

LA CONSULTA PREVIA

*Análisis de normativa como instrumento en
la interacción entre estados y pueblos indígenas*



PROYECTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES A.C.

La consulta previa

Análisis de normativa como instrumento en la interacción entre estados y pueblos indígenas

Autores

Rafael Ponce Parra

Jesús Guarneros

Integrante de Análisis e Incidencia

Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C. (ProDESC)

Zamora 169-A. Col. Condesa

Alcaldía Cuauhtémoc

C.P. 06140

Ciudad de México

Alejandra Ancheita

Dirección Ejecutiva de ProDESC

Coordinación de Análisis e Incidencia

Eduardo Villarreal

Coordinador de Análisis e Incidencia

Paulina Montes de Oca

Responsable del Programa RADAR

Diseño Editorial

Paola Salas

Edición y Difusión

Alan Pastén

Coordinador de Comunicación Estratégica

Natalia Ramírez

Integrante de Comunicación Estratégica

Gabriela Estrada

Integrante de Comunicación Estratégica

Impresión

José Luis Hurtado

Abril 2021

Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C.

Todos los derechos reservados



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	04
LA INTERACCIÓN ENTRE EL ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS	08
INTERACCIÓN DE DOMINACIÓN	09
INTERACCIÓN DE CONTESTACIÓN	12
LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE INTERACCIÓN	14
LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE NEGOCIACIÓN	16
LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN	20
LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE CONSENTIMIENTO	23
EFFECTOS DE LA CONSULTA	20
DISTRIBUCIÓN DE PODER EN LA COMUNIDAD	20
DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE COMUNIDADES	21
DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE LA COMUNIDAD Y LA SOCIEDAD	23
CONCLUSIÓN	24
LA CONSULTA EN UNIÓN HIDALGO	27
EL ASEDIO POR EL TERRITORIO DE UNIÓN HIDALGO	27
EL PROYECTO EÓLICO GUNNA SICARÚ Y EL PROCESO DE CONSULTA DE 2018	28
EXPECTATIVAS DE JUSTICIA EN UNA LUCHA TRANSNACIONAL	31
UNIÓN HIDALGO, ENTRE LA DOMINACIÓN Y LA LUCHA POR SU AUTONOMÍA	31
REFERENCIAS	33

INTRODUCCIÓN

Desde la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y reforzado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas (DNUDPI), los Estados en América Latina han sido presionados a garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Para proteger los derechos a una identidad, a la tierra y el territorio, y sobre todo a la autonomía y libre determinación, los países han creado normas para reconocer el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Este derecho, sin embargo, ha sido parte de una tensión constante en la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas. Por un lado, el derecho a la consulta disputa reconocimiento al derecho al consen-

timiento (Merino, 2020). Por otro lado, el derecho a la consulta corre riesgo de ser una formalidad administrativa y no una preocupación sobre los resultados obtenidos (Tapia Gutierrez, 2016; González, Katz, Mendoza, Romero, y Wamani, 2019; Merino, 2020). Si bien los derechos a la tierra y territorio, al consentimiento, y a la consulta previa, libre e informada son interdependientes, su reconocimiento es variado, y los avances normativos no han logrado resolver dificultades en el ejercicio de estos derechos (Le Quinio, 2020).

Recientemente, *el gobierno federal mexicano ha expresado su intención de repensar las normas relativas a los pueblos indígenas*. Su objetivo general es “impulsar y garantizar el desarrollo y bienestar integral de los Pueblos Indígenas y Afromexicano como sujetos de derecho público, en el marco de una nueva relación con el Estado mexicano, para el ejercicio efectivo de sus derechos, el aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos naturales, así como el fortalecimiento de sus autonomías, instituciones, culturas e identidades, mediante la implementación de procesos permanentes de diálogo, participación, consulta y acuerdo” (Programa



Nacional de los Pueblos Indígenas 2018-2024, p. 22). En este objetivo se inscribe la consulta sobre la iniciativa de reforma constitucional y legal en proceso por parte del nuevo Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI, antes Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas-CDI).

Promover el derecho a participar, a la consulta, y al consentimiento como lo plantea este programa es parte de su estrategia para mejorar la calidad de vida y proteger los derechos colectivos de pueblos indígenas. Es entonces propicio analizar qué interacción existe entre el Estado y los pueblos indígenas y pensar en la relación que se quiere establecer para identificar los diversos efectos que la consulta crea para los pueblos indígenas.

El tema de los derechos de pueblos indígenas remite al análisis de la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas. El derecho a la consulta, su reconocimiento y la manera en la que se ejerce, responde al tipo de interacción que se establece con los pueblos indígenas.

La interacción que sucede afecta la identidad que estas comunidades asumen (Eisenstadt, 2011), la distribución de poder entre una comunidad y el resto de la sociedad, entre diferentes comunidades indígenas y dentro de las comunidades (Ballamingie, 2009 y 2011, Buu-Sao, 2019), y la reconciliación entre derechos colectivos e individuales

(Eisenstadt, 2011). Esto se debe a que el derecho a la consulta es entendido y ejercido de maneras diferentes.

Este artículo propone entender la consulta desde tres tipologías. *Vista como un instrumento, esta puede ser entendida por medio de tres lógicas: de negociación, de participación, y de consentimiento.* El derecho a la consulta se vuelve un instrumento de negociación en el momento en el que el Estado busca, por medio de la negociación, reducir el riesgo de conflicto al implementar medidas sin nunca renunciar a estas. La consulta es un instrumento de participación cuando se abren espacios para que participen los pueblos indígenas, se consideren sus valores, creencias e intereses colectivos, y se otorga una voz en las reglas de la misma consulta y las políticas de desarrollo del Estado. Finalmente, la consulta es un instrumento de consentimiento cuando los pueblos indígenas deciden el destino de los proyectos y pueden rechazar la iniciativa del Estado. De esta manera, la consulta se conecta al derecho a la autonomía y se vuelve un mecanismo de participación integral.

Merino (2020) establece que el derecho a la autodeterminación se concibe de tres maneras en leyes nacionales e internacionales: como estándar de consentimiento (se requiere el consentimiento en los casos descritos en la DNU DPI), como estándar de consulta (derecho limitado a participar y reconocido en el Convenio 169 de la OIT), y en consentimiento como expresión de autodeterminación (poder completo de decisión para pueblos indígenas no reconocido en estándares nacionales e internacionales). Martínez (2011) propone entender la dimensión participativa de los derechos de los pueblos indígenas como una conformada por el consentimiento previo, libre e informado, por la consulta, y por la participación en el ciclo completo de políticas públicas. El ejercicio de estos tres derechos determina cómo se protegen los derechos de los pueblos indígenas. A su vez, la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas influyen en cómo se ejercen estos derechos participativos.

Las tres lógicas del uso de la consulta previamente descritas coexisten en las diferentes normatividades

de consulta previa. Se pueden identificar al observar en los diseños de consulta quién decide, cómo se procede, y qué se decide. La manera en la que el derecho a la consulta protege el conjunto de derechos de pueblos indígenas responde a la interacción establecida entre el Estado y las comunidades indígenas.

Entonces, ¿qué interacción, entre pueblos indígenas y el Estado, se establece en la normatividad de consulta al buscar proteger los derechos de pueblos indígenas?

Para responder esta pregunta, el documento se estructura de la siguiente forma: primero se muestra cómo la relación entre el Estado y los pueblos indígenas es tanto una interacción de dominación como una interacción de contestación que termina escapando de esta dualidad. Posteriormente, se ilustra cómo las normas de consulta pueden ser utilizadas para negociar, participar, y obtener consentimiento en diversas interacciones del proceso, en esa relación de concertación. Finalmente, se exploran los efectos de las consultas sobre la distribución de poder de los actores indígenas y no-indígenas. Se observará que la consulta previa es parte de la interacción simultánea



de dominación y contestación entre el Estado y pueblos indígenas que implica diversos efectos en la distribución de poder entre estos actores.

Relativo a la metodología, se realizó el trabajo en tres partes: Primero, se hizo un mapeo y análisis de la normativa relativa a la consulta previa en México, con prioridad a nivel federal e incluyendo a tres estados que cuentan con leyes específicas para la regulación de la consulta previa: Oaxaca, San Luis Potosí y Durango. Con la idea de identificar las tendencias principales en el desarrollo del derecho a la consulta previa, libre e informada para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Se busca saber desde el diseño cómo se entiende este derecho, en dónde se pretende aplicar, y cómo se quiere implementar. Se analizan también las implicaciones de tener marcos normativos de consulta a nivel federal y local sin coordinación específica.

Consecuentemente, se procede a una breve comparación internacional con los marcos normativos de la consulta previa de Bolivia y Perú, ya que son los que más experiencia tienen con la implementación de consultas (Merino, 2020) y que al mismo tiempo son ejemplares, ya sea por su legislación, características demográficas o

por la cantidad de casos formulados, de problemas típicos en el ejercicio del derecho a la consulta. Bolivia reconoce el derecho a la consulta en su constitución, y regula el ejercicio de este derecho para sectores de hidrocarburos y minería, similar a México pero con mayor reglamentación (CEPAL, 2020). Perú además representa un caso ilustrativo de ciertos problemas con la normatividad de consulta al ser un marco robusto sin implementación efectiva, es decir, con leyes que recogen los estándares internacionales pero que carecen de mecanismos de reclamación, tiempos inadecuados y recursos insuficientes (CEPAL, 2020). *Identificar las fortalezas y debilidades en ambos países sirve de lección para el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos y para pensar los programas que implementarán estos instrumentos en México.*

Además, se identificaron diferencias y similitudes en cómo los diseños entienden el derecho a la consulta y la protección de derechos de pueblos indígenas, el trato y el reconocimiento de los pueblos indígenas, la asignación de responsabilidad a entidades del Estado en la ejecución, asesoría y garantía del proceso, la participación de los pueblos indígenas y el carácter vinculante de los resultados de las consultas. Al identificar actores, sectores y alcances del diseño de consulta se busca comparar brevemente (y utilizando reportes recientes sobre la implementación de la consulta) la práctica de estos diseños entre estos tres países.

Para realizar los objetivos descritos, se procedió a una sistematización de recolección de información de las diversas

leyes que conforman el marco normativo de la consulta previa en México, Bolivia y Perú.

Esta sistematización se basa en una serie de preguntas formuladas tras una breve revisión de literatura sobre consulta previa, derecho al consentimiento previo, libre e informado, y movimientos sociales e indígenas en defensa de su tierra y territorio. Las preguntas, separadas provisoriamente por tema, buscan identificar actores, detentores del poder de decisión en distintas etapas, objetos de consulta, definición de términos, participación de pueblos indígenas, actividades de supervisión, deliberación, y detección de irregularidades, creación y difusión de información y adecuación cultural. Estas preguntas se encuentran en los anexos.

El anexo se conforma por preguntas de análisis y preguntas descriptivas con las que se pretende organizar la información obtenida sin pronunciar un juicio analítico. Comentarios de análisis se reservaron a las preguntas de análisis incluidas en la tabla.



LA INTERACCIÓN ENTRE EL ESTADO Y PUEBLOS INDÍGENAS





La consulta es la manifestación de una relación entre el Estado y los pueblos indígenas que no se reduce a una intención de rechazo o asimilación. Aunque en efecto existe una pretensión de dominación del Estado, los instrumentos que son utilizados para este fin son aprovechados para resistir y generar nuevos espacios de creatividad. Las leyes que regulan el acceso a la tierra y recursos, que reconocen identidades específicas, y que protegen derechos colectivos responden a esta interacción e influyen en los usos que estos actores hacen de los instrumentos jurídicos. Entender la complejidad detrás de la interacción que se busca establecer entre el Estado y los pueblos indígenas permite comprender cómo la consulta puede ser un instrumento de diversas lógicas.

INTERACCIÓN DE DOMINACIÓN

A lo largo de la década de los noventa y la primera década del siglo veintiuno, muchos Estados en América Latina introdujeron diversas medidas y normas para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas. Esta traducción de principios de autonomía y normas específicas incluyó diversas formas de cómo élites políticas buscaban adaptarse a nuevas visiones del Estado (como la del neoliberalismo) y a un desarrollo constante de democratización. Es en esta adaptación que se prolongaron viejas formas de dominación y se establecieron nuevas. Esto se puede ilustrar con ejemplos respecto al acceso a la tierra y el reconocimiento de normas propias.

El acceso a la tierra ha sido el núcleo central a las reivindicaciones de movimientos sociales e indígenas en América Latina

(Martínez, 2011).

Esto asegura la subsistencia y continuidad de una cultura fuertemente vinculada a la tierra tanto en lo material como en lo espiritual. A lo largo del siglo XX se implementaron diversas reformas agrarias que otorgaban o redistribuían tierras a diferentes comunidades campesinas e indígenas. En estos distintos momentos, podemos observar la interacción de dominación específica que sucede en cada momento.

Diversas medidas de descentralización¹ y desregulación de la tierra han permitido distintos modos de dominación. En Bolivia se implementaron medidas de descentralización que fueron acompañadas del reconocimiento de la autonomía de pueblos indígenas para integrarlos a la lógica de la globalización. El gobierno neoliberal de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) decidió reconocer la diversidad étnica y cultural del país al mismo tiempo que realizó una serie de reformas de descentralización y certificación de tierras otorgadas a indígenas. Como lo indican Calvo y Recondo (2011), este gobierno promovió la libre determinación de pueblos indígenas para legitimar

el abandono del campo y de su ambición histórica de desarrollo y protección social por parte del Estado. Esta autonomía también beneficiaba a una oligarquía agroindustrial que buscaba ejercer su dominación por la ausencia del Estado. De igual modo, en México, en la región del Istmo de Tehuantepec, las políticas neoliberales de desregulación han beneficiado a intereses económicos privados (como a caciques locales y grupos empresariales que cambian el uso de suelo y acaparan tierras para proyectos empresariales) que han llegado a dominar al Estado (Cruz Rueda, 2013). Estos actores utilizan al Estado para regular a su favor, aprovechando los espacios dejados por la desregulación previa.

Una interacción de dominación puede suceder en distintas medidas de territorialización y distribución de tierras.

En Bolivia, los diversos instrumentos de autonomía incluidos en la Constitución de 2009 han sido un punto de tensión constante entre el Movimiento al Socialismo (MAS²) de Evo Morales y diferentes comunidades indígenas (Calvo y Recondo, 2011). Las comunidades que intentan constituirse como una autonomía indígena originaria y campesina (AIOC³) se enfrentan a organizaciones sindicales campesinas afiliadas al MAS que le temen por ser un espacio de contestación latente a la hegemonía de la máquina polí-

1 Como se explicará en adelante con el caso boliviano y el reconocimiento de las autonomías indígenas originarias y campesinas que garantizan los derechos de los pueblos indígenas a decidir sobre sus territorios y recursos.

2 Partido político de izquierda fundado por Evo Morales.

3 División territorial administrativa propia del Estado Plurinacional de Bolivia. A través de la autonomía indígena originaria campesina se reconoce el derecho de autogobierno y formas de organización tradicionales de las naciones y pueblos indígenas de Bolivia y el pueblo afroboliviano. Más información disponible en: <http://www.planificacion.gob.bo/uploads/marco-legal/Ley%20N%20031%20DE%20AUTONOMIAS%20Y%20DESCENTRALIZACION.pdf>

tica partidista. Consecuentemente, el MAS, confundido con el Estado por ser el partido político en el poder ejecutivo, establece relaciones clientelares por medio del control de diversos recursos materiales y espirituales para mantener el apoyo electoral. En México, la distribución de tierras ha sido acompañada de beneficios a ricos propietarios buscando desarrollar ganadería intensiva en lugar de apoyo a la pequeña agricultura (Martin, 2019).

Esto además de la entrega de tierras como expresión del poder magnánimo presidencial y parte de la construcción de máquinas políticas a favor del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Eisenstadt, 2011). La ley puede pretender proteger derechos y al mismo tiempo mantener la protección demasiado específica o ambigua para permitir ciertas acciones.

Para la región del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, las reformas multiculturales y la desregulación agraria han permitido el despojo de tierras en favor de empresas y proyectos de desarrollo de gran envergadura (Cruz Rueda, 2013). *Las ambigüedades legales sobre la tenencia de tierra y actos de corrupción son aprovechadas para hacer pasar las tierras dentro de núcleos agrarios como propiedades individuales* para firmar contratos dentro del ámbito civil y escapar a la protección constitucional y agraria de la propiedad social, violando los derechos humanos de las comunidades indígenas y rurales que habitan la región.

El reconocimiento a la identidad indígena y de sistemas normativos propios ha estado igualmente acompañado por diversas imposiciones y condiciones limitantes a los pueblos indígenas. Por ejemplo, en Bolivia se establecieron diferentes criterios y procesos legales que se deben cumplir para obtener el estatuto oficial de indígena y para que se reconozcan los sistemas normativos de los indígenas como legítimos. Parte de esta autonomía por medio del Estado imponía ciertas maneras de cómo debe ser y comportarse una persona indígena en Bolivia. Calvo Valenzuela (2019) retoma la hipótesis del “indígena permitido” de Charles Hale, en el que la constitución de AIOC reduce el espacio para la definición de la



identidad y la construcción de la cultura a lo indicado por el Estado. En México, el reconocimiento de usos y costumbres en Oaxaca obedeció quizás al deseo de evitar un sublevamiento como el sucedido en Chiapas como también la adaptación de las relaciones clientelares a la democratización y competencia electoral tan emblemáticas del Partido Revolucionario Institucional⁴ (Recondo citado en Eisenstadt, 2011).

De estas distintas formas el Estado mismo, al crear leyes que de primera vista favorecen los derechos de pueblos indígenas, logra utilizar estos instrumentos a su favor para perpetuar relaciones de dominación.

Por esta razón, han surgido diversos debates y temores ante iniciativas para normar ciertas prácticas. Por ejemplo, en Colombia diversas comunidades indígenas expresaron rechazo a más normatividad sobre la consulta, temiendo que leyes hechas por un Congreso carente de voces indígenas resultasen en menos protección (Walter, Urkidi, y Núñez Reyes, 2014). Estas comunidades prefieren basarse en la jurisprudencia colombiana que ha generado fuerte

protecciones a sus derechos colectivos, apegándose en estándares y jurisprudencia internacional. Es así como encontramos que los mismos instrumentos avanzados por el Estado pueden constituir simultáneamente espacios de contestación.

INTERACCIÓN DE CONTESTACIÓN

Si bien los instrumentos legales del Estado pueden surgir o ser utilizados bajo una lógica de dominación, estos pueden resultar instrumentos para luchar contra esa dominación y exigir ciertas acciones para ampliar la protección. Esto mismo se puede observar en las leyes y momentos descritos en la sección anterior sobre el acceso a la tierra y el reconocimiento de la identidad indígena y sistemas normativos propios.

Las políticas de redistribución de tierra y el reconocimiento de diversos tipos de tenencia de la tierra han creado diversas posibilidades para defender sus territorios y estilos de vida. Por lo general, los pueblos indígenas han utilizado estas leyes para exigir protecciones ante cortes locales, nacionales e incluso internacionales como a continuación se detalla. Los tratados internacionales incorporados en los órdenes jurídicos nacionales y la jurisprudencia regional y nacional han permitido el uso de instrumentos jurídicos a favor de derechos de pueblos indígenas (Guignier, 2011). Tal es el caso de Colombia, cuya mayor parte de la protección a derechos colectivos está basada en jurisprudencia (Walter, Urkidi, y Núñez Reyes, 2014; CEPAL, 2020). Por otro lado, incluso cuando las cortes a nivel nacional deciden en contra de los pueblos indígenas, como en el caso las comunidades en Salinas Grandes y la

⁴ Partido político mexicano cuyos miembros ocuparon por 70 años consecutivos (1930-2000) el ejecutivo federal y mantuvieron mayoría en el Congreso de la Unión hasta la década de los noventas.



Laguna de Guayatoyac⁵ en Argentina, estos continúan la lucha jurídica en organismos supranacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (González, Katz, Mendoza, Romero, y Wamani, 2019).

En el caso del Istmo de Tehuantepec, los instrumentos jurídicos de acceso a la tierra sirvieron para paralelamente defender la tierra con acciones jurídicas y, movilizaciones colectivas y protestas sociales para frenar violaciones a los derechos de los pueblos indígenas y campesinos. Las mismas ambigüedades jurídicas permiten la repolitización para contrarrestar el uso de estos instrumentos como algo ajeno al ejercicio de poder (Cruz Rueda, 2013).

De igual manera, el reconocimiento de identidad indígena y sistemas nor-

mativos propios otorga nuevos instrumentos para crear diversos espacios de acción política y defensa de sus derechos. En Bolivia, la AIOC que encausa la definición del ser indígena al mismo tiempo permite la reconstitución de esa identidad para luchar por el control de los centros de redistribución de recursos materiales y espirituales: entre autoridades tradicionales y sindicales (Calvo Valenzuela, 2019). En Oaxaca, si los usos y costumbres fue una manera de prolongar el clientelismo del PRI, también posibilitó el resurgimiento de la identidad indígena, reforzó la credibilidad de procesos electorales locales y fortaleció lazos comunales (Eisenstadt, 2011). Esto permitió una resistencia a influencias partidistas y empoderó a grupos para rechazar caciques por medio de asambleas generales abiertas (Eisenstadt, 2011). Los diversos usos de leyes y normas creadas suelen escapar la imaginación de su creador.

Esta misma interacción antagónica se puede observar en cómo se otorga y garantiza el derecho a la consulta previa, libre e informada, sobre todo cuando lo vemos desde la óptica de cómo proteger el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

5 Treinta y tres comunidades de las provincias argentinas de Catamarca, Salta y Jujuy iniciaron una defensa de su territorio ante la instalación de proyectos de extracción de litio de sus tierras sin haber sido debidamente consultadas. En 2012 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una sentencia rechazando las demandas de las comunidades por lo que en ese mismo año iniciaron peticiones ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros mecanismos internacionales para denunciar las violaciones a los derechos como pueblos indígenas. Más información disponible en :

<https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctvnp0jxk.11.pdf?refreqid=excelsior%3A7614e283ba026999833279b9d7666a48>



LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE INTERACCIÓN

El uso simultáneo de instrumentos jurídicos para dominar y resistir puede ser observado en el uso de la consulta por parte del Estado para realizar diversos proyectos. Los diseños normativos del derecho a la consulta pueden incluir tres lógicas instrumentales que siguen una graduación sobre el poder y autonomía que se les otorga a las comunidades indígenas. Así, la consulta puede ser un instrumento de negociación, un instrumento de participación limi-

tada, y un instrumento para reconocer el derecho al consentimiento de los pueblos indígenas (ver tabla 1). Las tres lógicas pueden existir en la misma norma, dependiendo de la fase de la consulta o el sector sobre el cual se quiere consultar.

En esta sección se hablará de los tipos ideales del uso de la consulta por separado. Se presentan ejemplos de cómo esto sucede, y se comparará entre las diferentes normas y países. Si los tres tipos presentan diferentes matices, esto no escapa al hecho de que la consulta sigue siendo aislada del resto de los derechos y separada de un claro empoderamiento de los pueblos indígenas.

CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE NEGOCIACIÓN	CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN	CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE CONSENTIMIENTO
El Estado busca reducir el riesgo de conflicto al implementar medidas sin renunciar a estas. En la manifestación más fuerte de este tipo de instrumento, los pueblos indígenas son vistos como un obstáculo o mismo un objeto a administrar.	El Estado permite a los pueblos indígenas negociar cómo sucede la negociación e incluso cómo será la interacción con el Estado. Se abren espacios para que participen los pueblos indígenas, se consideren sus valores, creencias e intereses colectivos, y se otorga una voz en las políticas de desarrollo del Estado. Los pueblos indígenas siguen siendo objeto de administración en los proyectos de crecimiento económico.	Los pueblos indígenas deciden el destino de los proyectos y pueden rechazar la iniciativa del Estado. Es aquí donde se vuelven sujetos de derecho con una lógica de autonomía Los pueblos indígenas deciden si se hace una consulta y durante la consulta tienen mayor poder de decidir, designar roles, crear procesos, formas y tomar acciones. Tienen también un poder de castigo e incluso de suspensión de la consulta.

▲ **TABLA 1:** los tres tipos de uso de la consulta. Elaboración propia.



LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE NEGOCIACIÓN

El derecho a la consulta previa, libre e informada, reconocida en el Convenio 169 de la OIT e incluida en los órdenes jurídicos de América Latina (de diversas formas) fue un primer paso en el reconocimiento y protección de los derechos colectivos de pueblos indígenas. Como concluye Le Quinio (2020), incluso si hubiera progreso en cuestiones normativas, existen deficiencias de diseño e implementación. El resultado por lo general ha sido la limitación del derecho a la libre determinación por medio del derecho a la consulta (Merino, 2020). Así, la consulta resulta un instrumento del Estado para reducir el riesgo de conflicto al querer implementar medidas y proyectos y controlar la respuesta de pueblos indígenas a las posibles afectaciones.

La consulta como instrumento de negociación, en su versión más extrema, ve a los pueblos indígenas como objetos de riesgo y conflicto latente.

Por lo tanto, el Estado busca generar acuerdos para evitar acciones jurídicas en su contra ante posibles violaciones de derechos. Este uso de la consulta es posible gracias a diversos factores. Por un lado, el Estado incluye disposiciones legales que le permiten evitar las protecciones a derechos de pueblos indígenas y su capacidad de oponerse a las medidas deseadas. Por ejemplo, se crean estatutos jurídicos como el de “interés público” que permiten rodear las barreras creadas por las leyes de consulta (Guignier, 2011). Perú y Bolivia son criticados en este sentido por aplicar derechos de participación y no de expresión de autodeterminación (Merino, 2020). Se diseña un marco normativo de consulta que permite al Estado decidir cuándo utilizar la consulta y cuánto poder de decisión se le otorga a los pueblos indígenas.

La mayoría de los diseños normativos de consulta previa indican cuándo se debe hacer una consulta. El espacio para usar la consulta como instrumento de negociación existe en el momento que el Estado (por medio de una de sus muchas caras) decide si la situación descrita por la ley existe o no para ameritar una consulta. Esto incluye decidir qué se consulta y quién es una población consultable (por lo general, quién es un indígena). En Bolivia, México y Perú, el que decide estas cuestiones es el Estado, por vía de la entidad que quiere implementar una medida que pueda afectar derechos de pueblos indígenas. En Perú y en ciertos casos en México, la decisión puede venir del organis-

mo encargado de asuntos indígenas (el Viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura en Perú por decreto supremo DS 001-2012-MC; la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas ahora Instituto Nacional de Pueblos Indígenas en México por sus protocolos y por aprobación dispuesta en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Industria Eléctrica). En México, los criterios y procesos más específicos son establecidos por protocolos (guías metodológicas) del organismo competente en asuntos indígenas. Sin fuerza de ley, estos protocolos pueden ser fácilmente ignorados o manipulados.

Son estas entidades, las responsables de la consulta y las encargadas de asuntos indígenas, *las que determinan quién es consultable al decidir qué comunidades serán afectadas por las medidas deseadas*. Además, este poder de decisión encuentra lugar en la definición de la población indígena. Esto es más claro en Perú, donde la identidad indígena es institucionalizada por medio de una base de datos creada y mantenida por el Viceministro de Interculturalidad. Esto otorga a este órgano las llaves del acceso al estatuto de indígena y la información con la cual se basará y se respaldará la entidad promotora para identificar a la población indígena a consultar.

Debates sobre la identidad indígena o campesina de ciertas comunidades existen en Perú (Merino, 2020). Se puede pensar en el uso de los requisitos específicos de identidad para retardar la incorporación de una comunidad a la base de datos, y señalar la ausencia de reconocimiento oficial para evadir una consulta. Si bien todos los países reconocen que la identidad se basa en la “autoadscripción” o “consciencia de identidad”, las normas añaden criterios lingüísticos, geográficos y culturales que permiten a las autoridades exigir ciertas pruebas y determinar quién puede ser reconocido efec-



tivamente como pueblo indígena. Es menester indicar que en Bolivia, Perú, y México⁶ existe la posibilidad de que las mismas comunidades soliciten la consulta después de no ser consideradas por las autoridades (en Bolivia y Perú estipulado en la ley, en México en protocolos). Como se observará más adelante, esto permite que la consulta se vuelva un instrumento de consentimiento.

Evidentemente, el fin de la consulta y el trato que se le da a los resultados es también indicador del espacio para utilizar la consulta como un instrumento de negociación (si es crear acuerdos y si es vinculante). Para México, Bolivia y Perú, los marcos normativos de la consulta buscan como objetivo crear acuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado sobre las medidas puestas a consulta. Solo en algunos “casos” se busca obtener el consentimiento. *En México, el consentimiento es limitado a proyectos de alto*

⁶ En México, el reconocimiento de identidad indígena está menos estructurado que la Ley de Minería y Metalurgia en Bolivia o la Ley de Consulta Previa y su reglamento en Perú. Se basa en la autoidentificación, y toma como criterios abiertos la lengua, instituciones sociales, culturales, económicas, y políticas propias, un asentamiento físico y unidad social. Lo abierto que son estos criterios puede permitir la manipulación de las autoridades como uso creativo de parte de las comunidades interesadas. Existen listas de los pueblos indígenas reconocidos, mantenidos por los Estados.

impacto, definidos en la Ley de Hidrocarburos y los protocolos de consulta (y son acordes al Convenio 169 de la OIT). En Bolivia, la soberanía del Estado es más expresa tanto en la Ley de Hidrocarburos como en la Ley de Minería y Metalurgia.

La primera indica que en caso de no llegar a acuerdos, el Estado inicia “un proceso de conciliación en el mejor interés nacional” (art. 116); la segunda manifiesta explícitamente que no otorga el derecho a vetar actividades de minería a los consultados. En Perú, la decisión final es del Estado, y limita el consentimiento a dos casos específicos en su reglamento (desplazamiento y almacenaje de materiales peligrosos). Es en Perú donde el uso de la consulta como negociación es, por diseño, más evidente.

En la mayoría de los casos, estos acuerdos son vinculantes para las partes, y exigibles ante una corte. Sin embargo, existen casos donde estos acuerdos no son vinculantes para el Estado. En Bolivia, la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Minería y Metalurgia indican que los resultados son de carácter obligatorio y representan criterios fundamentales para el proyecto a desarrollar. Sin embargo, la Ley Electoral (Ley 23) indica que los resultados de la consulta previa no son de carácter vinculante pero deben ser considerados por las autoridades (art. 39). Esta contradicción ha sido incluso analizada como inconsti-

tucional por parte de la Ley Electoral (Böhrt Irahola, 2015). En Perú, los resultados son vinculantes solo si son acuerdos, obligando al Estado a actuar protegiendo derechos y registrando los desacuerdos en las Actas de la Consulta.

De los tres estados analizados en México⁷, San Luis Potosí y Durango entretienen una relación ambigua con el consentimiento. Sus leyes de consulta indican que el fin es alcanzar acuerdos y en su caso, obtener el consentimiento para medidas administrativas y legislativas. Establecen las materias de consulta y las que no requieren consulta, y reservan la decisión de consultar y determinar afectación a las entidades que buscan hacer la medida administrativa o legislativa.

Estos mismos Estados establecen padrones o catálogos donde se registra la cultura, normas, territorios y formas de gobierno. Los criterios para establecer la identidad indígena son más abiertos que los que presentan Bolivia y Perú. En cuanto al trato de resultados, si la ley obliga al estado de San Luis Potosí a tomar en cuenta los resultados, en Durango se cambia a “podrán” considerar los resultados de la consulta. El estado de Oaxaca se distingue de los anteriores, como se presentará más adelante.

Por otro lado, el Estado puede utilizar la consulta para aparentar un proceso de participación que en la práctica solo sirve para minimizar la voz de pueblos indígenas y excluir aquellas voces más críticas y radicales (y por lo tanto más problemáticas para el Estado).

⁷ Oaxaca, San Luis Potosí y Durango.

Por ejemplo, Ballamingie (2011) identifica en el proceso de participación Land for Life cómo el Estado borró temas importantes para pueblos originarios usando tecnologías de mapeo donde no se indicaba la presencia de estos pueblos.

Adicionalmente, se practicaron diferentes tácticas para minimizar su voz: simular una consulta para en realidad llegar a un resultado predeterminado; privilegiar a los partisanos de un desarrollo industrial y a las principales organizaciones de conservación ecológica; nominar a un miembro de los pueblos indígenas para participar en las mesas de discusión y al mismo tiempo presentar las preocupaciones de estas comunidades como un problema entre otros; y encargar a las mesas de negociación a consultar las comunidades sin confiarles el poder de aplicar recomendaciones.

La manera en cómo se lleva a cabo la consulta permite al Estado controlar su desarrollo y sus posibles resultados. En Perú, Buu-Sao (2019) relata cómo el Estado peruano controlaba la agenda, los lugares de diálogo, la selección de los y las consultados y la definición de conductas para excluir a los más radicales y pacificar a los pueblos indígenas más afectados por el conflicto contra el Sendero Luminoso.

La manera en cómo las normas de consulta determinan el tipo de deliberación dentro de una comunidad, entre pueblos indígenas, y el diálogo entre los consultados y el Estado determina el espacio que existe para usar la consul-



ta como un espacio de negociación. Esto pasa por el control de la agenda, la logística, las reglas y la metodología de deliberación y diálogo. Un diseño meticuloso de estos aspectos convierte la consulta en un proceso administrativo y no en un espacio de empoderamiento de pueblos indígenas.

El riesgo es entonces una preocupación en el cumplimiento administrativo más que en los derechos protegidos y afectados (Tapia Gutiérrez, 2016). En Bolivia, la Ley de Minería y Metalurgia establece un proceso rígido y lineal para negociar con pueblos indígenas. Para actividades de hidrocarburos, la ley permite al Ministerio de Energía establecer restricciones incluso si esta puede coordinarse con los pueblos indígenas. En Perú, la decisión también está en manos de la entidad promotora de la medida consultada, la cual puede decidir si acordar o no cuestiones logísticas y procedimentales con los pueblos indígenas para cumplir con los principios de flexibilidad y adecuación en la ley.

Finalmente, tanto en México, Bolivia y Perú, el control de la agenda la tiene el Estado al determinar los temas de la consulta desde antes de su inicio, y en la manera en la que comienza el diálogo y se entrega información. Por ejemplo, en Perú, después de la etapa de deliberación dentro la comunidad ("evaluación interna"), el diálogo entre el Estado y autoridades indígenas inicia con una exposición de los desacuerdos expresados por los consultados (DS 001-2012-MC). Esto permite al Estado determinar el marco de referencia y el sentido que se le dará a los pro-

blemas observados por los pueblos indígenas, como también omitir o reformular ciertas preocupaciones. La manera en cómo se busca y se entiende el consenso la determina el Estado, y obliga a las autoridades indígenas a tener que hacer presión para negociar estas definiciones.

En México, la poca normativa federal permite tanto imponer procesos como crear espacios de lucha, dependiendo del equilibrio de poder en el caso. Esto se verá más en detalles al hablar de la consulta como instrumento de participación.

Sobre el control de la agenda, la consulta sobre la iniciativa de reforma inicia con la difusión de un documento con principios, criterios y temas para comenzar la reflexión y discusión. De este modo, el Estado determina el sentido y la pauta del resto de la consulta. Sobre reglas y procesos, San Luis Potosí y Durango crean un Grupo Técnico encargado de la consulta (compuesto por la autoridad interesada) quien determina instrumentos técnicos y metodología (San Luis Potosí) o tiene la última palabra sobre el tema (Durango).

Al igual que a nivel federal, en los tres estados analizados se observa un control de la agenda de parte del Estado, quien delimita la materia y determina el objeto de la consulta. Esto permite al Estado establecer cómo sucede la negociación, además de los puntos a negociar.

El trato de la información es también indicador del uso de la consulta. El monopolio y la transferencia unidireccional de información revela un ejercicio de poder por medio de saberes que subordina a los pueblos indígenas a posiciones en desventaja. Quién produce la información, quién la verifica, quién y cómo la entrega, son preguntas para analizar el uso de la información en la consulta.

En Bolivia, Perú y México, estas actividades son realizadas por las mismas autoridades realizando la consulta. Los estudios de impacto y reportes son verificados por las secretarías de energía o similares, y son entregados por las autoridades responsables a las autoridades indígenas y difundidos en diversos medios de comunicación. Los actores consultados pueden apoyarse en asesores (el mismo órgano técnico o terceros a petición de los pueblos indígenas). Esto es similar en las leyes locales mexicanas estudiadas, añadiendo que en San Luis Potosí y Durango existe poca legislación relativa a la generación y trato de la información.

LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN

Si la consulta por lo general busca crear acuerdos por medio de una negociación donde el Estado tiene la ventaja y la decisión final, existen espacios creados por las mismas leyes de consulta que permiten usarlas como un instrumento de participación. Bajo esta lógica, los consultados pueden acordar y decidir aspectos logísticos, metodológicos, y de procedimiento. Aunque siguen siendo objeto de administración y despojados de veto, tienen voz y consecuentemente mayor posibilidad de crear espacios de crítica para resistir la dominación al interactuar con el Estado.

En el tipo ideal del instrumento de participación, los pueblos indígenas participan en todos los momentos y aspectos de la consulta. Esto incluye la determinación de la necesidad de consultar, el objeto y fin de la

consulta, selección de los responsables, garantes, asesores, y personas participantes, la creación y difusión de información, y los procesos de consulta. Además, se incluyen momentos de participación en el trato de resultados, seguimiento, y resolución de conflictos. Las normas de consulta deben crear un diálogo intercultural, una consulta sobre la propia consulta, incluir efectos entendidos desde los saberes indígenas, y diseñar este proceso de participación y coordinación, no dictar la consulta en sí (Viaene, 2015). En las leyes analizadas, solo algunos momentos son interacciones de participación, en momentos específicos y con variabilidad entre los países.

Las normas de consulta analizadas, a excepción de Perú, contemplan una fase de acuerdos previos o de preparación en la que la autoridad responsable de la consulta y los consultados se reúnen para acordar cuestiones logísticas, procedimientos y planes de trabajo. *Este es el caso para México en la Ley de Hidrocarburos y el protocolo de la CDI, en San Luis Potosí y Durango, y en mayor medida en la ley de consulta de Oaxaca.* En Bolivia, la Ley de Hidrocarburos por su reglamento indica que son los pueblos indígenas los que deciden lugares y fechas en coordinación de la autoridad responsable, además de que estos proponen la manera en que se realizará el proceso de consulta y participación. De este modo, tanto la autoridad responsable como la autoridad indígena decide aspectos de la preparación de la consulta, obliga a la coordinación y asegura la participación de los pueblos indígenas en dicho proceso de preparación.

El momento que se convierte en instrumento de participación es cuando los pueblos indígenas pueden acordar sobre quién los consultará, asesorará, y quién garantizará el proceso, además de participar en cada una de esas actividades. En Bolivia, México, Perú, los indígenas e incluso los consultantes pueden invitar a terceros a fungir como asesores. En México estos pueden tener voz y participación si los pueblos indígenas lo desean, mientras que en Perú esto no es permitido. Respecto a la supervisión, algunas acciones incluyen participación de indígenas, como acordar sobre la protocolización de las actas en México (protocolo de la CDI) o aprobación de estudios de impacto junto con autoridad ambiental en Bolivia (Ley de Hidrocarburos).

La participación de los pueblos indígenas puede ser facilitada por diversas estipulaciones en las normas de consulta. Esta participación puede permitir la transformación de la consulta en espacio de lucha y crítica al Estado. Por lo general, las normas analizadas buscan asegurar que la información y los diálogos sean apropiados lingüísticamente, que se tenga acceso a intérpretes, que el vocabulario sea accesible, y que todos los costos logísticos sean asumidos por el Estado. Las normas en México, tanto federal como de la ley de Oaxaca, son aquellas que más énfasis hacen en asegurar la participación de toda la comunidad, incluyendo mujeres y minorías, siendo respetuoso de las normas de la comunidad.

*Momentos de participación
también se observan
en el proceso de selección
de actores partícipes de la consulta.*



En cuanto al alcance, la ley de consulta de Oaxaca estipula diferencias en la participación dependiendo del alcance de las medidas (si son legislativas, se busca una participación regional), contrastando con la participación de comunidades específicas, afectadas por medidas que tocan territorios y comunidades específicas (leyes sobre proyectos de hidrocarburos y minería en México y Bolivia).

El acceso a la participación lleva a analizar la participación de terceros. Las leyes locales mexicanas analizadas incluyen a la sociedad civil, aca-

démicos, y organismos públicos reconocidos por trabajo en derechos humanos y derechos de pueblos indígenas para ser observadores y dar fe del proceso (San Luis Potosí) e informar a la sociedad del procesos y resultado de la consulta (San Luis Potosí y Durango).

En Oaxaca, se da un paso más y se les permite asignar un órgano garante que trabaje en conjunto con la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca⁸, además de conformar un Comité Asesor Técnico en el cual pueden servir miembros de las propias comunidades consultadas. En Bolivia, la Ley de Minería y Metalurgia solo permite la participación de terceros como asesores técnicos. En Perú, bajo la denominación de “facilitadores” pueden participar para asesorar. Sus acciones y su acreditación son controladas por el Viceministro de In-

⁸ La Defensoría de los Derechos Humanos del pueblo de Oaxaca es la oficina local del Ombudsperson. Para más información puede consultar el sitio: <https://www.derechoshumanosoaxaca.org/index.php>

terculturalidad, posiblemente limitando su uso a la lógica de negociación más que participación.

Anteriormente se había analizado como el uso de información permite el control de la negociación por parte del Estado. Algunas normas permiten un manejo participativo de la información.

En Oaxaca la ley permite que se acuerde entre las partes la información que aún se necesita y quién debe realizar dichos estudios.

En Bolivia, los pueblos indígenas participan en la aprobación de las evaluaciones y estudios de impacto. Además de estos puntos específicos, la capacidad de difundir lo sucedido en la consulta al público en general permite la participación de terceros que pueden ser aliados de los pueblos indígenas en la defensa por sus derechos y crear presión a las autoridades para el

respeto de estos en la consulta y en su resultado. Las leyes de San Luis Potosí, Durango, y Oaxaca buscan asegurar la difusión de la consulta al público y asignan el rol de comunicador a terceros fungiendo como observadores. En Perú, la documentación de la consulta (tanto del proceso, de acreditación y registro de participación, como los acuerdos obtenidos) son de acceso público vía portales web.

LA CONSULTA COMO INSTRUMENTO DE CONSENTIMIENTO

La consulta puede ser un instrumento de consentimiento cuando los pueblos indígenas deciden el destino de los proyectos y pueden rechazar la iniciativa del Estado. Esto se traduce en mecanismos previstos por las leyes que asegura a los pueblos indígenas el reconocimiento de sus propias estructuras, procesos y visiones epistemológicas. En este sentido, la consulta como instrumento de consentimiento sucede cuando el derecho a la consulta está vinculado al derecho al consentimiento previo, libre e informado, y por lo tanto a la libre determinación.

Un punto en común en todas las normas analizadas es que todas reconocen los sistemas normativos propios de los pueblos indígenas, sus autoridades tradicionales y representantes elegidos por ellos mismos, y la libertad de llevar a cabo una deliberación interna de acuerdo con sus costumbres y normas propias. Las normas de consulta de este tipo indican que la consulta debe realizarse a través de sus propias autoridades.

Quién o quiénes son las personas que hablan en nombre de la comunidad son decisiones de los pueblos indígenas. La interferencia del Estado se juega en la definición y reconocimiento de estas comunidades como indígenas, registradas en las bases de datos según los criterios inscritos en la ley (similar a la hipótesis del “indio permitido”). Y las ventajas de este reconocimiento terminan cuando acaba la deliberación interna y se vuelve a interactuar con el Estado.





Retornemos entonces al inicio de la consulta. Si bien la convocatoria a la consulta es de iniciativa y control del Estado, en México, Bolivia y Perú los pueblos indígenas pueden solicitar la consulta. En México, el protocolo favorece a la solicitud de los pueblos indígenas, y leyes locales como la de Oaxaca permiten a la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicanos ordenar el inicio de una consulta (esta evalúa la solicitud).

Si bien la decisión final está en manos del Estado, esta posibilidad de solicitud permite a los pueblos indígenas participar en el inicio de una consulta y limitar el control estatal sobre el asunto. Además, pueden existir mecanismos para impugnar decisiones del Estado. En Perú, la decisión de consultar puede ser impugnada por los pueblos indígenas en desacuerdo con el proceso previsto para la consulta.

El momento más evidente para detectar el uso de la consulta como instrumento de consentimiento es en la decisión final y el trato de resultados.

En México, la inclusión del consentimiento “en su caso” permite que tanto lo estipulado en el protocolo de consulta como la acción jurídica transforme la consulta en un asunto de consentimiento. La única norma que define específicamente el momento que se requiere el consentimiento es la de Oaxaca (instrumento con amplitud que sólo excluye medidas legislativas generales). El problema de este diseño local es que la ley federal no es tan explícita en la definición de consentimiento, y proyectos de gran impacto son de ámbito federal (energéticos, por ejemplo hidrocarburos). Por el momento, los protocolos de la CDI definen qué es el “alto impacto” que requiere del consentimiento para permitirse. Sin embargo, la debilidad jurídica de este documento deja la decisión final al Estado, y al Poder Judicial en caso de conflicto.

En Bolivia, el instrumento de consentimiento es excluido expresamente de la Ley de Minería, pero estipulado en la Ley de Hidrocarburos en una definición amplia que remite al Convenio 169 de la OIT. Como ya se ha mencionado, la decisión final también es del Estado en Perú. El consentimiento se reserva a casos donde se requiera el desplazamiento de la población indígena de sus tierras, o el almacenaje de materiales peligrosos. En ambos países podemos ver la paradoja del neo-extractivismo. Gobiernos que prometen proteger y mejorar la situación de poblaciones más marginadas necesitan desarrollar proyectos extractivistas para financiar sus programas sociales, perjudicando a estas mismas poblaciones (Merino, 2020).

En cuanto al trato vinculante de los resultados, recordemos que México, y los estados de San Luis Potosí y Oaxaca otorgan fuerza vinculante a los acuerdos (la redacción del artículo pertinente en Durango, por su ambigüedad, parece permitir ignorar los resultados de la consulta). En Bolivia, es vinculante para los sectores de minería y energía (hidrocarburos). Solo en algunos casos se puede asegurar el uso de la consulta como instrumento de consentimiento sin recurrir a las cortes y a batallas legales.

La consulta como instrumento de consentimiento es reforzada cuando la verificación y supervisión del proceso es hecha por organismos independientes de aquellos interesados en aprobar las medidas.

En México esto es hecho por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y acordado entre las partes (indicado por el protocolo; las leyes federales pertinentes omiten la verificación). Ciertas acciones de supervisión son hechas por el INPI, sobre todo en cuestiones técnicas. En Bolivia, el supervisor general es el Órgano Electoral Plurinacional, acompañado en cuestiones de minería por la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera en ciertas acciones. Perú es el país que presenta la menor independencia en cuanto a la supervisión, otorgando roles de acreditación y supervisión de cuestiones técnicas al Ministerio de Cultura y la entidad promoviendo la medida consultada. Medidas administrativas y legislativas en Perú, y proyectos de minería en Bolivia son donde más difícilmente se puede respaldar la consulta como instrumento de consentimiento.

En las normas locales analizadas, la ley de consulta de Oaxaca indica como órgano garante a la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, acompañada por la entidad que soliciten los pueblos indígenas. Además, se permite contar con observadores de la sociedad civil acreditados por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. A

este organismo se le asignan tareas de supervisión y mediación, acompañadas por sanciones específicas. San Luis Potosí y Durango basan las acciones de garante en observadores (donde la invitación escapa mayor regulación), además de la participación de la antigua CDI para cuestiones técnicas, y la supervisión del grupo técnico encargado de la consulta por el mismo órgano (que promueve la medida consultada) que lo creó. De este modo, es en Oaxaca donde la consulta puede ser más fuertemente un instrumento de consentimiento.

La resolución de conflictos y la facilidad de impugnar decisiones permite realmente convertir la consulta en un asunto de consentimiento de los pueblos indígenas. Es en sí una forma indirecta de hacer valer ese derecho, al garantizar la expresión del desacuerdo y denunciar irregularidades a una entidad específica, ajena a las partes interesadas, y así tener mayor poder frente al Estado.

En México, la ley de consulta de Oaxaca es la que estipula con mayor detalle la participación de la Sala de Justicia del Poder Judicial de aquel Estado. Además, la ley oaxaqueña prevé un órgano de seguimiento creado y operado por el pueblo indígena tras acuerdos con el Estado. El órgano de seguimiento puede denunciar las violaciones a los resultados de la consulta y causar la suspensión de la medida y la nulidad de los acuerdos. San Luis Potosí y Durango listan lo que se conside-

ra violación a la ley, las sanciones y consecuencias en términos de reparación. En San Luis Potosí se añade regulación sobre la participación de jueces auxiliares indígenas y su capacidad de llevar conflictos a la justicia ordinaria. Estos tres Estados otorgan el poder de seguimiento de los acuerdos a los pueblos indígenas. Las normas federales son mudas ante el tema.

*Las normas de consulta nacionales estudiadas **carecen de pensar la resolución de conflictos, la detección y la sanción de irregularidades.***

En Bolivia, no se dice nada sobre el tema. En Perú, cualquier violación a la ley de consulta puede ser impugnada. Sin embargo, se le da el poder a la autoridad consultante

de terminar con la consulta si observa que ya no hay buena fe de parte del consultado, y aún si los pueblos indígenas suspenden su participación en la consulta, la autoridad consultante puede proceder a la medida que se buscaba consultar. Esto apunta a una debilidad de dichos marcos normativos para permitir el uso de la consulta como instrumento de consentimiento.

Finalmente, la consulta puede manifestarse como instrumento de consentimiento cuando se construyen interacciones permanentes de diálogo, consentimiento continuo, y aprendizaje.

Espacios de crítica pueden surgir de estas interacciones a largo plazo, considerando la consulta como algo más que una intervención puntual. Desafortunadamente, se observó poco en este rubro. Las leyes locales de San Luis Potosí y Durango prevén un inicio y un final a la consulta y a la interacción entre los pueblos indígenas y las partes. De igual modo, Bolivia y Perú, y las normas federales de México, consideran la consulta para la medida específica, obtener acuerdos, y a lo mucho asegurar el cumplimiento de estos acuerdos sin prever su modificación. Quizás la ley de consulta de Oaxaca es la que en principio busca establecer retroalimentación



constante, acceso a la información permanente, y un punto de contacto permanente con el Estado por medio del órgano de seguimiento (reducido a cuestiones de la medida y los acuerdos obtenidos).

Son estas las maneras en las que la consulta puede ser un instrumento que asegura el derecho al consentimiento previo, libre e informado. Sin embargo, no es suficiente limitar los derechos de pueblos indígenas al consentimiento. Asimismo en la consulta como protección del derecho al consentimiento, la iniciativa permanece en manos del Estado, y no representa un mecanismo de empoderamiento para los pueblos indígenas. Es aquí donde el reconocimiento de la interdependencia de los derechos pasa por la emancipación política (dar acceso a la acción política, poder exigir del Estado acciones y realizar ellos mismos sus proyectos).

Una normatividad de consulta que busque permitir la libre expresión de la

autonomía y libre determinación debe considerar la interdependencia de derechos (Viaene, 2015), los diversos ámbitos donde el Estado interactúa con los pueblos indígenas (como en el acceso a la tierra, la distribución de recursos, y la relación con las instancias de representación democrática en los diferentes niveles de gobierno).

La relación con diversas comunidades indígenas y temáticas con implicaciones regionales y globales además de locales (Walter, Urkidi y Núñez Reyes, 2014), la información que se difunde al público, la resolución de problemas existentes (Ballamingie, 2011), y la posibilidad de revisar la política de protección de derechos y de consulta son maneras que esta cuarta vía puede realizarse.

Que los pueblos indígenas tengan acceso completo a las instancias políticas y al Poder Judicial son esenciales para que gocen plenamente de sus derechos. En general, luchas para garantizar la plena efectividad de los derechos a la salud, educación, tierra, participación, igualdad y respeto cultural se avanza por los movimientos sociales, fuera de las instituciones democráticas de los países. Se hablaría entonces de participación integral, previa a las medidas y sustantiva en el ciclo de las políticas (Martínez, 2011). La ley de consulta debe inscribirse en una lógica semejante, y al mismo tiempo velar por no redistribuir el poder en desventaja de las comunidades indígenas, dentro y fuera de las instituciones políticas del país.





EFFECTOS DE LA CONSULTA

El uso de estos instrumentos jurídicos tiene implicaciones desde su diseño en cómo se distribuye el poder al estipular quién decide qué. En la consulta, estas preguntas son respondidas dependiendo del estatuto que se le reconoce a un grupo de personas. Esta capacidad de distinción afecta el sentido que los actores le dan a la situación y a sí mismos para decidir lo que mejor puede avanzar sus intereses (sin importar cuales fueran). Consecuentemente, las normas conducen a cierta autorregulación de parte de los actores, que integran diversas categorías y se comportan como se espera para obtener los beneficios que estas categorías pueden otorgar. Vistos los tres tipos de usos a la consulta, esta sección muestra cómo el tipo de interacción del Estado tiene efectos en la distribución del poder y la configuración de identidades, al mismo tiempo que las relaciones de poder existentes determinan el uso de los instrumentos jurídicos de la consulta.

DISTRIBUCIÓN DE PODER EN LA COMUNIDAD

Las leyes de consulta pueden influir en las relaciones de poder dentro de una comunidad. La consulta corre el riesgo de homogeneizar los valores indígenas, reducir los participantes indígenas a una característica esencial (como personas de interés colectivo o ambientalistas) y no tratar adecuadamente relaciones postcoloniales y desiguales de poder entre grupos indígenas (Ballaminie, 2011). El momento de distribución de poder más evidente es en la selección de los participantes directos a la consulta, tanto en la deliberación interna como en las mesas de diálogo con el Estado. Además, los intentos de promover participación efectiva y representativa (incluyendo a grupos en situación de especial vulnerabilidad) representan momentos cruciales en la configuración de relaciones dentro de la comunidad

Como ya se ha visto, la consulta sucede por medio de las autoridades o representantes electos por los sistemas normativos propios a los pueblos indígenas. Estos

sistemas normativos son reconocidos por el Estado, y registrados de algún modo en bases de datos estatales. De esta forma, oficialmente el poder reside en las autoridades (personas influyentes, consejos, o incluso asambleas) de las comunidades. Los efectos entonces varían en función del caso específico. No obstante, la primera problemática reside en la precisión de las bases de datos. La capacidad del Estado de conocer las normas legítimas de las comunidades, y los problemas internos, determina la capacidad de reaccionar a problemas de legitimidad y autoridad durante la consulta.

El segundo punto de conflicto reside en la contradicción latente entre respetar autoridades y normas tradicionales y promover la integración de perspectivas de derechos humanos con enfoque de género e interseccionalidad. Desde aquí se observa la tensión entre derechos individuales y colectivos, y la maleabilidad que puede tener la identidad que escogen movilizar los actores consultados. De este modo, el Estado debe



decidir cómo respetar las normas de la comunidad y al mismo tiempo buscar la participación de todas las personas tomando en cuenta sus particularidades. Esta contradicción es tanto la oportunidad para la lucha contra caciques locales, como sucedió en Oaxaca (Eisenstadt, 2011), como la posibilidad de aprovechar conflictos internos para influir en la negociación sobre la medida consultada.

La manera en cómo se busca la participación (decisión que escapa el marco normativo) y la fuerza e independencia del órgano garante supervisando la consulta determinarán el efecto del uso de la consulta. Un uso para el consentimiento empodera a las autoridades indígenas reconocidas por el Estado, perpetuando o reforzando relaciones de poder existentes dentro de la comunidad. Un uso del tipo negociación puede utilizar divisiones internas para forzar el resultado deseado. Un uso del tipo de participación puede incluso detonar divisiones dentro de la comunidad, entre facciones y entre minorías buscando mayor participación.

Una comunidad cuyo tejido social no está consolidado, afectada por luchas internas y crisis de legitimidad, puede debilitar la acción colectiva frente al Estado y mermar su capacidad de analizar la medida propuesta y resistir a los proyectos estatales.

Son este tipo de asimetrías las que permiten el uso de la consulta como instrumento de negociación, en el cual el Estado limita las opciones de los pueblos indígenas y mayor oportunidad de cooptación a autoridades indígenas desconectadas de su base, buscando maneras de mantener su poder, y así presentar menor resistencia a las intenciones del Estado.

DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE COMUNIDADES

En paralelo con las tensiones descritas anteriormente, las mismas dinámicas pueden suceder entre diferentes comunidades indígenas, causadas por las diferencias en las interacciones que se establecen. Cómo se desarrollará en esta sección, *los efectos de una consulta pueden influir en las identidades que se reivindican, en las divisiones entre diferentes comunidades* y en la exclusión de voces consideradas como radicales y antagónicas a los intereses del Estado. Se observará la maleabilidad de las identidades colectivas y la tensión entre un pan-indigenismo⁹ y otras identidades colectivas cada vez más específicas. Al igual que los efectos dentro de una comunidad, los cambios en la distribución de poder tendrán un efecto en el uso mismo de la consulta.

Los efectos de las políticas sobre la identidad y las relaciones de poder ya han sido anteriormente mencionados al explicar la simultaneidad entre interacción de dominación y resistencia. Eisenstadt (2011) muestra cómo las diferencias en la interacción entre pueblos indígenas y campesinos y el Estado en Chiapas y en Oaxaca produjeron diferentes relaciones entre comunidades indígenas, identidad y organización. En Chiapas, donde el Estado mantuvo una relación de explotación de la población indígena y campesina, estas poblaciones mantuvieron una visión colectiva

⁹ Movimiento que pretende abarcar y organizar a grupos étnicos originarios más allá de las fronteras nacionales. Más información visite: https://www.encyclopediadelapolitica.org/pan_indigenismo/

de su destino y movilizaron su identidad indígena para resistir al Estado (la sublevación zapatista lograría canalizar esta reivindicación indígena para confrontar al Estado). A diferencia de una población más comunitaria en Chiapas, en Oaxaca se mantuvo una relación clientelar donde se le permitía mayor autonomía a los pueblos indígenas, y las políticas agrarias favorecieron tanto una orientación individualista como un mayor énfasis sobre la identidad campesina o la identidad específica (por ejemplo: zapoteca) en lugar de seguir la vía de un movimiento articulado entre diferentes pueblos indígenas. Las decisiones sobre la tenencia de la tierra y la distribución de recursos produjeron diferencias en las relaciones de poder dentro y entre comunidades, haciendo ventajosas diferentes relaciones entre la comunidad y el Estado.

Una consulta donde se deciden medidas que afectan los recursos materiales y políticos que tendrá una población puede tener el mismo efecto.

Por ejemplo, Berlin y Berlin (2003) sostienen que la consulta que realizaron sobre el uso de plantas y conocimientos biológicos en México provocó un conflicto entre comunidades vecinas sobre el beneficio del uso de recursos por parte de los investigadores. A pesar de que la probabilidad de obtener grandes beneficios monetarios era muy baja, las comunidades vecinas no consultadas protestaron en contra del proyecto. Exigían una parte de los beneficios, ya que contaban con los mismos recursos y saberes que aquella comunidad que sí fue consultada. El error aquí fue quizás no haber incluido a las comunidades de la región, y haber aislado a una comunidad de su entorno social por el solo hecho de que logísticamente iban a explorar una pequeña parte de un territorio.

Otro ejemplo es el que describe Buu-Sao (2019) en su investigación etnográfica sobre una consulta realizada en Perú. En la detallada reconstrucción del inicio de una consulta, se describen las tácticas utilizadas por el Estado para mantener



el control sobre el curso de la consulta y encaminar a los consultados a resultados que el Estado buscaba. Cuando se detectó que algunas autoridades se oponían férreamente al Estado y exigían la discusión sobre conflictos previos, el Estado consideró oportuno dividir a las comunidades indígenas.

De este modo, el Estado dio voz a algunas comunidades que empezaron a exigir el reconocimiento de una identidad ancestral previamente no manifestada. La nueva identidad permitiría dividir a la organización indígena que antes los representaba, y así excluir a estas autoridades más radicales del proceso de la consulta. Usando la consulta como un instrumento de negociación, se aprovechó de conflictos latentes entre comunda-



des para debilitar a la parte y obtener los acuerdos deseados. Este ejemplo muestra el poder que tiene el Estado al reconocer identidades indígenas, seleccionar los sujetos a consultar, y determinar los procesos a utilizar.

El uso de la consulta y las medidas que las acompañan modifican la distribución de recursos materiales y no-materiales que afectan las relaciones entre comunidades como lo hacen dentro de ellas. La obtención de recursos, efectos sobre las tierras, e integración asimétrica al Estado y su economía pueden crear clivajes entre comunidades, y reavivar conflictos pasados.

Estos cambios pueden después dificultar el uso de consulta como consentimiento al permitir modificar quién es aquel que detiene la legitimidad de dar el consentimiento. Integrar en el diseño de la consulta posibles conflictos dentro y entre comunidades, y procesos para resolverlos, puede prevenir el uso de diversas asimetrías y antagonismos en un proceso de negociación-dominación.

DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE LA COMUNIDAD Y LA SOCIEDAD

Queda examinar los efectos en la relación entre la comunidad y la sociedad. Esto implica analizar la relación con representantes en congresos locales y el federal, gobiernos municipales y estatales, con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Es importante que las normas de consulta consideren las interacciones existentes entre los pueblos indígenas y el Estado. Desde los municipios a las instancias de representación estatal y nacional, de servicios básicos a la administración de tierra y participación en el mercado, el Estado ya interactúa con el pueblo indígena. Estos momentos no están incluidos en las consultas, y pensar su relación y sus efectos es importante para el ejercicio efectivo de los derechos de pueblos indígenas.

Pensar la consulta como parte de un vasto entramado de interacciones entre el Estado, el resto de la sociedad y los pueblos indígenas permite en un inicio anticipar la capacidad de los últimos para participar en diversos procesos de políticas y de defender sus propios intereses. Esto puede incluir atender cuestiones como asimetrías de conocimiento y el uso de tecnología a cuestiones complejas como la resolución de conflictos existentes relativos al acceso y propiedad de la tierra (Ballamingie, 2011). La consulta también debe considerar la importancia de tener acceso a la información, justicia, y participación ciudadana para asegurar la implementación de las normas establecidas (Guignier, 2011). El acceso a estos espacios y herramientas permite mayor iniciativa de parte de pueblos indígenas, y permite escapar la lógica de objetos de administración de parte de los gobiernos y representantes institucionales. Del mismo modo, permite reducir asimetrías entre pueblos indígenas y el resto de la sociedad.

La participación de terceros en los procesos de consulta puede ser tanto beneficiosa como desventajosa para los pueblos indígenas. bien leyes en México y Bolivia permi-

ten la participación de terceros para servir de asesores y observadores, el control del acceso a la consulta y a las decisiones influye en determinar el efecto de estas participaciones. La dificultad reside en determinar la legitimidad y apoyo que cuenta una organización en la comunidad consultada. Un ejemplo que ilustra el riesgo de este tipo de intervenciones es el testimonio de Berlin y Berlin (2003) tras su consulta sobre recursos biológicos.

Los autores, partícipes al consultarse la autorización a su investigación, señalan a una organización no-gubernamental de haber intervenido y manipulado en su contra, movilizandodiscursos anticapitalistas y antiglobalización y actores ajenos a la comunidad consultada para deslegitimar los resultados de la consulta e impedir su investigación. Los autores sostienen que la ONG no contaba con contacto ni apoyo de la comunidad consultada, y usurpó la voz de la comunidad para avanzar sus propios intereses.

A pesar de este caso, en muchos otros la participación de organizaciones externas ha fortalecido la capacidad de pueblos indígenas de acceder y movilizar diversos recursos.

Al aludir a la importancia de ONGs en el proceso de consultas, Walter, Urkidi, y Núñez Reyes (2014) ilustran el papel de estas organizaciones en un proceso de documentación y aprendizaje social que permite vincular diversas luchas a diversos niveles (local, regional, y global) y con diversos actores, indígenas y no-indígenas. Estas organizaciones de la sociedad civil ayudan a las comunidades consultadas en entender la información proveída por el Estado, a difundir las demandas de las comunidades en diferentes medios, a visibilizar esos momentos de interacción asimétrica entre el Estado y los pueblos indígenas, a acumular experiencia sobre el uso de la consulta, y a iniciar procesos contenciosos en tribunales nacionales e internacionales cuando suce-

den irregularidades. El poder solicitar ayuda y escoger sus asesores y acompañantes, incluso sus observadores, propicia un uso de la consulta del tipo consentimiento.

Si bien una organización de la sociedad civil puede contar con mayores recursos, capital social y sistemas de coordinación, la asimetría entre pueblos indígenas y el tercero es mayor cuando se trata del sector privado y grandes corporaciones multinacionales. Al observar mayor captura del Estado por intereses privados económicos, el sector privado juega un papel en los proyectos que el Estado pone a consulta.

Pero estos actores están protegidos por una manta de invisibilidad al no ser mencionados en las normas de consulta. Todas las normas analizadas omiten mencionar a los





actores particulares y del sector privado (sólo la ley de consulta de Oaxaca menciona a particulares para establecer lo que no pueden hacer y su responsabilidad al cometer irregularidades).

En Perú, terceros pueden participar en consulta cuando sean actores interesados en la medida consultada.

Ejemplo de lo anterior es el caso de la defensa del territorio y los derechos humanos de la comunidad zapoteca de Unión Hidalgo en México, en la que los pobladores con el acompañamiento de ProDESC han documentado y denunciado la manipulación, omisiones y abusos por parte del Estado mexicano, el gigante energético francés EDF y sus filiales y socios comerciales en México para obtener el voto favorable de los habitantes e instalar el proyecto eólico Gunaa Sicarú (ECCHR, año no especificado).

Otros ejemplos constan en los registros del proyecto internacional Mind the gap¹⁰ que ha documentado casos en todo el mundo en donde las empresas se deslindan de responsabilidad ante los efectos nocivos ocasionados por sus actividades.

10 Para mayor información sobre estrategias de corporaciones para evitar responsabilidad en violaciones a derechos humanos, ver <https://www.mindthegap.ngo>



CONCLUSIÓN

Este reporte ha presentado tanto elementos a considerar en el diseño y la realización de una consulta, un análisis de varios marcos normativos de la consulta previa, como una manera distinta a pensar la consulta y su lugar en el panorama de participación integral en las políticas públicas. Se demostró que una interacción de dominación y lucha influye en el uso de la consulta, como también la consulta influye en la interacción del Estado con los pueblos indígenas.

De este modo, se procedió primero a mostrar cómo la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas es simultáneamente una de dominación y resistencia. Esta simultaneidad se presenta incluso en los mismos instrumentos jurídicos que utiliza el Estado para actuar. De este modo, los pueblos indígenas re-politizan espacios legales, complementando con movimientos sociales para rei-

vindicar distintas demandas y defender sus derechos colectivos. Bajo esta lógica, podemos entender cómo el uso de la consulta puede seguir tres lógicas distintas pero no mutuamente exclusivas. La consulta puede ser un instrumento de negociación donde el Estado busca adoptar una medida y necesita de la cooperación y buena conducta de los pueblos indígenas para lograr sus proyectos. La consulta puede ser un instrumento de participación cuando se le otorga mayor voz en el proceso de la consulta. La consulta puede ser instrumento de consentimiento cuando los consultados tienen poder de decisión y acción a lo largo del proceso, y su decisión respecto a la medida es propia y vinculante.

El análisis de los diferentes momentos de la consulta permitió identificar estas tres lógicas en el uso de la consulta. Así, se buscó tener claridad sobre quién decide consultar, a quién se decide consultar, y sobre qué tema se consulta. Se observó quién establece el proceso de la consulta, y cómo se procede a deliberar y dialogar la medida propuesta. Se estudió la creación, el uso, y la difusión de la información, y la asignación de responsabilidades, tareas de asesoría y mecanismos de supervisión. Finalmente, se distinguió el trato y el tipo de resultados que los diseños de consulta consideraban.



En todos estos puntos se determinó el tipo de interacción que se establece, y consecuentemente el efecto en la distribución de poder y la identidad.

El efecto de toda política incluye una distribución en responsabilidades, autoridad, y recursos materiales y no materiales. De esta manera, el uso de la consulta respondía a configuraciones existentes de las relaciones de poder como también modifica la distribución de poder entre los actores. Esto se analizó a tres diferentes niveles: dentro de la comunidad, entre la comunidad, y entre la comunidad y el resto de la sociedad. El Estado puede tanto aprovecharse de estas dinámicas como buscar proteger a los actores consultados de desventajas producidas por estas diversas relaciones sociales. Pensar la consulta como un momento en una interacción compleja entre diversos grupos sociales permite anticipar efectos negativos como asegurar el empoderamiento de pueblos indígenas y el gozo del derecho a la autonomía y la libre determinación.

Queda entonces la pregunta: ¿asegurar la autonomía y libre determinación se puede hacer en una norma de consulta previa, en una norma más amplia sobre relaciones con pueblos indígenas, o solamente por programas concretos y maneras de coordinar las diversas acciones

del Estado que afectan pueblos indígenas? Tal vez el primer paso importante es considerar a la población indígena como sujeto de derecho y no como un objeto más en el ambiente geográfico y ecológico de un país. Esto incluye abandonar la pretensión de saber lo que es mejor para ellos. En ese ejercicio de humildad se debe construir una normativa que permita integrar a estas comunidades no a una cultura fija, nacional moderna, sino a una vida y actividad política libre y plena donde puedan exigir necesidades y realizar sus propios proyectos y visiones.

***Esta debe ser la acción del Estado:
no un proyecto desarrollador,
sino la obtención de la
emancipación de las personas.***





**LA CONSULTA EN
UNIÓN HIDALGO, OAXACA**

EL ASEDIO POR EL TERRITORIO DE UNIÓN HIDALGO

La comunidad binnizá de Unión Hidalgo está ubicada en la región del Istmo de Tehuantepec, al sureste de la entidad mexicana de Oaxaca. Administrativamente, desde 1885 es un municipio incluido en el distrito territorial de Juchitán con una extensión de 132.69 kilómetros cuadrados, colinda al norte con la Agencia Municipal de La Venta Juchitan, e Ingenio Santo Domingo, al sur con la Agencia Municipal de Chicapa de Castro, San Dionisio del Mar y la laguna superior del Golfo de Tehuantepec, al este con el Municipio Niltepec, al oeste con el Municipio de Juchitán de Zaragoza¹¹.

La tenencia de la tierra en la región istmeña ha sido controvertida desde la década de los sesenta, principalmente debido a que las tierras, en principio protegidas por el régimen comunal, son constantemente invadidas por caciques locales y acaparadores que se proclaman como propietarios particulares. Según información oficial, actualmente existen en el Istmo 126 ejidos y comunidades agrarias¹². Si bien, Unión Hidalgo no está considerado como núcleo agrario, está contemplado como anexo del de Juchitán de Zaragoza¹³. A partir del acompañamiento de ProDESC con la comunidad, se ha identificado que a pesar de la protección constitucional

de la que gozan las tierras del municipio, numerosas personas que se proclaman a sí mismos propietarios han promovido falsos títulos de propiedad. Paralelamente se han hecho, desde 1962, repetidos esfuerzos para cambiar el uso comunal de los territorios al régimen de propiedad privada, ya sea a través del programa gubernamental PROCEDE, la manipulación de la población o directamente cometiendo actos de corrupción con notarios y autoridades estatales¹⁴.

Por otro lado, la calidad de los vientos de la zona no ha pasado desapercibida por grupos empresariales, los gobiernos locales y el gobierno federal. Las condiciones geográficas y climáticas del Istmo y de Unión Hidalgo, convierten el territorio en uno de los más privilegiados del planeta para el aprovechamiento de la energía del viento. Su potencial eólico es superior a los 10,000 MW y la velocidad media anual de viento de 9 a 11 metros por segundo por encima de los 50 metros de altura. Por estas razones, en la zona se pre-

11 Municipio de Unión Hidalgo, Oaxaca, 2008. *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE*. Disponible en: https://finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/557.pdf

12 Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), 2017. *Etnografía del pueblo zapoteco del Istmo de Tehuantepec (Binnizá)*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-del-pueblo-zapoteco-del-istmo-de-tehuantepec-binniza>

13 Municipio de Unión Hidalgo, Oaxaca, 2008. *PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE*. Disponible en: https://finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/557.pdf

14 Coronado Malagón, Marcela, 2005. *La lucha por la Tierra en el Istmo de Tehuantepec*. Disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/01/lucha-por-la-tierra.pdf>
Para más información sobre el programa PROCEDE visite: <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>

tende instalar un total de 5,000 aerogeneradores (Vásquez, V. et al). Al día de hoy ya están en operación 31 parques eólicos¹⁵.

Concretamente en Unión Hidalgo, en 2004, los supuestos propietarios de la tierra, y que ostentan su posesión, firmaron contratos de arrendamiento a título individual con la empresa Desarrollos Eólicos de México S.A de C.V (DEMEX), filial de la empresa española Renovalia Energy, para la construcción del parque eólico Piedra Larga Fase I y Fase II¹⁶. La firma de estos contratos se llevó a cabo sin tener en cuenta los procesos que exige la legislación agraria con respecto de tierras comunales y principalmente sin obtener el consentimiento previo, libre e informado del pueblo indígena que habita el municipio.

A pesar de que desde 2013 las y los comuneros de Unión Hidalgo demandaron la nulidad de los contratos de arrendamiento, el Tribunal Colegiado en materia Civil y Administrativa, en Oaxaca, no ha emitido una sentencia que reconozca las violaciones

a los derechos humanos que cometió la empresa contra las y los comuneros, ni se ha ordenado la cancelación de los contratos para la devolución de la tierra. La empresa tampoco ha sido llamada a cuentas y la zozobra por la instalación de nuevos proyectos persiste¹⁷.

EL PROYECTO EÓLICO GUNNA SICARÚ Y EL PROCESO DE CONSULTA DE 2018

Los temores por el despojo del territorio de Unión Hidalgo se materializaron nuevamente en 2017, cuando la comunidad tuvo noticia de que se proyectaba la construcción de un nuevo parque eólico, la iniciativa esta vez de la multinacional francesa EDF, a través de su subsidiaria mexicana Eólica de Oaxaca. De nueva cuenta, la comunidad no había sido efectivamente consultada ni participado en el diseño del proyecto¹⁸.

El parque denominado Gunna Sicarú, tiene una inversión de 271 millones de dólares para instalar 115 aerogeneradores, con capacidad total de 300 MW, además prevé la construcción de una subestación eléctrica, una línea de transmisión de 230 kV y vialidades internas en 79 hectáreas de tierra¹⁹. De concretarse el parque ocuparía más la mitad del territorio de la comunidad y cercaría la mancha urbana, impidiendo que los pobla-

15 Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable, 2021. *Energía Eólica*. Disponible en: <https://www.oaxaca.gob.mx/semaedeso/energia-eolica/>

16 Información disponible en <https://prodesc.org.mx/union-hidalgo/>

17 ibidem.

18 La Jornada, 2019. *Aprueban bases de consulta sobre parque eólico en Unión Hidalgo*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2019/08/05/estados/026n1est>

19 Información disponible en: [https://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/P/DGImpactoSocialOcupacionSuperficial/ConsultaPreviaLibreInformadaComunidadesIndigenas/CPLICentralEolicaGunaaSicarú/LaVentosa/SEN-ER_03_05_061119_AcuerdosPreviosLaVentosa\(propuestadeprotocolo\).pdf](https://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/P/DGImpactoSocialOcupacionSuperficial/ConsultaPreviaLibreInformadaComunidadesIndigenas/CPLICentralEolicaGunaaSicarú/LaVentosa/SEN-ER_03_05_061119_AcuerdosPreviosLaVentosa(propuestadeprotocolo).pdf)

dores accedan a las tierras con las que no sólo tienen un vínculo identitario sino de las que dependen para su manutención y la subsistencia de su modo tradicional de vida.

En 2018 la comunidad interpuso recursos de amparo y logró suspender la instalación del proyecto. La autoridad judicial mexicana ordenó llevar a cabo un procedimiento de consulta apegado a los más altos estándares para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en materia de consentimiento previo, libre e informado. La sentencia misma subrayaba que tanto el gobierno como la empresa deberían prever la posibilidad de cancelar el proyecto, con base en los resultados de la consulta y que la comunidad puede abstenerse de otorgar su consentimiento. A pesar de este importante logro, como se ha analizado con anterioridad, las ambigüedades en el derecho doméstico permitieron que las autoridades locales y la Secretaría de Energía iniciaran un procedimiento que asegurara sus intereses y no protegiera los derechos humanos.

Asimismo, el panorama en la comunidad desde finales de 2017 y durante todo el 2018 fue de tensión. **Los terremotos de 2017 afectaron gravemente la región istmeña y el municipio de Unión Hidalgo era considerado uno de los lugares más afectados**, el 70% del total de viviendas se encontraban dañadas y al menos 300 se desplomaron completamente. Al mismo tiempo que en la región del Istmo de Tehuantepec se habían suscitado confrontaciones violentas vinculadas al proceso electoral en el país²⁰.

Además, a partir del acompañamiento llevado desde ProDESC se identificó que desde el comienzo del proceso organizativo de la comunidad para hacer frente al despojo del territorio por la industria eólica; el tejido comunitario se deterioraba, enfrentando a los supues-



tos propietarios con las comuneras y comuneros. El rompimiento de los lazos comunitarios estaba azuzado por promesas de empleo y beneficios por parte de los representantes de la empresa y hostigamientos constantes a las personas defensoras del territorio.

En medio de este contexto, la Secretaría de Energía dio formal inicio en abril de 2018 con la publicación de una convocatoria a asamblea para la fase de acuerdos previos. Sin embargo, tanto organismos civiles de derechos humanos como las oficinas de los ombudsperson local y nacional subrayaron que no existían

²⁰ Red TDT, 2018. COMUNICADO: comunidad zapoteca de Unión Hidalgo presenta Queja ante Comisión Nacional de Derechos Humanos y Amparo ante Juzgado de Distrito de Salina Cruz, por violaciones a su derecho a la Consulta y al consentimiento previo, libre e informado. Disponible en: <https://redtdt.org.mx/prodesc-comunidad-zapoteca-de-union-hidalgo-presenta-queja-ante-cndh-y-amparo-por-violaciones-a-su-derecho-a-la-consulta/>



las condiciones para que el proceso de consulta se diera con los estándares adecuados marcados por los tratados internacionales en la materia. La alerta temprana emitida por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca el 13 de junio de 2018 así como las medidas cautelares otorgadas por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que después fueron confirmadas por una autoridad judicial federal dan cuenta de ello²¹.

Pese a lo anterior, ProDESC ha documentado que en 2019 las autoridades y la empresa insistieron en llevar a cabo asambleas en las que no siempre se contó con representación adecuada de todas las personas que serían afectadas por el proyecto, sino de los

simpatizantes únicamente; la información que se otorgó no fue detallada, se dió en sesiones cortas, en un lenguaje altamente técnico y sin la interpretación adecuada a la variante regional del binnizá o con traductores no certificados que no siempre hacían interpretaciones fieles.

Al mismo tiempo que las asambleas comenzaron, los miembros de la comunidad que se oponen a la imposición del proyecto fueron blanco de ataques cada vez más directos, las amenazas se intensificaron y *se inició una campaña de estigmatización que incluso publicó información personal de las personas defensoras y sus familias en medios de comunicación locales*. La situación de riesgo era de tal gravedad que organizaciones internacionales hicieron un llamado urgente al Estado mexicano para salvaguardar su integridad y vida²².

Las medidas de distanciamiento social por el brote mundial de COVID 19 suspendieron la realización de más asambleas, este estado de suspensión sin información se suma a las incertidumbres sobre el futuro de la

21 Avispa Midia, 2018. *Secretaría de energía desconsidera recomendación de CNDH e inicia consulta en Unión Hidalgo*. Disponible en: <https://avispa.org/secretaria-de-energia-desconsidera-recomendacion-de-cndh-e-inicia-consulta-en-union-hidalgo/>

22 OMCT/FIDH, 2019. *Amenazas, señalamientos y estigmatización en contra de miembros de la comunidad indígena de Unión Hidalgo (Oaxaca)*. Disponible en: <https://www.omct.org/es/recursos/llamamientos-urgentes/amenazas-señalamientos-y-estigmatización-en-contra-de-miembros-de-la-comunidad-ind%C3%ADgena-de-uni%C3%B3n-hidalgo-oaxaca>

comunidad de Unión Hidalgo. La preocupación principal para la población es que se dé por concluida la fase informativa de la consulta²³ sin haber realmente sido un instrumento que permitiera la participación plena de todas las personas en el proyecto eólico con una perspectiva reivindicara sus derechos como pueblo indígena y como comunidad agraria.

EXPECTATIVAS DE JUSTICIA EN UNA LUCHA TRANSNACIONAL

El 13 de octubre de 2020, representantes de Unión Hidalgo, junto con las organizaciones de derechos humanos Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (ProDESC) y el Centro Europeo de Derechos Constitucionales y Humanos (ECCHR), presentaron una demanda civil en París al amparo de la ley francesa de vigilancia²⁴.

Los demandantes plantean que el proyecto debe ser suspendido para prevenir mayores violaciones del derecho fundamental de la comunidad al consentimiento libre, previo e informado, así como serios riesgos para la integridad de quienes exigen sus derechos en relación con el proyecto eólico de EDF.

Según la legislación francesa mencionada y los estándares internacionales de Naciones Unidas y la OCDE en la materia, las empresas tienen la obligación de respetar los derechos humanos en sus operaciones globales y a

lo largo de su cadena de suministro. Esto incluye violaciones de derechos humanos a través de subcontratistas o proveedores. Para este fin, las empresas matrices están obligadas a presentar planes de debida diligencia en los que prevean riesgos a los derechos fundamentales y acciones para mitigar posibles afectaciones. Sin embargo, en el caso del parque eólico Gunaa Sicarú, EDF falló en identificar adecuadamente los posibles riesgos de violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas con sus operaciones y no implementó medidas para proteger a las personas defensoras.



23 La fase informativa, según se establece en la propuesta de protocolo de consulta para el proyecto Gunaa Sicarú, es el periodo en el que la Secretaría de Energía entregará información sobre el proyecto, sus impactos y las implicaciones para la comunidad. Para más información visite: [https://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/P/DGImpactoSocialOcupacionSuperficial/ConsultaPrevialibreInformadaComunidadesIndigenas/CPLICentralEolicaGunaaSicarú/LaVentosa/SENER_03_05_061119_AcuerdosPreviosLaVentosa\(propuestadeprotocolo\).pdf](https://base.energia.gob.mx/dgaic/DA/P/DGImpactoSocialOcupacionSuperficial/ConsultaPrevialibreInformadaComunidadesIndigenas/CPLICentralEolicaGunaaSicarú/LaVentosa/SENER_03_05_061119_AcuerdosPreviosLaVentosa(propuestadeprotocolo).pdf)

24 Para más información sobre la ley francesa del deber de vigilancia visite: <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/francia-parlamento-adopta-nueva-ley-que-impone-obligaciones-de-debida-diligencia-en-derechos-humanos-sobre-cadenas-de-suministro-de-grandes-empresas/>

UNIÓN HIDALGO, ENTRE LA DOMINACIÓN Y LA LUCHA POR SU AUTONOMÍA

El análisis de este caso confirma que la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas, al momento de implementar un proceso de consulta, es simultáneamente de dominación y resistencia. La comunidad de Unión Hidalgo combina luchas legales con un movimiento de reorganización interno para resistir al embate de grandes capitales y de un Estado que históricamente le ha dejado al margen, y así, defender su autonomía e identidad como pueblo indígena.

En este caso, se ilustra cómo un proceso de consulta deja en evidencia una lógica de dominación por parte de Estado y al mismo tiempo hace evidentes las grietas en sus ordenamientos que son aprovechadas por comunidades indígenas para reafirmar sus derechos.

Además de los espacios que las comunidades encuentran en la norma nacional para hacer exigibles y justiciables sus derechos como comunidad indígena; el reconocimiento de los tratados internacionales, como parte del bloque constitucional mexicano, a partir de la reforma en derechos humanos de 2011 a la carta magna mexicana ha permitido invocar los estándares más vanguardistas para proteger los derechos de los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, los tratados de los sistemas interamericano y universal de protección de derechos humanos, la ju-

risprudencia de la Corte Interamericana así como los instrumentos de *soft law*²⁵ que diferentes relatores y comités han emitido.

La lucha de Unión Hidalgo ha inspirado y se ha enriquecido de la experiencia del resto de pueblos istmeños que también atraviesan por el fenómeno de invasiones a los territorios, violencia, discriminación histórica y un Estado capturado²⁶



²⁵ Se entienden por *soft law* a los actos jurídicos que sin tener carácter vinculante marcan pautas sobre materias del derecho específicas. Información disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/soft-law>

²⁶ Se entiende por *captura del Estado* a “los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a funcionarios públicos” Hellmut, J., Kaufmann, D., 2001. “La captura del Estado en las economías en transición”. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2001/09/pdf/hellman.pdf>



por corporaciones multinacionales. La Asamblea de Pueblos del Istmo en Resistencia es un bloque de pueblos organizados para resistir y denunciar a la industria eólica que parece repetir patrones de división comunitaria, violaciones a derechos humanos y corrupción. La Asamblea cuenta con la participación de las comunidades de Unión Hidalgo, Álvaro Obregón, San Dionisio del Mar, San Mateo del Mar y Santa María Xadani²⁷.

Esta lucha por la autonomía y la defensa del territorio de Unión Hidalgo se enmarca además en un momento mundial en el que organismos internacionales y gobiernos de diferentes naciones analizan el papel que juegan las empresas en la protección y garantía de los derechos hu-

manos. Sobre todo en un contexto de economías globales, crisis ambiental y Estados debilitados frente al poder de grandes capitales.

La reflexión sobre la necesidad de mecanismos obligatorios que llamen a rendir cuentas a las empresas sobre su actividades y los impactos en la vida de las comunidades humanas donde se asientan *deberá incluir sin lugar a dudas las experiencias de las comunidades y colectivos en resistencia.*

27 Código DH, 2020. *Conforman Asamblea de Pueblos del Istmo en Resistencia contra empresas y proyectos eólicos.* Disponible en: <https://codigodh.org/2020/03/10/conforman-asamblea-de-pueblos-del-istmo-en-resistencia-contra-empresas-y-proyectos-eolicos/>

REFERENCIAS



- Ballamingie, P. (2009). "Democratizing public consultation processes: some critical insights." *Journal of public deliberation* vol. 5 iss. 1, Article 11.
- Ballamingie, P. (2011). "Contester l'effacement: les Premières nations et l'étude du cas Lands for Life." *Écologie et politique* n. 41, pp. 85-97.
- Berlin, B. y E. A. Berlin. (2003). "Les ONG et le processus d'autorisation préalable dans la recherche de bioprospection: le projet Maya ICBG aux Chiapas, Mexique." *Revue internationale des sciences sociales* n. 178 pp. 689-698.
- Böhrt Irahola, C. (2015). "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas, el Tribuna Constitucional y el TIPNIS." *Revista Jurídica Derecho* vol. 2 n. 3, pp. 59-82.
- Buu-Sao, D. (2019). "(Faire) Participer en tant qu'indigènes. Gouvernement et contestation dans les usages de la consultation en Amazonie-Pérou." *Participations* n. 25, pp 33-58.
- Calvo Valenzuela, V. (2019). "Les sujets de l'autonomie indigène: autogouvernement et cosmopolitiques dans les andes boliviennes." *Critique internationale* n. 82 pp. 97-115.
- Calvo, V. y D. Recondo. (2012). *Cap. 5: Le gouvernement d'Evo Morales entre décolonisation de l'Etat et clientélisation politique en O. Dabène (ed.) La gauche en Amérique Latine (1998-2012)*. Paris: Presses de SciencesPo.
- CEPAL (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*. Santiago: Naciones Unidas.
- ECCHR (año). "Civil society space in renewable energy projects. A case study of the Unión Hidalgo community in Mexico".
- González, A., M. Katz, A. Mendoza, L. Romero, y B. Wamani, (2019). "El derecho a la consulta y el acceso a la justicia," en *Derechos de los pueblos originarios y la Madre Tierra*. Una deuda. Buenos Aires: CLACSO.
- Le Quinio, A. (2020). "Droit constitutionnel, environnement et peuples autochtones en Amérique Latine." *Revue française de droit constitutionnel* n. 122, pp. 299-320.
- Martin, A. (2019). "L'expérience zapatiste et la question indigène au Mexique" *Pouvoirs* n. 171 pp. 85-96.
- Martínez, M. I. (2011). "Ampliando el canon investigador sobre la participación política de los pueblos indígenas en América Latina". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* n. 90 pp. 71-78.
- Merino, R. (2020). "Cap. 8: In search of justice and power: contentious experiences of free, prior, and informed consent in Latin America" en N. A. Robins y B. J. Fraser *Landscapes of inequity*. Environmental justice in the Andes-Amazon Region. University of Nebraska Press.
- Tapia Gutierrez, A. (2016). "La consulta previa y debida diligencia: similitudes y diferencias de dos instrumentos para un modelo de desarrollo y la defensa de los derechos humanos," *Derechos y libertades* num. 34, Época II, pp. 235-262.
- Viaene, L. (2015). "La transformación de la matriz energética de Guatemala vs. los derechos humanos de los pueblos indígenas mayas" *Iberoamericana* n. 59 pp. 178-182.
- Walter, M., Urkidi, L. y Núñez Reyes, V. (2014). "Consultas comunitarias y vecinales contra la minería metalífera en América Latina (2002-2012)" *Ecología Política* n. 48 pp. 48-53.
- Los artículos citados pueden consultarse aquí: https://drive.google.com/drive/folders/1dmenYelif0shgwEe-SamN3u6gK1g_13PI?usp=sharing

LEYES ANALIZADAS:

México (federal):

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 1ero de junio de 2018.

Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Acuerdo por el que se expide el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 20 de marzo de 2019.

Ley de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 11 de agosto de 2014.

Ley de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 11 de agosto de 2014.

Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 4 de diciembre de 2018.

Ley de Planeación. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 5 de enero de 1983.

Reglamento de la Ley de Hidrocarburos. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 31 de octubre de 2014.

Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica. Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, 31 de octubre de 2014.

México (San Luis Potosí):

Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Periódico Oficial, San Luis Potosí, 8 de julio de 2010.

Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Periódico Oficial, San Luis Potosí, 24 de diciembre de 2011.

Ley de Justicia Indígena y Comunitaria para el Estado de San Luis Potosí. Periódico Oficial, San Luis Potosí, 29 de septiembre de 2014.

México (Durango):

Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango. Periódico Oficial, Durango, 6 de septiembre de 2015.

Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango. Periódico Oficial, Durango, 22 de julio de 2007.

México (Oaxaca):

Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca. Periódico Oficial, Oaxaca, 22 de febrero de 2020.

Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Periódico Oficial, Oaxaca, 19 de junio de 1998.

Bolivia:

Decreto Supremo N. 29033 Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 16 de febrero de 2007.

Decreto Supremo N. 29574 que modifica y amplía el Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 21 de mayo de 2008.

Ley N. 026 del Régimen Electoral. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 30 de junio de 2010.

Ley N. 535 de Minería y Metalurgia. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 28 de mayo de 2014.

Ley N. 3058 de Hidrocarburos. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, Bolivia, 17 de mayo de 2005.

Perú:

Ley N. 29785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Peruano, Lima, Perú, 7 de septiembre de 2011.

Decreto Supremo N. 001-2012-MC Reglamento de la Ley N. 29785 del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, Reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Peruano, Lima, Perú, 3 de abril de 2012.

Las leyes analizadas pueden ser consultadas aquí: <https://drive.google.com/drive/folders/1L5sXHn7uZZ-BhZX0OwcN2EjnJUfWz-KzE?usp=sharing>

Las variables y el análisis de información para la realización de este reporte pueden ser consultadas aquí:

<https://docs.google.com/document/d/14UNVO6G1XrUTCX3sGXBYeJUtdp1kAiK235WExuNkov8/edit#>



@prodescmx



@ProDESC



/prodesc.ac



www.prodesc.org.mx