autoridad representativa dentro de la comunidad indígena por parte de los promoventes, no es un impedimento ya que “el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, cuando se trate de derechos fundamentales, como el presente, implica permitir a cualquier integrante de una comunidad o grupo indígena instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente para la defensa de los derechos humanos colectivos” (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2013b, 88).

Otra novedad que se plantea en este caso es la diferencia entre consulta y consentimiento, sobre lo cual se dice

“esta Primera Sala estima conveniente resaltar la diferencia entre consulta y consentimiento, pues sin perjuicio del hecho de que todo proceso de consulta debe perseguir el objetivo del consentimiento, en algunos casos, puede que su ausencia no impida a las autoridades decretar las acciones correspondientes, lo cual dependerá del nivel de impacto que tendrá el funcionamiento u operatividad del Acueducto Independencia sobre la comunidad o grupo indígena, debiéndose ponderar los intereses sociales en juego” (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2013b, 124).

La diferencia entre consulta y consentimiento resulta fundamental, pues la primera no puede ser considerada como un derecho de veto de las comunidades frente al desarrollo de proyectos, por lo cual resulta fundamental llevar a cabo una ponderación de derechos. Esta cuestión podría enfatizar una disputa entre intereses de las comunidades, frente a los del desarrollo nacional y plantea la importancia de analizar con más detalle esta cuestión: ¿en realidad hay una divergencia entre los intereses de las comunidades frente a los planteados en los del desarrollo nacional?

Específicamente sobre el criterio que resulta de ésta sentencia, además de mencionar los estándares que ya hemos mencionado (previa, culturalmente adecuada, informada, y de buena fe) establece que “la consulta no depende de la demostración de la afectación real de

sus derechos, sino la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse, pues precisamente, uno de los objetivos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados” (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2013a). Lo anterior significa que se fortalece la idea de la consulta como un derecho preventivo: se debe llevar a cabo una consulta antes de causar la afectación.

Las últimas sentencias a las que nos referiremos, son las relacionadas con los amparos en revisión 499/2015 y 500/2015. Los expedientes fueron atraídos por la Suprema Corte y tratan el tema de la liberación de organismos genéticamente modificados, específicamente la soya. Por medio de este juicio, múltiples comunidades indígenas en los estados de San Luís Potosí, Tamaulipas y Veracruz, buscaban el amparo de la ley en contra de la emisión del permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada y en contra del dictamen emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

La relevancia de estos casos radica en el análisis sobre el concepto de impacto significativo, ya que se hace un primer esfuerzo por decir que tipo de situaciones pueden ser consideradas como tales. La delimitación de este tipo de conceptos resulta fundamental porque el etiquetar alguna acción como de impacto significativo o no se relaciona con el hecho de decir en qué casos se requiere hacer la consulta, así, la corte menciona que el derecho de consulta “no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida y entorno” (Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación 2016).

Lo anterior resulta fundamental ya que, si no, estaríamos frente a una situación que complica la gobernabilidad en tanto cada decisión tiene que pasar por el filtro de los pueblos y comunidades indígenas. En palabras de un entrevistado con experiencia sobre el tema de consulta y la evaluación de impactos sociales, la delimitación del impacto significativo es determinante para la decisión de llevar a cabo una consulta pues “si se requiriera CPLI¹⁷ en todos los casos, el gobierno sería inoperante” (Garza 2016).

¹⁷ Siglas que refieren al procedimietno de Consulta Previa Libre e Informada.

De los tres casos mencionados se derivaron 5 tesis fundamentales para el proceso de institucionalización de la participación indígena. A continuación, se muestra una tabla la lista de los criterios antes mencionados.

Tabla 5: Criterios de la Corte Relacionados con la Consulta Indígena

Número de Expediente	Asunto	Tesis relacionada	Rubro de la Tesis
781/2011 (Fideicomiso Barrancas del Cobre)	Amparo en Revisión	2a. XXXIII/2012 (10a.)	Comunidades Indígenas. La omisión de crear el Consejo Consultivo Regional a que se refiere el Decreto 409/96 IPO , Publicado en el Periódico Oficial de Chihuahua el 1º de enero de 1997, Viola los Principios de Legalidad y los de Participación y Consulta reconocidos en favor de aquellas.
631/2012 (Acueducto Independencia)	Amparo en Revisión	1a. CCXXXVI/2013(10a.)	Comunidades y Pueblos Indígenas. Todas las Autoridades , en el Ámbito de sus atribuciones , están obligadas a Consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.
499/2015 y 500/2015 (Soya Genéticamente modificada)	Amparos en Revisión	2a. XXVIII/2016(10a.)	Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser Consultados. La comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la Autoridad competente en la Materia
		2a. XXIX/2016(10a.)	Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser Consultados. Requisitos Esenciales para su cumplimiento
		2a. XXVII/2016(10a.)	Pueblos y Comunidades Indígenas. En su derecho a ser Consultados, El estándar de Impacto Significativo Constituye Elemento Esencial para que Proceda.

Fuente 8: elaboración propia con información extraída de la SCJN disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>

Los criterios emitidos por la corte aportaron al proceso de institucionalización de la participación indígena porque, congruente con lo dispuesto en el marco legal nacional, confirman a la CDI como autoridad competente; validan como estándares mínimos del procedimiento la buena fe, el carácter de previa, la pertinencia cultural, y la información; agregan; confirman la obligación de las autoridades para llevar a cabo procedimientos de consulta, lo cual resulta fundamental ante la falta de una ley general; se establece un vínculo entre la garantía de audiencia, el principio de legalidad y la participación y la consulta; y la obligación de las autoridades para considerar a las comunidades indígenas en los casos en los que se puedan afectar sus derechos e intereses.

De las aportaciones antes mencionadas, queremos resaltar las de la obligatoriedad de la consulta, la relación que se establece con la garantía de audiencia y el principio de legalidad y los casos en los que se debe de hacer la consulta.

La obligatoriedad de la consulta es importante porque el decir que la consulta es obligatoria para las autoridades en aras de proteger los intereses de los pueblos y comunidades indígenas es un gran paso que establece que las autoridades son responsables y deben estar atentas a salvaguardar el derecho a consulta.

Al ampliar el espectro a las “afectaciones” en lugar de solamente la “materia indígena”, se configura un nuevo tipo de participación en donde se relaciona, no solo el aspecto de planificación a la consulta, sino también el de implementación y desarrollo de proyectos de infraestructura, así, la consulta es obligatoria en cualquier acto que pueda afectar los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. A la luz de lo anterior, resulta esencial la relación con el principio de legalidad, ya que establece la pauta para que las autoridades tengan la responsabilidad de llevar a cabo los procedimientos de consulta, lo cual da un paso adelante con relación a la delimitación de las facultades de las autoridades gubernamentales en el ámbito mexicano y en consecuencia con el debilitamiento de su discrecionalidad.

La relación entre participación y consulta con la garantía de audiencia es importante porque relaciona el derecho de consulta como un derecho procedimental vinculado al actuar abstracto de las autoridades, en donde en cualquier caso que una autoridad emita un acto de autoridad, un individuo (o una colectividad) puede reclamar la violación a de su derecho de ser escuchado y tomado en cuenta.

La judicialización de los conflictos en torno a la consulta como un micro proceso de la institucionalización de la participación indígena evidencia, por un lado, que ante la falta de regulación en el tema, los actores aprovechan las áreas de oportunidad para llevar a cabo actividades omitiendo el desarrollo de procesos de consulta, y por otro lado, que dichas prácticas resultaron en conflictos cuyo objetivo es la defensa del territorio o de los recursos naturales que los pueblos o comunidades indígenas consideran propios, y los cuales reclamaran por la falta de implementación de consulta.

b) *Ámbito Administrativo.*

Actualmente en México existe una vía de reclamo para los ciudadanos, bajo la cual se puede acceder a la defensa de los derechos humanos desde el ámbito administrativo, en la cual, un ciudadano interpone una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para que ésta se pronuncie con respecto a la violación de derechos humanos por parte de alguna autoridad mexicana (Artículo 102, apartado B., primer párrafo *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* 1917).

La CNDH es un organismo autónomo desde 1992 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2016a), y lo primero que hay que mencionar es que las actividades de la CNDH son en el marco de las relaciones entre los ciudadanos y autoridades, no entre privados, ya que para reclamos por acciones entre particulares existen otros instrumentos y mecanismos a los cuales la ciudadanía puede acceder¹⁸.

Como consecuencia de las los asuntos analizados la CNDH emite recomendaciones con carácter público y no vinculatorio; asimismo puede elaborar denuncias y quejas ante otras autoridades (Artículo 102, apartado B., segundo párrafo *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* 1917).

La CNDH tiene disponibles en línea las recomendaciones que elabora (alrededor de 2600) por lo que se realizó una búsqueda¹⁹ que arrojó 58 registros referentes a asuntos bajo la temática de “indígena”. Solamente 3 registros estaban etiquetados bajo el tema de “consulta”. Las recomendaciones seleccionadas por referir el derecho de consulta como un derecho humano violado por las autoridades mexicanas son:

- 37/2012, sobre el Acueducto Independencia en el Estado de Sonora.
- 56/2012, en relación con los territorios en posesión del Pueblo Wixárika en Wirikuta.
- 23/2015, relativo a la liberación de organismos genéticamente modificados (Maíz) en los Estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas.
- 56/2016, concerniente a la construcción de la autopista Toluca- Naucalpan.

¹⁸ Por ejemplo, las demandas entre civiles.

¹⁹ Para ver más sobre esta búsqueda, ver el anexo II.

El primer caso surge con motivo de la investigación de oficio de la CNDH e investiga sobre tres aspectos: el incumplimiento para suspender la construcción de un proyecto denominado como "Acueducto Independencia" otorgada por un Juez de Distrito; la falta de implementación de políticas públicas para evitar los conflictos sociales; observar si hubo violación al derecho del debido proceso y de garantía de audiencia en relación específica con el derecho de consulta al Pueblo Yaqui y la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) elaborada con el propósito de la construcción del proyecto citado.

La recomendación relacionada con el Acueducto Independencia resulta relevante porque, además de ser el primer caso ante la CNDH en aportar a la argumentación jurídica los elementos clave para llevar a cabo de forma obligatoria los procedimientos de consulta, establece el derecho de audiencia en cualquier tipo de proceso, argumento con el cual vincula la necesidad de tomar en cuenta la consulta y el consentimiento en el procedimiento administrativo relacionado con la Manifestación de Impacto Ambiental.

La recomendación 56/2012 a petición de dos personas (cuyos nombres no aparece para proteger su información personal) en contra de las concesiones mineras en áreas consideradas como sagradas para el pueblo Wixárika; la CNDH decide ampliar el análisis a 5 aspectos sobre la violación de derechos humanos por parte de autoridades en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) en acciones u omisiones que resultaron en la falta de garantizar los derechos humanos del pueblo Wixárika y concluye que hubo violación de derechos humanos colectivos del pueblo Wixárika.

La recomendación es relevante en el proceso de institucionalización de la participación indígena ya que ayuda en la construcción de la argumentación jurídica para la aplicación de la consulta: es la primera recomendación que vincula la obligatoriedad de la consulta a partir del respeto a los derechos humanos en el espíritu de la reforma en derechos humanos de 2011, es decir en la aplicación de la defensa de derechos humanos mediante la integración del bloque de constitucionalidad.

Asimismo, dicha recomendación, relaciona por primera vez el territorio y la identidad cultural como un aspecto determinante de los pueblos indígenas, lo cual significa una interpretación protectora de los derechos de las comunidades en tanto amplía las afectaciones al ámbito espacial y cultural.

Algo verdaderamente sobresaliente de esta recomendación es la aplicación del concepto de retroactividad porque considera la revocación de las concesiones ya otorgadas en el territorio Wixárika; aunque esto podría verse como un aspecto positivo, plantea nuevas interrogantes en cuanto a la certidumbre de los proyectos ya realizados al abrir la puerta a la posibilidad de “echar para atrás” proyectos ya consolidados.

La recomendación 23/2015 versa sobre los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) en el caso específico de la soya. En este caso son asociaciones civiles (inicialmente son dos expedientes, los cuales la CNDH Decide acumular en uno) quienes denuncian las violaciones al derecho de medio ambiente sano, al trabajo, al desarrollo sustentable, a la alimentación y la consulta libre, previa e informada en agravio de diversas comunidades que habitan los estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas.

La relevancia de esta recomendación es que desarrolla específicamente la violación del derecho a la consulta libre, previa e informada; ya no lo hace mediante la argumentación sobre el derecho al debido proceso y la garantía de audiencia. Asimismo, enfatiza el hecho de que, aunque las autoridades no tengan asignada la facultad para llevar a cabo consultas, se puede interpretar a partir del artículo 1º constitucional la obligación para llevar a cabo la misma, sobre lo cual dice “No se puede soslayar, que de acuerdo a lo previsto en el artículo 1º Constitucional, “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos” contemplados en la Constitución e instrumentos internacionales, razón por la que se considera, que AR1 debió conducirse, de conformidad con lo establecido por este precepto”(Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2015, 37).

Si contextualizamos esta recomendación en relación al desarrollo del ámbito jurisdiccional, veremos que para esta época ya existía el criterio donde se asienta como vinculante para las autoridades mexicanas, la obligatoriedad para llevar a cabo consultas²⁰.

²⁰ Nos referimos al emitido mediante la tesis aislada 1ª. CCXXXVI/2013 (10ª.) publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en agosto de 2013.

En la recomendación 56/2016, emitida como consecuencia de la queja elaborada por los habitantes de la comunidad sobre la construcción de la Autopista Toluca-Naucaupan, se hace un análisis particularmente interesante al relacionar la falta de implementación del derecho de consulta con la violación del derecho a la propiedad colectiva; así, la consulta no es el objetivo, es un medio para conseguir algo más. La CNDH concluye que hubo violación de derechos de consulta por la emisión de la convocatoria para construir la autopista y por la expropiación de los terrenos a la comunidad para la construcción del proyecto.

La recomendación sobre la autopista Toluca-Naucaupan es la última que se ha realizado en torno al tema de la consulta y podemos claramente como todos los elementos hasta ahora mencionados se entrelazan para evidenciar el procedimiento de consulta en el sistema jurídico mexicano y su estrecha relación con la participación, ya que “para garantizar la participación efectiva, el Estado debe consultar a la comunidad susceptible de ser afectada” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2016b, 59); es decir, la construcción de la consulta como un instrumento de la participación.

El derecho colectivo de la propiedad es uno de los aspectos más relevantes de la recomendación, ya que además diferenciar entre el tema agrario y las especificidades del tema indígena cuando dice que “si bien es cierto que los órganos agrarios son reconocidos por la Constitución y la Ley Agraria como facultados para poder decidir sobre el destino de las tierras de una comunidad o ejido, tratándose de comunidades indígenas no es la vía idónea para garantizar sus derechos, ya que en dichas reuniones no se manifiesta la voluntad de todos los integrantes de una comunidad indígena, sino sólo de aquellas personas que fueron reconocidas por el Estado como sujetos agrarios” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2016b, 70), contempla que “para los pueblos y comunidades indígenas, la pertenencia de la tierra no se centra en un individuo sino en grupo, por lo que sus derechos territoriales comprenden un concepto más amplio y diferente, relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado”(Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2016b, 53).

El tema de la propiedad de las comunidades indígenas aún es un tema pendiente, pero vale la pena mencionar el enfatizar la diferencia de este tipo de propiedad, evidencia un problema pendiente en la regulación de la tierra en México, en donde las comunidades y

pueblos indígenas aún no tienen un mecanismo apropiado para la adquisición de tierras ni conforme a su contexto, ni congruente con el esquema jurídico actual (Véase Nava Escudero 2009).

Otro punto relevante de la recomendación es la expresión de la importancia para contemplar el concepto de beneficios compartidos, en donde se alude a que “el Estado debe compartir razonablemente los beneficios del proyecto” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2016b, 88), lo cual considera como un elemento adicional, al de indemnizaciones por el uso o expropiación de sus tierras, la negociación de otro tipo de pagos para la comunidad.

De las recomendaciones mencionadas, en relación con el proceso de institucionalización de la participación indígena podemos decir que desde el ámbito administrativo (y el mecanismo de quejas de la CNDH) se ha construido la consulta indígena a partir, primero de la garantía de audiencia, para terminar, estableciendo relaciones sumamente complejas entre el derecho de consulta y otros derechos indígenas (propiedad, la identidad cultural, acceso a recursos naturales y repartición de beneficios). Además, vemos como de partir de relaciones Estado-Comunidad indígena, cada vez es más importante esclarecer el papel de los particulares (empresas) no solo cómo son sujetos que pueden vulnerar los derechos de los pueblos y comunidades, sino en la construcción de relaciones tripartitas para la creación de espacios de diálogo más equilibrados.

Sobre la conflictividad, podemos decir que mediante los casos expuestos se puede evidenciar que la consulta se consolida cada vez más como una estrategia para defender sus tierras y cómo las usan y menos como un objeto de disputa; es decir, el procedimiento de consulta es un instrumento de la participación más que un derecho a ser peleado por las comunidades indígenas.

2.3. Reforma energética, leyes Secundarias y formalización de la consulta indígena.

En la esta sección se da el panorama de la institucionalización de la participación indígena en el sector energético a partir del proceso de formalización de la consulta en las leyes secundarias consecuentes a la reforma energética de 2013.

Primero explicamos la relación de la reforma energética con la necesidad de emitir nuevas leyes en el sector energético y después expondremos los procesos legislativos de las leyes que contienen la regulación de la consulta, para finalizar con el panorama vigente desde 2014 bajo el cual se están llevando a cabo las consultas en el sector.

a) La reforma energética y la naciente obligación para regular.

A partir de la reforma energética²¹ surge la obligación de elaborar el marco normativo del sector, específicamente se hace mención de la necesidad de expedir diversas leyes, las llamadas leyes secundarias, por las cuales se fortalezca el marco jurídico que regule las actividades en la materia (Transitorio Cuarto Poder Ejecutivo 2013).

La reforma energética es una coyuntura en el proceso de institucionalización de la participación indígena porque derivado de la obligación para fortalecer el marco jurídico en el sector energético se llevan a cabo, tanto modificaciones a las leyes existentes, como la emisión de nuevas. Dentro de las leyes que sufrieron modificaciones encontramos:

- | | |
|--|--|
| 1) Ley de Inversión Extranjera | 7) Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas |
| 2) Ley Minera | 8) Ley de Aguas Nacionales |
| 3) Ley de Asociaciones Público Privadas | 9) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria |
| 4) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal | 10) Ley General de Deuda Pública |
| 5) Ley Federal de las Entidades Paraestatales | 11) Ley Federal de Derechos |
| 6) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público | 12) Ley de Coordinación Fiscal |

Por otro lado, las nuevas leyes que se publicadas en el transcurso del 2014, fueron las siguientes:

²¹ La expresión reforma energética hace referencia al Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética (Poder Ejecutivo 2013).

- 1) Ley de Hidrocarburos
- 2) Ley de la Industria Eléctrica
- 3) Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética
- 4) Ley de Petróleos Mexicanos
- 5) Ley de la Comisión Federal de Electricidad
- 6) Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
- 7) Ley de Energía Geotérmica
- 8) Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
- 9) Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

Con base en la revisión de las leyes antes mencionadas se logró acotar la lista a tres, discriminando aquellas que no contemplasen disposiciones explícitas sobre la consulta indígena.

A continuación, explicamos el proceso legislativo de dichas leyes, para tratar de entender el objetivo de incluir la consulta previa en el sector energético, así como las discusiones en torno a la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisión en el sector energético.

b) Las leyes sobre hidrocarburos, industria eléctrica y energía geotérmica.

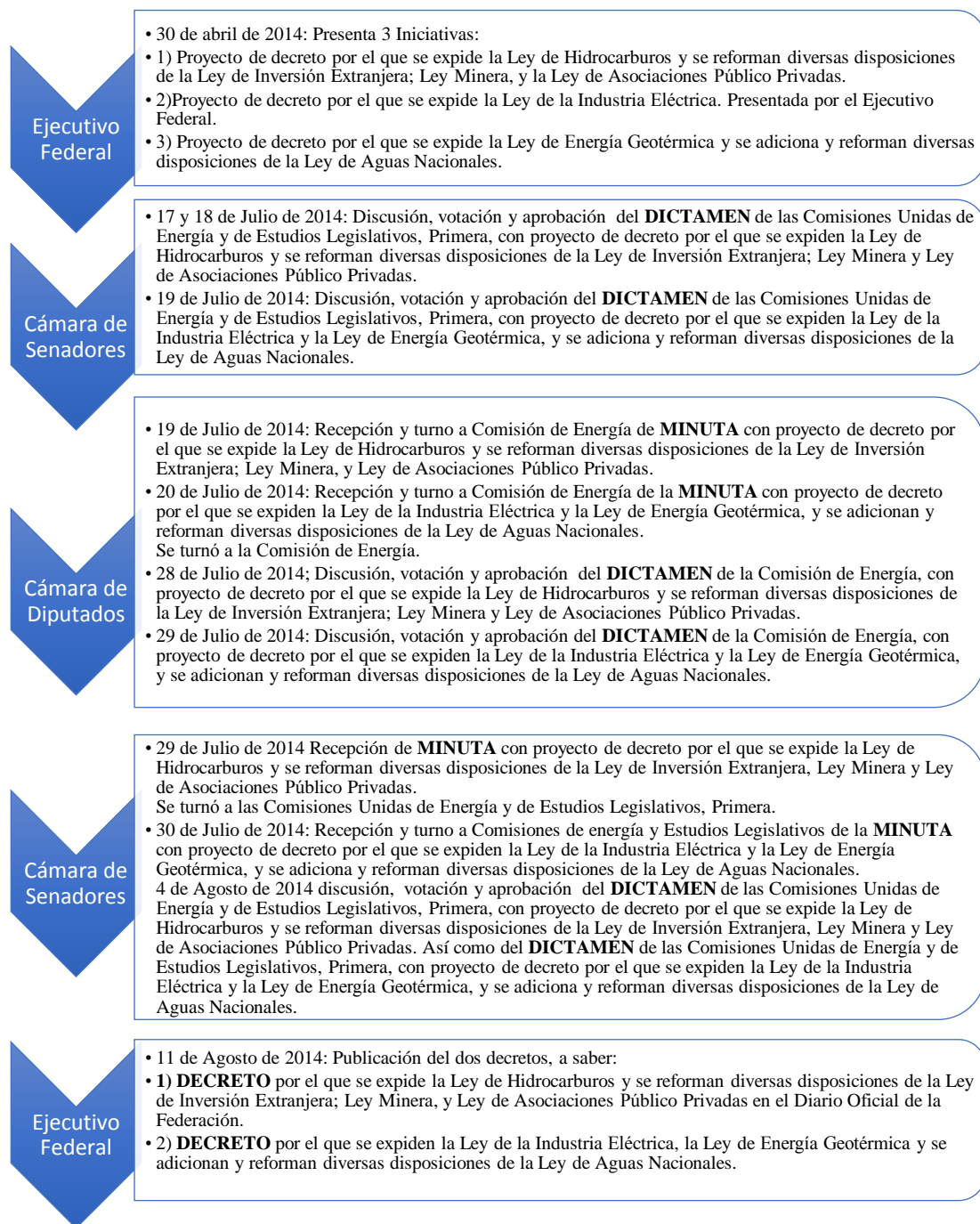
En el caso específico de la participación indígena vale la pena centrarnos en el proceso legislativo por el cual se buscan expedir las leyes sobre hidrocarburos, industria eléctrica y energía geotérmica porque estas son las que instrumentan el derecho a la consulta de las comunidades indígenas. A continuación, hacemos referencia al desarrollo del proceso legislativo de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, así como los cambios sustanciales que hacen referencia a la formalización de la consulta en el sector energético.

El inicio del proceso legislativo es con dos decretos presentados por el Ejecutivo Federal ante la cámara de Senadores; el primero, con la iniciativa de Ley de Hidrocarburos, el segundo, con la iniciativa de Ley de la Industria Eléctrica y con la iniciativa de Ley de Energía Geotérmica. Ambos decretos fueron presentados en abril de 2014, aunque con diferencia de un día.

Posterior a la presentación de las iniciativas, se llevaron a cabo las discusiones en la cámara de Senadores y diputados en el periodo comprendido entre julio y agosto del mismo año, para al fin ser publicadas en el mes de agosto por el Ejecutivo Federal. A continuación, se presenta una línea del tiempo para ilustrar las fechas más relevantes.

Llama la atención el breve periodo por el cual estas leyes fueron discutidas, ya que tratándose de leyes que representaban la regulación de temas tan controvertidos, como lo fue la reforma energética, el congreso tomó apenas 4 meses para la discusión de las leyes en cuestión.

Ilustración 5: Fechas importantes en el Proceso legislativo de las leyes secundarias relevantes en el sector energético



Fuente 9: Elaboración propia con información de los procesos legislativos. DOF 11 de agosto de 2014.

El análisis del proceso legislativo se llevó a cabo en dos momentos, el primero, analizando los textos de los decretos y minutas para encontrar el punto de origen de la regulación de la consulta; el segundo, en relación con las discusiones de los legisladores.

Sobre el primero, vale la pena mencionar que mientras en la iniciativa de la Ley de Hidrocarburos ya se contemplaba como una forma de involucrar a las comunidades en los proyectos del sector hidrocarburos, en el caso de las leyes de la industria eléctrica y energía geotérmica fue hasta la propuesta elaborada en la Cámara de Senadores, que se articula la disposición con respecto a este tema.

Sobre el segundo, y con el objetivo de entender la discusión en torno al tema de la participación y la incorporación de las comunidades indígenas a la toma de decisiones, nos centramos en el análisis de las versiones estenográficas de ambas cámaras, las cuales fueron seleccionadas con base en las fechas mencionadas en el proceso legislativo (ver ilustración 1). Así obtuvimos seis documentos con las transcripciones de las discusiones a saber:

1. Primera Discusión en la Cámara de Senadores, día uno, sobre la Ley de Hidrocarburos (17 de Julio de 2014).
2. Primera Discusión en la Cámara de Senadores, día dos, sobre la Ley de Hidrocarburos (18 de Julio de 2014).
3. Primera Discusión en la Cámara de Senadores sobre la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Energía Geotérmica (19 de Julio de 2014).
4. Primera Discusión en la Cámara de Diputados sobre la Ley de Hidrocarburos (28 de Julio de 2014).
5. Primera Discusión en la Cámara de Diputados sobre la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Energía Geotérmica (29 de Julio de 2014).
6. Segunda Discusión en la Cámara de Senadores sobre la Ley de Hidrocarburos, Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de la Energía Geotérmica (4 de agosto de 2014).

De la revisión de las transcripciones anteriores, se dio cuenta de la poca mención de las comunidades indígenas en las discusiones sobre las leyes de hidrocarburos, industria eléctrica y energía geotérmica, ya que el tema preponderante fue sobre los efectos de una reforma sobre la inclusión de la participación privada en la industria de la energía eléctrica y los hidrocarburos y la necesidad de mantener los recursos como propiedad de la nación.

Ilustración 6: Nube de palabras de las discusiones en el congreso



Fuente 10: Elaboración con ayuda de voyant tools y las versiones estenográficas de las discusiones en el Congreso²²

De un primer análisis, con base en la frecuencia de palabras en los documentos encontrados que refieren al adjetivo indígena, damos cuenta que en el total de los seis documentos, el tema no tuvo mayor pronunciamiento ya que el vocablo indígena, apenas aparece 213 veces en un total de 616,279 palabras contenidas en las transcripciones; mientras que la combinación de vocablos como “comunidades indígenas” y “pueblos indígenas”, tan solo refieren 77 y 48 veces respectivamente. En el caso referente a los vocablos que refieren el tema de participación y consulta, encontramos que el tema apareció con la búsqueda de

²² Para la elaboración de esta nube de palabras se utilizó la herramienta Voyant tools, disponible en: <<https://voyant-tools.org>>. Primero se llevó a cabo la armonización de las transcripciones en archivos de PDF, posteriormente se ingresan todos en conjunto, se editó una lista de palabras que debería omitir (como nombres propios y preposiciones).

consulta previa (dos veces), y en referencia al Convenio 169 (10 veces) en relación con la consulta y el de la propiedad.

Los argumentos a favor de incluir la consulta indígena y defender los derechos de los pueblos indígenas, se expresan en la necesidad de reconocer su derecho de propiedad sobre la tierra y recursos naturales; asimismo, se refiere la necesidad para reconocer la importancia de que las comunidades expresen su consentimiento en cómo, cuándo y dónde hacer uso de los recursos que les son preferentemente reconocidos. En la opinión del Diputado Marino Miranda Salgado en la Primera Discusión en la Cámara de Diputados sobre la Ley de Hidrocarburos, podemos ver un reflejo de este argumento, en donde dijo:

“Un eje fundamental de esta ley que hoy se expedirá, es que la industria de hidrocarburos, según lo dicta el artículo 96, es de utilidad pública, así como las actividades de exploración y explotación son de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o del subsuelo de los terrenos afectos a aquellas.

Compañeras y compañeros, es un contrasentido. El concepto de utilidad pública es relativo, por tanto, no puede establecerse a priori ninguna actividad como preferente sobre alguna otra.

Asimismo, no puede ir en contra de los derechos de un sector o grupo vulnerable, como lo son los pueblos indígenas, los cuales se hallan consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales de los que México es parte, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual en su artículo 7o. señala que corresponde a ellos decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo en la medida que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico social y cultural.

Este dictamen olvida pues cómo el concepto de utilidad pública alude también a un beneficio social colectivo, por lo que debería establecer excepciones o sujeciones para la realización de actividad, explotación, extracción, ya sea el riesgo de que pudiera enfrentar el ejercicio de los derechos humanos incluido el de consulta previa que poseen los pueblos indígenas”²³ (Cámara de Diputados 2014).

El pasaje anterior refleja que el interés de los legisladores para proteger los derechos de las comunidades en tanto su legítima propiedad y el fortalecimiento de la capacidad para defender sus intereses en sus propios términos. Asimismo, refleja una parte importante de las posturas en contra de la reforma energética (aquellas que dicen que estuvo motivada en la

²³ Comentario realizado con la intención de discutir dos artículos referentes a las realizar reservas al artículo 5° de La Ley de hidrocarburos para incluir que “bajo el marco del respeto y protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte”, los diputados votaron en contra de dicha reserva por lo que se desechó la moción.

idea de dicha reforma se basaba en la protección del interés neoliberal y privatizador) y en defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; en donde se expresa que la intención para que se incluyeran de manera más sustantiva el interés de las comunidades era porque había que salvaguardar de forma más integral la protección de los derechos indígenas en cuanto a la propiedad y la autodeterminación de los pueblos.

Cabe mencionar que las pocas menciones en torno al tema de las comunidades se hicieron en el sentido de defender los intereses de las comunidades en contra de las visiones hegemónicas para hacer uso privilegiado de los recursos (extracción de recursos y uso del territorio) con el objetivo de atender a lo dispuesto en la CPEUM y los tratados internacionales; así, se puede decir que no hubo discusión sustantiva para salvaguardar los derechos de las comunidades en tanto cada vez que se propuso alguna reserva o modificación, hubieron negativas y se desecharon las mociones, lo cual ocasionó que la protección de dichos sujetos, quedara en términos muy amplios.

Lo anterior fue confirmado por los entrevistados en donde se expresó que no hubo gran discusión en el proceso legislativo (Puga 2017) con relación a la inclusión de la consulta previa en las leyes secundarias, además se mencionó que “Me parece increíble el tema de la discusión en las cámaras que el tema en realidad no, en mi opinión, no fuera tan debatido como nosotros creemos que iba a serlo, o que tomaran la bandera por estos grupos como PRD, más progresistas en esos temas y casi a veces por el contrario”(Sánchez 2017).

Según el testimonio de una entrevistada, la consulta como tema a legislar en las leyes del sector energético surge como consecuencia de la sensibilización de los conflictos en Oaxaca por el desarrollo de parques eólicos, en sus palabras “más allá del anecdotario, eso es la parte padre²⁴ y lo que nos hizo muy fuertes como equipo, pero ¿Cómo haces? Eso es por uno, (...) ¿Cómo garantizar eso a futuro? Tienes que tratar de ver cómo (...) ¿Cómo vamos a institucionalizar esto?” (Sánchez 2017). Así, la consulta como instrumento formalizado en las leyes secundarias del sector energético es el resultado de la sensibilización de los servidores públicos en la Subsecretaría de Energía Eléctrica como consecuencia del

²⁴ Haciendo referencia a los gastos que compartieron y que costearon con recursos propios.

conflicto suscitado en Oaxaca en la construcción de Parques Eólicos en la Zona denominada como “la Ventosa”.

Para ubicar temporalmente la situación anterior, la entrevistada refiere que entró a trabajar en la SENER en el febrero de 2013 y uno de sus primeros temas a resolver fue el relacionado con el conflicto en los parques eólicos; luego, la reforma ocurre en diciembre de 2013; y el proceso legislativo entre abril y agosto de 2014.

Tabla 6: Comparación de la redacción relativa a la consulta indígena en las leyes secundarias

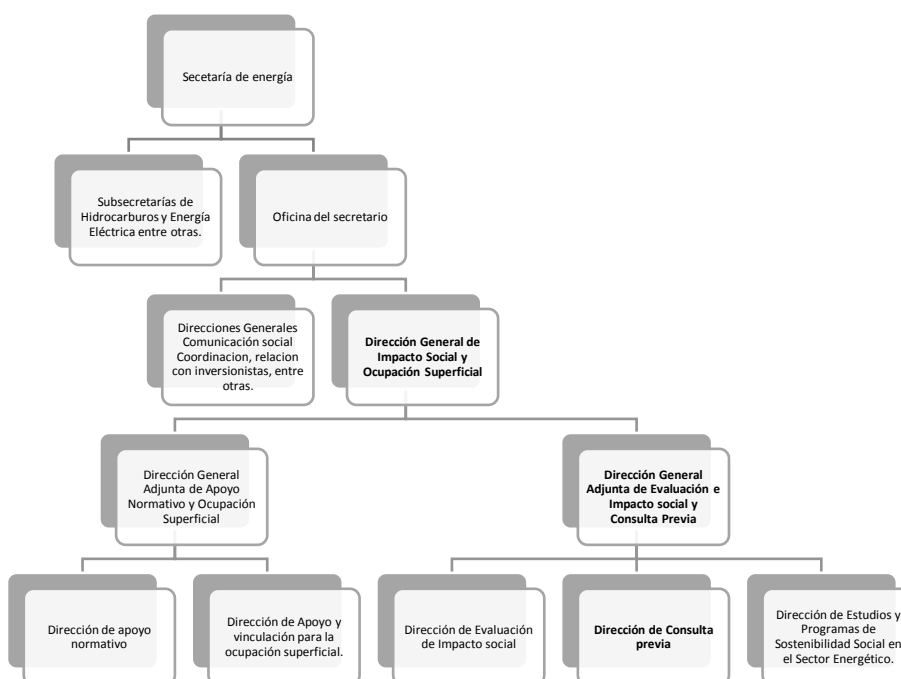
Ley	Hidrocarburos	Industria Eléctrica	Energía Geotérmica
Capítulo	Del Impacto social	Del Impacto social y el Desarrollo Sustentable	Disposiciones Generales
Artículo	120	119	4
Redacción	<p>“con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la Agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como Particulares, conforme a la normatividad aplicable.</p> <p>Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable.</p> <p>La Secretaría de energía, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrán prever en las Asignaciones, así como dentro de los términos y condiciones que establezca para las licitaciones, los montos o las reglas para la determinación de los mismos, que el contratista o Asignatario deberá destinar para el desarrollo humano y sustentable de las comunidades o localidades en las que realicen sus actividades, en materia de salud, educación, laboral, entre otras, sin menoscabo de las obligaciones del Estado.</p>	<p>“Con la Finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y los pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.</p> <p>En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.</p>	<p>“las actividades que regula esta Ley, deberán realizarse con estricto apego a la normatividad y disposiciones que resulten aplicables, incluidas aquellas relativas a la consulta indígena, previa, libre, e informada. Lo anterior, respetando en todo momento los derechos humanos y sociales de los particulares, ejidatarios, comuneros o dueños de los predios que se trate.”</p>

Fuente 11: Elaboración propia con base en las leyes

Con la formalización de la consulta en las leyes, y para armonizar lo que ya estaba pasando en los hechos, se tuvieron que hacer adaptaciones a la organización administrativa

de la Secretaría de Energía. A decir de un entrevistado “esa área²⁵ evolucionó de ser una pequeña unidad en la subsecretaría eléctrica luego se quedó ahí, luego Katya y Eli se vinieron a hidrocarburos, y en hidrocarburos entraron incluso en la coordinación de asesores porque incluso no había puestos, había plazas, entonces crearon unas plazas ahí y cuando se aprueban la ley y se aprueba el reglamento, pues obviamente las metemos en reglamento, se crea la Dirección general propiamente” (Sánchez 2017).

Ilustración 7: Organigrama resumido de la administración pública federal relacionada con el tema de energía y consulta previa.



Fuente 12: elaboración propia con base al reglamento interior de la Secretaría de Energía.

Los cambios antes explicados (tanto la emisión de las leyes como el reacomodo de la SENER) denotan que el tema de la consulta empezó como un problema en el marco de la industria eléctrica que terminó por impactar en las actividades del sector energético en general.

Para terminar esta sección nos referimos al procedimiento de consulta en el marco del sector energético a partir de la emisión de las leyes secundarias en 2014, en donde el punto de partida para entender la operación de la consulta, es el reglamento de cada ley.

²⁵ La de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial.

Según las leyes y los respectivos reglamentos de las leyes de Hidrocarburos, de Industria Eléctrica y el de Energía Geotérmica, el procedimiento de consulta se lleva a cabo desde la SENER, en el caso de las dos primeras, y bajo el procedimiento de la para los proyectos de energía geotérmica. Lo anterior podría explicarse porque mientras que las leyes de hidrocarburos y de la industria eléctrica fueron iniciativas de los servidores públicos, la regulación de la consulta para el tema geotérmico se realizó por iniciativa de la Consejería Jurídica, en palabras de una entrevistada se refiere que “en el de geotermia ni siquiera fue algo que metiéramos a nivel interno, eso fue Consejería Jurídica, pero viendo lo que estaba establecido en la ley de la Industria Eléctrica y en la Ley de Hidrocarburos”(Castro 2017).

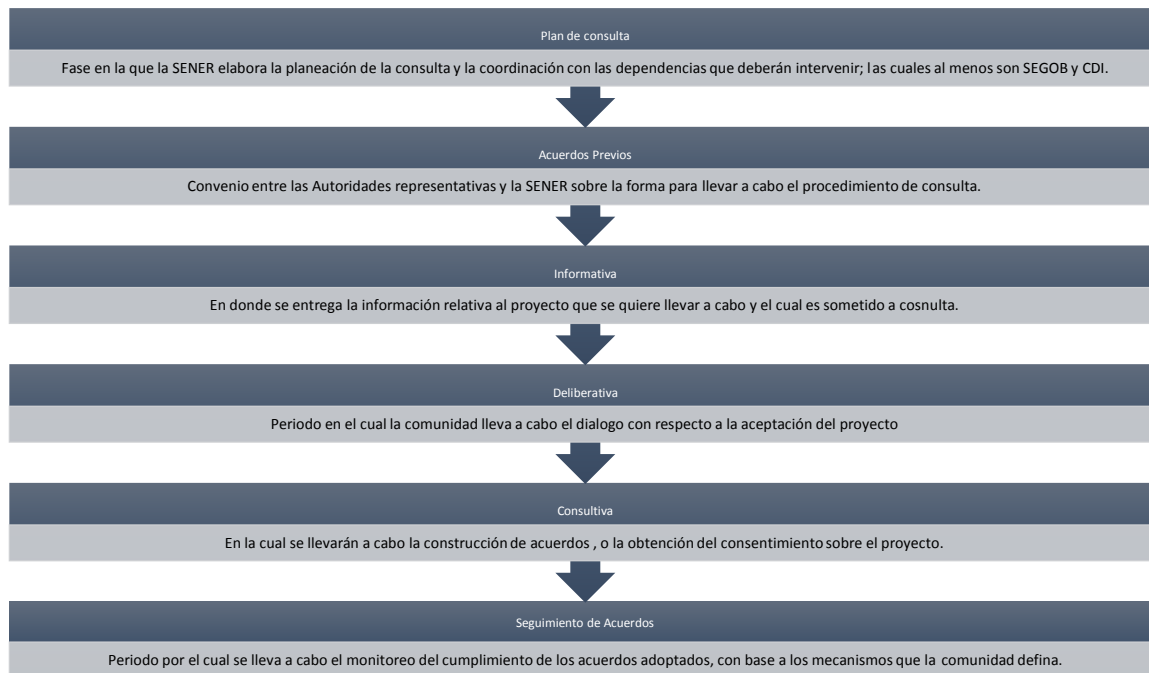
El procedimiento para la industria eléctrica y de hidrocarburos se encuentra regulado bajo las disposiciones referentes a las evaluaciones de impacto social y consulta, en donde la autoridad para llevar a cabo y resolver sobre los procedimientos de consulta es la SENER en coordinación con la Secretaria de Gobernación (SEGOB) y la CDI, sin perjuicio de que alguna otra dependencia del gobierno federal, local o municipal pueda intervenir en los casos en los que se considere necesario (Artículo 85 Ejecutivo Federal 2014a, Artículo 89 2014b). Por otro lado, recordemos que, desde el procedimiento de la CDI, la batuta la llevará dicha autoridad, y puede colaborar con aquellas que considere necesario.

En congruencia con lo establecido en los criterios de la corte, y los estándares internacionales (Convenio 169, Declaración sobre pueblos Indígenas, Sistema Interamericano de Derechos Humanos), para llevar a cabo los procedimientos, la SENER establece que debe hacerse con base en las instituciones representativas de las comunidades, los principios rectores de libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad, con el objetivo de llegar a acuerdos y en su caso lograr el consentimiento²⁶ (Artículo 86 Ejecutivo Federal 2014a, Artículos 90, 91 2014b).

Ambos reglamentos prevén las mismas fases para la elaboración de las consultas, las cuales son: Elaboración de plan de consulta, Acuerdos previos, Informativa, Deliberativa, Consultiva y la referente al Seguimientos de acuerdos. A continuación, mostramos un diagrama de las fases con base en los reglamentos.

²⁶ Que también debe ser libre e informada.

Ilustración 8: Procedimiento de consulta en los reglamentos de la Ley de Hidrocarburos y Ley de la Industria Eléctrica



Fuente 13: Elaboración Propia con base en los reglamentos

Sobre el procedimiento anterior, aunque ambos reglamentos contienen las mismas fases, vale la pena remarcar que con respecto a las fases deliberativa y consultiva, no hay homogeneidad en cuanto al significado de cada fase, ya que mientras que en el de la Ley de Hidrocarburos se contemplan en los términos expuestos en la ilustración 4, el reglamento de la industria eléctrica refiere que: la fase consultiva es “ El periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a consulta;” y que la deliberativa es “La construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a consulta;” (Artículo 92, fracciones IV y V Ejecutivo Federal 2014b). Así, vemos que hay una divergencia en cuanto al significado de lo que cada etapa significa, aunque en términos generales refieren el uso de las mismas fases.

Para ver con mayor detalle el procedimiento de consulta es importante revisar los documentos internos de la SENER, donde podemos ver cuál es el procedimiento de consulta, bajo el nombre de procedimiento de consulta previa, libre e informada a pueblos y/o comunidades indígenas en el sector energético (SENER 2014b, 21–26). En documento se dice que el objetivo del procedimiento es “llevar a cabo la Consulta Previa, Libre e

Informada, en el sector energético, a fin de obtener el consentimiento previo, libre e informado y/o generar acuerdos, con las comunidades y pueblos indígenas susceptibles de ser afectados por la exploración, u operación de algún proyecto” (SENER 2014b, 21). El primer paso es la recepción de la Evaluación de Impacto Social (EVIS)²⁷ con la cual se determina si hay o no un pueblo o comunidad indígena en el área de influencia del proyecto. Con base en esta información se realiza un dictamen técnico que resuelve sobre la EVIS.

En caso de haber comunidades o pueblos indígenas se desarrolla el Plan de Consulta Previa, en donde se organiza la logística para visitar a la comunidad o pueblo, posteriormente se realiza la consulta con la comunidad con los objetivos planteados para ésta. Derivado de estas actividades, se realiza un resolutivo con el resultado de la consulta y se notifica al promovente, con lo cual se concluye el procedimiento.

El procedimiento de consulta conforme a la Ley de Energía Geotérmica se llevará bajo lo establecido en los procedimientos de la CDI, lo cual significa que se llevará a cabo con base en el Protocolo que explicamos en el apartado sobre la consulta en el ámbito nacional, así que, para mayor especificidad sobre este respecto, retomar lo antes expuesto.

A pesar de que las leyes en el sector energético contemplan el procedimiento de consulta, resulta difícil decir que son las primeras leyes en considerarla porque, además de fundar sus cimientos en el procedimiento de la CDI, constitucionalmente es un procedimiento contemplado desde el artículo 2. Asimismo, encontramos evidencia del procedimiento de consulta para el caso de los organismos genéticamente modificados.

En relación con el proceso de institucionalización de la participación indígena, las leyes en el sector energético, contribuyen con la formalización del procedimiento de consulta, ya que explícitamente: se adjudica la obligación de llevar a cabo los procedimientos de consulta del sector energético a la SENER; se establecen criterios mínimos para llevar a cabo

²⁷ Según el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, la evaluación de impacto social es un documento que elaboran los interesados en realizar un proyecto en el sector energético con el objetivo de identificar a las comunidades y pueblos que están en el área de influencia del proyecto para determinar los impactos sociales, tanto positivos como negativos, así como las medidas de mitigación y planes de gestión social que se deberán de llevar a cabo. Es un documento obligatorio para los promoventes de los proyectos.(Fracción IV, artículo 3 Ejecutivo Federal 2014a).

este procedimiento; y se establece una estructura en la administración pública para atender las necesidades emergentes.

Según los parámetros que planteamos en el capítulo anterior y el proceso legislativo de las leyes secundarias podemos evidenciar el proceso de institucionalización en el sentido formal, en donde la consulta previa instrumenta la participación por medio de la consulta, la cual regula las relaciones entre gobierno, empresas y comunidades para el mejor desarrollo del sector energético.

Además, la consulta indígena en el tema energético viene a confirmar la inercia por la instrumentación sectorizada (creación de un instrumento restringido a un ámbito específico y una estructura administrativa en el marco de la Secretaría de Energía), aunque resultaría interesante estudiar el caso de la consulta en la Ley de la Energía Geotérmica, la cual se adhiere al marco de la CDI y plantea una organización distinta a la sectorizada, en donde la instrumentación de la consulta se hace a partir del marco general de la agencia especializada en temas indígenas (la CDI).

Desde la perspectiva que expusimos en este capítulo, podemos decir que la consulta indígena tiene una fuerte vinculación con los compromisos internacionales de México; desde la obligación para aplicar la consulta en el marco del Convenio 169, y posteriormente lo relacionado con la Declaración sobre Pueblos Indígenas y el sistema interamericano de Derechos Humanos, han ayudado a llevar a la práctica los procedimientos de consulta a pesar de la existencia de lagunas sobre este respecto.

Dichas lagunas se han expresado en la generación de conflictos entre el Estado, los indígenas y las empresas y han obligado, por un lado, a fortalecer la regulación sectorizada (ambiental y energética) para tratar de resolver los conflictos; y por otro, a modificar las prácticas gubernamentales en donde es necesario tomar decisiones concertadas en espacios públicos transparentes, informados.

Podría pensarse que mediante la implementación de la consulta se reducirían los conflictos, pues al hacer partícipes en la toma de decisión a los actores afectados, se considera el interés de todos los involucrados, pero como veremos en el a continuación, en el caso de los parques eólicos en el Istmo a pesar de los procedimiento de consulta, con estándares amplios para la protección de derechos humanos, el conflicto persistió.

Capítulo 3. La consulta indígena y el caso de los parques eólicos en Oaxaca

El presente capítulo analiza el caso de los parques eólicos en Oaxaca en relación con el proceso de institucionalización de la participación indígena en el sector energético con el objetivo de dilucidar el papel del conflicto.

El capítulo se organiza en cuatro apartados, el primero contextualiza el papel de las energías renovables en México; el segundo busca delimitar el área geográfica de interés en sus dimensiones físicas y sociales; el tercero explica la conflictividad desde las diferentes perspectivas documentadas; finalmente, la cuarta sección trata sobre la conflictividad a partir de la necesidad de que el gobierno intervenga en aras de disminuir o solucionar el conflicto suscitado como consecuencia de la construcción de parques eólicos en la zona del Istmo de Tehuantepec.

3.1. La energía en México y el papel de la energía eólica.

La energía en México, desde 2001 conforme a la división administrativa, comprende dos grandes áreas: la de los hidrocarburos y la relacionada con la electricidad (“Secretaría de Energía | Gobierno | gob.mx” s/f). La energía producida en los parques eólicos en México forma parte de la industria eléctrica y es considerada como una fuente renovable.

Las energías renovables “son todas aquellas formas de energía cuyo suministro en el tiempo está asegurado o cuya velocidad de reposición natural es superior a la velocidad de consumo” (Zaror 2003) se agrupan en: fuentes solares, eólicas e hidráulicas. Partiendo de la definición anterior, podemos dejar claro que el carácter de renovable está en función de la relación que hay entre consumo y producción, por lo que es importante diferenciarla del adjetivo sustentable²⁸ y limpia.

Por un lado, no siempre las energías renovables refieren al concepto de sustentabilidad, pues como veremos en éste caso, el costo de generar energías renovables,

²⁸ Con sustentable nos referimos a la definición más básica propuesta desde los paradigmas ambientalistas, en donde el desarrollo comprende aspectos tanto sociales, como ambientales y económicos.

aún no contempla la generación amigable con las comunidades aledañas. Por otro, renovable no es sinónimo de energía limpia, pues al menos en nuestro sistema jurídico, el adjetivo de limpio se define por la no emisión de gases efecto invernadero y a la producción de energía por medios no fósiles (Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., s/f); así, aunque la energía eólica pueda considerarse como limpia y renovable, no se debe confundir esto con que no emita contaminantes.

Actualmente el mayor porcentaje de energía, se obtiene por medio de los combustibles fósiles. Según datos del Banco Mundial, alrededor del 80 % de la energía que se consume proviene de éstas (The World Bank 2014). En el caso de México, los porcentajes anteriores reflejan el panorama del uso de la energía en el país ya que según el Sistema de Información Energética sobre el consumo final energético por tipo de combustible, alrededor del 50% proviene de fuentes fósiles, mientras que alrededor del 5% proviene de fuentes renovables (“SENER | Sistema de Información Energética” s/f).

Tabla 7: Consumo final energético por tipo de combustible en 2015

Tipo de combustible	Peta Jules	%
Total de petrolíferos (Incluye GLP, Gasolinas y Naftas, Querosenos, Diésel, Combustóleo, Gas seco)	2963.9	58.2
Electricidad	895.4	17.6
Renovables (Incluye: Leña, Bagazo de Caña, Solar)	299.4	5.9
Carbón	84.6	1.7
Coque total (Incluye Coque de Carbón y de Petróleo)	191.1	1.1

Fuente 14: Consumo final energético total por combustible del Balance Nacional de Energía Sistema de Información energética, Dirección General de Planeación e Información Energética de la Secretaría de Energía, información disponible en <http://sie.energia.gob.mx/>.

De la información anterior es importante resaltar dos cuestiones: la primera es que dado que el principal consumo de energía es con base en fuentes no renovables, es importante considerar que llegará un punto en que el abasto de energía estará comprometido por la escasez de dichas fuentes; la segunda es que actualmente el uso predominante de fuentes no renovables para la producción de energía, ha ocasionado altos grados de contaminación por ocasionadas por las cuantiosas emisiones de CO₂ por lo que con el paso del tiempo es más común la búsqueda de producción de energía mediante fuentes limpias o renovables. Lo anterior resalta a su vez dos problemas fundamentales a considerar en el sector energético, y se refieren a temas de seguridad energética dados por la incertidumbre en el abasto de energía

y la generación de energía que pueda mantener los compromisos para mantener las emisiones de gases de efecto invernadero entre parámetros delimitados internacionalmente (Jeff W. Eerkens 2010).

El caso de la energía generada por medio del aire en México ha tenido un papel importante y creciente; importante porque dadas las condiciones geográficas del país se tienen áreas ricas para el aprovechamiento del aire como fuente de energía (Asociación Mexicana de Energía Eólica, s/f; Nahmad, Nahón, y Langlé 2014); en crecimiento, porque el uso de energías renovables, específicamente el caso de los parques eólicos va en aumento (Nahmad, Nahón, y Langlé 2014, 49) en razón de los compromisos internacionales para disminuir incremento de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (Gobierno de la República 2015, 11), así como la voluntad interna para diversificar la matriz energética y no comprometer el abasto energético del país (SENER 2014a, 35).

Según datos de la Secretaría de Energía, el uso de energías renovables²⁹ ha ido en aumento ya que en según el diagnóstico elaborado a propósito del Programa Sectorial de Energía 2013-2018 (ProSENER), en 2002 el uso de energías limpias era de 5%, mientras que para el 2012, creció a 6%. Actualmente la matriz energética del país se compone de la siguiente forma: energías renovables 8%; energías limpias 2%, Carbón 4%, Gas natural 23% y Petróleo 65%.

La generación de energía eólica tiene origen en 1994 con la construcción del primer parque eólico en Oaxaca denominado La Venta; siguió con la Central eólica en Baja California Sur en el año de 1998. Para 2010 ya se tenían un total de 8 parques eólicos en operación (Nahmad, Nahón, y Langlé 2014, 50).

Actualmente se encuentran 31 parques eólicos en operación que representan el 40 % de la producción de energía renovable en el país (“AMDEE | El viento en números” s/f). Los principales Estados con infraestructura de este tipo son Oaxaca y Baja California, Tamaulipas (Nahmad, Nahón, y Langlé 2014, 51 y 52), pero se ha detectado que las zonas de interés en

²⁹ Según ProSENER 2013-2018 se consideran energías renovables la biomasa, la solar, geotérmica y eólica.

Zacatecas, Hidalgo, Veracruz, Sinaloa, y la Península de Yucatán (Nahmad, Nahón, y Langlé 2014, 48).

Es importante dejar claro que la generación de energía eólica se relaciona, tanto con la voluntad del gobierno por desarrollar un plan a largo plazo que garantice la seguridad energética, como con el interés de desarrollar una industria limpia en el sentido de reducir las emisiones de gases efecto invernadero.

3.2. Área de interés

El interés de esta investigación es con relación a los parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca porque nos parece ilustrativo de las relaciones entre conflictividad, acción pública y participación indígena.

Tras años de ir sumando inconformidades, las comunidades que habitan la región, logran posicionarse en la agenda pública el tema de los derechos de las comunidades indígenas, el cual traspasó a tales niveles que, no solo hizo evidente la necesidad de un marco institucional más robusto, sino que provocó que el gobierno central se preocupara de la efectiva implementación de las políticas públicas en aras de salvaguardar los derechos de las comunidades.

La zona de interés, comúnmente conocida como el Istmo de Tehuantepec, tiene población mayoritariamente de origen zapoteco, también con presencia de pueblos Chontales, Mixes, Huaves y Zoques Tehuantepec (Acosta Márquez 2007).

La región está delimitada por el distrito de Juchitán (22 municipios) y Tehuantepec (19 municipios), los cuales se conforman por tres zonas geográficas con características económicas y geográficas diferenciadas, a saber: la planicie, la zona montañosa y la de las lagunas interiores. Es importante remarcar que es una zona en donde las comunidades indígenas son mayoritariamente urbanas y cuentan con mejores condiciones socioeconómicas (Acosta Márquez 2007) en comparación con otras del país.

Con respecto a los recursos naturales, se puede decir que la zona es privilegiada en recursos naturales en donde hay actividades desde el comercio, ganadería, producción agrícola (zona de la planicie); producción de maderas y de café (zona montañosa); la pesca (zona de la laguna interior) (Acosta Márquez 2007).

El interés de la región radica en su potencial eólico, el cual fue detectado alrededor de los años ochenta por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Laboratorio Nacional de Energía Renovable de los Estados Unidos. Por iniciativa de la CFE se llevó a cabo la construcción del primer proyecto experimental en La Venta. (Henestroza Orozco 2008). El interés para el desarrollo de los proyectos eólicos no paró ahí, ya que en los años siguientes se realizaron proyectos que secundaron al primer parque eólico de los noventa, y a raíz del interés por la generación de proyectos en energías renovables se ha disparado el deseo de empresas nacionales e internacionales por esta modalidad de generación (Juárez Hernández y Gabriel 2013).

Es importante anotar es que la zona tiene un gran potencial eólico con base en los estudios realizados por el Laboratorio Nacional de Energía Renovable sobre la calidad de los vientos en la región del Istmo, se muestra el mapa con la zona de interés y su clasificación y se puede apreciar que los recursos más con mayor viabilidad se encuentran en las regiones de La Mata, La Venta y La Ventosa (Elliot et al. 2004, 33).

Ilustración 9: Mapa de los recursos eólicos en Oaxaca

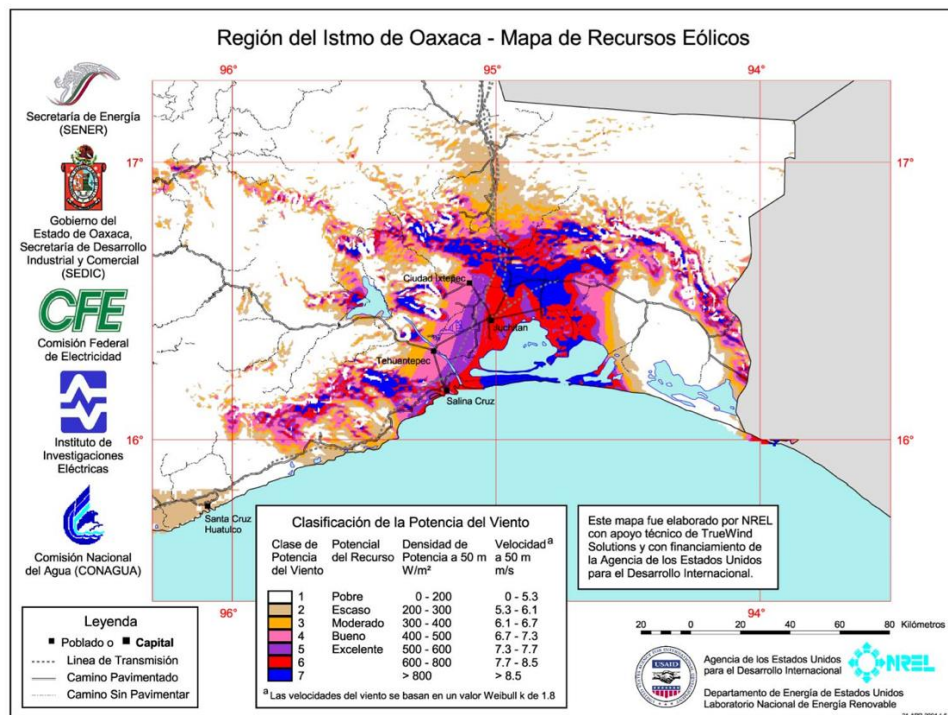


Figura 6-12

Fuente 15: (Elliot et al. 2004).

3.3. Conflictividad en el Istmo por los proyectos eólicos.

Uno de los motivos para seleccionar el sector energético como caso de estudio fue considerar el papel del conflicto en Oaxaca en el proceso de institucionalización de la participación indígena en México y una pregunta que rondaba constantemente era por qué si desde los años noventa se han realizado proyectos de parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec en el estado de Oaxaca, hasta 2013 se hace visible la oposición a los proyectos, en otras palabras ¿qué cambió en el transcurso de más de 20 años que provocó tensiones entre el gobierno, las comunidades y las empresas?

Aunque se ofrece una narrativa para comprender la conflictividad en el Istmo ocasionada por los parques eólicos, no se ahonda en las perspectivas de los actores, nuestro objetivo es esclarecer los elementos y argumentos que llevaron al conflicto, así como las diferentes etapas que éste tuvo.³⁰

Para lograr el objetivo anterior, con base en la revisión documental y la elaboración de entrevistas, se presenta en este apartado el conflicto en el Istmo de Tehuantepec partiendo de las siguientes etapas: inicio del conflicto, el conflicto escalado y los diferentes mecanismos utilizados para la resolución del conflicto, y por último, la implementación de la consulta indígena en Juchitán, Oaxaca.

a) Inicios del conflicto

Si tomamos como punto de partida la construcción de los primeros parques en los años noventa, vemos cómo las comunidades no mostraban oposición ante la construcción de los aerogeneradores pues con estos primeros proyectos “vendieron la idea de que se iba a generar energía eléctrica para las comunidades” (López Gómez 2017); asimismo, las empresas habían prometido trabajo y pago por la renta de las tierras (Anónimo Juchitán 2017)

³⁰ Para ahondar más sobre el conflicto en el Istmo desde estas perspectivas ver la tesis para obtener el grado de maestra en Desarrollo Rural de Rosa Marina Flores Cruz de la Universidad Autónoma de México, cuyo trabajo intitulado *La disputa por el Istmo de Tehuantepec: Las Comunidades y el Capitalismo Verde* y el libro de Salomón Nahmad, et.al. titulado *La visión de los actores sociales frente a los proyectos eólicos*.

A decir de un entrevistado y por interés propio, en el año de 2005 empieza a formar colectivos al no ver los beneficios que les habían prometido con la construcción de parques eólicos “los problemas que estallaron en la región eran más que nada por el dinero” (López Gómez 2017). Así, se empezó a hacerse evidente que, primero, las personas estaban recibiendo beneficios muy bajos por sus tierras “las rentas pagadas van desde los \$100 pesos hasta los \$150 pesos al año por hectárea” (Salgado 2012); y segundo, las autoridades no eran transparentes con respecto a los pagos que las empresas hacían al ayuntamiento. Por ejemplo, “en San Dionisio, no era que no quisieran los proyectos, era porque querían que el dinero que le habían dado a la autoridad municipal, llegara a ellos” (López Gómez 2017).

El segundo problema que surge es la falta de transparencia con respecto a la información tanto la relacionada con la dimensión del proyecto a instalarse, como con el dinero y los contratos que se habían llevado a cabo entre las empresas y el presidente municipal en San Dionisio del Mar; asimismo, los impactos ambientales del proyecto tampoco fueron expuestos de forma clara, ya que mientras que en los medios se difundió que serán bajos y poco significativos, para los habitantes de la comunidad no era cierto ya que para ellos, afectaban los manglares y los peces (Noticias Oaxaca-NVI 2012).

El tercer problema se relaciona con el significado del viento, el mar y la tierra como algo sagrado (APIIDTT 2011, 2; pas et al. 2012; “Comunicado 22 de febrero 2013” 2013) para las comunidades pues los conciben como parte de su cultura y no como un bien mercantil (somos viento 2013). A decir de un entrevistado, el viento es parte de todo, explicó que la palabra traducida del zapoteco al español sería algo como viento eterno y que es algo que está constantemente siendo golpeado por las aspas de los aerogeneradores, está siendo sometido cada vez que giran (Anónimo Juchitán 2017).

El descontento por los parques entonces no era por el proyecto en sí mismo, era por la falta de transparencia en el pago de la empresa al gobierno, y por la falta de derrama económica en la región. Estos problemas se fueron enfatizando cada vez más hasta el punto en el que hubo enfrentamientos violentos entre los pobladores, el gobierno y vigilancia de las empresas.

Una de las principales fuentes de información con respecto al conflicto en el Istmo, fue tomado del blog de la APIIDTT (“APPJ | Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo

de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio.” s/f), se trata de una organización de las múltiples Asambleas locales y agrupaciones solidarias con la causa de la defensa en contra del territorio en la zona del Istmo. Para documentar la investigación se llevó a cabo una búsqueda de todos los comunicados referentes a los proyectos eólicos y se delimitó la revisión de aquellos que revelaran los argumentos y posturas de la Asamblea en forma de comunicados oficiales.

La información relevante para esta investigación es que los conflictos empezaron al menos desde los años noventa por los daños que los parques eólicos estaban ocasionando a las comunidades. Dichos daños podrían ser ambientales y sociales, en donde las demandas a los daños ambientales se basaron en el impacto que los parques tienen en los ecosistemas, afectando aves, y manglares, y en el ruido excesivo de los aerogeneradores. Por otro lado, las afectaciones sociales se expresaban en:

1. El descontento por las bajas remuneraciones a las tierras (PCI- UCIZIONI 2011).
2. La escasa información y falta de comunicación en el idioma de las comunidades con respecto a los contratos de usufructo de la tierra, los cuales se alegaban como falsos o elaborados de mala fe entre las empresas y los habitantes (APIIDTT 2011).
3. La generación de conflictos al interior de las comunidades, y entre pueblos vecinos (APIIDTT 2011; PCI- UCIZIONI 2011; APIIDTT 2012, 2014a).
4. La criminalización de los opositores a través de demandas penales por parte de las empresas con el objetivo de ocupar las tierras (“Comunicado Congreso Nacional Indígena” 2011, “Boletín de la Oficina Ecueménica por la Paz y la Justicia sobre la situación en el Istmo de Tehuantepec” 2013; APIIDTT 2011).
5. La falta de respeto al territorio de las comunidades en sus términos (APIIDTT 2011) y el descontento por la mercantilización de recursos invaluableles como el aire (APIIDTT 2014a).
6. La desconfianza de los opositores con respecto a la operación de los servidores públicos, lo que resulta en el retorno a sistemas normativos indígenas en Álvaro Obregón (APIIDTT 2014b).
7. El descontento por no respetar los derechos de los pueblos indígenas, en los cuales se aluden tratados internacionales (Convenio 169 de la OIT y Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas), la Constitución de México, y

leyes del Estado de Oaxaca (Ley de Derechos Indígenas del Estado de Oaxaca); ordenamientos que hacían referencia específica a los derechos sobre autonomía para definir en sus propios términos el desarrollo de la región, a la autodeterminación, a la propiedad de la tierra, a la consulta previa, libre e informada (“Comunicado Congreso Nacional Indígena” 2011).

Según relata un entrevistado, en el caso de Juchitán, la lucha empezó en el 2011 y se hizo muy violenta en el 2013 (Anónimo Juchitán 2017). En las entrevistas realizadas se percibió el ánimo de descontento por las afectaciones ambientales y la falta de confianza en las instituciones del gobierno mexicano, tanto para garantizar los derechos de los pueblos, como para llevar a cabo mecanismos para la resolución de conflictos; en donde jugó un papel muy importante la falta de acercamiento del gobierno de forma anticipada a la firma de contratos y planeación de los proyectos.

Específicamente con la construcción del problema como uno consecuente con la falta de consulta a los pueblos indígenas, a pesar de que en algunas entrevistas se detectó que no era algo que tuviera en mente las comunidades, con base en los testimonios y posicionamientos de las comunidades, se encontró que uno de los argumentos para impedir la construcción de los proyectos eólicos era la falta de consulta de los pueblos indígenas (Salgado 2012; APIDTT 2011; APIIDTT 2012; “Comunicado Urgente 14 de octubre de 2012” 2012, “Comunicado 22 de febrero 2013” 2013, 22, “Taller Informativo: El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada.” 2014), con lo cual vemos que las comunidades, al menos desde inicios de este siglo, ya tenían una noción del derecho a ser consultadas.

Lo anterior también es evidencia de que la consulta como instrumento, fue utilizada como estrategia para defender los intereses de la comunidad juchiteca, por lo cual es importante dejar claro, que aunque pareciera que el conflicto ponía en el centro a la consulta, en realidad lo importante es la defensa del territorio, de decidir sobre el territorio (Anónimo Juchitán 2017). Actualmente es muy ingenuo reproducir la idea de que se quiere consulta, la gente ya no quiere consulta (Anónimo Tehuantepec 2017), y esto refiere un problema de falta de confianza por parte de las comunidades frente a los mecanismos de gobierno.

b) *Escalamiento del conflicto y mecanismos para la solución*

Ante el panorama anteriormente expuesto, por un lado, las comunidades llevaron a cabo diferentes estrategias para defender sus territorios, algunas buscaron el amparo de la ley mediante la judicialización de los conflictos (presentando demandas de amparo ante tribunales agrarios y de distrito) y algunas utilizaron mecanismos internacionales. Por otro, el gobierno se fue incorporando a la dinámica como mediador entre las empresas y las comunidades para tratar de minimizar los conflictos en el Istmo.

El primero de los mecanismos que explicaremos existe en el contexto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado como MICI (Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI). En el año de 2012 se lleva a cabo la solicitud para iniciar una investigación, bajo el Proceso de Verificación y Observancia, (“BID - Complaint Detail 2014” s/f). De la primera etapa del proceso deriva un documento intitulado *Informe de Verificación de la Observancia referente al Proyecto Eólico Mareña Renovables (ME-L1107)*, publicado en 2015.

El principal objetivo de éste procedimiento de investigación iniciado por el MICI es ayudar al Director Ejecutivo del BID en la promoción del cumplimiento de las Políticas Operativas del Banco (Márquez-Mees 2015) y su uso como estrategia de las comunidades en el caso de los parques eólicos se fundamenta en dos cuestiones: la primera, porque el BID había otorgado un préstamo³¹ para la construcción de un parque eólico a la empresa Mareña Renovables Capital, S.A.P.I. de C.V (Mareña) (Banco Interamericano de Desarrollo 2011b); la segunda, porque dentro de las políticas operativas que tiene el BID, existen tres que se consideraron violadas por los denunciantes, las cuales se refieren a cuestiones sobre: medio ambiente y seguridad operativa, a pueblos indígenas, y al acceso a la información (Banco Interamericano de Desarrollo 2006a, 2006b).

Para un mayor detalle sobre la investigación, se recomienda consultar el documento antes citado, pero para efectos de la presente investigación lo que queremos enfatizar es que las comunidades emplearon como parte de sus estrategias un mecanismo internacional.

³¹ Los fondos se obtuvieron en 2011 y fueron proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el proyecto denominado como Eólico Mareña Renovables en la región conocida como La Ventosa (Banco Interamericano de Desarrollo 2011a).

Asimismo, que el proyecto estaba concebido bajo el esquema de autoabastecimiento³² de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para producir energía para filiales de Fomento Económico Mexicano, S.A.B. de C.V (FEMSA) y Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma (Márquez-Mees 2015, 13).

Los elementos anteriores son relevantes porque se ve como la intervención de un organismo internacional generó presión sobre el proyecto y logró dar visibilidad sobre la problemática. Por otro lado, el tema del autoabastecimiento resulta relevante pues uno de los grandes reclamos es que les “vendieron la idea de que se iba a generar energía eléctrica para las comunidades”(López Gómez 2017).

Al final, la investigación del MICI se pronunció en favor de las comunidades y concluyó que se habían incurrido en prácticas que no acataban las políticas del Banco porque no se habían llevado a cabo los procesos de consulta y negociación de buena fe con las comunidades. Como estrategia para la defensa de los intereses de las comunidades resulto una experiencia positiva porque se documentó un proceso de resistencia de los pueblos del Istmo (Anónimo Tehuantepec 2017). Específicamente, la investigación del MICI resulta ilustrativa al decir que el análisis de impacto social fue limitado y que “la suma de las características particulares del Proyecto sumado a estas omisiones generaron una erosión en la confianza de las comunidades Huaves respecto a la capacidad y disposición del Cliente³³, de atender los impactos a generarse por el Proyecto, y llevaron a algunos miembros a oponerse al mismo y presentar reclamos ante el MICI” (Márquez-Mees 2015, 8). Así vemos cómo un componente que resultaba fundamental para el desarrollo del proyecto, la confianza de la comunidad, se vio afectado tal grado que fue difícil llevar a término la construcción y operación de los parques eólicos.

³² El esquema de autoabastecimiento se refiere a permisos que otorgaba la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para producir energía eléctrica a las personas físicas o morales cuando se quería instalar centrales eléctricas para la satisfacción de necesidades propias y que a juicio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal no se considerara inconveniente para el país (Fracción I, artículo 36). Cabe remarcar que la generación mediante autoabastecimiento no se consideraba parte del servicio público (artículo 3) pero en caso de contar con excedentes, se venderían a la CFE (inciso b, fracción I, artículo 36) (*Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica* 1993).

³³ Es decir, la empresa.

Aunado a lo anterior, la investigación pone un matiz interesante, y es que el análisis del MICI se centra en las prácticas del BID, y establece que el carácter de previo fue violado en relación al otorgamiento del préstamo por parte del banco, independientemente del procedimiento nacional con relación al otorgamiento de permisos nacionales, por lo que surge la pregunta ¿en qué momento se tiene que iniciar el procedimiento de consulta?, ¿es antes de la emisión de los permisos gubernamentales?, o en el caso de fondos internacionales, ¿desde el otorgamiento de los fondos?

Otro aspecto que queremos resaltar sobre la información obtenida a partir del MICI es que se pone en evidencia que la apertura de la inversión privada requiere del cuidado de las formas ya que resulta indispensable una buena comunicación entre comunidades, gobierno y empresas. Asimismo, que el poco entendimiento del contexto socio cultural desemboca en procesos de negociación en los cuales es difícil alegar que hubo buena fe, ya que si no se puede entablar un diálogo informado ¿cómo esperamos llegar a acuerdos transparentes y confiables?

En medio de estos escenarios, de la lucha frente al MICI, las disputas locales, y la intervención de la SENER, hubo procesos de judicialización del conflicto ante diversas instancias, ya que tanto en tribunales agrarios, como en tribunales constitucionales se llevaron y llevan procedimientos por los cuales el conflicto pasó al nivel jurisdiccional.

A la fecha se tiene conocimiento de que se han interpuesto dos demandas de amparo por parte de la comunidad de Unión Hidalgo, una en 2013 ante el Tribunal Colegiado en Materia Civil y Administrativa en Oaxaca por la comunidad de Unión Hidalgo, y otra en 2017 en el “Juzgado Séptimo de Distrito en Salina Cruz, Oaxaca, contra del otorgamiento de permisos para otras empresas sin una consulta ni el consentimiento libre, previo e informado” (ProDESC s/f); tres demandas por parte de la comunidad indígena zapoteca en Juchitán, de las cuales, una fue en 2013 ante el Juzgado Sexto de Distrito en Salina Cruz en contra de los permisos otorgados para la construcción de parques eólicos, y dos en el año de 2015 ante los Juzgados de Distrito Sexto y Séptimo en Salina Cruz contra la consulta indígena realizada y que a continuación se relata (ProDESC s/f).

Según los datos consultados, los procedimientos de amparo antes mencionados aún siguen sin resolverse (ProDESC s/f, s/f; López Gómez 2017) y en el caso de aquellos con

relación a la consulta realizada en Juchitán se llevó a cabo la petición ante la Suprema Corte de Justicia para que atrajera el caso dada la relevancia del tema (Suprema Corte de Justicia de la Nación s/f).

En relación con la intervención del gobierno podemos decir que para el año de 2013, el conflicto era tal que la SENER empezó a involucrarse para poder solucionar o mediar de alguna forma el conflicto, a decir de una entrevistada:

“Yo entré a trabajar a la Secretaría de Energía en el 2013 en febrero de 2013, en ese entonces me invitó la que era subsecretaria de electricidad a trabajar ahí en la coordinación (..) y casi de los primeros temas que le pidieron que viera, en la subsecretaría de electricidad, era el problema que estaba habiendo con un parque eólico en Istmo de Tehuantepec” (Sánchez 2017).

Es decir, el asunto relacionado con Mareña Renovables, empresa que solicitaba la intervención de la SENER para ayudarlos a que el proyecto se pudiera concretar. En este primer acercamiento de la SENER, se dio cuenta de que el conflicto, entre más se indagaba en él, menos claridad se tenía y es que el problema:

“no era un proyecto (...), el problema era la zona, el problema era la cantidad tal enorme de parques eólicos que se habían instalado ahí, (...) sin ninguna regulación muy clara, con unos beneficios no me gustaba, ni en ese entonces ni ahora, decir mínimos pero sí creo que muy focalizados, o sea sólo tenían beneficios los que rentaban un pedazo de tierra, ya ves tu si era justo o no ya es otra discusión también, pero quiero decir en todo caso pues de qué servía si el resto de la población, de alguna forma tiene una afectación, por lo menos visual” (Sánchez 2017).

Así, y conjunto a la reestructuración del fondo con recursos para realizar el proyecto, se decidió que si se iba a realizar, la única posibilidad era llevar a cabo los procedimientos de consulta, lo cual se plantea a la empresa en términos que dejaran muy claros que la SENER no era una promotora de proyectos, sino una entidad de gobierno, lo cual, en palabras de la entrevistada mencionó que el “gobierno no apoya proyectos (...) pero dadas las características, dadas las condiciones y todo lo que había pasado, porque había habido conflictos y había muertos, ya sabes, vamos a entrar a que se hagan las cosas como se tienen que hacer”(Sánchez 2017).

c) La consulta en Juchitán

Paralelo al proceso de investigación del MICI, la SENER empieza a intervenir para llevar a cabo el procedimiento de consulta (en la agenda de la subsecretaría de electricidad

desde el año de 2013), lo que a continuación se relata refiere un proceso por el cual se trató de minimizar el conflicto en el caso de Juchitán.

La SENER empieza a indagar en el estado y desarrollo del conflicto entre mismo en el periodo de febrero a marzo de 2013, se llevan a cabo una serie de reuniones con organizaciones de la sociedad civil y se empezó a poner sobre la mesa la consulta en los términos del Convenio 169 de la OIT.

Alrededor del mes de mayo se tomó la decisión de realizar una visita a la región porque se quería ver de primera fuente la situación en la zona de Playa Vicente³⁴ (en dónde estaba un parque con problemas con grupos opositores, aunque ya operaba) y a la comunidad de San Dionisio (en dónde se ubicaba el problema que había llegado inicialmente a la SENER).

En el transcurso de esta visita se dio cuenta que el conflicto entre las comunidades y en las comunidades, había escalado a tal grado que había violencia, y que el problema no era el proyecto de San Dionisio exclusivamente, sino que había una suma de factores³⁵ que habían llevado el conflicto a ese nivel. Asimismo, se encontró que había una mala información tanto de las empresas que desarrollaban los proyectos, como del destino de la electricidad generada. Ante esta situación de conflictos en el Istmo, aunado al reconocimiento de la necesidad para crear un área que se dedicara en exclusivo al tratamiento de los temas sociales se invitan a dos personas. Se crea una pequeña Dirección de Vinculación social dentro de la Subsecretaría de Electricidad.

Por cambios que no conocemos, la Subsecretaría de Electricidad se va como Subsecretaría de Hidrocarburos, lo cual conllevó la decisión de que fuera ella y el equipo que

³⁴ Con base en la información de la entrevista se presupone que se trata del Parque Eólico Bihío; que es una filial de la empresa Gas Natural Fenosa, en estado de construcción según datos de la (Bihío Hioxo 2013)

³⁵ Como se expuso en la sección anterior, dichos factores se relacionan con: la creciente construcción de parques eólicos en el Istmo, el descontento por las pocas rentas pagadas por las tierras y por la repartición diferenciada de beneficios (solo obtenían dinero quienes tenían tierras con potencial eólico), la falta de claridad en la regulación de la instalación de los parques y elaboración de los contratos de usufructo; la práctica de las empresas para acercarse de las comunidades para “apartar los terrenos” (lo cual significó en contratos de usufructo exclusivamente con los propietarios de las tierras).

se había conformado, los que dieran seguimiento a los procesos de consulta en el sector eléctrico, lo cual significó en una serie de acuerdos secretariales para que pudieran seguir operando, es decir, que a pesar de que la titular de la Subsecretaría de Hidrocarburos, ya no estaba en el Subsistema eléctrico, se quedó como responsable del seguimiento del proyecto de los parques eólicos en el Istmo.

Paralelos a estos cambios, en el ámbito privado, la compañía Mitsubishi entra a la inversión para el desarrollo de los parques eólicos y con un espíritu³⁶ distinto empiezan a llevar a cabo la planificación del cambio de localización del proyecto³⁷ (ya no se llevaría a cabo en San Dionisio), y la planeación acompañada de la SENER para llevar a cabo los procedimientos de consulta. Para estos momentos cabe mencionar que el proyecto que estaba en propiedad de Mareña, para estos momentos la empresa ya era denominada como Energía Eólica del Sur, S.A.P.I de C.V.

Para iniciar el procedimiento de consulta se organizaron varias dependencias de gobierno, tanto a nivel federal como local, en donde la SENER quedó a la cabeza con base a que el tema eléctrico era el predominante. A pesar de que formalmente la autoridad facultada para llevar a cabo los procedimientos de consulta es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Ya en el procedimiento de consulta, el primer inconveniente que surgió fue la determinación de las autoridades representativas de las comunidades, y por lo tanto el problema para saber quiénes deberían estar involucrados en el procedimiento de consulta. El problema surge de que no se encontraron con una estructura tradicional de gobierno, porque las comunidades en el municipio de Juchitán conviven con las instituciones del Estado Mexicano, en donde los representantes de la comunidad trabajan como operadores de

³⁶ Al respecto las entrevistadas mencionaron que la sensibilidad de las empresas es muy variable ya que algunas no tienen mayor inconveniente en llevar a cabo los procedimientos de consulta, mientras que otras no tienen ánimo para llevar a cabo la inclusión de las comunidades indígenas.

³⁷ La decisión se toma en fundamento a lo planteado por la SENER dado que: por la localización del Proyecto en la playa y en territorio federal, implicaba un marco jurídico distinto, porque el conflicto social estaba tan asentado que sería imposible la realización, la Manifestación de Impacto Ambiental estaba mal realizada, a pesar de que la comunidad se había amparado y ganado por lo que se había llevado a cabo el inicio de la construcción, había descontento en la comunidad.

gobierno municipal. Por lo que organizaron las asambleas con base en la definición de grupos (de representantes de gobierno, de mujeres, de representantes agrarios, autoridades religiosas), los cuales se explican después.

El segundo problema que surgió fue el relacionado con los recursos de la SENER para llevar a cabo los procedimientos de consulta, ya que al no estar regulado el procedimiento, no había presupuesto para consulta, por lo que múltiples funcionarios aportaron monetariamente al desarrollo del procedimiento de consulta. El caso de la SENER no fue el único, ya que tanto la Secretaría de Salud, como la CDI, en algún momento también enfrentaron problemas por la falta de recursos.

Mientras se desarrolló el procedimiento de consulta, y al ver como el tema era cada vez una necesidad más que una obligación aunado al hecho la necesidad de tener, tanto la estructura administrativa adecuada como los recursos que ello conlleva, el tema de los parques eólicos fue cobrando importancia a tal grado que el interés de que saliera en buenos términos el procedimiento de consulta de Juchitán era en relación a que se hiciera evidente que se tenía que tener más claridad en cuanto a la elaboración de los procedimientos, más allá de resolver el asunto, el conflicto en el istmo y la implementación de la consulta se posicionó como un tema coyuntural para el establecimiento de nuevas reglas en el juego de la industria eléctrica.

Como consecuencia de la reforma energética y la obligación para fortalecer el marco jurídico del sector, se empezó a poner en la agenda la necesidad de regular la consulta indígena. La subsecretaría de Electricidad, ahora en hidrocarburos, tuvo un papel importante en incorporar en las leyes del sector las disposiciones sobre la consulta indígena.

Siguiendo con el procedimiento de consulta en Juchitán, otro problema que surgió fue el relacionado con los títulos de propiedad de las tierras en la zona del Istmo, en donde se menciona que hubo una gran confusión porque originalmente eran ejidos y comunidades, pero se fueron dividiendo fácticamente para llegar a operar como propietarios individuales, a lo cual se suma la falta de claridad en cuanto a los contratos de traspaso de propiedad. Lo anterior denota un fuerte problema en el marco jurídico sobre la propiedad de la tierra, por lo que en ánimos de hacer que las cosas fluyeran, y ante la falta de respuesta de las

dependencias para solucionar el problema, se obvio de alguna forma este problema y se definieron como sujetos a consultar a las comunidades afectadas³⁸.

Para llevar a cabo el procedimiento de consulta se siguieron los estándares internacionales y se utilizó como base el Protocolo de la CDI para llevar a cabo los procedimientos. El primer documento que se negoció³⁹ fue el “Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, sobre el desarrollo de un Proyecto de Generación Eólica, de Conformidad con Estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, cuya versión final tiene fecha de 2 de diciembre de 2014 (Gobierno de la República s/f).

En dicho protocolo se exponen los lineamientos generales bajo los cuales se desarrollará la consulta, en donde se desarrollan los temas relacionados con: la identificación de actores, la materia de consulta, el objetivo de la consulta, los procedimientos, el programa de trabajo y el calendario, el presupuesto y el financiamiento, la conformación de los archivos que registrarán el procedimiento, las listas de asistencia, lineamientos para el manejo de datos personales, uso de los traductores-interpretés⁴⁰, el papel de la empresa en la consulta.

Sobre esto cabe mencionar que el 6 de diciembre de 2014 la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT) emitió un comunicado en contra de las negociaciones que se estaban llevando a cabo a propósito de querer llevar a cabo los procedimientos de consulta para el proyecto Eólico del Sur; por el cual expresaban que en procedimiento de consulta se estaba llevando al margen de las

³⁸ A pesar de esta situación, en múltiples asambleas se expresó que las tierras eran ejidales y que no se podían tratar como propiedades individuales. Por lo que, si fue considerado desde la perspectiva de que a pesar de que hay un tema agrario pendiente del cual no se podía hacer cargo la SENER, el tema era llevar a cabo los procedimientos de consulta.

³⁹ La propuesta elaborada por SENER tiene fecha de noviembre de 2014. Se recibieron propuestas de: Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio, Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco, COCEI Nueva Generación, Colectivo Che Gorio Melendre, Comité Binisa, de las Mujeres Indígenas Zapotecas y de un ciudadano independiente (SENER 2015).

⁴⁰ Al respecto cabe recalcar que en todo momento por parte de SENER se cuidó la traducción de todos los documentos en zapoteco, lengua que hablan las comunidades.

oposiciones, en donde el carácter de previa no puede concebirse dado que los proyectos que se quieren implementar estaban decididos desde hace más de 10 años (APIIDTT 2014c).

Al respecto comento un entrevistado que la postura al inicio del procedimiento de consulta, era que la oposición de Juchitán se negaba a entrar a los procedimientos de consulta pues alegaban que ya no podría llevarse con base en los estándares internacionales (previa, libre e informada) pues el gobierno ya había otorgado los permisos, el contexto era de violencia y amedrentamiento hacia la oposición (López Gómez 2017; Anónimo Juchitán 2017). Con el tiempo y bajo la recomendación de una organización no gubernamental, la oposición en Juchitán decide entrar a la consulta para poder tener bases sobre las cuales evidenciar que la consulta no estaba siendo llevada de forma adecuada (López Gómez 2017).

Sobre este Protocolo cabe mencionar que se fijaron como sujetos a consultar, o como se le denomina ahí, los sujetos colectivos de derecho a la consulta, se llevaron a cabo los siguientes pasos: la identificación de las localidades hablantes de lengua indígena que podrían ser afectadas, identificación de las localidades con base en el catálogo 2010 de la CDI; la verificación en los sitios de la presencia de otras localidades o asentamientos poblacionales; consideraciones con base en un diagnóstico antropológico, elaborado por la CDI. Aunado a lo anterior se tenían que considerar las áreas potenciales de afectación, para lo cual se definieron las siguientes áreas: núcleo (lugar físico de instalación de los aerogeneradores y la infraestructura relacionada), de influencia directa (área total de arreglo general del proyecto equivalente a 5332 hectáreas), de influencia indirecta (área contigua o de amortiguamiento al polígono del proyecto, la cual varía en función de las etapas de desarrollo del proyecto) (H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza et al. 2014).

Así se estimó que el sujeto colectivo sería la comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza la cual es parte del pueblo zapoteco de Oaxaca, en donde se tomaron como referencia las instancias representativas siguientes: Asamblea, comisariado y consejo de Vigilancia y/ o integrantes del Padrón básico de comuneros y ejidatarios de Juchitán, los poseedores y los propietarios de bienes o derechos sobre las tierras en las zonas del proyecto; los habitantes de las localidades de: El Tamarindo, Hunacastal, La Guadalupana, Rancho Soledad, Simona Robales; los representantes de instituciones educativas y culturales, las

autoridades municipales, (Presidente, Síndicos, Regidores); integrantes del Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y las del Consejo Municipal de Desarrollo Social; representantes de la Sociedad de Velas ; los representantes de Comités Comunitarios; representantes e integrantes de las sociedades de producción rural, asociaciones de ganaderos y distritos de riego; representantes de las organizaciones de la sociedad civil relacionados al proyecto; representantes de organizaciones sociales y económicas con actividad en el municipio; representantes del Consejo Consultivo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; representantes de las Cooperativas y Asociaciones de Pescadores Artesanales (H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza et al. 2014, 12–13).

Sobre la materia de la consulta es importante mencionar que se delimitó como el proyecto de generación de energía con la pretensión de la empresa Eólica del Sur para desarrollar un parque eólico que prevé la instalación de 132 aerogeneradores tipo Vestas V90-3.0; y en relación con esto, el objetivo general de la consulta fue tratar de alcanzar acuerdos o el consentimiento sobre la construcción y consecuente operación del parque, en donde como objetivos específicos encontramos que se buscaba: el respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas, entregar información previa y suficiente con relación al proyecto, los impactos, las estrategias para mitigar y compensar los impactos negativos, garantizar la participación del pueblo zapoteco para alcanzar acuerdos u obtener el consentimiento, y en su caso proponer medidas de mitigación, tratar de lograr acuerdos necesarios para alcanzar el consentimiento para la construcción y operación del parque, generar condiciones para la participación justa y equitativa de los beneficios sociales, económicos y culturales que se produzcan del proyecto, garantizar que el proceso (tanto de consulta como de la implementación del proyecto) se desarrolle en el marco de los derechos y perspectivas de género (H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza et al. 2014, 13).

En términos generales se plantearon las fases de: acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva y ejecución y seguimiento; en donde la primera convocatoria para iniciar “el proceso de consulta previa, libre e informada sobre la construcción y operación de un proyecto eólico en Juchitán de Zaragoza” se realizó el 20 de octubre de 2014 y en ella se calendarizaba la realización de sesiones para celebración de acuerdos previos del 3 de

noviembre al 6 de noviembre, las cuales efectivamente se llevaron a cabo del 3 al 13 de noviembre del 2014 (Comité Técnico Asesor del Proceso de Consulta Previa 2014); con fecha del 24 de noviembre se llevó a cabo la convocatoria para dar cierre a la fase de acuerdos previos e iniciar la fase informativa el 2 de diciembre de 2014, la cual se llevaría a cabo en sesiones desde el 3 de diciembre hasta el 11 de diciembre, sobre lo cual cabe mencionar que a petición de las comunidades se retrasó el procedimiento de consulta por las festividades del 12 y el 13 de diciembre, para ser retomadas el 17 de diciembre, para comprender los días del 17 al 18 (Comité Técnico Asesor del Proceso de Consulta Previa 2015f).

Sobre la fase informativa y con fundamento en que las comunidades podrían pedir sesiones específicas se desarrollaron talleres que versaron sobre los temas de: impactos ambientales (Comité Técnico Asesor del Proceso de Consulta Previa 2015c), manifestaciones de impacto ambiental (Comité Técnico Asesor del Proceso de Consulta Previa 2015c, 2015e, 2015d, s/f, 2015b, 2015g), régimen de obligaciones de los arrendatarios, modelos comunitarios y alternativos para el desarrollo de los eólicos.

La fase informativa se llevó a cabo de diciembre de 2014 a 2015, en donde no se pudo clausurar en el día estimado (14 de abril) por la ausencia del traductor, se citó nuevamente para continuar con la fase informativa el 16 de abril de 2015 (Comité Técnico Asesor del Proceso de Consulta Previa 2015a), la cual nuevamente se pospuso para el 20 de abril dada la necesidad de dar seguimiento a una petición de información y se llevó a cabo en esas fechas por lo que dio comienzo a la fase deliberativa, la cual concluyó en junio de 2015, por lo que se convocó a realizar la asamblea consultiva para el 30 de Julio de 2015 (Comité Técnico Asesor del Proceso de Consulta Previa 2015h).

Se realizó una última asamblea el 30 de Julio de 2015 en donde se manifestaron los asistentes a favor de dos cuestiones sustantivas; la primera con referencia a los beneficios planteados en las negociaciones, el segundo, con respecto a dar el consentimiento a la construcción de los parques eólicos sometidos a consulta (*Asamblea Consultiva en Juchitán* 2015).

En conclusión, con respecto al conflicto en el Istmo por los parques eólicos, es importante notar que ha sido un proceso histórico que tuvo inicios con el comienzo del siglo

XXI y que se ha transformado con relación a los actores y los mecanismos de solución de conflictos que intervienen.

En una primera etapa del conflicto tiene lugar en escalas locales, en donde las comunidades, los ayuntamientos y las empresas son los actores principales, la disputa es sobre el territorio y los beneficios que, aunque pocos, no han sido conforme a las expectativas que se generaron a lo largo de 20 años. Es decir, la oposición se focaliza en el reclamo por la defensa de sus tierras y mejores beneficios y se empiezan a consolidar organizaciones (Asambleas) que se manifiestan y hacen presentes los espacios públicos.

Un segundo momento del conflicto, lo vemos cuando terceros (ya fuesen organismos jurisdiccionales, entes de la administración pública u organismos internacionales) intervinieron en aras de verificar, o solucionar las disputas. En este momento las comunidades organizadas empiezan a poner en marcha estrategias de lucha distintas a las movilizaciones sociales, en donde se utilizan mecanismos nacionales e internacionales para la solución del conflicto; ejemplo de esto es el proceso de investigación del MICI y las demandas de amparo interpuestas en Oaxaca. Así los principales actores ya no solo son las empresas y las comunidades, ya que tanto el gobierno empieza a involucrarse por medio de los órganos jurisdiccionales como organismos internacionales empiezan a revisar el conflicto.

Finalmente, una tercera etapa es cuando la intervención del gobierno es para mediar en un papel más conciliador por medio del cual se busca generar un espacio de dialogo mediante la implementación de la consulta indígena en Juchitán. Así, se incorpora el gobierno federal por medio de la SENER como dependencia central en la articulación de un procedimiento de consulta que buscaba, más allá de solucionar el conflicto por los parques eólicos, buscar la mejor salida posible para el desarrollo de un proyecto en específico.

Durante la segunda y tercera etapa, si bien vemos como el gobierno interviene mediante sus órganos jurisdiccionales y administrativos, es importante resaltar que el rol es muy distinto porque primero funge como un órgano de impartición de justicia por medio de los órganos jurisdiccionales en donde el propósito es solucionar un problema. Por otro lado, desde su papel administrativo, el papel que desempeña se refiere más a un mediador que busca generar espacios de diálogo y negociación.

En el año de 2016, la Comisión Nacional de Derechos Humanos utilizó el caso de los eólicos en Oaxaca como un argumento en favor de la emisión de una Ley General de Consulta y en la Recomendación 27/2016, la CNDH escribió que: “En el 2013, una empresa se situó en Oaxaca con la finalidad de emprender un proyecto eólico en territorio indígena zapoteco, sin antes haber procedido a la consulta. Autoridades municipales, estatales y federales como la SEMARNAT y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, han expedido los permisos para el desarrollo del mismo. Con tales actos, se han visto afectados los derechos a la consulta, libre determinación, medio ambiente y a la propiedad de la comunidad.” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2016c, 46).

Aunque esta recomendación es consecuencia de la facultad de la CNDH para emitir recomendaciones generales, no como consecuencia del análisis de un caso, es importante mencionarla porque es un elemento más que ayuda a vislumbrar la trascendencia del conflicto en el proceso de institucionalización de la participación indígena pues el conflicto en Oaxaca ya estaba en el radar del gobierno federal y era un argumento más para realizar cambios en las instituciones existentes para dar pie a la regulación de la participación de las comunidades en la vida pública.

Capítulo 4. ¿La institucionalización de la participación indígena consecuencia de la conflictividad?

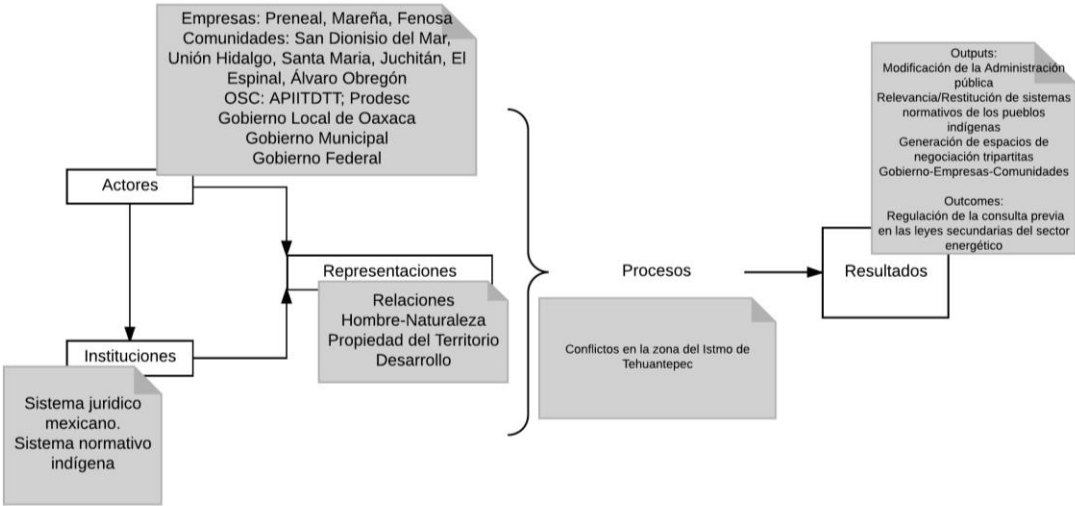
El proceso de institucionalización de la participación indígena desde los procesos que hemos querido evidenciar, ha sido el resultado de múltiples presiones (tanto nacionales, como internacionales), una muy clara es la adaptación a las situaciones de conflicto.

A continuación, establecemos las principales relaciones para la mejor exposición de la tesis planteada: la institucionalización de la participación indígena como resultado de la regulación del conflicto en el sector energético.

4.1. Identificación de variables.

Con base en el pentágono de la acción pública se identificaron las variables presentadas en la siguiente ilustración, la cual atiende a un orden sistémico más que temporal, por lo que en ningún momento se debe de interpretar esta simplificación del problema como un suceso secuencial temporal de las variables.

Ilustración 10: variables en la investigación



Fuente 16: Elaboración propia con base en(Lascoumes y Le Gales, Patrick 2014)

Los principales actores relacionados con el proceso de institucionalización de la participación indígena en el sector energético están relacionados, por un lado, con la

administración pública federal, por otro con los actores involucrados en el conflicto en la zona del Istmo de Tehuantepec.

Lo primero que cabe mencionar es que los actores pueden ser caracterizados como pro proyecto y oposición, en donde la relación aceptación-oposición no se da con respecto a dividir entre la empresa y la comunidad ó Empresa y Estado ó Comunidad y Estado. Es decir, la aceptación, la oposición o las posturas neutrales, hacia los proyectos eólicos en el Istmo no es absoluta, tiene matices al interior de las comunidades, entre las comunidades, dentro del gobierno y en las empresas.

Un problema que se hizo evidente es el relacionado con la legitimidad para participar en los procedimientos de consulta porque al no haber cierta homogeneidad en las posturas de las comunidades, aunado al hecho del reconocimiento de la pluralidad de sistemas normativos, hay un vacío importante en cuanto a la designación de los representantes y su legitimidad en la toma de decisiones. Esto se pudo observar en el procedimiento de consulta de Juchitán en dos momentos primero con respecto a la decisión de a quienes se convocaría; después cuando la misma comunidad cuestionó a los asistentes a las asambleas (tanto por sus cualidades, como por la cantidad de participantes en relación con la población total en Juchitán).

De lo anterior, el primer problema que resulta evidente en la investigación es el relacionado con la legitimidad y la representatividad, así, vemos que mientras que los opositores deslegitiman las decisiones de los que aceptan los proyectos eólicos, hay ciertos sectores a favor de los proyectos, las cuales dialogan y llegan a acuerdos con el gobierno federal⁴¹, ante lo que surge el cuestionamiento de ¿Quiénes son los representantes de las comunidades? o en todo caso ¿Quiénes pueden participar en este tipo de mecanismos para la toma de decisión concertada?

Así, vemos como el debate de la toma de decisiones, más allá de tratar sobre quiénes y cómo deben de formar parte de los procesos democráticos, se debe poner sobre la mesa

⁴¹ Dentro de los que aceptan los proyectos podemos encontrar constancia de su existencia, mediante los documentos del MICI y de las entrevistas, en donde se manifestó que la oposición es mínima (Salazar Gil 2017), y que hubo comunidades que intervinieron en el diálogo en el procedimiento de consulta en Juchitán de Zaragoza (Gobierno de la República s/f)

como un elemento más a considerar la relación entre sistemas normativos, es decir la pluralidad como un elemento determinante de la acción pública.

En este sentido, con respecto a las instituciones, de forma general se identificaron como principales marcos determinantes de acción los sistemas normativos indígenas y el sistema normativo nacional⁴² y se pudo observar que la principal divergencia radicó en que ambos funcionan bajo lógicas distintas. Por un lado, los sistemas indígenas tienden a ser orales y herméticos por lo que no es claro para los actores externos la forma y procedimientos bajo los cuales se rigen; por otro lado, parten de supuestos contradictorios ya que mientras en el sistema indígena el concepto de comunidad y comunitarismo son centrales, el sistema normativo nacional se fundamenta en el individuo.

Las relaciones entre ambos sistemas evidencia, que el tema del pluralismo no es trivial, y requiere de una atención mayor no solo por el auge en la defensa de los derechos humanos y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, sino porque reconocer el concepto de pluralidad exige la revisión más exhaustiva entre el diálogo entre sistemas normativos y cómo prevenir, mediar o solucionar conflictos a la luz de concepciones opuestas (individualismo y comunitarismo), así como pensar o diseñar formas en las que tanto las comunidades indígenas como los que no pertenecen a ellas tengan claridad en el funcionamiento de ambos sistemas.

Sobre las representaciones, y con base en lo expresado en capítulos anteriores, los principales conceptos que fueron recurrentes para entender los determinantes cognitivos de los actores fueron las relaciones entre las comunidades con su entorno; específicamente, con relación al concepto de desarrollo, la segunda con relación a la propiedad de la tierra.

La relación de las comunidades con el entorno es clave porque fue recurrente encontrar que las comunidades se refieren a los elementos naturales (tierra, aire, agua, mar) no como recursos, sino como objetos simbólicos importantes en la formación de la identidad local. Por ejemplo, las Asambleas formadas en las luchas de las comunidades, son organizaciones en donde, ni la tierra, ni el mar, ni el viento son mercancías lo cual se expresó

⁴² A falta de una mejor denominación, indicamos con estos términos todo lo que no pertenece a los sistemas normativos indígenas, en donde las formas más sofisticadas y formales pueden referir al sistema jurídico mexicano, la administración pública federal.

claramente en las palabras del lema⁴³ que acompañaba la firma de los comunicados, boletines y manifestaciones, así como en el testimonio de los entrevistados en Juchitán y Tehuantepec.

Con respecto al desarrollo, también fue recurrente que surgiera la divergencia de significados ya que mientras para el gobierno mexicano y la sociedad moderna pueda resultar fundamental tener energía eléctrica de fuentes renovables y limpias que garanticen el abasto energético del país, para las comunidades es incompatible este tipo de desarrollo, pues como se pude hablar de energía verde si para esto se van a talar selvas (Anónimo Juchitán 2017).

Como dice el modelo de análisis utilizado, tanto los actores, como las instituciones y las representaciones, son determinantes de los procesos, por lo cual vemos como las variables antes explicadas permean al conflicto de la zona del Istmo de Tehuantepec ocasionado por los proyectos eólicos.

Los conflictos surgidos, con base en la evidencia encontrada, se pueden categorizar sintéticamente en los siguientes:

- 1) Al interior de las comunidades como consecuencia de los diferentes intereses entre los habitantes. Por un lado, los que estaban de acuerdo en los proyectos, y por el otro los opositores.
- 2) Entre las comunidades. Es el ejemplo de la divergencia de intereses entre las comunidades que se oponían rotundamente a los proyectos, como San Dionisio y unión Hidalgo, y las comunidades que al final concedieron el uso de su territorio mediante negociaciones con el gobierno y la empresa, como lo es el caso de Juchitán, El Espinal.
- 3) Entre la oposición y el gobierno como consecuencia de la falta de reconocimiento de los procedimientos de consulta, los actos de corrupción ocurridos desde inicios de siglo, la criminalización por parte de las autoridades judiciales.
- 4) Entre la oposición y las empresas; en donde las empresas querían construir los proyectos desde finales de los noventa e inicios de 2000, y las

⁴³ El lema al cual nos referimos es: ¡La tierra, el mar y el viento, no se venden, se aman y se defienden!

comunidades no querían la devastación de su entorno, exigían el respeto de su capacidad autónoma para decidir sobre sus tierras y territorios, y la realización de contratos de usufructo desventajosos.

Siguiendo la exposición de las variables, con respecto a los resultados, podemos decir que los dos principales resultados que se encontraron, fueron: la modificación de la administración pública, la restitución de los sistemas normativos indígenas, la generación de espacios de negociación tripartitas (gobierno-empresas-comunidades), la regulación de la consulta indígena en las leyes secundarias del sector energético.

El primer resultado interesante fue la paulatina transformación de la administración pública, en donde como consecuencia del conflicto en el Istmo, surge la necesidad de atender un problema desde la Subsecretaría de Electricidad en la Secretaría de Energía (SENER), y termina por ser un tema tan relevante que se agregan direcciones generales, y oficinas encargadas del tema de consulta indígena, las cuales quedan estipuladas en el Reglamento Interno de la SENER.

El siguiente resultado trascendente fue el retorno de los sistemas normativos tradicionales en Juchitán, ya que, como consecuencia de los problemas de las comunidades con las empresas, hay un retorno al uso de formas de organización indígenas en donde prevalece la toma de decisiones comunitaria. Es decir, el conflicto en el Istmo trajo aparejado una especie de reivindicación de los sistemas normativos indígenas y se da un cambio al interior de las comunidades, en donde una de las expresiones más claras se encontró en la falta de confianza en las instituciones estatales y por la cual se decide regresar a un sistema normativo tradicional en Álvaro Obregón.

Otro resultado importante fue la generación de espacios de negociación tripartitas, en donde se empiezan a configurar espacios de diálogos entre las comunidades, el gobierno y las empresas; en este sentido, el caso de la consulta de Juchitán es emblemático por haber ocurrido previo a la emisión de las leyes secundarias porque sin haber estado la obligación explícita de las autoridades para llevar a cabo los procedimientos de consulta, los servidores públicos involucrados en el proceso se dieron cuenta de que no solo era importante hacerlo, sino que era un requisito indispensable para el desarrollo de los proyectos en la región el establecer puentes de diálogos informados entre las empresas y las comunidades.

Sobre la formalización de la consulta previa, se encontró que un factor determinante en la regulación del instrumento fueron los procesos de movilización y conflictividad surgida en la zona del Istmo porque, primero, los opositores que intervinieron en el proceso ayudaron a consolidar el argumento de la necesidad de incorporar mecanismos bajo los cuales las comunidades puedan participar, no solo en la toma de decisiones estatales, sino en la configuración del desarrollo bajo sus propios términos e intereses. Segundo, porque gracias a los conflictos y movilizaciones en la región, los servidores públicos se sensibilizaron al tema, porque se comprendió la necesidad de hacer cumplir las obligaciones del Estado frente a los compromisos internacionales ya existentes sobre derechos humanos. Específicamente nos referimos a la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en lo relacionado con la integración de sus intereses en la toma de decisiones.

Con base en lo encontrado podemos decir que, como consecuencia de la conflictividad suscitada en la zona del Istmo en Oaxaca, se hizo evidente la falta de instrumentos que faciliten la comunicación y captación de demandas de las comunidades.

En relación con las instituciones es importante dar cuenta de que en este proceso intervienen dos sistemas, el indígena y el nacional, por lo que se podría decir que es un proceso que busca establecer un puente, una relación armónica entre ambos. Además, si aceptamos el supuesto de que ambos sistemas parten de representaciones distintas tanto de su relación con el medio, como de la forma en la que se organizan, entonces también podemos suponer que es un proceso que trata de armonizar y canalizar estas perspectivas y formas de conocer el mundo en una relación que armonice ambos sistemas, así volvemos al tema de la pluralidad como concepto central en la discusión.

4.2. La consulta previa ¿regulación de conflicto?

Si partimos de que la consulta indígena puede verse como un instrumento para la participación, como un dispositivo jurídico que ayuda a canalizar las voces de las comunidades indígenas cuando se puedan ver afectadas sus derechos e intereses, inmediatamente uno puede pensar que la formalización de la consulta en las leyes secundarias del sector energético se relaciona con la necesidad de regular el cómo incorporar las voces de las comunidades en la toma de decisiones. Pero, ¿con qué se relaciona esta necesidad de regular la consulta? Es decir, ¿por qué resulta relevante incorporar específicamente un

instrumento que refiera a la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones?

Como queremos mostrar en la ilustración 9, sobre las variables en la investigación, están íntimamente relacionados el conflicto en la zona del Istmo de Tehuantepec y la institucionalización de la participación indígena, y con base en los insumos encontrados, el conflicto en el Istmo de Tehuantepec ha sido determinante en el proceso de institucionalización de la participación indígena, para la formalización de la consulta.

El conflicto ha sido determinante porque a decir de los entrevistados que laboraban o laboran en la Secretaría de Energía, constituyo un elemento que sirvió para sensibilizar a las autoridades con respecto al procedimiento de consulta, y en un segundo momento para entender que el conflicto era inevitable, e incluso esperado, y no solo en su vertiente de movilización social, sino también en forma de demandas judiciales.

Asimismo, el conflicto jugo un rol importante en la exposición de falta de mecanismos de participación que incorporaran las demandas de las comunidades, pues si bien se atendió el problema en el 2013, desde años antes, las comunidades llevaban peleando el derecho a ser consultadas, y aunque el conflicto ha evolucionado a tal grado en el que la oposición ya no pelea por la consulta sino por la no construcción de parques eólicos, la evidencia es que la consulta es un medio para obtener algo más: en este caso la defensa del territorio.

Atendiendo a la literalidad de los artículos de las leyes secundarias mencionadas en el capítulo 2, no se puede decir que la consulta sea un instrumento para la regulación del conflicto, en tanto el motivo para regular la consulta previa subyace en la protección de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas. Lo que si podemos decir es que la consulta se constituye como un instrumento de dialogo en donde se conforma un espacio de negociación entre las empresas y las comunidades en donde el rol del gobierno es como mediador e intermediario.

Pero si interpretamos el sentido literal en conjunto con el contexto que determina la formalización de la consulta, uno puede decir que la consulta es un instrumento que ayuda a canalizar la voz de las comunidades dentro de la estructura estatal de una forma procedimental, cuyo objetivo es generar acuerdos entre los diferentes intereses de los actores,

por lo que, en este sentido, si se relacionaría con la capacidad de la consulta para regular el conflicto.

Aunque aún hay una deuda pendiente con las comunidades en tanto no es un instrumento que tenga la posibilidad de aglutinar todas las demandas, y por tanto prevenir totalmente el conflicto, si se puede decir que la consulta, al ser un espacio que abre las puertas a las negociaciones ayuda en la regulación del conflicto entre empresas y comunidades, en donde el rol del gobierno es el de mediador, de administrador del conflicto. Por ejemplo, con relación a los grupos opositores, podemos percibir un avance hacia la construcción de espacios de negociación, pero resultan difícil en la práctica dada la falta de confianza en los procedimientos estatales para tomar en cuenta sus intereses; lo cual indirectamente refleja la falta de confianza en las instituciones.

En suma, con base en los insumos presentados en esta investigación nos pudimos dar cuenta que la aproximación desde las instituciones, pudo visibilizar la fuerte relación que existe entre el conflicto, institucionalización y participación, en donde es gracias a este modelo de análisis que se hace comprensible que una gran dificultad en la incorporación de las comunidades indígenas como sujetos activos en los procesos de participación, es la falta de comprensión tanto de las instituciones y las representaciones, como de los distintos intereses que subyacen al interior de las comunidades, y de cómo estos elementos configuran una diversidad de maneras de ser que están lejos de ser categorizadas como “indígenas”, como una masa homogénea de demandas.

Conclusiones

En el año de 2014 nació la consulta, comúnmente llamada previa y la cual para efectos de este trabajo se acotó como indígena, en tres de las leyes del sector energético. Discursivamente se vendió la idea de que eran las primeras leyes en contemplar este tipo de dispositivos jurídicos; asimismo, que la primera consulta indígena en el país se había llevado a cabo en el marco del sector.

Visto desde afuera, parecía que no había mayor problema pues no solo se había logrado que la consulta estuviera regulada en algunas leyes del sector, sino que a pesar de un aparente vacío normativo con respecto a las facultades de la Secretaría de Energía (SENER) para llevar a cabo los procedimientos de consulta, se había implementado dicho procedimiento en Juchitán, Oaxaca. La SENER parecía ser una autoridad respetuosa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, ¡se había hecho consulta!

El problema comenzó cuando a pesar de que se habían llevado a cabo los procedimientos de consulta, los conflictos persistieron: las comunidades no estaban conformes (o al menos unos cuantos), las empresas no podían construir y el gobierno quedaba atrapado en medio.

Los problemas antes mencionados, sobre la implementación de un dispositivo jurídico, así como de la construcción de un sistema que determine las relaciones sociales, son analizadas desde diversas vertientes, en este caso la que nos interesó fue la institucional. Así, se definió el problema de investigación como el relativo al análisis de las relaciones entre la participación indígena, el conflicto y las instituciones.

Metodológicamente, se partió del modelo de análisis de la sociología de la acción pública, el cual permitió: identificar de forma clara a los actores, los marcos normativos y los significados que rigen la acción de los actores y los cuales determinan, a través del proceso, el resultado en la acción pública; el análisis sobre las prácticas microsociales, para tratar de comprender los significados y las motivaciones particulares; lo que nos llevaría al entendimiento de la consulta como un instrumento de la participación.

La formalización de la consulta permitió observar el proceso de institucionalización de la participación indígena dado que su juridificación constituyó la construcción de un tema

de fondo, relacionado con la inclusión de los pueblos y comunidades en la toma de decisiones (capítulo 2). De igual forma, fue posible analizar el papel del conflicto en la formalización de la consulta, en tanto éste tiene efectos productivos observables mediante los procesos de judicialización y juridificación (capítulos 2 y 3). Por último, pudimos ver que la aparición de la consulta tuvo efectos en la acción pública en tanto en el presente son contempladas nuevas formas en la toma de decisión organizadas, a partir de espacios de concertación entre gobierno, empresas y comunidades. Lo cual a su vez evidencía la emergencia del sujeto colectivo indígena en la toma de decisiones (capítulo 4).

Sobre el primer punto (el proceso de incorporación de la consulta indígena en México), podemos decir que a pesar de que es un tema poco conocido, el país ya tiene un largo camino recorrido ya que no solo se cuenta con un Sistema de Consulta Indígena desde 2003, sino que también podemos incluir a la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), vigente desde 2005, y el procedimiento de consulta en el ámbito ambiental. Aunado a lo anterior es importante mencionar que México ha firmado y ratificado tratados internacionales que hacen alusión a la consulta indígena como una obligación del Estado (recordar el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Así, la consulta indígena en México se ha construido en relación con una veta procedimental que plantea un problema en cuanto a las representaciones que los actores tienen del instrumento; ya que mientras las comunidades no confían en él, y lo ven como un procedimiento legitimador de las decisiones ya realizadas, los servidores públicos lo ven como una herramienta para generar diálogo con la sociedad civil y para la generación de acuerdos.

En relación con el aspecto formal del proceso de institucionalización de la participación indígena, vemos también como cada vez se incorporan reglas en el orden jurídico nacional que aluden explícitamente a la consulta. En un inicio, mediante la interpretación heterointegrativa, el derecho de consulta se aplicaba mediante la garantía de audiencia (recordar el apartado de la consulta como objeto en disputa). Después, con la reforma de derechos humanos y la posibilidad de vincular a las autoridades a la implementación del Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas de Derechos de los

Pueblos Indígenas, se visualiza la búsqueda de la implementación de la consulta como un derecho humano independiente al derecho de audiencia.

Con la aparición de regulaciones como las de la LBOGM, la Ley de la Industria Eléctrica, la de Hidrocarburos y la Energía Geotérmica, se expresa explícitamente la obligación del Estado para salvaguardar los intereses de los pueblos y comunidades en ciertos sectores, al tiempo que se puede pensar en una tendencia a la inclusión de la consulta desde la sectorización, en donde aún queda como tema pendiente la construcción de un marco general más robusto para la instauración de este tipo de instrumentos. A pesar de que contamos con el Sistema Nacional de Consulta de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, parece que es necesaria la instrumentación de un marco jurídico que establezca cómo se coordinarán las agencias gubernamentales en los tres órdenes de gobierno.

Aunado al aspecto formal antes mencionado, podemos decir que la implementación de la consulta (o la falta de ésta), se ha constituido como un objeto de disputa, en donde las comunidades indígenas se convierten en sujetos de derecho con el objetivo de reivindicar sus derechos (en este caso, el derecho a la consulta previa, libre e informada). Así, el conflicto ha sido productivo porque: ha contribuido a la conformación de actores en la arena pública (los indígenas), lo cual resulta interesante a la luz de considerar que hasta hace unos años, la visión proteccionista sobre los pueblos indígenas se enfocaba en ellos como un objeto de protección y no como un sujeto. Asimismo, porque pone en evidencia la conformación de nuevos temas en la agenda pública, como la participación indígena en la toma de decisiones y su respectiva juridificación. Por último, porque ayuda a llevar más allá del ámbito comunitario el aspecto simbólico de sus tierras como un tipo característico de relación de los pueblos y comunidades con su territorio.

El caso del sector energético se tomó como referencia por dos razones principales, por un lado, porque parecía ser un sector innovador al ser el “primero” en incorporar la regulación de la consulta indígena en alguna ley; por otro, porque ocurrió alrededor de la coyuntura entre: la obtención de fondos internacionales para el financiamiento de un parque que se quería construir; la reforma energética; la conflictividad en la zona del Istmo; la implementación de la “primer” consulta.

Se entrecorrió la denominada “primicia” del sector debido a que uno de los hallazgos en esta investigación fue que las leyes del sector energético no fueron las primeras, recordar el Sistema de Consulta Indígena de la CDI y la ley sobre OGMs. Al mismo tiempo, aunque quizás el procedimiento de Consulta en Juchitán puede ostentarse como el primero en el ámbito de los proyectos de infraestructura, la CDI ya había llevado a cabo procedimientos de consulta indígena (ver anexo I). Lo que es importante de las leyes en el sector energético, es que éstas constituyen un paso substancial con respecto a la formalización del procedimiento de consulta porque, por un lado, expresamente se define la facultad de llevar a cabo los procedimientos de consulta del sector energético a la SENER. Por otro lado, se establecen criterios mínimos para llevar a cabo este procedimiento, así se contribuye en disminuir las lagunas en las reglas y procedimientos; finalmente, se establece una estructura en la administración pública para atender las necesidades emergentes.

Con relación al proceso legislativo por el cual se incorpora la disposición relativa a la consulta en las leyes sectoriales, podemos decir que el conflicto jugó un papel fundamental en sensibilizar a los servidores públicos sobre la necesidad de incorporar en la agenda pública el tema de la consulta; que aunque fue un proceso vertical (la autoridad que regula sobre un tema, en contraposición de una iniciativa desde la ciudadanía hacia el gobierno); las comunidades ayudaron en la construcción del problema haciendo de la falta de consulta parte de sus demandas en el desarrollo de parques eólicos.

Con relación al aspecto de la consulta indígena como un instrumento para la regulación de la participación indígena en el sector energético y su análisis mediante el estudio de del conflicto en el Istmo de Tehuantepec, es importante dejar claro que los proyectos para el desarrollo de parques eólicos se ubican en el marco de la generación de energía eléctrica en el país. Además, se debe considerar que los intereses del gobierno se relacionan, por un lado, con la promoción y desarrollo de un plan a largo plazo que garantice la seguridad energética; por otro, con el beneficio de contar con una industria limpia que busque la reducción de emisiones de gases efecto invernadero en aras de cumplir con los compromisos internacionales y el cuidado del medio ambiente.

El caso en el Istmo, nos hizo preguntarnos sobre el cambio en un periodo de tiempo de 20 años que provocó la visibilización del conflicto en instancias federales. Partiendo del

hecho que desde los años noventa ya se encontraban construyendo parques eólicos en la región, resultaba interesante comprender por qué si las personas habían convivido con esta situación desde el siglo pasado, fue hasta 2013 el año en el que se expresó de forma más álgida el conflicto.

Desde la revisión documental y de las entrevistas elaboradas, podemos decir que el conflicto en el Istmo fue escalando poco a poco, primero, porque los prometidos beneficios de las empresas no se cumplieron; segundo, porque las autoridades municipales no manejaron transparentemente el flujo de dinero entre las empresas y la administración pública; tercero, porque se empezaron a ver impactos ambientales negativos que se conjugaron con la evidente falta de respeto de derechos de los pueblos indígenas (ausencia de los procedimientos de consulta y del respecto al acceso preferente de su territorio); cuarto, por la oposición rotunda a más parques eólicos en la región. Fue así que separamos el proceso en tres principales etapas con base en los actores involucrados, las principales demandas y la escala del conflicto en: el inicio del conflicto (1990-2011), el escalamiento (2011-2013) y finalmente, la consulta en Juchitán (2013-2015). De acuerdo con esta periodización, lo que fue evidente es que el conflicto ha sido un proceso histórico que se ha transformado en relación a los actores y los mecanismos de solución de conflictos que concurren:

1. En la primera etapa, la escala es principalmente local; los actores centrales son las comunidades, los ayuntamientos y las empresas son; el foco de la disputa es sobre el territorio y los beneficios que traerían los parques eólicos.
2. En la segunda etapa la escala se vuelca internacional; los actores principales son gobierno, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, las comunidades, las empresas; la disputa es por la defensa del territorio y por la violación de derechos de los pueblos; las estrategias cambian de ser movilizaciones sociales a mecanismos nacionales e internacionales para la solución del conflicto.
3. En la tercera etapa, la escala es tanto nacional como internacional; los actores son gobierno, empresas, comunidades, terceros interesados como organizaciones de la sociedad civil; la estrategia del gobierno es mediar, la de las comunidades es defenderse; la disputa es sobre la construcción de los parques, la oposición ya no pide consulta, intenta frenar el desarrollo de los parques.

Sobre el análisis del proceso de implementación de la consulta en Juchitán encontramos que uno de los reclamos recurrentes de las comunidades se relaciona con el tema de la información porque la evidencia sugiere que muchos problemas pudieron haber sido prevenidos si se hubiera tomando en cuenta de forma más seria el papel que tiene el lenguaje y la comunicación en los procesos de participación, por ejemplo: las diferencias en cuanto a las lenguas que se hablan y la abundancia en información técnica que debía de ser transmitida de forma comprensible hacia las comunidades (tanto en el ámbito jurídico, como la relativa a los impactos ambientales del proyecto).

Otro tema pendiente en la implementación de la consulta es la definición de las comunidades como indígenas, ya que, aunque se tienen herramientas para llevar a cabo la categorización de las personas como tales, surgió como un tema recurrente la necesidad para establecer herramientas de identificación más claras (por ejemplo, mapas y censos actualizados). Aunque se encontró que existen instrumentos que ayudan a la identificación (mapas de la Comisión de los Pueblos Indígenas y del INEGI), si consideramos que uno de los reclamos de los pueblos y comunidades es la defensa de su territorio e identidad, entonces, los principales generadores de la información podrían ser las comunidades y pueblos indígenas.

Las relaciones entre participación, conflicto e institucionalización, vistas desde el modelo de la acción pública, nos permitieron analizar sistemáticamente la dinámica social de conflicto entre indígenas, gobierno y empresas que influye, por un lado, en la construcción de marcos de acción, y por otro, en cómo se lleva a cabo la acción pública.

De igual forma, pudimos ver cómo interactúan actores, instituciones y representaciones en la configuración de espacios de negociación que ayudan a gobernar las relaciones entre los diferentes actores del sector energético. Finalmente, el modelo de análisis propuesto para esta investigación nos permitió analizar las relaciones en un plano tanto formal como informal, donde los actores juegan con intereses divergentes, lo que permite analizar al Estado como una construcción dinámica y observable a través de sus operadores (los agentes gubernamentales).

Es una cuestión fundamental para este tipo de investigaciones el llevar a cabo visitas a los sitios en donde se pueda aprehender los impactos que los megaproyectos tienen en las

comunidades. Aunque se realizó trabajo en campo se reconoce como una falla la falta de más experiencia de este tipo para dar cuenta de primera mano sobre las dinámicas en las comunidades del Istmo y el impacto que han tenido los parques eólicos en la región del Istmo.

La consulta como instrumento de participación se ha caracterizado por la formalización procedimental de un instrumento con mucho potencial, pero aún tiene cuentas pendientes como un instrumento de diálogo, por un lado, aún no acaba de incorporar el verdadero sentir de las comunidades, y por el otro, desde el ámbito formal, aún no existe una estructura administrativa y los recursos necesarios para soportarla, ni la legitimidad hacia el instrumento, como se pudo observar en los testimonios que expresan la falta de confianza hacia este tipo de instrumentos. Al mismo tiempo, es de fundamental importancia destacar la falta de un marco jurídico robusto que acompañe la implementación de la consulta, ya que aún existen lagunas que son aprovechadas como áreas de oportunidad por los actores en el sector.

La presente investigación también ayudo a dar cuenta de que es importante preguntarnos sobre los proyectos previos a la reforma porque, aunque es hasta el año de 2014 cuando de manera explícita la Secretaría de Energía tiene la facultad para llevar a cabo la consulta, la infraestructura de proyectos previos a esta legislación, podría ser un potencial riesgo si se consideran las siguientes interrogantes: ¿se deberían de llevar a cabo procedimientos para tratar de subsanar este daño? ¿Pueden surgir nuevos conflictos, originados en la creciente concientización de las comunidades de su derecho a ser consultadas? ¿esto qué plantea para la gobernabilidad de los recursos energéticos?

Otro hallazgo relevante de la investigación lo constituye la identificación de dos sistemas normativos, el “nacional” y el indígena (comúnmente denominados como “usos y costumbres”), en el proceso de institucionalización. El punto de encuentro entre estos puede ser conflictivo en tanto que el sistema indígena suele ser oral, lo que complica la comprensión de estos sistemas normativos. También puede ser contradictorio porque es supra incluyente (ya que contempla la incorporación de los menores de edad) o excluyente (al dejar fuera a las mujeres), lo cual reflejaría una contradicción con respecto al sistema normativo nacional, ya que se contemplan (o no) sujetos distintos. En principio, aunque lo anterior no representa un problema para llevar a cabo procesos de participación de las comunidades en la toma de

decisiones, si se trata de una fuente de incertidumbre para los agentes externos a la comunidad, como los sectores privados y estatales.

Es así que se evidencia como tema pendiente la sistematización de forma escrita de los sistemas normativos indígenas, bajo el supuesto de hacer comprensible para los que no forman parte de éste, cuestiones básicas para los procedimientos de consulta, como los procedimientos por medio de los cuales se toman las decisiones al interior, quiénes toman las decisiones, bajo qué criterios (mayorías, consensos), etcétera; así como también el análisis de los consensos y los conflictos emanados del proceso de toma de decisiones dentro de sus comunidades.

El tema pendiente antes mencionado resulta fundamental por dos razones principales: primero, porque generaría mayor certidumbre frente a los actores externos, segundo, porque introduciría mayor claridad sobre la legitimidad de las decisiones en los procedimientos de consulta bajo los esquemas estatales (aquí tiene mucha pertinencia revisar los cuestionamientos de la oposición a los proyectos eólicos sobre quienes participaron en la consulta en Juchitán).

Con base en la información recabada, y específicamente en relación con la hipótesis planteada, se dio cuenta de que el conflicto juega un papel importante en la sensibilización al tema y de que, en el caso específico de los parques eólicos y las leyes secundarias en el sector energético, fue un factor clave para expresar el hecho de que la consulta indígena no puede ser un procedimiento obviado y se debe de llevar a cabo en aras del mejor desempeño de la industria. Asimismo, aunque el conflicto no es un elemento que explícitamente se relacione con la regulación de la consulta, al estar expuesta en las leyes en términos procedimentales para favorecer el diálogo y la construcción de acuerdos, quedó claro que el papel del conflicto puede ser visto como un elemento a regular indirectamente.

Con respecto a las representaciones, podemos decir que los conflictos en el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca tienen un componente ambiental, no solo por el tema de los impactos en los territorios, las aves, el mar; sino porque de una forma sustantiva, lo ambiental revela controversias entre las diferentes visiones del mundo, los diferentes significados de los elementos y recursos naturales, así como sobre las formas en las que nos relacionamos con la naturaleza y nos apropiamos e identificamos con nuestro entorno y el territorio.

Es importante mencionar que gracias al modelo de análisis seleccionado resultó evidente que contemplar en el análisis el concepto de pluralidad a profundidad significa poner sobre la mesa de diálogo representaciones diversas y quizás en tensión. Es decir, tomar en serio el concepto de pluralidad significa cuestionar sistemas hegemónicos y dominadores en los que el conflicto es productivo.

En suma, la presente investigación ayudo a vislumbrar que el proceso de institucionalización de la participación indígena en México aún es incipiente y que, visto por medio del análisis de la consulta indígena en el sector energético, se vincula ampliamente con la característica productiva del conflicto. Asimismo, que la implementación de la consulta indígena impacta en la acción pública, al menos a través de la configuración de espacios de concertación multi actor (gobierno-empresas-comunidades) en la toma de decisiones y la conformación de un sujeto colectivo en la arena pública: los indígenas.

Apéndice Metodológico

Los principales métodos de recopilación de información que se utilizaron para esta investigación fueron la revisión documental y la elaboración de entrevistas semiestructuradas. La revisión documental se centró en la búsqueda de los documentos que aportara información en relación a tres aspectos fundamentales, a saber: el proceso legislativo de las leyes secundarias, el proceso de implementación de la consulta previa en Juchitán de Zaragoza, y el conflicto social en la zona del Istmo de Tehuantepec. Mientras que la elaboración de entrevistas se realizó con el objetivo de conocer de primera fuente la experiencia de los servidores públicos de SENER sobre el proceso de implementación de consulta en Juchitán, así como del proceso por el cual se incorpora el tema de la consulta; asimismo, se entrevistaron actores que conocen muy bien el entorno político y el contexto de las comunidades indígenas en Oaxaca y habitantes de las comunidades de Juchitán y Tehuantepec, para tratar de conocer la perspectiva del conflicto desde las comunidades.

Con respecto a la búsqueda documental, el Blog elaborado de la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo en Defensa de la Tierra y el Territorio constituyó un aporte fundamental para el contexto de la conflictividad. Dentro de éste se realizó una búsqueda y se seleccionaron sobre otros materiales (notas, entradas de prensa internacional y nacional, boletines de las organizaciones de la sociedad civil, etc..) los comunicados y los boletines de prensa que contenían explícitamente las consideraciones, demandas, exigencias y pronunciamientos del sentir de las comunidades. Asimismo, para tratar de compensar la escasa práctica en campo, se contactó con el titular del Centro Cultural Macario Matus, lugar de encuentro de los Juchitecos en la Ciudad de México, y se asistieron a dos eventos culturales en donde mediante pláticas informales se contactó con personas originarias del Municipio de Juchitán, quienes expresaron su sentir con respecto a la conflictividad en el Istmo en relación con los parques eólicos.

A continuación, se presenta el guion que formó base de la entrevista semiestructurada, así como una tabla con los entrevistados y el perfil por el cual fueron seleccionados.

Tabla 8: Guion entrevistas

Guion de entrevista	Objetivo	Preguntas
Experiencia Profesional (contexto del entrevistado)	Contextualizar la perspectiva desde la cual parte el entrevistado	<p>¿Qué formación académica tiene?</p> <p>¿Cuál ha sido su experiencia con relación a la consulta previa en el sector energético?</p> <p>Actualmente, ¿qué puesto tiene? ¿Cuánto tiempo tiene en este puesto? y cuáles son las principales funciones que desempeña?</p>
Proceso Legislativo	Conocer de primera fuente la motivación de regular la consulta previa en el sector energético	<p>¿Estuvo involucrado en el proceso legislativo de las leyes secundarias?</p> <p>¿Hubo discusión en torno al tema de la Consulta?</p> <p>¿Cuál fue la discusión con respecto a su inclusión en las leyes del sector?</p>
Implementación de la Consulta	En el caso de los actores de gobierno, se desarrolló el tema para conocer como fue la implementación de la Consulta previa en Juchitán.	<p>¿Por qué SENER empieza a implementar la consulta indígena?</p> <p>Bajo que fundamento se aplicó la consulta.</p> <p>¿Qué criterios se ocuparon para definir qué comunidad es considerada como indígena?</p> <p>¿Qué criterios se usaron para definir en qué comunidades se realiza la consulta?</p> <p>¿Qué dificultades hubo en relación a la implementación de la consulta y la estructura administrativa?</p> <p>¿Cuáles han sido los principales problemas para implementar efectivamente la consulta?</p> <p>¿Cuáles fueron los criterios para decir que es exitosa la consulta?</p> <p>¿Cómo se solucionaron los problemas en la implementación?</p> <p>Objetivo de la consulta previa</p> <p>¿Cuál es el objetivo de la consulta?</p> <p>Percepción sobre las expectativas</p> <p>En el tiempo en el que estuvo en SENER, ¿Cuál era la expectativa con respecto a la consulta?</p> <p>En su experiencia, ¿hubo una divergencia en cuanto a las expectativas de los diferentes actores?</p> <p>Origen de la conflictividad entre las comunidades, gobierno y empresas.</p> <p>¿En que radica el conflicto entre los diferentes actores?</p> <p>¿Qué demandan las comunidades? (¿derecho a la consulta, protección al medio ambiente, impacto social?)</p>

Tabla 9: Perfiles de los entrevistados

#	Nombre	Institución	Puesto	Periodo de gestión/ocupación	Experiencia Académica	Experiencia Profesional
1	Héctor A. Garza Cervera	Ritch, Mueller, Heather y Nicolau, S.C.	Socio	2015-presente	Licenciatura en Derecho/Maestría en Derecho corporativo y comercial	Desarrollo de proyectos con empresas dedicadas a la generación de energía en los temas de impacto ambiental y consulta indígena
2	Katya Puga	Secretaría de Energía	Directora General de Impacto Social y Ocupación Superficial. Directora General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa. Directora de Vinculación Social de la Subsecretaría de Electricidad.	Julio 2015-septiembre 2016. Enero 2014 – Julio 2015. Julio 2013 – enero 2014	Licenciatura en Ciencia Política, Maestría en Estudios Políticos y Sociales	En el tema de las comunidades ya había trabajado desde el PNUD y en el Sector Salud
3	Ana María Sánchez	Secretaría de Energía	Coordinadora de Asesores de la Subsecretaría de hidrocarburos. Coordinadora de Asesores de la Subsecretaría de Electricidad.	Febrero de 2013-2016	Sin Información	Administración Pública en temas de Salud y Energía
4	Mara Hernández	Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.	Investigadora	Abril de 2016-Presente	Maestría en Administración Pública. Doctorado en Administración.	Negociación, diálogo y democracia
5	Marisol Inglés	Instituto de Investigaciones Jurídicas	Investigadora		Licenciatura en Derecho. Doctora en Derecho	Investigación en temas ambientales y conflictos socio ambientales. Ha realizado contacto con las comunidades indígenas en la elaboración de talleres para divulgación de sus derechos
6	Miguel Zimi Chávez Loeza	TransCanada	Coordinador de Relaciones con Comunidades Indígenas para el Gaso-Ducto Tuxpan Tula.	Enero 2016-Presente. Septiembre 2014-diciembre 2015.	Licenciatura en Antropología Social/ Maestría en	Desarrollo de proyectos con empresas dedicadas a la

			Coordinador de Relaciones con Comunidades Indígenas para el Gasoducto el Encino Topolobampo. Supervisión de Atención a Grupos de Interés para el Gasoducto Tamazunchale- El Sauz.	Agosto 2013- agosto 2014	Antropología Social	generación de energía renovable.
7	Leonardo Lozano	Secretaría de Energía	Subdirector de Análisis de Impacto Social			
8	Marina Leal	Centro Nacional de Control de Gas Natural	Directora de Responsabilidad Social	Mayo de 2016- Presente	Biología/Maestría en Comunicación Educativa	Sector ambiental, y energético en la ASEA
9	Angel Pedraza	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Secretario Particular del Presidente de la CNDH	2001-2015	Licenciatura en Derecho	Administración pública en Derechos Humanos, Docencia
10	Rodolfo Salazar	Secretaría de Energía y Secretaría de Gobernación	Director General de Impacto Social y Ocupación Superficial en Secretaría de Energía. Director General Adjunto de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa. Director de atención a casos (Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación). Subdirector de Atención a Defensores (Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación).	Octubre 2016- Presente. Septiembre 2015- septiembre 2016. Septiembre 2015- septiembre de 2016. Julio 2014- agosto 2015. Agosto 2013- junio 2014.	Licenciatura en Derecho y Psicología/ Posgrado en Sociología Jurídica y Ciencias Políticas.	Temas de Derechos humanos en sociedad civil y el gobierno federal, Instituciones académicas en temas de desarrollo social, y en temas de participación política.
11	Elizabeth Castro Sánchez	Secretaría de Energía	Dirección General Adjunta de Apoyo Normativo y Ocupación Superficial	2013	Licenciatura Relaciones Internacionales y Derecho, Especialidad en Derechos Humanos y Maestría en Derechos Humanos.	Administración Pública

12	Feliciano Carrasco Regalado	Centro Cultural Macario Matus	Coordinador del Centro	Sin Información	Músico	Música y Cultura, Originario de Juchitán
13	Gustavo Esteva	Unitierra	Fundador	Más de 30 años	Sin Información	Activista en los movimientos indígenas oaxaqueños, educación
14	Anónimo	Centro de derechos humanos Tepeyac AC	Reservado	Sin Información	Sin Información	Trabajo en comunidades
15	Anónimo	Miembro de la Comunidad en Juchitán	Reservado	Sin Información	Sin Información	Parte de la Comunidad
16	Mariano López Gómez	Miembro de la Comunidad en Juchitán	Vocero	2013-Actualidad	Sin Información	Parte de la Comunidad

Anexos

Anexo I: Consultas elaboradas por tema y nivel de gobierno por la CDI

Tabla elaborada con datos de la CDI disponibles en línea.

Número	Tema	Consulta	Nivel
1	Armonización Legislativa	Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena de Querétaro.	Estatal
2	Armonización Legislativa	Iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Maya del Estado de Yucatán.	Estatal
3	Armonización Legislativa	Identificación de Comunidades Indígenas de Querétaro.	Estatal
4	Armonización Legislativa	Ley de Consulta de San Luis Potosí.	Estatal
5	Armonización Legislativa	Mecanismos para la Protección de los Conocimientos Tradicionales, Expresiones Culturales, Recursos Naturales, Biológicos y Genéticos de los Pueblos Indígenas.	Nacional
6	Armonización Legislativa	Reforma Constitucional en Materia Indígena para el Estado de Guerrero.	Estatal
7	Armonización Legislativa	Derechos y Cultura de los Pueblos Originarios y Comunidades Indígenas en el Distrito Federal.	Estatal
8	Armonización Legislativa	Armonización Legislativa en Materia de Derechos y Cultura Indígena en Morelos.	Estatal
9	Armonización Legislativa	Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.	Nacional
10	Armonización Legislativa	Reforma a la Ley General de Educación.	Nacional
11	Armonización Legislativa	Identificación de Comunidades Afrodescendientes de México.	Estatal (Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Coahuila, Chiapas y Michoacán)

12	Armonización Legislativa	Armonización Legislativa en Nuevo León.	Estatal
13	Armonización Legislativa	Reforma Constitucional en Hidalgo.	Estatal
14	Armonización Legislativa	Identificación de Comunidades en Guanajuato.	Estatal
15	Armonización Legislativa	Construcción de una Propuesta de Reforma Constitucional, Reforma a Ley Reglamentaria y Ley de Consulta en Oaxaca.	Estatal
16	Armonización Legislativa	Construcción de una Propuesta de Reforma Constitucional y Ley Reglamentaria en Baja California Sur	Estatal
17	Armonización Legislativa	Identificación de Comunidades Indígenas en Hidalgo	Estatal
18	Planes y Programas de Desarrollo	Pueblos Indígenas, Políticas Públicas y Reforma Institucional.	Nacional
19	Planes y Programas de Desarrollo	Pueblos Indígenas sobre sus Formas y Aspiraciones de Desarrollo.	Nacional
20	Planes y Programas de Desarrollo	Plan de Desarrollo Integral de los Chimalapas.	Regional
21	Planes y Programas de Desarrollo	Plan de Desarrollo Chontal.	Regional
22	Planes y Programas de Desarrollo	Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.	Nacional
23	Planes y Programas de Desarrollo	Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Guerrero.	Estatal
24	Generar Política Pública	Alcoholismo y Pueblos Indígenas.	Nacional
25	Generar Política Pública	Migración de la Población Indígena.	Nacional

26	Generar Política Pública	VIH/SIDA y Pueblos Indígenas 1a. Etapa y 2a. Etapa.	Estatad (Chiapas, Durango, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Jalisco)
27	Generar Política Pública	VIH/SIDA y Pueblos Indígenas en Áreas Fronterizas (Tercera etapa).	Estatad (Zona sur: Quintana Roo, Tabasco, y Chiapas. Zona Norte: Sonora, Chihuahua y Nuevo León)
28	Generar Política Pública	Situación que Guardan los Derechos de las Mujeres Indígenas en sus Pueblos y Comunidades.	Nacional
29	Generar Política Pública	Diseño de Instrumentos Metodológicos en Materia de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado	Sin información
30	Protección y Reproducción Cultural	Peña de Bernal, Lugares Sagrados y Capillas Familiares del Semi desierto Queretano.	Estatad
31	Protección y Reproducción Cultural	Conservación de los Sitios Sagrados y Centros Ceremoniales del Pueblo Yoreme de Sinaloa.	Local (Pueblo Yoreme)
32	Protección y Reproducción Cultural	Lugares Sagrados del Pueblo Wixárika.	Regional (Durango, Nayarit y Jalisco, San Luis Potosí)
33	Protección y Reproducción Cultural	Patrimonio Cultural Inmaterial de Wirikuta (2012).	Sin información
34	Protección de Recursos Naturales	Pueblos Indígenas de la Zona Costera del Golfo de California referente al Ordenamiento Ecológico Marino.	Regional (Sonora, Sinaloa)
35	Protección de Recursos Naturales	Apoyo técnico y metodológico para la elaboración del protocolo de la Consulta para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en Pueblos Indígenas (2012).	Sin información

Anexo II: Registros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos relacionados con la Consulta Indígena.

Criterios para la búsqueda de recomendaciones			
Tipo	Criterio	Resultados	Total de asuntos
Recomendaciones	Indígena	58 asuntos	2621 registros en línea
	Participación	0	
	Consulta	3 (Wirikuta, autopista Naucalpan, OGMs-Soya)	
Recomendaciones por violaciones graves	Solo hay cinco, de las cuales: 2 son por el uso excesivo de la fuerza, una es por el caso Tlatlaya (2014), una es por el caso Ocoyucan (2014) y otra es por el caso de Chilpancingo (2012)		5 registros en línea
Recomendaciones generales	Participación	0	30 registros en línea
	Consulta	1	
	Indígena	2 (una es de consulta y la otra es sobre planificación familiar)	
Acciones de Inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH	Indígena	2 (solo una es de consulta, la otra es relacionada con los temas de aplicación de los sistemas normativos de los pueblos indígenas)	114 registros en línea
	Participación	0	
	Consulta	1	

Recomendaciones de la CNDH relacionadas con la consulta indígena		
Número	Asunto	Derechos humanos referidos
23/2015	Sobre el caso de vulneración al derecho a una consulta libre, previa e informada, en perjuicio de diversas comunidades indígenas.	Derecho a una consulta libre, previa e informada
27/2016	Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas de la república mexicana	Recomendación general para proponer los cambios y modificaciones de leyes y reglamentos, así como prácticas administrativas que procuren y garanticen una mejor y más amplia protección de derechos humanos.
37/2012	Sobre el caso del proyecto “acueducto independencia”, en el estado de sonora.	Derechos de legalidad, seguridad jurídica, desarrollo y trato digno, por hechos consistentes en el desacato a un mandamiento judicial, por la omisión para implementar políticas públicas que propicien la prevención de conflictos sociales; y en la omisión para salvaguardar y respetar el debido proceso, la garantía a audiencia y específicamente el derecho a la consulta previa de los integrantes del pueblo yaqui.
56/2016	Sobre el caso de vulneración al derecho a la propiedad colectiva en relación con la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas afectadas con la construcción de “autopista Toluca- Naucalpan”.	Derecho a la propiedad por la falta de consulta
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.	A) impedir el ejercicio de sus derechos como pueblo indígena al disfrute y uso de sus territorios tradicionales, al desarrollo de su identidad cultural y al derecho a ser consultados en los procedimientos para la emisión de cualquier permiso, licencia, concesión y autorización minera que afecten su cultura y territorios; B) causar daño ecológico como consecuencia de las actividades mineras que se realizan o realizaron en la región de Wirikuta y en sus áreas limítrofes; C) coartar el disfrute del pueblo Wixárika y de los habitantes de los municipios que integran Wirikuta a un medio ambiente sano, al nivel más alto posible de salud y al derecho al agua potable y al saneamiento; y D) omitir verificar el cumplimiento de las normas en materia minera, ambiental y de aguas nacionales, a través de actos de inspección, vigilancia, verificación y monitoreo, así como no implementar medidas de prevención y mitigación del daño ambiental en beneficio de los habitantes del área Wirikuta y del propio pueblo indígena.

**Anexo III: Casos relacionados con las comunidades indígenas en el sistema de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Rubro	Tesis	Tipo de criterio	Derivada de	Relacionada con el tema de tesis (participación/consulta)
Comunidades Indígenas, Nombramiento de los Presidentes Administrativos de las Legislaciones de Michoacán.	321079 (número de registro)	Tesis aislada	Amparo Civil en Revisión 2047/43 4 de enero de 1947	Indirectamente: Autodeterminación
Derechos de los Indígenas. La Constitución Federal Reconoce el Principio Territorial de sus pueblos y el derecho referente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los Lugares que ocupan	2a. CXXXVIII/2002	Tesis aislada	Amparo en revisión 123/2002 4 de octubre de 2002	Indirectamente: Uso preferencial de los recursos
Reforma constitucional en Materia de Derechos de los Indígenas. Carece de interés jurídico una comunidad indígena para reclamar en juicio de amparo el proceso relativo	159	Tesis aislada	Amparo en revisión 123/2002 4 de octubre de 2002	Indirectamente: Interés jurídico
Comunidades Indígenas, Garantía de Audiencia	224417 (número de registro)	Tesis aislada	Amparo en revisión 178/90 5 de septiembre de 1990	Indirectamente: Construcción de argumento
Comunidades Indígenas, Interés Jurídico	224418 (número de registro)	Tesis aislada	Amparo en revisión 178/90 5 de septiembre de 1990	Indirectamente: Interés jurídico
Comunidades Indígenas, Interés Jurídico	708	Tesis aislada	Amparo en revisión 178/90 5 de septiembre de 1990	Indirectamente: Interés jurídico
Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser Consultados. La comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es la Autoridad competente en la Materia	2a. XXVIII/2016 (10a.)	Tesis aislada	Amparo en revisión 499/2015 4 de noviembre de 2015; Amparo en revisión 500/2015 4 de noviembre de 2015;	Directamente: CNDI como autoridad competente para llevar a cabo procedimientos de consulta en las comunidades.
Pueblos y Comunidades Indígenas. Derecho a ser Consultados. Requisitos Esenciales para su cumplimiento.	2a. XXIX/2016 (10a.)	Tesis aislada	Amparo en revisión 499/2015 4 de noviembre de 2015; Amparo en revisión 500/2015 4 de noviembre de 2015;	Directamente: Establece los requisitos esenciales para dar por cumplido el procedimiento de consulta a los pueblos y comunidades
Pueblos y Comunidades Indígenas. En su derecho a ser Consultados, El estándar de Impacto Significativo Constituye Elemento Esencial para que Proceda.	2a. XXVII/2016 (10a.)	Tesis aislada	Amparo en revisión 499/2015 4 de noviembre de 2015; Amparo en revisión	Directamente: Listado enunciativo, no limitativo de situaciones genéricas que son consideradas de impacto significativo.

			500/2015 4 de noviembre de 2015;	
Comunidades y Pueblos Indígenas. Todas las Autoridades, en el Ámbito de sus atribuciones, están obligadas a Consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses	1a. CCXXXVI/2013(10a.)	Tesis aislada	Amparo en revisión 631/2012 8 de mayo de 2013	Directamente: Obligación de las Autoridades para consultar a las comunidades antes de afectar sus derechos e intereses.
Comunidades Indígenas. La omisión de crear el Consejo Consultivo Regional a que se refiere el Decreto 409/96 IPO, Publicado en el Periódico Oficial de Chihuahua el 1º de enero de 1997, Viola los Principios de Legalidad y los de Participación y Consulta reconocidos en favor de aquellas	2a. XXXIII/2012 (10a.)	Tesis aislada	Amparo en revisión 781/2011 14 de marzo de 2012	Directamente: Principio de participación y Consulta
Libre determinación y autonomía de los Pueblos y las Comunidades Indígenas. Interpretación del artículo 2o, Apartado A, Fracciones III y VII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.	1a. CXII/2010	Tesis aislada	Controversia Constitucional 70/2009 2 de junio de 2010	Indirectamente: Construcción de argumento

Fuentes Consultadas

Acosta Márquez, Eliana. 2007. *Zapotecos del Istmo de Tehuantepec*. Pueblos Indígenas del Mexico Contemporáneo 5. México: CDI.

“AMDEE | El viento en números”. s/f. Consultado el 28 de septiembre de 2017. <http://www.amdee.org/viento-en-numeros>.

Anónimo Juchitán, Juchitán. 2017. Sobre el Conflicto y la consulta previa en Juchitán. En Persona.

Anónimo Tehuantepec, Entrevistado. 2017. Sobre el Conflicto y la consulta previa en Juchitán. En Persona.

APIIDTT. 2011. “Pronunciamento del 2º Encuentro de Nuestras Voces de Lucha y Resistencia.” *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 24 de julio de 2011. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2011/07/24/pronunciamento-del-2o-encuentro-de-nuestras-vozes-de-lucha-y-resistencia/>.

APIIDTT. 2012. “Boletín de Prensa: Fuera Calderón del Istmo, No al Proyecto Eólico en el Istmo de Tehuantepec.” *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 9 de marzo de 2012. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2012/03/09/boletin-de-prensa-fuera-calderon-del-istmo-no-al-proyecto-eolico-en-el-istmo-de-tehuantepec/>.

———. 2014a. “Los Vientos de la Resistencia”. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 19 de febrero de 2014. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2014/02/19/los-vientos-de-la-resistencia/>.

———. 2014b. “Comunicado 1 de marzo 2014: Presidente Municipal de Juchitán no Respeta la Decisión de la Comunidad de Gui’Xhi’Ro- Álvaro Obregón de Elegir a su Agente Municipal por el Sistema Normativo Indígena.” Blog. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 2 de marzo de 2014. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2014/03/01/comunicado-01-de-marzo-2014->

presidente-municipal-de-juchitan-no-respeto-la-decision-de-la-comunidad-de-guixhiro-alvaro-obregon-de-elegir-a-su-agente-municipal-por-el-sistema-normat/.

———. 2014c. “Comunicado 06 diciembre 2014: APIIDTT Rechaza la Farza de Consulta amañada que busca legitimar el Proyecto Eólico ‘Eólicas del Sur’ en Juchitán.” *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 7 de diciembre de 2014. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2014/12/06/06-diciembre-2014-apiidtt-rechaza-la-farza-de-consulta-amanada-que-busca-legitimar-el-proyecto-eolico-eolicas-del-sur-en-juchitan/>.

“APPJ | Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio.” s/f. Consultado el 26 de abril de 2017. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/tag/appj/>.

Asamblea Consultiva en Juchitán. 2015. <https://www.youtube.com/watch?v=AYduzL8XXI8>.

Asociación Mexicana de Energía Eólica. s/f. “El potencial eólico mexicano. Oportunidades y retos en el nuevo sector eléctrico.” Estudio 2° Estudio Eólico de PwC. <http://www.amdee.org/Publicaciones/AMDEE-PwC-El-potencial-eolico-mexicano.pdf>.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2006a. “Política operativa sobre pueblos indígenas”.

———. 2006b. “Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias”. <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/07136.pdf>.

———. 2011a. “México. Préstamo 2644/OC-ME – Proyecto de Energía Eólica de Mareña Renovables”. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36481944>.

———. 2011b. “Mareña Renovables construirá mayor parque eólico de México con apoyo del BID”. Noticias. el 24 de noviembre de 2011. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2011-11-24/parque-eolico-de-marena-renovables-en-mexico,9708.html>.

Beaglehole, Ernest. 1953. “Una misión de asistencia técnica.” *Revista Internacional*

del Trabajo 67 (6):582–98.

Beller Taboada, Weller, Tania Carrasco, Efrén González Pola, Ana Margolis, Bernardo Méndez Lugo, y Rosclair Ramos. 1994. *Las costumbres jurídicas de los indígenas en México. Avance de una Investigación*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

“BID - Complaint Detail 2014”. s/f. Consultado el 2 de octubre de 2017. <http://www.iadb.org/es/mici/complaint-detail-2014,1804.html?id=ME-MICI002-2012>.

Bií Hioxo. 2013. “¿Quién es Bií Hioxo?” *Bií Hioxo* (blog). el 23 de mayo de 2013. <https://biihioxo.wordpress.com/quien-es-bii-hioxo/>.

Bobbio, Luigi, Patrice Melé, y Vicente Ugalde. 2017. *Conflictos y concertación. La Gestión de los residuos en México, Italia y Francia*. Primera edición. México: El Colegio de México.

“Boletín de la Oficina Ecuménica por la Paz y la Justicia sobre la situación en el Istmo de Tehuantepec”. 2013. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 1 de febrero de 2013. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2013/02/02/boletin-de-la-oficina-ecumenica-por-la-paz-y-la-justicia-sobre-la-situacion-en-el-istmo-de-tehuantepec/>.

Burr, Vivien. 2015. “What is social constructionism?” En *Social Constructionism*, Tercera, 1–30. Nueva York: Routledge.

“C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)”. 1996. 2016 de 1996. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,es:NO.

Cámara de Diputados. 2014. “Versiones Estenográficas. Diario de los Debates”. Organismo gubernamental. Cámara de Diputados. Crónica Parlamentaria. 2014. <http://cronica.diputados.gob.mx>.

Castro, Elizabeth. 2017. Sobre la participación y consulta previa en el sector energético. *En Persona*.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2015. “Recomendación 23/2015 Sobre el caso de vulneración al derecho a una consulta libre, previa e informada, en perjuicio de diversas comunidades indígenas.” http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_023.pdf.

———. 2016a. “Comisión Nacional de los Derechos Humanos”. Gobierno. Antecedentes. 2016. <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>.

———. 2016b. “Recomendación 56/2016 Sobre el Caso de vulneración al derecho a la propiedad colectiva en relación con la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas afectadas con la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.”

———. 2016c. “Recomendación general No.27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana.”

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2005. “Sistema de Consulta Indígena”. <http://www.cdi.gob.mx/normateca/index.php/documentos-int/normas-internas-sustantivas/unidad-de-planeacion/107-documento-normativo-del-sistema-de-consulta-indigena>.

———. 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.” Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Comité Técnico Asesor del Proceso de Consulta Previa. 2014. “Convocatoria A la Asamblea General de cierre de la Fase de Acuerdos Previos e inicio de la Fase Informativa del proceso de consulta previa, libre e informada sobre la construcción y operación de un proyecto eólico en la comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza”. Gobierno. Transparencia SENER. el 24 de noviembre de 2014. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria_al_Cierre_de_la_Fase_de_Acuerdos_Previos_e_Inicio_de_la_Fase_Informativa.pdf.

———. 2015a. “Convocatoria A la Asamblea de Cierre de la Fase Informativa e Inicio de la Fase Deliberativa del Proceso de consulta previa, libre e informada a la

comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza, sobre la construcción y operación de un proyecto de generación de energía eólica, promovido por la empresa Eólica del Sur.” Gobierno. Transparencia SENER. de abril de de 2015. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20Asamblea%2016%20Abril.pdf.

———. 2015b. “Convocatoria al Taller ‘Posibles impactos ambientales y la Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto promovido por Energía Eólica del Sur’”. Gobierno. Transparencia SENER. de abril de de 2015. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20Taller%20MIA%208%20de%20Abril.pdf.

———. 2015c. “Convocatoria al Taller ‘Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto promovido por Energía Eólica del Sur’”. Gobierno. Transparencia SENER. el 13 de febrero de 2015. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20a%20Taller%20Manifestación%20de%20Impacto%20Ambiental%20del%20proyecto.pdf.

———. 2015d. “Convocatoria al Taller ‘Régimen de obligaciones que adquiriría un arrendatario para el desarrollo de un proyecto eólico’”. Gobierno. Transparencia SENER. el 13 de febrero de 2015. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/regimen%20de%20obligaciones%20que%20adquiriria%20un%20arrendatario%20para%20el%20desarrollo%20de%20un%20proyecto%20eolico.pdf.

———. 2015e. “Convocatoria al Taller ‘Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto promovido por Energía Eólica del Sur’”. Gobierno. Transparencia SENER. el 23 de febrero de 2015. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria_Taller_Manifestación_de_Impacto_Ambiental_2_de_Marzo_de_2015.pdf.

———. 2015f. “Convocatoria A la Segunda Ronda de Asambleas Informativas de la Fase Informativa del proceso de consulta previa, libre e informada sobre la construcción y operación de un proyecto eólico en la comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza”. Gobierno. Transparencia SENER. el 29 de febrero de 2015.

http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20Segunda%20Ronda%20de%20Asambleas%20Informativas.pdf.

———. 2015g. “Convocatoria a la Sesión Informativa sobre ‘Modelos comunitarios y alternativos para el desarrollo de proyectos eólicos’”. Gobierno. Transparencia SENER. el 1 de mayo de 2015. [http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20al%20Taller%20sobre%20Modelos%20Comunitarios%20y%20Alternativos%20para%20el%20desarrollo%20de%20Proyectos%20Eolicos%20\(6%20de%20Mayo\).pdf](http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20al%20Taller%20sobre%20Modelos%20Comunitarios%20y%20Alternativos%20para%20el%20desarrollo%20de%20Proyectos%20Eolicos%20(6%20de%20Mayo).pdf).

———. 2015h. “CONVOCATORIA Al inicio de la Asamblea Consultiva del Proceso de consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena de Juchitán de Zaragoza, sobre la construcción y operación de un proyecto de generación de energía eólica, promovido por la empresa Eólica del Sur.” Gobierno. Transparencia SENER. julio de 2015. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20al%20Inicio%20de%20la%20Asamblea%20Consultiva.pdf.

———. s/f. “Convocatoria al Taller ‘Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto promovido por Energía Eólica del Sur’”. Gobierno. Transparencia SENER. [http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20Taller%20MIA%20y%20Presentación%20de%20libro%202023%20y%202024%20de%20marzo%202015\[1\].pdf](http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Convocatoria%20Taller%20MIA%20y%20Presentación%20de%20libro%202023%20y%202024%20de%20marzo%202015[1].pdf).

“Comunicado 22 de febrero 2013”. 2013. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 21 de febrero de 2013. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2013/02/22/comunicado-22-de-febrero-2013/>.

“Comunicado Congreso Nacional Indígena”. 2011. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 5 de noviembre de 2011. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2011/11/05/591/>.

“Comunicado Urgente 14 de octubre de 2012”. 2012. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 15 de octubre de 2012.

<https://tierrayterritorio.wordpress.com/2012/10/15/comunicado-urgente-14-de-octubre-2012/>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.

“Convention C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107)”.
s/f. Consultado el 15 de agosto de 2017.
http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312252,es.

De Jong, Ingrid, y Antonio Escobar Ohmstede. 2016. *Las Poblaciones indígenas en la conformación de las naciones y los Estados en la América Latina*. Primera. Mexico: El Colegio de México.

“Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas | Indigenous Peoples ES”.
s/f. Consultado el 16 de agosto de 2017. <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>.

Ejecutivo Federal. 2014a. *Reglamento de la Ley de Hidrocarburos*.

———. 2014b. *Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica*.

Elías, Norbert. 1989. *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Elliot, D., M. Schwartz, G. Scott, S. Haymes, D. Heimiller, y R. George. 2004. *Atlas de los Recursos Eólicos del Estado de Oaxaca*. Versión traducida del Original. NREL/TP-500-35575. Estados Unidos de Norte América: Laboratorio Nacional de Energía Renovable.

García Alonso, Roberto. 2015. “Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?” *Estudios políticos*, núm. 47 (julio):47–66. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n47a04>.

Garza, Hector. 2016. Sobre la Consulta previa en el Sector energético Comunicación electrónica.

Giddens, Anthony. 1995. *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Gobierno de la República. 2015. “Compromisos de Mitigación y Adaptación ante el

Cambio Climático para el Periodo 2020-2030.”
http://www.inecc.gob.mx/descargas/adaptacion/2015_indc_esp.pdf.

———. s/f. “Transparencia de la Secretaría de Energía”. gob.mx. Consultado el 3 de octubre de 2016. <http://transparencia.energia.gob.mx>.

Grunstein Dickter, Miriam. 2016. “Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo.” *Economía, Sociedad y Territorio* XVI (51):485–517.

H. Ayuntamiento Constitucional de la Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Secretaria General de Gobierno de Oaxaca, Secretaria de Turismo y Desarrollo Económico de Oaxaca, Secretaria de Asuntos Indígenas, SRE, Instituto Nacional de Antropología e Historia, SEDATU, et al. 2014. “Protocolo para la Implementación del Proceso de Consulta Previa, Libre e Informada, sobre el desarrollo de un Proyecto de Generación Eólica, de Conformidad con Estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. http://transparencia.energia.gob.mx/transparencia_focalizada/archivos/Protocolo_Consulta_Previa.pdf.

Hajer, Maarten A. 1995. *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Primera edición. Estados Unidos de Norte América: Oxford University Press.

Henestroza Orozco, Ricardo. 2008. “Desarrollo del proyecto eólico en la región del Istmo de Tehuantepec.” *Investigación y Ciencia de la Universidad de Aguascalientes*, núm. 42 (septiembre):18–21.

Henriquez Ramirez, Alfonso. 2013. “Participación Indígena: desarrollo y Alcances en torno a la participación ambiental”. *Revista Ius et Praxis* Año 19 (2):251–300.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. s/f. “CEL’s. Consideraciones para promover su inversión”. http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_CELs_DocumentoCompleto3.pdf.

International Labor Organization. 2013. *Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169). Handbook for ILO Tripartite Constituents*. Primera

[web pdf]. Ginebra: International Labor Organization. http://www.ilo.org/newyork/at-the-un/permanent-forum-on-indigenous-issues/12th-permanent-forum-on-indigenous-issues/WCMS_205225/lang--en/index.htm.

———. 2016. “Ratifications of C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)”. Information System on International Labour Standards. 2016. http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:1540338978808:::P11300_INSTRUMENT_SORT:1.

Jeff W. Eerkens. 2010. *The nuclear imperative*. 2^a. Topics in safety, Risk, Reliability and Quality. Estados Unidos de Norte América: Springer.

Juárez Hernández, Sergio, y León Gabriel. 2013. “Energía Eólica en el Istmo de Tehuantepec: Desarrollo, Actores y Oposición Social.” *Revista Problemas del Desarrollo* 178 (45):139–62.

Lascoumes, Pierre, y Le Gales, Patrick. 2014. *Sociología de la acción pública*. Traducido por Ugalde Saldaña, Vicente. México: Colegio de México.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2003.

Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica. 1993. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RMyWpYov75niHufXIXenYAaDvNbWOfFG6K3kL87dlqc0C>.

Lopera Becerra, Andrés Felipe. 2014. “El conflicto social, Un concepto necesario para la educación para la paz.” *Ra Ximahi* 10 (2):153–80.

López Gómez, Mariano. 2017. Sobre el Conflicto y la consulta previa en Juchitán. En *Persona*.

Márquez-Mees, Victoria. 2015. “Informe de Verificación de la Observancia. Proyecto Eólico Mareña Renovables.” Verificación de Observancia (ME-L1107)(2644/OC-ME). Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación.

Martínez Cobo, José. 1983. “Informe final (ultima parte) que presenta el Relator Especial Sr. José R. Martínez Cobo”. Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8. Estudio del Problema de la discriminación contra las

Poblaciones Indígenas. Organización de Naciones Unidas.

Martínez Espinoza, Manuel Ignacio. 2011. “Mas allá del voto étnico: La Participación de los pueblos indígenas en la opción de decisiones. Fundamentos analítico-conceptuales para su investigación en América Latina.” *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 22 (1):60-.

Melé, Patrice. 2016. “¿Qué producen los conflictos urbanos?” En *El derecho a la ciudad en América Latina, visiones desde la política*, Primera, 127–57. PUEC-UNAM. <https://halsh.archives-ouvertes.fr/hals-01423812>.

Meny, Yves, y Jean-Claude Thoening. 1992. *Las políticas públicas*. 1ª. spa fre. Barcelona: Ariel.

Merlinsky, Gabriela. 2013. *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. 1a ed. Sociología. México: Fondo de Cultura Económica.

Millaleo, Salvador, y Marcos Valdés. 2004. “Participación Social y Pueblos Originarios: aportes y propuestas para la discusión.” <http://www.mapunet.org/documentos/mapuches/participacion.PDF>.

Nahmad, Salomón, Abraham Nahón, y Rubén Langlé. 2014. *La visión de los actores sociales frente a los proyectos eólicos*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Nava Escudero, Cesar. 2009. *Estudios Ambientales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Noticias Oaxaca-NVI. 2012. *Parque eólico: lo sucio de la energía limpia*. <https://www.youtube.com/watch?v=igoleH1mzjI>.

Organización de Estados Americanos. 2009a. “OEA - Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo”. Text. el 1 de agosto de 2009. <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/default.asp>.

———. 2009b. “OEA - Organización de los Estados Americanos: Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo”. Text. el 1 de agosto de 2009. http://www.oas.org/es/sla/ddi/pueblos_indigenas_apoyo_elaboracion_proyecto_declaracion

.asp.

———. s/f. “OEA-Tratados Multilaterales Departamento de Derecho Internacional OEA”. Consultado el 28 de septiembre de 2017. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm.

Organización de los Estados Americanos. 2013. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano. Principios básicos*. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/pueblos_indigenas_publicaciones_Los%20Derechos%20de%20los%20Pueblos%20Indigenas_s.pdf.

Organización de Naciones Unidas. 2007. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”.

pas, ¿Qué está, o en Oaxaca? Megaproyectos, Campos Eólicos, mineras, represión, detenciones, militarización, et al. 2012. “Comunicado Urgente 30 de octubre de 2012.” *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 5 de noviembre de 2012. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2012/11/06/comunicado-urgente-30-10-2012/>.

PCI- UCIZIONI. 2011. “Comunicado de Prensa Ucizoni”. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 30 de octubre de 2011. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2011/10/30/comunicado-de-prensa-ucizoni/>.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación. 2013. “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia Energética”.

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013a. *Comunidades y pueblos Indígenas. Todas las Autoridades en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses. 1ª. CCXXXVI/2013 (10a)*. Vol. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

———. 2013b. Amparo en revisión 631/2012. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ProDESC. s/f. “Juchitán”. Consultado el 9 de octubre de 2017a. <http://www.prodesc.org.mx/index.php/2014-04-21-22-17-29/appj>.

———. s/f. “Unión Hidalgo”. Consultado el 9 de octubre de 2017b. <http://www.prodesc.org.mx/index.php/2014-04-21-22-17-29/union-hidalgo>.

Puga, Katya. 2017. Sobre la participación y consulta previa en el sector energético En Persona.

Rens, Jef. 1961. “El programa andino”. *Revista Internacional del Trabajo* 84 (1–2):1–53.

Rousseau, Isabelle. 2010. *Participación Democrática y las Políticas Públicas*. Primera. Cuadernos. México: Consejo Estatal Electoral de Sinaloa.

Salazar Gil, Rodolfo. 2017. Sobre la participación y consulta previa en el sector energético En Persona.

Salgado, Diego. 2012. *Parques eólicos en Oaxaca, sin derecho a consulta*. Video. <https://www.youtube.com/watch?v=UmLVViiOj-A>.

Sánchez, Ana María. 2017. Sobre la participación y consulta previa en el sector energético En Persona.

“Secretaría de Energía | Gobierno | gob.mx”. s/f. Consultado el 27 de septiembre de 2017. <https://www.gob.mx/sener/que-hacemos>.

Segunda Sala Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2012. Amparo en revisión 781/2011. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

———. 2016. *Pueblos y Comunidades Indígenas. En su Derecho a ser Consultados. El Estándar de Impacto Significativo Constituye Elemento Esencial para que Proceda. 2011957*. Vol. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

SENER. 2014a. “Programa Sectorial de Energía 2013-2018.”

———. 2014b. “Manual de Procedimientos de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial”.

———. 2015. “Comunicados Dirigidos al Comité técnico asesor”. Transparencia

SENER. el 11 de noviembre de 2015.
http://transparencia.energia.gob.mx/zz_comunicaciones_dirigidas.aspx.

“SENER | Sistema de Información Energética”. s/f. Consultado el 27 de septiembre de 2017. <http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=temas&fromCuadros=true>.

somos viento. 2013. *Somos viento - resistencia en el Istmo contra el proyecto eólico de Mareña Renovables*. <https://www.youtube.com/watch?v=JaV56DYy1NU>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2014. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*. Primera. Mexico: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

———. s/f. “EXPEDIENTE 240/2017”. gob.mx. Consultado el 21 de octubre de 2017.
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=215942>.

“Taller Informativo: El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada.” 2014. *ASAMBLEA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC EN DEFENSA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO* (blog). el 4 de junio de 2014. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/2014/06/04/taller-informativo-el-derecho-de-los-pueblos-indigenas-a-la-consulta-previa-libre-e-informada/>.

The World Bank. 2014. “Fossil fuel energy consumption (% of total)”. Informe de indicadores. Data. 2014.
<http://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.COMM.FO.ZS/countries/1W?display=graph>.

Weber, Max. 2014. *Economía y Sociedad*. Tercera edición. Obras de Sociología. México: Fondo de Cultura Económica.

Zaror, Claudio. 2003. “Energía y ambiente”. En *Conceptos básicos sobre medio ambiente y desarrollo sustentable*, 1ª, 362. Educar para el ambiente. Buenos Aires: Four communication-Overprint Grupo Impresor SRL.