

**PROGRAMA INTERINSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TLAXCALA**

**INFORME DE EXPERIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS:**

**“ANÁLISIS DE CONSULTA INDÍGENA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PRESA
DE ALMACENAMIENTO DE AGUA EN LA SIERRA TARAHUMARA PARA LA
UNIDAD MINERA SAN JULIÁN”**

QUE SUSTENTA,

LIC. CHRISTOPHER AVILA MIER

CON LA TUTORÍA DE,

DRA. MARIA ELENA LUGO GARFIAS

EN FECHA 24 DE FEBRERO DE 2021

INDICE

1. INFORME DE EXPERIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS.

- 1.1. Definición del Problema.
- 1.2. Justificación.
 - 1.2.1 Participación personal
- 1.3. Objetivos (generales y específicos).
 - 1.3.1. General.
 - 1.3.2. Específicos.
- 1.4. Alcances y limitaciones.

2. FUNDAMENTO TEÓRICO SOBRE LA CONSULTA INDÍGENA.

- 2.1. Indígenas en el Contexto Nacional.
- 2.2. ¿Se debe consultar la concesión minera y la mina o solamente la presa de almacenamiento de agua?
- 2.3. ¿Qué es el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas?
 - 2.3.1. El Derecho a la Consulta Previa y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Normatividad vigente internacional
 - 2.3.2. El Derecho a la Consulta Previa en otros ordenamientos internacionales.
 - 2.3.3. Regulación de la Consulta Previa en México.
- 2.4. Precedentes del Derecho a la Consulta Previa.
 - 2.4.1. Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
 - 2.4.2. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam.
 - 2.4.3. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.
 - 2.4.4. El Derecho a la Consulta Previa en el Sistema Universal.
 - 2.4.5. Precedentes en México.
 - 2.4.5.1. Caso Acueducto Independencia Yaquis Amparo en Revisión 631/2012.
 - 2.4.5.2. Caso Municipio de Cherán.
 - 2.4.5.3 Algunas Tesis de la SCJN.
 - 2.4.5.4 Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- 2.5. Las concesiones mineras y sus efectos.

2.5.1. ¿Qué es una concesión minera? ¿Cuáles son los efectos de la concesión minera?

2.5.2. Momentos: de la concesión minera a la extracción del mineral.

2.5.2.1 Etapas de los procesos del negocio minero.

2.5.2.2. Conceptos del negocio minero.

2.5.2.3 ¿Cuáles son los efectos de la concesión minera?

2.5.3. Obligaciones adicionales en materia ambiental.

2.6. Minería

2.6.2. Característica del derecho de participación.

3. MARCO REGULATORIO DE LA CONSULTA INDÍGENA.

3.1. Sobre la normativa vigente nacional.

4. LA CONSULTA INDÍGENA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PRESA DE ALMACENAMIENTO DE AGUA PARA LA MINA SAN JULIAN.

4.1. La unidad minera San Julián.

4.2. Información general del proyecto, ubicación y área de influencia.

4.2.1. Información del proyecto de Presa de Almacenamiento de Agua.

4.2.2. Objetivo.

4.2.3. Descripción de la Presa de Almacenamiento de Agua.

4.2.4. Destino del agua de la PAA.

4.3 Resolutivo condicionante de SEMARNAT.

4.4 Definición de localidades.

4.5. Caracterización de comunidades y pueblos indígenas en el área de influencia del proyecto.

4.6. Identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales del proyecto y de sus correspondientes medidas de prevención, mitigación o compensación y plan de gestión social.

4.7. Desarrollo de la consulta indígena realizada.

4.7.1 Etapa previa de acuerdos.

4.7.1.2 Protocolo de consulta indígena previa, libre e informada sobre la presa de almacenamiento de agua.

4.7.2. Etapa informativa.

4.7.3. Etapa Deliberativa

4.8. Resultados.

4.8.1. Etapa Consultiva.

4.8.2. Etapa de Seguimiento y Monitoreo de Acuerdos.

5. CONCLUSIONES.

6. RECOMENDACIONES.

7. BIBLIOGRAFÍA

1. INFORME DE EXPERIENCIA PROFESIONAL PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS

1.1 Definición del problema

El municipio de Guadalupe y Calvo en el Estado de Chihuahua se encuentra en una zona serrana donde habitan comunidades indígenas. Resulta que desde tiempos memorables hubo actividad minera a pequeña escala con altibajos durante siglos, no obstante, nuevas tecnologías han permitido la factibilidad económica para la explotación de yacimientos por gran minería, como es el caso de la unidad minera San Julián.

La unidad minera San Julián, se ubica en los límites de los estados de Durango y Chihuahua, es la continuación de explotación de un yacimiento que tiene más de 100 años de antigüedad que dejó de tener actividad por más de 20 años y deriva de nueva exploración, gracias al gran público inversionista y nuevas técnicas, se realizó una inversión superior a los 500 millones de dólares para explotar las nuevas reservas¹.

La actividad minera requiere agua para sus procesos y para la salud de los trabajadores ya que el barrenado se hace con el líquido (anteriormente era en seco y provocaba silicosis). El agua es un tema sensible entre la población y en la zona ya que, si bien la Sierra Tarahumara es la fuente de agua para diversos ríos importantes en el país, la retención es mínima y sus habitantes obtienen la necesaria para subsistir de manantiales y afluentes de ríos.

La viabilidad de la unidad minera requirió la construcción de una presa de almacenamiento de 1.8 millones de metros cúbicos que se pretenden obtener de precipitación pluvial en la Sierra de Tarahumara que sirve de fuente de ríos que llegan al Estado de Sinaloa (Río del Fuerte y Río San Julián). En el paso del camino por Chihuahua, resulta que el escurrimiento de agua no se retiene, dejando pasar la oportunidad del desarrollo económico o de uso humano suficiente.²

El Estado Mexicano por conducto de la SEMARNAT, autorizó la construcción de la presa de almacenamiento de agua sujeta a “*presentar previo al inicio de cualquier obra o actividad del proyecto o el documento que emitan las autoridades competentes de los Estados de Chihuahua y Durango mediante los cuales se determine la **necesidad de llevar a cabo la consulta libre, previa e informada**, o en su caso se establezca que ésta no es necesaria en virtud de no existir un sujeto*

¹ Información disponible en la siguiente página de internet: <http://www.fresnilloplc.com/what-we-do/mines-in-operation/san-julian-phase-i-and-ii/>

² Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno de Chihuahua 2017 – 2021, mismo que puede ser consultado en: <http://chihuahua.gob.mx/contenidos/plan-estatal-de-desarrollo-2017-2021-0>

colectivo o de población indígena que pueda verse afectado de sus intereses y/o derechos humanos”.

Al efecto, el Estado de Chihuahua confirmó la presencia de comunidades indígenas en el Municipio de Guadalupe y Calvo. Por lo tanto, haciendo patente la realización de consulta indígena, misma que se realizó el pasado 10 de julio de 2018. En contraparte, el Estado de Durango informó que no había indígenas en la zona de influencia de la unidad minera.

Así que se realizó una consulta indígena sin que a la fecha haya una Ley de Consulta Indígena y este informe explica los procesos previos que se hicieron previo a iniciar el proceso de consulta indígena, así como los retos en la coordinación institucional para finalizar analizando si fue correcto el ejercicio. Un servidor participó activamente en la indagatoria del marco teórico, el acompañamiento al equipo que se encargó de ejecutarla y coordinar reuniones entre dependencias estatales y federales.

La realización de la consulta presentó un sin número de retrasos, desacuerdos y visiones encontradas entre las autoridades respecto a su realización. Más aún, quedaron patentes compromisos que implican acciones de gobierno o de la empresa minera, acuerdos que dada la falta de legislación actual, se sostienen por la buena fe de las partes más allá de una protección legal, como más adelante se explicará.

Adicionalmente durante las reuniones con las comunidades, se presentaron personas ajenas a las comunidades, hubo desentendidos y al final, acuerdos de seguimiento entre los participantes, así como con la unidad minera, todos ante fedatario público.

La normatividad mexicana demostró ser deficiente, ambigua, contradictoria y limitada respecto al derecho humano a la consulta indígena, como se expondrá en apartados más adelante.

En adición, existe un conflicto de leyes federales y estatales que en la práctica hace que ninguna autoridad quiera cargar con la responsabilidad financiera, administrativa y legal de realizar este tipo de consultas ya que, en su mayoría las autorizaciones que generan impactos en zonas con asentamientos indígenas son por autoridades federales, pero son las estatales, las que conforme al artículo 2 constitucional vigente, tienen la obligación de determinar quiénes son y donde están los indígenas.

En consecuencia, no hay ordenamientos legales que aclaren quién realiza la consulta a pesar de que existen precedentes internacionales que es irrelevante qué autoridad realiza la consulta, aunque como se verá más adelante, la empresa o el interesado, tiene que cuidar que los actos se

sostengan legalmente. Adicionalmente, la concurrencia entre autoridades estatales y federales, puede generar una parálisis en los trámites, confusión a la población y un retraso considerable en la ejecución de obras público y privadas.

Es así que este informe pretende analizar legalmente conforme a la normatividad vigente y a la luz del derecho internacional, la consulta indígena realizada para la construcción de una obra de infraestructura para una empresa minera en la Sierra Tarahumara en el caso: Presa de almacenamiento de agua de 1.8 millones de m³ para la Mina San Julián y simultáneamente: evidenciar las limitantes de la normativa vigente para consultas indígenas y documentar el caso de la consulta indígena para la construcción de la referida presa.

Por supuesto, se pretende estudiar las consecuencias y los impactos de la obra en la comunidad indígena para verificar que en la realización de la consulta se hayan cumplido los principios de libre, buena fe, informada y culturalmente adecuada; en todas sus etapas.

Igualmente se analizarán los elementos que se tomaron en cuenta para determinar si existía comunidad indígena o no, la normatividad vigente sobre consulta indígena, si se tuvo que realizar de manera mestiza, si se debió consultar la actividad minera y finalmente, la exigibilidad de los acuerdos.

1.2 Justificación

El tema es relevante dada la importancia de los derechos humanos ya que estos constituyen hoy por hoy, la vanguardia en el contexto internacional y una exigencia de la comunidad internacional a los países. Si anteriormente se hablaba de generaciones de derechos humanos, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas es de los últimos reclamos por positivarse en el andamiaje jurídico nacional.

De manera aplicable al caso que nos ocupa, existen antecedentes aislados de consulta indígena en materia minera o explotación de recursos naturales, en la Sierra Tarahumara, una de ellas, la del aeropuerto de Creel llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación y generó un precedente judicial que no puede pasar por desapercibido, así como otros que más adelante se citarán.³

La investigación es vigente ya que de las comunidades indígenas en nuestro país constituyen por lo menos el 10% de la población y si bien, existe normatividad que obliga que los

³ <http://www.chihuahua.gob.mx/contenidos/cumple-gobierno-del-estado-sentencia-de-la-suprema-corte-que-la-pasada-administracion-no>

planes nacionales/ estatales de desarrollo los deben de tomar en cuenta, es reciente que las normatividades nacionales hacen valer su derecho a ser consultados previo al inicio de la construcción de infraestructura en sus territorios. En nuestro país, recientemente hubo ejercicios de foros nacionales con intención de promover una reforma constitucional y en el pasado junio de 2020 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia en la que obliga al Congreso de la Unión a legislar en esta materia.

Resulta importante el informe que se expone ya que existe un consenso de empoderar a las comunidades, aunque pareciera que existe una oposición al desarrollo de las actividades productivas donde hay comunidades indígenas asentadas, lo cual es falso y más bien, este ejercicio puede servir para detonar diálogos de beneficios mutuos donde a partir del gran capital en esas zonas se promueva la diversificación económica y mejores servicios para las comunidades indígenas.

Más allá del tema del caso que nos ocupa, la investigación permitirá compilar y estudiar legislación y antecedente que podrían sentar precedentes en otras materias o todo tipo de inversión en infraestructura.

La temática es pertinente porque actualmente en el antiguo distrito minero de San Julián se reinició la actividad de la industria minera extractiva con inversiones superiores a los 500 millones de dólares para la construcción de la unidad minera San Julián. La minería requiere agua para su operación y esta zona es nacimiento de ríos que abastecen al estado de Sinaloa (el Fuerte y San Julián), dejando correr toda el agua sin retenerse para uso industrial o doméstico durante su paso en el Estado de Chihuahua, de ahí que habrá una fuente para promover la actividad económica, habrá empleos, mejores servicios y derrama económica en una zona vulnerable.

Aunque por otra parte se es consciente que las comunidades no tienen fuentes de abastecimiento de agua constantes e higiénicas por falta de infraestructura. Se deberá realizar un estudio socioeconómico de las comunidades para procurar ofertar en las mesas de diálogo beneficios compartidos culturalmente adecuados y con posibilidades de resultados eficaces y exitosos.

Se tiene además que la SEMARNAT condicionó la construcción de una presa privada para el almacenamiento de 1.8 millones de metros cúbicos a la realización de una consulta indígena en caso de que resultara procedente, y al final se realizó la consulta indígena, misma que se analiza en el presente informe.

La investigación es viable de realizar ya que el que escribe posee información práctica, interna, participó en la discusión, preparación de todas las etapas y la coordinación multi institucional, si bien no en la ejecución o en los actos con las comunidades.

Al final, se cumplió legalmente con el requerimiento de la SEMARNAT con lo mejor que en el equipo involucrado consideramos teníamos como marco normativo disponible: el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo⁴, la reforma constitucional mexicana de 2011, el protocolo elaborado por la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (mismas que se citan más adelante) y algunas resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Ley Indígena del Estado de Chihuahua, libros y artículos sobre derecho a la consulta de los pueblos indígenas publicados por el Centro Nacional de los Derechos Humanos, algunas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y recientes recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el tema⁵.

Se expone el presente trabajo ya que mi actividad profesional conozco el quehacer de la industria minera tanto nacional y la parte correspondiente del Estado de Chihuahua, además que participé en el equipo que coordinó, impulsó y promovió la consulta indígena por las autoridades. La maestría que cursé me permite desarrollar comentarios con un enfoque que complementa la visión del sector privado o el oficial. También, es que, en las últimas visitas de los relatores especiales de la ONU para la verificación del cumplimiento de los derechos humanos, empresas y de los pueblos indígenas, el autor participó como portavoz de la Cámara Minera de México.

El trabajo que se desarrolla es útil porque permitió ejecutar un derecho que ha sido reconocido por el estado mexicano desde 1991 y que en la práctica ha sido una tarea pendiente.

Por otro lado, en el contexto mundial, hay una tendencia para que el desarrollo de megaproyectos e infraestructura en zonas indígenas debe incluir que se les informe de manera libre y culturalmente adecuada, sin que haya ejemplos favorables en México por el momento.

⁴ OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, pp. 8-9. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General No. 27/2016. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana. México, 11 de julio de 2016. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

El resultado de la tesis tendrá impacto ya que se generará un precedente de consulta indígena para actividades relacionadas con la industria minera, actividad que tiene un prejuicio social desfavorable marcado, en una zona vulnerable con presencia indígena.

1.2.1 Participación personal

El autor participó en el estudio referente a la consulta indígena, si se debía consultar la mina o solo la presa de almacenamiento de agua, así como en todas las gestiones ante autoridades federales y estatales para que se llevara a cabo la consulta, la revisión del estudio que identifica los impactos en las comunidades aledañas a la unidad, el protocolo de consulta indígena, la discusión interna y en la preparación del marco jurídico. Si bien aclaro que no estuve físicamente en el ejercicio de consulta, supervisé desde la oficina cada paso y revisé las actas.

1.3 Objetivos (generales y específicos)

1.3.1 General

Evaluar si la consulta indígena realizada para la construcción de una presa de almacenamiento de agua para la mina San Julián, cumplió lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, los derechos humanos de la comunidad indígena y la normatividad vigente.

1.3.2. Específicos

Evidenciar las limitantes de la normativa vigente para consultas indígenas.
Determinar si la consulta indígena realizada cumplió la normatividad nacional y los estándares internacionales en materia de derechos humanos, específicamente con el Convenio 169 de la OIT.
Proponer cambios a la legislación actual y recomendar acciones para siguientes casos.

1.4 Alcances y limitaciones

El alcance del estudio será analizar todas las etapas desde que la empresa fue notificada del oficio de la SEMARNAT que requería la consulta indígena para efectos de que surtiera efectos la autorización del manifiesto de impacto ambiental.

Se analizará desde el marco teórico y la legislación, el debate interno sobre si se debía consultar también la mina o solamente el agua para la mina, el cronograma de acciones que emprendimos y los pormenores de las gestiones para lograr que las autoridades actuaran.

2. FUNDAMENTO TEÓRICO SOBRE LA CONSULTA INDÍGENA

2.1. Indígenas en el contexto nacional

Que México es un país pluricultural y multilingüe sustentado en la presencia de 68 pueblos indígenas y el pueblo afro mexicano, quienes descienden de los pueblos que habitaban el país al iniciarse la colonización y mantienen sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, así como sus tierras, territorios y recursos naturales.

Población total	103 263 38
Población indígena	9 854 301
% respecto al total	9.54%
Grupos etnolingüísticos	62

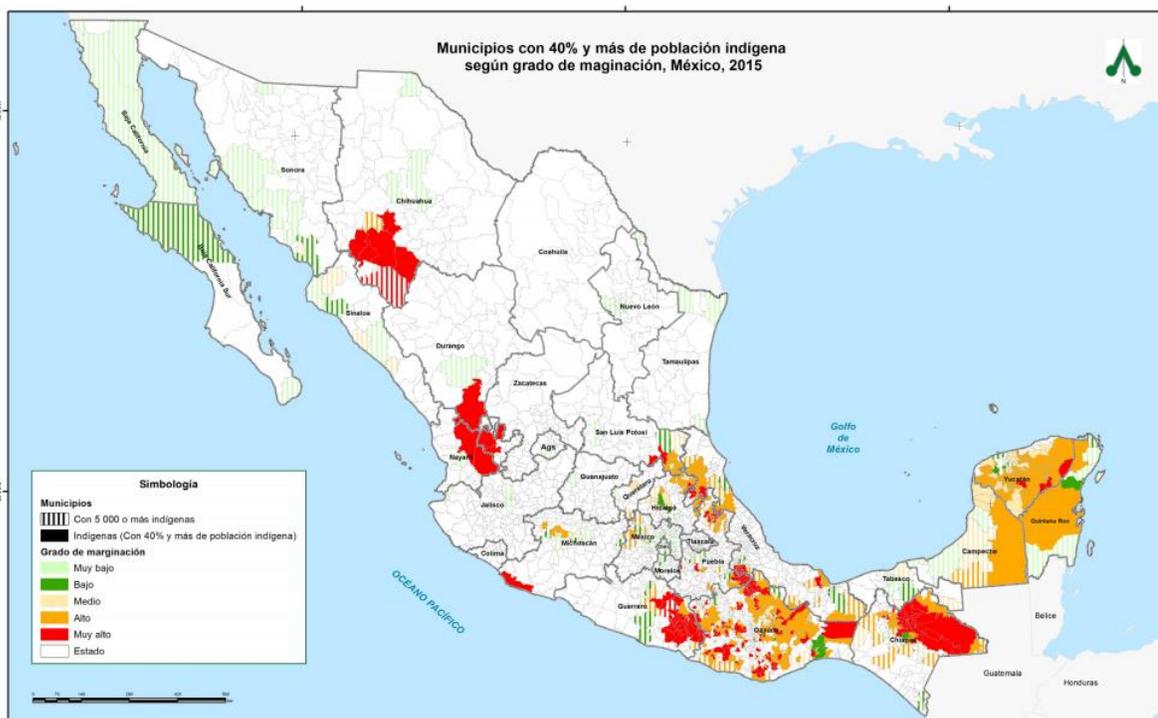
Información disponible en la página <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>



Información disponible en la siguiente página de internet:

<http://idegeo.centrogeo.org.mx/ms/mujeresindigenas/narrative/15>

Que los pueblos indígenas están constituidos por 25.7 millones de personas que se consideran a sí mismos como indígenas conforme a la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); de ellos, 12.02 millones viven en un hogar indígena⁶ y 7.3 millones hablan alguna lengua indígena. Las personas que viven en un hogar indígena representan el 9.9 por ciento de la población nacional y son hombres y mujeres de todas las edades, que viven en más de 64 mil localidades. A su vez, según esta misma encuesta, hasta 1.38 millones de mexicanos se identificaron como afrodescendientes (o afro mexicanos) de los cuales 705 mil son mujeres y 677 mil son hombres, mismo que representa el 1.2% de la población nacional.



Información disponible en la página

<https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>

La información anterior se desprende mejor en la siguiente tabla:

⁶ En la década de los noventa se propuso el criterio de hogar indígena como una forma más inclusiva que el solo criterio lingüístico para estimar al volumen de la población indígena. Este criterio se basa en que los hogares son las instituciones socioeconómicas fundamentales de la sociedad en donde se reproducen las prácticas sociales, económicas y culturales. A partir de esta definición, se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar donde el jefe (a) del hogar, su cónyuge o alguno de los ascendientes (madre, padre, madrastra o padrastro, abuelo (a), bisabuelo (a), tatarabuelo (a), suegro (a)) declaró ser hablante de lengua indígena (HLI). Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como población indígena aun cuando hayan manifestado no hablar alguna lengua indígena. También se incluye a personas que declararon hablar alguna lengua y que no forman parte de estos hogares.

Censo de Población y Vivienda 2010		
Población Total	Personas de 3 Años y Más que Hablan Alguna Lengua Indígena	Porcentaje
112,336,538	6,913,362	6.2%
Encuesta Intercensal 2015		
Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Indígenas	Porcentaje
119,530,753	25,694,928	21.5%
Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Afromexicanos	Porcentaje
119,530,753	1,381,776	1.1%

Tabla 1. Indicadores de población Indígena y Afromexicana en México
Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010 y Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 7

Dicha Encuesta Intercensal realizada en 2015 indica que los estados con mayor población que se auto adscribe como indígena son Oaxaca, Yucatán, y Campeche. Mientras que los Estados con mayor población afromexicana son Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

Encuesta Intercensal 2015			
Estado	Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Indígenas	Porcentaje
Oaxaca	3,967,889	2,608,093	65.7%
Yucatán	2,097,175	1,371,552	65.4%
Campeche	899,931	400,829	44.5%

Tabla 2. Estados con mayor población que se auto adscribe como indígena
Fuente: Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 8

Encuesta Intercensal 2015			
Estado	Población Total	Personas que se Autoadscriben Como Afromexicanos	Porcentaje
Guerrero	3,533,251	229,661	6.5%
Oaxaca	3,967,889	196,411	4.9%
Veracruz	8,112,505	266,090	3.28%

Tabla 3. Estados con mayor población que se auto adscribe como afromexicana
Fuente: Encuesta Intercensal 2015. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 9

⁷ Encuesta Intercensal Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/panorama2015/web/Webinicial.aspx>
Censo de Población y Vivienda 2010 Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/scitel/Default?ev=5>

⁸ Encuesta Intercensal Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/panorama2015/web/Webinicial.aspx>

⁹ Encuesta Intercensal Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/panorama2015/web/Webinicial.aspx>

2.2. ¿Se debe consultar la concesión minera y la mina o solamente la presa de almacenamiento de agua?

Existe una relación entre los derechos de los pueblos indígenas y los efectos de una concesión minera. Es cierto que los pueblos indígenas tienen el derecho a que se les consulte previamente sobre los proyectos que pudiesen tener una afectación directa sobre su esfera jurídica, ¿pero acaso es un requisito de validez la realización de la consulta previa para llevar a cabo el simple otorgamiento del título de concesión minera o la operación de la unidad minera San Julián?

2.3. ¿Qué es el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas?

El derecho a la Consulta Previa consiste, según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la obligación de consultar a los pueblos indígenas sobre las decisiones que puedan afectar directamente a las comunidades y pueblos indígenas.

Según la Guía del Convenio 169: *“El Convenio exige que los pueblos indígenas puedan participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses. El establecimiento de mecanismos de consulta es fundamental para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.”*¹⁰

Así, podemos decir que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados frente a planes de desarrollo dentro de su territorio se le puede clasificar dentro de los sub derechos que emanan del Derecho a la Propiedad, consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos.¹¹

En este sentido, hay que señalar igualmente, que el derecho a la consulta previa se extiende en diversas modalidades a cualquier disposición legislativa o administrativa que pueda afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o tribales, para lo cual se ha considerado también que el derecho a la consulta no solamente se refiere al derecho de propiedad, sino que en términos más generales, y dependiendo de la materia de que se trate, podría tener que ver también con el principio de autodeterminación de los pueblos, consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 23 de su texto.

Con base en ello, se puede concluir que el derecho a la consulta es la obligación que tiene el Estado de involucrar a los pueblos y comunidades indígenas en la toma de decisiones que

¹⁰Fuente:https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/OIT_Gu%C3%ADa_sobre_Convenio_69_2009_ES.pdf

¹¹ Fuente https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=1278&depositario=D

podrían afectar su desarrollo, su organización, forma de vida, propiedad y recursos naturales que podrían necesitar para su subsistencia basada en sus tradiciones, usos y costumbres.

2.3.1. El Derecho a la Consulta Previa y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece la obligación de llevar a cabo una consulta previa en los términos de los artículos 6, 7, 15 y 17. Los conceptos de “«consulta y participación» constituyen la piedra angular del Convenio núm. 169 y la base de todas sus disposiciones”.¹²

El artículo 6, numeral 1 inciso a) establece la obligación de llevar a cabo la consulta previa. Este artículo dice que, al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán “*consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*”. De manera complementaria, el numeral 2 del artículo 6 de dicho convenio, obliga a los Estados firmantes a efectuar las consultas “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

El artículo en cuestión dispone:

“Artículo 6

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

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados podrán participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que puedan afectarles directamente;*

¹² CEACR-2010-O-S20-GEN-Sp - Observación General 2010/81 de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos indígenas y tribales. Disponible en la página: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf

c) proporcionar a esos pueblos oportunidades para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas, y en los casos apropiados facilitar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Uno de los temas más polémicos de este artículo 6° ha sido el relacionado con los efectos de la consulta, y si estos son vinculantes o no para el Estado. Dentro de los trabajos preparatorios de dicho Convenio, el debate sobre la cuestión fue feroz, entre las organizaciones de trabajadores e indígenas que pretendían que cualquier medida que afectara a la comunidad indígena debía contar con su consentimiento libre e informado, y la mayoría de los Estados firmantes que de ninguna manera estuvieron dispuestos a aceptar la existencia de un derecho de veto por parte de tales comunidades, así como de la creación de facto de un Estado dentro del Estado.

El compromiso al que se llegó fue que la consulta se hiciera de buena fe con la finalidad de buscar un acuerdo o consentimiento, pero que, si no se llegaba al mismo, el Estado tendría la facultad de ejercer sus atribuciones soberanas. Esto se desprende del *Informe IV(2A), 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989*¹³, así como de las *Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989*¹⁴ que sirvieron de base para la elaboración de la versión final del artículo 6° en el Convenio.

Al respecto, de tales documentos se desprende que, en lo referente al consentimiento, la fórmula de recabar el mismo, implica hacer un verdadero esfuerzo por conseguir el acuerdo de los pueblos indígenas y tribales, pero no un derecho de veto. Lo anterior es así ya que se discutió en

¹³ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76va Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado. Disponible en la página https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107*

¹⁴ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76va Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

esos foros que podría implicar la creación de un Estado dentro de un Estado y esto a su vez generaría un régimen especial que ocasionaría discriminación en su perjuicio.¹⁵

En el Acta Provisional No. 25 de fecha 24 de junio de 1989 quedó constancia que el Secretario General no intentaba de ninguna manera sugerir que una consulta tendría como resultado la obtención de un acuerdo o consentimiento sobre lo consultado sino más bien el objetivo de éstas.¹⁶

Ahora, con independencia del régimen de consulta previa general establecido en el artículo 6 ya mencionado, también se prevé un sistema especial de consulta en los casos en los que los que la afectación pudiera relacionarse con recursos naturales del subsuelo que conforme al régimen interno de cada país miembro sean propiedad del Estado, tal el caso de los minerales¹⁷. Sobre este

¹⁵ *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 5-6, consultado en **Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción**, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, p. 143.

¹⁶ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76va Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión, p. 25/12 - 25/14, consultado en **Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción**, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, p. 148.

¹⁷ Esto queda claro de atender a los comentarios de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo al momento de rendir su *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76va Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado, y conforme al mismo se estableció:

“*Observaciones sobre el artículo 14 (posteriormente 15)*

...

Comentario de la Oficina

...

No se han tenido en cuenta las propuestas de que en el párrafo 2 se haga referencia a los recursos hídricos y energéticos, **puesto que estos recursos son de carácter distinto al de los recursos minerales y otros recursos del subsuelo que esta disposición pretende cubrir.**

Las preocupaciones que estas propuestas reflejan parecen susceptibles de solucionarse a nivel nacional sin citar tales recursos explícitamente en el Convenio -como en el caso del Brasil a que se hace referencia-, y los problemas que pudieran surgir pueden solventarlos los órganos de supervisión basándose en varias disposiciones del Convenio revisado. El texto propuesto refleja la sugerencia de que los pueblos interesados deben tener derecho a participar en los beneficios que reporte la explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Así enmendado, el artículo 14 figura como artículo 15 en el nuevo texto”.

Respuestas recibidas y comentarios. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 39-44, consultado en **Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción**, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, p. 259.

punto, vale la pena resaltar igualmente el contenido de la transcripción de la sesión de fecha 26 de junio de 1989 que produjo el Acta Provisional No. 31¹⁸ de los trabajos preparatorios al Convenio 169 que nos ocupa, de lo que queda muy claro este régimen diferenciado entre los recursos naturales del subsuelo que sean propiedad de la nación, y aquellos que se encuentren en la superficie y puedan ser necesarios para la subsistencia de los pueblos indígenas.¹⁹

De tal cuenta que para este caso especial se establece la obligación a cargo del gobierno de llevar a cabo la consulta previa, no en relación con la disposición de tales recursos, ya que al ser propiedad de la Nación no se puede afectar derecho alguno de los pueblos y comunidades indígenas o tribales, sino hasta que la decisión de disponer de dicho recurso pueda afectar a tales comunidades, esto es, hasta “*antes de proceder a la prospección o explotación de los recursos del subsuelo (artículo 15(2))*”²⁰.

Sin embargo, hay que resaltar nuevamente que igual que sucedió con el artículo 6°, los efectos de la consulta previa conforme al artículo 15.2 no pueden sino ser simplemente orientadores, ya que incluso, se cambió del texto del artículo propuesto originalmente el término consentimiento por el de consulta, ya que de ninguna manera se quiso que los pueblos y comunidades indígenas tuvieran un derecho de veto sobre decisiones que pudieran tener que ver con el desarrollo nacional (como ocurre con el artículo 6°) pero en mayor medida, con relación a recursos que son estratégicos y propiedad de la Nación por encontrarse en el subsuelo. Al respecto,

¹⁸ *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en Actas Provisionales No. 25, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, consultable en Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, *Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, p. 260-261*

¹⁹ *Ibid.*, p. 31/5.

²⁰ **Convenio 169 OIT**

Artículo 15. 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

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

Por prospección, como se verá más adelante con más detalle, se entiende, según la Real Academia Española la “exploración del subsuelo basada en el examen de los caracteres del terreno y encaminada a descubrir yacimientos minerales, petrolíferos, aguas subterráneas, etc.”.

la Observación General 2010/81 de la Comisión de Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, quien al definir los alcances del artículo 15.2 del mencionado Convenio 169, es clara al señalar lo siguiente:

“El párrafo 2 del artículo 15 estipula que «... los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de sus pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras».

Durante la segunda fase de los trabajos preparatorios la Oficina explicó que mientras que la propuesta original que se incluía en la propuesta de conclusiones sobre esta disposición incluía la frase «recabar el consentimiento» que habría exigido la obtención del consentimiento, desde la primera discusión estaba claro que esta expresión no era aceptable para un número suficientemente amplio de Miembros y que por consiguiente no podía incluirse en el texto propuesto que se sometería a la Conferencia para una segunda discusión. La Oficina sugirió otra versión del texto con la intención de dar a entender que debería procurarse de buena fe obtener el consentimiento de los pueblos interesados antes de emprender actividades de esta índole en sus territorios, sin prejuzgar que dichos pueblos tengan poder de veto sobre las decisiones gubernamentales. El texto de la Oficina se refería al artículo 6 del Convenio propuesto en el que se utilizaban las palabras «recabar el consentimiento de estos pueblos». El texto final adoptado por la Conferencia fue el resultado de una solución negociada de una serie de disposiciones. Como resultado de ello, el texto de la disposición se modificó para que rezase «consultar a los pueblos interesados».”

Para una mayor claridad sobre este punto expuesto, vale la pena consultar la manera en que fue evolucionando el texto de la propuesta de artículo 14 que luego se convertiría en el artículo 15 del Convenio No. 169 de la OIT, con el reemplazo de la palabra consentimiento por el de consulta, con los efectos ya señalados.

Evolución del artículo 15 en su texto²¹:

²¹ Fuente: Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, *Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, pp. 525-526.

Artículo 15	
Convenio No. 107 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.	- - -
Informe VI (2), 75va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p>“29. Deberían tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los pueblos en cuestión de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.</p> <p>30. Los gobiernos deberían recabar el consentimiento de los pueblos en cuestión, mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar ningún programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Debería facilitarse una compensación equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos pueblos”.²²</p>
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p>“28. Deberían tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los (pueblos/poblaciones) interesados de los recursos naturales</p>

²² Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112.

	<p>existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.</p> <p>29. Los gobiernos deberían recabar el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Debería facilitarse una compensación equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos (pueblos/poblaciones)".²³</p>
<p>Informe IV (1), 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto</p>	<p><i>“Artículo 14</i></p> <p>1. Deberán tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los (pueblos/poblaciones) interesados de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.</p> <p>2. Los gobiernos deberán recabar el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados,</p>

²³ Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28.

	<p>mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Deberá asegurarse una indemnización equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos (pueblos/poblaciones)”.²⁴</p>
<p>Informe IV(2B) 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p>	<p><i>“Artículo 15</i></p> <p>1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos de superficie existentes en sus tierras y territorios, incluidos la fauna y la flora, las aguas y los hielos marinos, deberán protegerse especialmente.</p> <p>Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la administración y conservación de dichos recursos.</p> <p>2. Los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos, de conformidad con el artículo 6 de este Convenio, con miras a recabar el acuerdo de esos pueblos antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales, y otros recursos</p>

²⁴ Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10.

	<p>del subsuelo existentes en sus tierras y territorios.</p> <p>Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en sus territorios”.²⁵</p>
<p>Convenio 169</p>	<p><i>“Artículo 15</i></p> <p><i>1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.</i></p> <p><i>2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier</i></p>

²⁵ Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.

	<p><i>programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.</i></p>
--	---

Este artículo es uno de los más importantes del Convenio No. 169 y no tiene antecedente en el Convenio No. 107, pues aborda la delicada cuestión de la propiedad sobre los recursos naturales, en especial los del subsuelo. Ya desde el documento de trabajo preparatorio de la reunión de expertos se planteó si conviniera incluir un derecho de los pueblos indígenas a intervenir en las decisiones que afectasen a los recursos naturales existentes en sus territorios, así como a percibir beneficios de las operaciones extractivas y la medida en que se debería recabar el consentimiento de los pueblos afectados. Dicho documento respondía afirmativamente a la cuestión, sugiriendo la redacción de un artículo basado en el párrafo 4 de la Recomendación No. 104 que incluyera la consulta y consentimiento previos y el deber de abonar una compensación económica adecuada.

En la primera revisión, se consultó a los gobiernos si se deberían adoptar medidas especiales para proteger a los pueblos indígenas en ocasión de las operaciones de extracción de recursos en sus territorios, y se formularon distinciones entre los recursos del suelo y los del subsuelo para ser aprobadas dentro del nuevo Convenio. Dicha reunión no alcanzó a llegar a acuerdos a pesar de haberse creado un grupo de trabajo *ad hoc*, por lo que se decidió dejarla de lado para ser discutida en la segunda revisión, durante la 76va reunión de la CIT.

En ésta, los gobiernos parecieron reconocer que los pueblos indígenas tenían derechos de propiedad sobre los recursos de la superficie; sin embargo, no concedieron el mismo derecho a los recursos subterráneos. También, se cuestionó el derecho al consentimiento y se reiteró que la

consulta previa no daba “derecho al veto”, por lo que se reemplazó el término “consentimiento” por el de “acuerdo” en la propuesta textual de nuevo artículo 15^o.²⁶

Dicho lo anterior, los efectos de la consulta, de ninguna manera pueden vincular al Estado cuando los pueblos indígenas se opongan al desarrollo de un proyecto minero, lo cual no quiere decir, como se verá más adelante, que no pueda haber reparación y compensación por las violaciones o daños causados a sus derechos humanos con motivo de la ejecución del proyecto, tal como sería por ejemplo en el caso extremo del desplazamiento forzoso de comunidades, etc.

Cabe destacar que de la lectura de estos dos artículos se desprende que, si en el caso nos encontramos ante la posibilidad de disponer de los minerales y recursos del subsuelo de los que el Estado es propietario, para llevar a cabo una consulta previa con relación a recursos naturales es necesario que la medida administrativa **i)** sea susceptible de producir una afectación directa y **ii)** que se realice antes de emprender trabajos de prospección o explotación.

A contrario sensu, si la medida administrativa, como lo es el otorgamiento de una concesión minera, por sí sola no es susceptible de producir una afectación directa, no se incumple con la obligación de generar una consulta previa por el hecho de su expedición, sino que habrá que esperar a que se pretenda explorar o explotar el mineral para que tal consulta se realice.

Este contexto se da dentro de un margen nacional de apreciación, ya que el artículo 34 del multicitado Convenio 169 de la OIT, establece expresamente:

“Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país”.

En este sentido, sin soslayar el principio de progresividad en materia de derechos humanos, se previó desde el inicio de las discusiones del Convenio 169 de la OIT, que el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados firmantes se pudiera realizar de conformidad con las circunstancias particulares de su legislación, historia, cultura y tradición, de suerte que no se generara con el cumplimiento de tales obligaciones una situación que pudiera afectar derechos de otras comunidades que no fueran indígenas y que también tuvieran reconocidos derechos conforme al ordenamiento jurídico nacional. Así, el artículo 34 contiene una deferencia importante hacia el

²⁶ Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, *Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, pp. 247-248.

principio de legalidad y con ello, un margen nacional de apreciación importante que debe analizarse al momento de considerar si las medidas legislativas o administrativas de un Estado afectan las disposiciones de dicho Convenio. Esto se desprende tanto del *Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)*²⁷ como del *Informe VI(1), 75va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988*²⁸.

Así pues, para conocer si se produce una afectación directa o no por una medida administrativa, se entrará más adelante al estudio de los efectos jurídicos del otorgamiento de una concesión minera. Asimismo, se analizará en el apartado respectivo si al otorgar una concesión minera, ipso facto, implica el derecho de realizar trabajos de prospección o explotación, o si se necesitan permisos adicionales para llevar a cabo estas actividades y de ser así, que la concesión minera es un simple título legal que puede quedarse en el papel, sin producir una afectación inmediata (directa o indirecta) alguna ni derechos de exploración que se puedan ejercer inmediatamente después de haber recibido la concesión.

2.3.2 El Derecho a la Consulta Previa en otros ordenamientos internacionales.

Otros ordenamientos internacionales relativos a la aplicación del Derecho a la Consulta Previa, además del Convenio 169 de la OIT, son los siguientes:

- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación Racial.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

De tales disposiciones internacionales, se considera que todas han seguido la línea del Convenio 169 de la OIT, por lo que en adelante se hará referencia a sus disposiciones en la medida en que aporten algún elemento adicional a lo anteriormente señalado.

²⁷ APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234va Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

²⁸ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

2.3.3 Regulación de la Consulta Previa en México.

Actualmente, en el orden jurídico mexicano no existe una Ley que regule los derechos, obligaciones, así como el procedimiento de celebración de la Consulta Previa, a pesar de varios proyectos e iniciativas presentados en el Congreso.

No obstante, en cuanto a la legislación de las entidades federativas existe un ordenamiento que contempla el proceso de celebración de una Consulta Previa en San Luis Potosí, titulada “Ley de Consulta Indígena para el Estado y los Municipios de San Luis Potosí”.

Asimismo, existen diversos protocolos de actuación que versan sobre la Consulta Previa en México, principalmente de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), tal es el caso del “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”.²⁹

En cuanto a los Protocolos elaborados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encuentra el “Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura”³⁰ y el “Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas”.

Asimismo, existen Protocolos e informes sobre proyectos de infraestructura en concreto, como, por ejemplo, el “Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT”, un Protocolo en cuya elaboración participó la Secretaría de Energía (SENER).³¹

Otros Protocolos e Informes de Consultas Previas aplicados al caso concreto elaborados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) son los siguientes:

- Informe final de la Consulta sobre los Lugares Sagrados del Pueblo Wixarika (2010)
- Consulta a los pueblos indígenas de la zona costera del Golfo de California referente al ordenamiento ecológico marino (2009)

²⁹ Disponible en: http://www.semar.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf Consultado por última vez el 6 de diciembre de 2019.

³⁰ El referido protocolo está disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion>

³¹ El referido protocolo es consultable en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25575/Protocolo_Consulta_Previa.pdf

- Consulta sobre mecanismos para la protección de los conocimientos tradicionales, expresiones culturales, recursos naturales, biológicos y genéticos de los pueblos indígenas (2011)
- Informe final de la Consulta sobre la conservación de los sitios sagrados y centros ceremoniales del pueblo Yoreme de Sinaloa (2012)

La siguiente gráfica ilustra el avance del derecho a la consulta previa en nuestro país:



Fuente: Elaboración Propia

En septiembre de 1990, México llevó a cabo la ratificación de Convenio 169 siendo el primer país latinoamericano en hacerlo. A partir de este momento se inicia un proceso de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, y en 1992 se hace la primera reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, con la reforma al Artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la que se da el reconocimiento de México como un país pluricultural y se decreta la protección y promoción de las lenguas, culturas, usos y costumbres de los pueblos originarios.

En enero de 1994 se tiene el levantamiento en el estado de Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional integrado por diversas agrupaciones indígenas, sociales y campesinas, como una reacción ante la política de apertura económica del entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, y que tenía entre sus objetivos la defensa de los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas.

A raíz de este movimiento, en 1995 se forma la Comisión de Concordia y Pacificación integrada por Diputados y Senadores con el objeto de establecer un diálogo y llegar a acuerdos; los cuales fueron reflejados en un documento conocido como “Acuerdos de San Andrés Larráinzar”³², dentro de los cuales se da el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Retomando estos Acuerdos, en 1996 se presentó una iniciativa de ley conocida como “Ley COCOPA”³³ ésta fue rechazada por el EZLN, lo que provocó la ruptura del diálogo.

En el 2000, Vicente Fox Quesada a su llegada a la Presidencia de la República retoma esta iniciativa de Ley y la envía al Congreso para su discusión. Tras diversas modificaciones realizadas a la iniciativa enviada originalmente, en 2001 se reforman diversos artículos de la Constitución, estableciendo en el Apartado B del Artículo 2 la obligación del Estado Mexicano de Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen, siendo la única mención en la Carta Magna constitución al respecto.

En 2011 se incluye en el texto constitucional el reconocimiento de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en la interpretación de las normas sobre derechos humanos derivadas de estos tratados la protección más amplia (Principio *Pro personae*); y en 2016 se reforma el artículo 133 constitucional que modificó la jerarquía constitucional de los tratados internacionales, con lo que a partir de ese momento, los juzgadores pueden dejar de aplicar aquellas normas que se consideren contrarias a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, por lo mismo el Convenio 169 de la OIT se torna de aplicación obligatoria, ineludible y obligatoria.

Es a raíz de esta reforma constitucional de 2011 en la que se da el rango constitucional al Principio *Pro personae*, cuando empieza a generarse una gran confusión tanto en el Poder Judicial como en el Legislativo y se incluyen criterios tanto en leyes como en sentencias, derivados de otros instrumentos internacionales no vinculantes para el Estado Mexicano como la Declaración

³² <https://www.gob.mx/inpi/prensa/cumplimiento-de-los-acuerdos-de-san-andres-asignatura-pendiente-del-gobierno-de-mexico-regino-montes-209744?idiom=es> Los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, también conocidos como Acuerdos de San Andrés Larrainzar derivaron de la negociación entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional con el objeto de reconocer los derechos de los pueblos indígenas (febrero de 1996)

³³ La COCOPA, o Comisión de Concordia y Pacificación se formó en 1995 por diversos miembros de las Cámaras de Diputados y Senadores, y tenía como objetivo ayudar en el proceso de diálogo entre el Gobierno Mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional tras su alzamiento en enero de 1994, que tenía entre otros objetivos, la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas.

Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ejemplo de esta confusión es que a la fecha se encuentran referencias al derecho a la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003), la Ley de Planeación (2003), la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), la Ley de Hidrocarburos (2014), la Ley de la Industria Eléctrica (2014), y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2018); incluyendo en las Leyes de la Industria Eléctrica, de Hidrocarburos, y de Desarrollo Forestal Sustentable que fueron emitidas a partir de 2014, la referencia a la Consulta Previa, Libre e Informada; y a la obtención del consentimiento.

Este mismo fenómeno se puede observar en las Recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien a partir de 2015 se refiere al derecho a la consulta previa, libre e informada; habiendo recomendado en 2016 al Ejecutivo Federal y a los Estatales, así como a sus respectivos Congresos, que en la esfera de sus respectivas atribuciones, presenten, discutan y voten iniciativas a nivel federal y estatal sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada; previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

La misma tendencia se repite en las sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de Nación al respecto; aunque en este caso cabe destacar que aunada a esta confusión sobre los instrumentos que podrían ser vinculantes para el Estado Mexicano, en 2013 la SCJN emite una Sentencia en la que se determina que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales, en tanto que favorezca de manera más amplia la protección de las personas (Principio *Pro personae*). El caso del Poder Judicial se analizará con detalle más adelante.

Cabe mencionar que en lo que respecta a legislación a nivel estatal, de las 32 entidades federativas que integran la República Mexicana, 30 de ellas cuentan con legislaciones que regulan derechos de los pueblos indígenas; y 26 reconocen de alguna manera el derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas. Es importante señalar que, aun cuando no se tiene noticia de que haya ocurrido, esta regulación a nivel estatal podría generar una duplicidad de Consultas, pues un proyecto de inversión que pudo haber sido sujeto de un Proceso de Consulta para la emisión de una autorización a nivel federal, podría ser sujeto nuevamente a una Consulta en el momento de

que se emita una autorización a nivel estatal o municipal, como podría ser el otorgamiento de la licencia de construcción.

2.4 Precedentes del Derecho a la Consulta Previa.

2.4.1. Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

En el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se han resuelto diversos casos que versan sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, de los cuales se hará una breve enumeración, con independencia de profundizar más sobre su contenido en los siguientes bloques de argumentación.

2.4.2. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam.

El Caso Saramaka vs. Surinam³⁴, que se encuentra actualmente en Supervisión de cumplimiento de sentencia³⁵, después de haber solicitado la Interpretación de Sentencia³⁶, se relaciona en concreto con la aplicación del derecho a la consulta previa.

La demanda somete a la jurisdicción de la Corte las presuntas violaciones cometidas por el Estado contra los miembros del pueblo Saramaka, una supuesta comunidad tribal que vive en la región superior del Río Surinam. La Comisión alegó que el Estado no ha adoptado medidas efectivas para reconocer su derecho al uso y goce del territorio que han ocupado y usado tradicionalmente; que el Estado ha presuntamente violado el derecho a la protección judicial en perjuicio del pueblo Saramaka al no brindarles acceso efectivo a la justicia para la protección de sus derechos fundamentales, particularmente el derecho a poseer propiedad de acuerdo con sus tradiciones comunales, y que el Estado supuestamente no ha cumplido con su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para asegurar y respetar estos derechos de los Saramakas.

A continuación, se destacan algunos elementos relevantes de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que dejan un antecedente de referencia obligada cuando se trata de hablar sobre el derecho a la consulta por comunidades indígenas:

- El Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con su derecho consuetudinario, y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, sin perjuicio

³⁴ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172Corte IDH.

³⁵ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 04 de septiembre de 2013.

³⁶ Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008 Serie C No. 185.

de otras comunidades indígenas y tribales. Hasta tanto no se lleve a cabo dicha delimitación, demarcación u otorgamiento de título colectivo respecto del territorio Saramaka, Surinam debe abstenerse de realizar actos que podrían dar lugar a que agentes del propio Estado o terceros, actuando con consentimiento o tolerancia del Estado, puedan afectar la existencia, valor, uso o goce del territorio al cual tienen derecho los integrantes del pueblo Saramaka, a menos que el Estado obtenga el consentimiento previo, libre e informado de dicho pueblo. Respecto de las concesiones ya otorgadas dentro del territorio tradicional Saramaka, el Estado debe revisarlas, a la luz de la presente Sentencia y la jurisprudencia de este Tribunal, con el fin de evaluar si es necesaria una modificación a los derechos de los concesionarios para preservar la supervivencia del pueblo Saramaka.

- El Estado debe otorgar a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran, con el propósito de garantizarles el ejercicio y goce pleno de su derecho a la propiedad de carácter comunal, así como el acceso a la justicia como comunidad. Debe eliminar o modificar las disposiciones legales que impiden la protección del derecho a la propiedad de los miembros del pueblo Saramaka y adoptar, en su legislación interna y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, medidas legislativas o de otra índole necesarias a fin de reconocer, proteger, garantizar y hacer efectivo el derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado, el cual incluye las tierras y los recursos naturales necesarios para su subsistencia social, cultural y económica, así como administrar, distribuir y controlar efectivamente dicho territorio, de conformidad con su derecho consuetudinario y sistema de propiedad comunal.
- El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, según sus tradiciones y costumbres, o en su caso, el derecho de otorgar o abstenerse de otorgar su consentimiento previo, libre e informado, respecto de los proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar su territorio, y a compartir, razonablemente, los beneficios derivados de esos proyectos con el pueblo Saramaka. Debe asegurar que se realicen estudios de impacto ambiental y social mediante entidades técnicamente

capacidades e independientes, y previo al otorgamiento de concesiones relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka.

Esta sentencia, como se comentó, se relaciona principalmente con los derechos a la propiedad y a la consulta previa (artículo 21 de la Convención), al derecho a la protección judicial (artículo 25), a la obligación de respetar los derechos (artículo 1.1), al deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículo 2) y al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (artículo 3).

2.4.3. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador.

En el caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador³⁷, se alega también la aplicación del derecho a la consulta previa.

Las víctimas en este caso son los miembros del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku, cuyo representante fue el señor Mario Melo Cevallos, por parte del *Centro por la Justicia y el Derecho Internacional* (CEJIL)³⁸. El caso se refiere a la responsabilidad internacional por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural, en los términos del artículo 21 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku.

Los hechos del presente caso se enmarcan en la región de la provincia de Pastaza, donde habita el pueblo indígena Kichwa de Sarayaku. Esta población, la cual tiene alrededor de 1,200 habitantes, subsiste de la agricultura familiar colectiva, la caza, la pesca y la recolección dentro de su territorio de acuerdo con sus tradiciones y costumbres ancestrales.

En 1996 fue suscrito un contrato de participación para la exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en el bloque No. 23 de la Región Amazónica entre la Empresa Estatal de Petróleos del Ecuador y el consorcio conformado por la Compañía General de Combustibles S.A. y la Petrolera Argentina San Jorge S.A. El espacio territorial otorgado para ese efecto en el contrato con la CGC comprendía una superficie de 200.000 Ha., en la que habitan varias asociaciones, comunidades y pueblos indígenas, tales como el pueblo Kichwa de Sarayaku.

En numerosas ocasiones la empresa petrolera CGC intentó gestionar la entrada al territorio del Pueblo Sarayaku y conseguir el consentimiento de dicho Pueblo para la exploración petrolera, aunque fueron infructuosas. En el año 2002 la Asociación de Sarayaku envió una comunicación al

³⁷ CoIDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

³⁸ Página del Centro: <https://www.cejil.org/>

Ministerio de Energía y Minas en que manifestó su oposición a la entrada de las compañías petroleras en su territorio ancestral.

A raíz de la reactivación de la fase de exploración sísmica en noviembre de 2002 y ante el ingreso de la CGC al territorio de Sarayaku, la comunidad paralizó sus actividades económicas, administrativas y escolares. Con el propósito de resguardar los límites del territorio para impedir la entrada de la CGC, miembros del Pueblo organizaron vigilancias en los linderos de su territorio. La empresa abrió trochas sísmicas, habilitó siete helipuertos, destruyó cuevas, fuentes de agua, y ríos subterráneos, necesarios para consumo de agua de la comunidad; taló árboles y plantas de gran valor medioambiental, cultural y de subsistencia alimentaria de Sarayaku. Entre febrero de 2003 y diciembre de 2004 fueron denunciados una serie de hechos de presuntas amenazas y hostigamientos realizados en perjuicio de líderes, miembros y un abogado de Sarayaku.

El 19 de noviembre de 2010, Petroecuador firmó con la empresa CGC un Acta de terminación por mutuo acuerdo del contrato de participación para la exploración y explotación de petróleo crudo en el bloque 23. El Pueblo Sarayaku no fue informado de los términos de la negociación que sostenía el Estado con la empresa CGC ni de las condiciones en las que se celebró el Acta.

En cuanto al fondo, la Corte resolvió que el Artículo 21 de la Convención Americana protege la vinculación estrecha que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de los territorios ancestrales y los elementos incorporales que se desprendan de ellos. Debido a estas la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia.

La falta de acceso a los territorios puede impedir a las comunidades indígenas usar y disfrutar de los recursos naturales necesarios para procurar su subsistencia, y perjudicar la preservación de su forma de vida, costumbres e idioma.

Para determinar la existencia de la relación de los pueblos y comunidades indígenas con sus tierras tradicionales, la Corte ha establecido: i) que ella puede expresarse de distintas maneras según el pueblo indígena del que se trate y las circunstancias concretas en que se encuentre, y ii) que la relación con las tierras debe ser posible. Algunas formas de expresión de esta relación podrían incluir el uso o presencia tradicional, a través de lazos espirituales o ceremoniales; asentamientos o cultivos esporádicos; formas tradicionales de subsistencia, como caza, pesca o recolección estacional o nómada; uso de recursos naturales ligados a sus costumbres

u otros elementos característicos de su cultura. El segundo elemento implica que los miembros de la Comunidad no se vean impedidos, por causas ajenas a su voluntad, de realizar aquellas actividades que revelan la persistencia de la relación con sus tierras tradicionales.

Para que la exploración o extracción de recursos naturales en los territorios ancestrales no impliquen una denegación de la subsistencia del pueblo indígena como tal, el Estado debe cumplir con las siguientes salvaguardias: i) efectuar un proceso adecuado y participativo que garantice su derecho a la consulta, en particular, entre otros supuestos, en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala; ii) la realización de un estudio de impacto ambiental; y iii) en su caso, compartir razonablemente los beneficios que se produzcan de la explotación de los recursos naturales (...), según lo que la propia comunidad determine y resuelva respecto de quiénes serían los beneficiarios de tal compensación según sus costumbres y tradiciones.

La Corte ha establecido que los Estudios de Impacto Ambiental deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto; respetar las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas; y ser concluidos de manera previa al otorgamiento de la concesión, ya que uno de los objetivos de la exigencia de dichos estudios es garantizar el derecho del pueblo indígena a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio. Por lo tanto, la obligación del Estado de supervisar los Estudios de Impacto Ambiental coincide con su deber de garantizar la efectiva participación del pueblo indígena en el proceso de otorgamiento de concesiones.

En el presente caso, la Corte observó que el plan de impacto ambiental: a) fue realizado sin la participación del Pueblo Sarayaku; b) fue realizado por una entidad privada subcontratada por la empresa petrolera, sin que conste que el mismo fue sometido a un control estricto posterior por parte de órganos estatales de fiscalización, y c) no tomó en cuenta la incidencia social, espiritual y cultural que las actividades de desarrollo previstas podían tener sobre el Pueblo Sarayaku. Por tanto, el Tribunal concluyó que el plan de impacto ambiental no se llevó a cabo de conformidad con lo dispuesto en su jurisprudencia ni con los estándares internacionales en la materia.

En consecuencia, destaco algunos resolutivos relevantes que la Corte Interamericana resolvió por unanimidad:

- El Estado debe adoptar las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para poner plenamente en marcha y hacer efectivo, en un plazo razonable, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y tribales y modificar

aquellas que impidan su pleno y libre ejercicio, para lo cual debe asegurar la participación de las propias comunidades.

- El Estado debe implementar, en un plazo razonable y con la respectiva disposición presupuestaria, programas o cursos obligatorios que contemplen módulos sobre los estándares nacionales e internacionales en derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, dirigidos a funcionarios militares, policiales y judiciales, así como a otros cuyas funciones involucren relacionamiento con pueblos indígenas.
- El Estado debe realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por los hechos del presente caso, de conformidad con lo establecido en el párrafo 305 de la Sentencia de Fondo y Reparaciones.
- El Estado debe indemnizaciones por daños materiales e inmateriales, y por el reintegro de costas y gastos.

2.4.4 El Derecho a la Consulta Previa en el Sistema Universal.

En el sistema universal de protección a los derechos humanos, se encuentra protegido por diversos instrumentos internacionales, así como por observaciones e informes de sus órganos y tienen relación con el tema que se estudia porque sirven de referencia como derecho internacional que regula lo referente a consultas indígenas o bien sobre derechos de este grupo étnico. Se mencionan algunos relevantes a continuación:

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación Racial.

CERD/C/MEX/CO/16-17 - Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial dirigidas a México. Fecha: 9 de marzo de 2012.

Informes del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas.

- A/HRC/12/34 Informe del anterior Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya (2008-2014), que estudia la cuestión del deber de celebrar consultas y regular mecanismos para su aplicación.
- A/HRC/24/41 Informe del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya “Las industrias extractivas y los pueblos indígenas”. Informe temático de fecha 1 de julio de 2013.
- A/HRC/27/52/Add.3 Informe “La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas” (James Anaya). NOTA: En el Estado de

Perú existen problemas por posibles violaciones a derechos humanos que podrían resultar de la implementación del plan para ampliar las actividades de exploración y extracción de gas natural en el Lote 88.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Observación General No. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 - Derecho de las minorías, 50º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 183 (1994)

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículos que consagran el Derecho a la Consulta Previa: 10, 19, 28, 31 punto 2.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC).

-México.

E/C.12/MEX/CO/5-6 – 17 de abril de 2018 Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales., en particular la parte referente a los pueblos indígenas.

Colombia.

E/C.12/1/Add.74 – de 6 de diciembre de 2001- Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Colombia.

E/C.19/2009/4/Add.9 – del 6 de abril del 2009 – Foro Permanente para la Cuestiones Indígenas, Octavo periodo de sesiones, Temas 3, 4 del programa provisional.

Asamblea General de las Naciones Unidas.

A/RES/59/174 - Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2004 sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/59/500)]. 59/174. Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo Quincuagésimo noveno período de sesiones. Tema 102 del programa.

2.4.5. Precedentes en México.

En México ya se ha debatido sobre la aplicación del derecho a la consulta previa en relación con proyectos de infraestructura.

2.4.5.1 Caso Acueducto Independencia Yaquis Amparo en Revisión 631/2012.

La *litis* versa sobre la resolución en materia de impacto ambiental emitida el 23 de febrero de 2011, dentro del procedimiento número S.G.P.A.-DGIRA-DGA1633/2011 (Autorización para

la construcción del proyecto denominado “Acueducto Independencia” a desarrollarse en los Municipios de Hermosillo, Mazatlán, Villa Pesqueira, Ures y Soyapa en el Estado de Sonora. En el proceso se argumenta violación a las garantías constitucionales contenidas en los artículos 14 y 16 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, disposiciones que contemplan supuestos del derecho a la consulta previa. El expediente de origen es del Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Sonora (J.A. 461/2011).

Por lo que respecta al Amparo en Revisión 631/2012, se concedió el amparo para el efecto de que se realizara la consulta previa antes de la emisión de las autorizaciones de impacto ambiental, existiendo al efecto un voto concurrente del Ministro José Ramón Cossío Díaz y un voto concurrente de la Min. Olga Sánchez Cordero.

Al respecto, se emitió la Aclaración de Sentencia en el Amparo en Revisión 631/2012. En esta votación, hubo un voto particular en la Aclaración de Sentencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz y un voto concurrente en la Aclaración de Sentencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero.

Relacionado con este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación CNDH 37/2012, la cual va dirigida a la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al Gobierno del Estado de Sonora, donde se reconoce que hubo una violación de los derechos humanos de la Tribu Yaqui en la licitación y construcción del Acueducto Independencia.

2.4.5.2. Caso Municipio de Cherán.

La *litis* versa sobre el proceso legislativo de reforma a la Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo. Al no haber sido consultado el Municipio de Cherán, el Concejo Mayor de Gobierno Comunal de dicho Municipio consideró esta omisión como una violación a su derecho de consulta garantizado en el artículo segundo de la CPEUM y el artículo sexto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La resolución fue el Engrose de la Controversia Constitucional 32/2012 y el órgano de radicación es el Pleno, en la ponencia de Margarita Beatriz Luna Ramos. La fecha de la resolución fue de la sesión del 29 de mayo del 2014.

Los puntos resolutiveos de la resolución son:

- Se declara la invalidez, con efectos únicamente entre las partes, de la reforma a la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, publicada en el

Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de dieciséis de marzo de dos mil doce.³⁹

2.4.5.3 Algunas Tesis de la SCJN.

Existe una interesante tesis aislada, donde se interpretan los alcances del derecho a la consulta previa, derivado del caso Acueducto Independencia ya mencionado:

Época: Décima Época

Registro: 2004170

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.)

Página: 736

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

Amparo en revisión 631/2012. Jesús Ceviza Espinoza y otros, miembros integrantes de la Tribu Yaqui, específicamente del Pueblo de Vícam, Sonora. 8 de mayo de 2013. Cinco votos; José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho para formular voto concurrente. Ponente:

³⁹ SCJN, Controversia Constitucional 32/2012. Ponente: Min. Margarita Luna Ramos. Sesionada los días 26, 27 y 29 de mayo de 2014

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/issue/archive>
<http://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=138752&SeguimientoID=593&CAP=>

Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.⁴⁰

Esta tesis es de consulta obligada por la violación que hubo a los derechos de la comunidad yaqui en la construcción de acueducto independencia y que reflejan uno de los primeros antecedentes judiciales a considerar.

También se puede consultar la tesis aislada sobre las Comunidades Indígenas siguiente:

Tesis: 2a. XXXIII/2012 (10a.)

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Décima Época 2000733

Segunda Sala Libro VIII,

Mayo de 2012, Tomo 2 Pag. 1347

Tesis Aislada (Constitucional, Administrativa)

COMUNIDADES INDÍGENAS. LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I.P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE CHIHUAHUA EL 1o. DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS.

El artículo 2o., apartado B, fracciones I y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones, la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, con la participación de las comunidades indígenas y el derecho de éstas a ser consultadas en la elaboración de los Planes de Desarrollo, Nacional, Estatal y Municipales. Por otra parte, en el artículo segundo transitorio del referido Decreto 409/96 I.P.O., mediante el cual se autorizó al Ejecutivo del Estado para firmar el Convenio de Fideicomiso "Barrancas del Cobre", se estableció como condición de validez de la referida autorización la creación, vía Convenio de Coordinación entre los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipales del área de influencia del Fideicomiso "Barrancas del Cobre", de un Consejo Consultivo Regional dentro del que debería darse participación, entre otros, a las comunidades indígenas de su zona de influencia. **En ese sentido, la omisión de dichas autoridades de crear el referido Consejo viola el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional y los de participación y consulta reconocidos a favor de las comunidades indígenas** en las fracciones I y IX del apartado B del artículo 2o. de la Constitución General de la República.

Amparo en revisión 781/2011. María Monarca Lázaro y otra. 14 de marzo de 2012. Cinco votos; votaron con salvedad José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral.

⁴⁰ Registro Digital: 2004170 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima Época Primera Sala, Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 1, Pág. 736. Tesis Aislada (Constitucional) Número de Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) Disponible en:

(énfasis añadido)

Esta tesis resultó de un conflicto por la construcción de un aeropuerto en Creel, Chihuahua en plena Sierra Tarahumara, que motivó la suspensión de la obra muchos años y posteriormente el cumplimiento de la sentencia en beneficio de las comunidades indígenas.

2.4.5.4 Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A la fecha se han emitido cuatro recomendaciones, las cuales se menciona a continuación, siendo la primera en septiembre de 2012 y que sirven igualmente como antecedente para ejemplificar la necesidad de la legislación en materia de consulta indígena nacional pues podrían evitarse estas recomendaciones si hubiera el marco jurídico adecuado:

Recomendación 56/2012 Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento, y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta⁴¹

La Comisión emitió esta Recomendación el 28 de septiembre de 2012 llegando a la conclusión de que “*varias autoridades de los tres niveles de gobierno violaron los Derechos Humanos colectivos a la consulta y participación, al uso y disfrute de los territorios indígenas, a la identidad cultural, a un medio ambiente sano, al agua potable y al saneamiento y a la protección a la salud del pueblo Wixárika*”. En lo que tiene que ver con el derecho a la Consulta, las autoridades habrían impedido el ejercicio de los derechos del pueblo indígena “*al disfrute y uso de sus territorios tradicionales, al desarrollo de su identidad cultural y al derecho a ser consultados en los procedimientos para la emisión de cualquier permiso, licencia, concesión y autorización minera que afecten su cultura y territorios*”⁴².

Destaca que se recomienda al Secretario de Economía, en tanto que instancia gubernamental encargada de expedir los títulos de concesión minera, que “*durante el trámite y resolución de*

⁴¹ Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2012/REC_2012_056.pdf

⁴² Idem

cualquier concesión o autorización minera susceptible de afectar los intereses o derechos de los pueblos indígenas, se tienda a efectuar la consulta y se otorgue la participación indígena correspondiente”; así como que se busque incluir expresamente en la normatividad minera “el proceso de consulta a los pueblos indígenas, en relación con cualquier procedimiento administrativo que pueda afectar sus intereses y derechos”; todo ello en cumplimiento del Artículo 2º de la Constitución y del Convenio 169 de la OIT.

Si bien, como se expondrá más adelante, un servidor NO coincide con que deba consultarse la entrega de concesiones por parte de la administración, esta recomendación refleja conflictos con comunidades que deben evitarse.

Recomendación 23/2015 Sobre el caso de vulneración al derecho a una consulta libre, previa e informada, en perjuicio de diversas comunidades indígenas.⁴³

La CNDH emitió esta Recomendación en julio de 2015 dirigida a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) por haber vulnerado el derecho a la consulta libre, previa, informada y de buena fe de al aprobar la siembra de soya genéticamente modificada sin consultar a diversos pueblos indígenas en varias regiones del país. Con ello se habría contravenido tanto lo señalado por el Artículo 2º, Apartado B, fracción IX de la Constitución; así como los artículos 6, 7 y 15 del Convenio 169.

Al Secretario de SAGARPA se le recomienda que *“se efectúe la consulta libre, previa, informada y de buena fe a los interesados, para cumplir con lo dispuesto tanto por el derecho interno, como por los instrumentos internacionales citados”*; mientras que al Presidente de CIBIOGEM se le recomienda que se establezcan *“mecanismos y medios adecuados para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretenda liberar organismos genéticamente modificados”*

⁴³ Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_023.pdf

Esta recomendación, se ha vuelto un clásico de referencia porque además aborda el tema de los alimentos transgénicos y el temor que podría ocasionar para las comunidades mayas que una empresa transnacional afecte sus cultivos.

Recomendación General 27/2016 Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana. ⁴⁴

En esta Recomendación emitida el 11 de julio de 2016 se hace un recuento del contexto en México de la situación de los pueblos indígenas y de la legislación aplicable en materia de consulta previa, tanto a nivel nacional como internacional. Derivado de los diversos instrumentos analizados se establece, entre otras cosas, que las características con las que debe de realizarse la Consulta Indígena es que debe de ser previa, libre, informada y de buena fe, y que debe de llevarse con procedimientos culturalmente adecuados y pertinencia cultural. La Consulta habría de realizarse previo a la adopción de medidas legislativas o administrativas que puedan llegar a afectar a comunidades indígenas.

Se recomienda al Ejecutivo Federal presentar una iniciativa de ley sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada que recoja al menos los estándares que se señalan en la propia Recomendación General; y al Congreso de la Unión que estudie, discuta y vote la iniciativa que en su caso mandara el Ejecutivo Federal o aquella que fuera enviada por alguna de las dos Cámaras, asegurándose de que se dé la participación de los pueblos y comunidades indígenas mediante la realización de consultas y se integre el punto de vista de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas durante el proceso legislativo.

Esta misma recomendación se hace al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, los Gobernadores de las entidades federativas y los Congresos Locales para que se emitan leyes en la materia a nivel local.

⁴⁴ Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_027.pdf

Esta es una recomendación de referencia obligada, aunque fue emitida por quienes tenía la titularidad de la CNDH en la administración anterior y la actual dirigencia no ha sido muy proclive en impulsar el cumplimiento.

Recomendación 3/2018 Sobre el caso de violaciones a los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas y a la información, en relación con el Proyecto Integral Morelos ⁴⁵

Esta Recomendación emitida el 27 de febrero de 2018 deriva de la inconformidad de la población ante la construcción del Proyecto Integral Morelos (PIM) el cual consta de un central de generación de energía, un gasoducto de aproximadamente 160 kilómetros de longitud, una línea eléctrica de 20 km, y un acueducto de 12 km; y que estaría ubicado en localidades en las cuales se encuentra presencia de al menos 37 pueblos originarios. Cabe mencionar que la construcción del gasoducto fue fuertemente cuestionada por ubicarse en las faldas del volcán Popocatepetl.

La CNDH solicita a las autoridades la reparación integral del daño estableciendo medidas tanto de satisfacción como de no repetición; y recomendando al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales que de manera oficiosa se someta a la consideración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI⁴⁶) la autorización ambiental de los proyectos, a efecto de que esta instancia determine si el proyecto en cuestión impactaría en comunidades indígenas y, en consecuencia deba de iniciarse un proceso de consulta, solicitando se envíen a este Organismo Autónomo las pruebas de su cumplimiento. Esta misma recomendación se realiza al Director General de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) para que en adelante cualquier proyecto que se pretenda realizar por parte de la CFE sea puesto a consideración de la CDI.

Esta emblemática obra de infraestructura, necesaria para energizar el estado de Morelos, adoleció del ejercicio de consulta indígena y ocasionó que estuviera sin funcionar una obra de tal magnitud. Actualmente, la administración ha solventado esta recomendación, realizando una consulta pública, que resultó en la aprobación de las comunidades.

⁴⁵ Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_003.pdf

⁴⁶ Hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI)

2.5 Las concesiones mineras y sus efectos.

2.5.1. ¿Qué es una concesión minera? ¿Cuáles son los efectos de la concesión minera?

La concesión minera es un acto jurídico por virtud del cual la Secretaría de Economía le otorga un título de concesión a una persona física de nacionalidad mexicana o a una persona moral constituida conforme a las leyes mexicanas o bien, a ejidos y comunidades agrarias o pueblos y comunidades indígenas, a las que se refiere el artículo 2° constitucional, debidamente reconocidos como tales por las Constituciones y leyes locales. Dicha concesión se otorga por un término de 50 años y confiere derechos de explotación sobre los minerales que en términos del párrafo cuarto del artículo 27 constitucional, son propiedad de la Nación.

La concesión minera no confiere derechos sobre la superficie, sólo respecto del mineral que pueda encontrarse en el subsuelo de la extensión de terreno que se encuentre dentro de los linderos y colindancias referidos en la concesión.

Al respecto cabe señalar que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, las concesiones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.⁴⁷

Por tal motivo, una vez otorgada la concesión, el concesionario tiene que buscar la manera de poder ocupar las tierras en la superficie de la extensión concesionada, con los legítimos propietarios o poseedores de los terrenos, para poder hacer cualquier trabajo de prospección o explotación, a través de los distintos mecanismos que prevé la ley (compraventa, arrendamiento, servidumbre, expropiación, etc.); así como la tramitación y obtención de múltiples permisos y autorizaciones de diversas autoridades (de los distintos ámbitos de gobierno), para poder comenzar con los trabajos de exploración, y posteriormente los de explotación.

2.5.2. Momentos: de la concesión minera a la extracción del mineral.

⁴⁷ ARTÍCULO 16.- Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

A continuación, se presenta una representación gráfica de las etapas del negocio minero. Más adelante, se aborda la explicación de los conceptos contenidos en el gráfico.

2.5.2.1 Etapas de los procesos del negocio minero.

Sobre este punto, podríamos señalar, de atender a la Ley Minera, su Reglamento y otras normas aplicables, como es el caso de la Norma Oficial Mexicana NOM-120-SEMARNAT-2011, que el procedimiento minero que culmina con la explotación del mineral conforme a un régimen de concesión, comprende ocho distintas etapas, a saber: (i) Evaluación Preliminar o de Gabinete; (ii) Solicitud de la Concesión; (iii) Otorgamiento de la Concesión; (iv) Acceso a terrenos superficiales; (v) Obtención de Permisos para Exploración; (vi) Exploración; (vii) Obtención de Permisos para la Explotación; y (viii) Explotación o Extracción. Dichas etapas pueden entenderse de la siguiente manera:



(*) Considerando que en el otorgamiento de la concesión minera, podrían distinguirse dos momentos: (i) el procedimiento de otorgamiento del acto administrativo llamado "concesión"; y (ii) la realización de obras y de trabajos; en éste último podría plantearse la realización de la consulta, para llevar a cabo de las actividades mineras al amparo de la concesión, debido a que sería a partir de este momento cuando pudiera generarse algún impacto o afectación a una comunidad indígena, su identidad cultural, sus usos y costumbres.

Fuente de la tabla: ⁴⁸

2.5.2.2. Conceptos del negocio minero

⁴⁸ CAMIMEX, trabajos de la Comisión Jurídica referente a las iniciativas para crear una Ley General de Consulta Indígena, documento privado.

Concepto	Definición
1. Evaluación Preliminar o de Gabinete.	<ul style="list-style-type: none"> •Investigación del entorno geológico. •Obtención de información a nivel local sobre actividades mineras en el área y recorrido de los sitios de interés, incluyendo investigación histórica. •Revisión de la cartografía oficial. •Definición de la situación legal del área para conocer si no se encuentra amparada por otra concesión, asignación o solicitudes en trámite.
2. La Solicitud de Concesión.	<ul style="list-style-type: none"> •Preparación de documentación técnica y legal. •Pago de derechos de trámite. •Presentación de la solicitud en la Agencia de Minería. (La primera solicitud en tiempo, excluye a cualquier otra) •La autoridad se cerciora de que la solicitud cumpla con todos los requisitos y que se refiere a un “<i>terreno libre</i>”, es decir, una superficie que no se encuentre ya amparada por otra concesión o asignación minera, vigentes o en trámite. •Cumplidos todos los requisitos de Ley la autoridad resuelve el otorgamiento de la Concesión Minera.
3. El Otorgamiento de la Concesión Minera.	<ul style="list-style-type: none"> •Se emite el título de concesión. •Se inscribe el título en el Registro Público de Minería.
4. El Acceso a terrenos superficiales.	<ul style="list-style-type: none"> •Es el proceso para adquirir el derecho sobre el terreno superficial. •Se puede adquirir la propiedad o celebrar contratos de arrendamiento o comodato. •El mecanismo variará según se trate de terrenos particulares, ejidales, comunales o de propiedad pública. •Existe la posibilidad legal de recurrir a expropiaciones, ocupaciones temporales y servidumbres.

<p>5. Permisos, Autorizaciones o Concesiones, para Exploración o Prospección.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Dependiendo del tipo de exploración que se va a llevar a cabo pueden requerirse diferentes permisos/autorizaciones/concesiones distintas a la minera. •Para TODOS los casos se requerirá presentar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) -la minería se considera de jurisdicción federal en materia ambiental-, un Informe Preventivo y la autoridad puede requerir que se le presente una Manifestación de Impacto Ambiental. •También para TODOS los casos deberá solicitarse a la misma SEMARNAT el permiso de Cambio de Uso de Suelo, al que se acompañan un estudio dasonómico y los documentos que acrediten que el concesionario puede acceder al terreno.
<p>6. La Exploración o Prospección.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Levantamientos topográficos, fotogramétricos y geodésicos. •Levantamientos geológicos, geofísicos y geoquímicos. •Análisis físico-químicos y pruebas metalúrgicas. •Obras mineras directas (zanjas, socavones, tiros, etc.) •Desarrollo y rehabilitación de obras mineras existentes. •Perforaciones con máquinas con brocas de diamante o tungsteno para la obtención de muestras de las rocas del subsuelo.
<p>7. Permisos, Autorizaciones o Concesiones, para la Extracción o Explotación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Principalmente el permiso en materia ambiental que debe otorgar la SEMARNAT, después de revisar y aprobar una Manifestación de Impacto Ambiental preparada por el interesado. •Obtención de un segundo permiso de Cambio de Uso de Suelo. •Si el proyecto se encuentra en un Área Natural Protegida, el permiso de la Comisión Nacional competente. •Permiso para adquirir, almacenar y usar explosivos que otorga la Secretaría de la Defensa Nacional. •Licencias y permisos municipales •Otros permisos, autorizaciones o concesiones, según las características y ubicación de cada proyecto.

8. Inicio de Extracción y Operación de la mina.	<ul style="list-style-type: none"> •El inicio de operaciones obliga a presentar más avisos e informes a diferentes autoridades, de los tres niveles de gobierno.
--	---

Como puede apreciarse de lo anteriormente explicado, en las etapas 1 a 3, que van desde la evaluación preliminar de un proyecto, hasta el otorgamiento de la concesión, no hay susceptibilidad de afectación de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que a) ni la investigación del entorno geológico, b) ni la obtención de información a nivel local sobre actividades mineras en el área y recorrido de los sitios de interés, incluyendo investigación histórica, c) ni la revisión de la cartografía oficial, d) ni la definición de la situación legal del área para conocer si no se encuentra amparada por otra concesión, asignación o solicitudes en trámite, e) ni la preparación de documentación técnica y legal, f) ni el pago de derechos de trámite, g) ni la presentación de la solicitud en la Agencia de Minería (La primera solicitud en tiempo, excluye a cualquier otra), g) ni la revisión de la autoridad de que la solicitud cumpla con todos los requisitos y que se refiere a un “terreno libre”, es decir, una superficie que no se encuentre ya amparada por otra concesión o asignación minera, vigentes o en trámite, h) ni la resolución sobre el otorgamiento de la Concesión Minera, i) ni la emisión del título de concesión, j) ni la inscripción del título de concesión en el Registro Público de Minería, SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LAS TIERRAS, TERRITORIOS NI OTROS RECURSOS de un pueblo o comunidad indígena.

2.5.2.3 ¿Cuáles son los efectos de la concesión minera?

Los efectos del otorgamiento de la concesión minera son conferir derechos temporales de (artículo 19 de la Ley), a continuación se enlistan algunos de los más relevantes: realización de obras y trabajos de exploración y explotación dentro de los lotes mineros que amparen, disposición de los productos minerales obtenidos por las obras realizadas dentro del lote, reconocidos en el artículo 4º de la Ley Minera, y disposición de los terrenos ubicados dentro del lote mismo; obtención de la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre sobre los terrenos necesarios para llevar a cabo las obras de exploración, explotación y el beneficio, también para depositar terreros y otros materiales. También genera la posibilidad de constituir una servidumbre

subterránea de paso.⁴⁹ Finalmente, permite el aprovechamiento de las aguas provenientes de laboreo de las minas para explorar y explotar las minas y para uso doméstico de los obreros.

Como efecto del otorgamiento de la concesión minera, las siguientes obligaciones a cargo de los titulares de concesión minera (artículo 27 de la Ley Minera) se mencionan algunas relevantes: ejecutar y comprobar las obras y trabajos previstos por la ley, pagar los derechos sobre minería que establece la ley de la materia; sujetarse a las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente; rendir a la Secretaría los informes estadísticos, técnicos y contables en los términos y condiciones que señale el Reglamento de la Ley; entre otros.

2.5.3. Obligaciones adicionales en materia ambiental.

Como obligación adicional, con fundamento en la fracción IV del mismo artículo 26 de la Ley Minera se establece la obligación de respetar las disposiciones generales y las normas oficiales mexicanas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente.

Por consiguiente, se deben observar las disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y sus reglamentos, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su reglamento, la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su reglamento, entre otras,

Asimismo, deberán ser observadas las siguientes Normas Oficiales Mexicanas: NOM-120-ECOL-2011. Actividades de exploración minera directa; NOM-141-SEMARNAT-2003 Construcción, operación y post-operación de presas de jales (residuos de beneficio de mineral); NOM-023-STPS-2003. Condiciones de seguridad y salud en el trabajo; NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004. Criterios de remediación de suelos contaminados por metales; NOM-0032-STPS-2008. Seguridad en las minas subterráneas de carbón; NOM-155-SEMARNAT-2007 lixiviación de minerales de oro y plata; NOM-157-SEMARNAT-2009 planes de manejo de residuos mineros; NOM-159-SEMARNAT-2011 lixiviación de cobre; entre otras en materias de descargas de aguas residuales, emisiones a la atmosfera, protección de vida silvestre, etc.

2.6 Minería

⁴⁹ Cabe señalar que la expropiación minera es una figura que se utiliza en el menor de los casos ya que implica un procedimiento con muchas afectaciones sociales y que a la larga produce confrontaciones entre la comunidad y la unidad minera. Actualmente todas las empresas prefieren un acuerdo negociado.

La Ley Minera no **establece la obligación de llevar a cabo la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas**, ni de realizar evaluaciones de impacto social de algún tipo. Sin embargo, me permito adelantar que esto debería ser materia de una Ley General para todo tipo de actos y autorizaciones susceptibles de afectar sustancialmente a pueblos y comunidades indígenas. No obstante lo anterior, la ley minera reconoce los siguientes derechos:

- Derecho de las comunidades y pueblos indígenas referidos en el artículo 2° constitucional y reconocidos como tales por leyes locales a ser titulares de una concesión minera para realizar obras de exploración y explotación minera.
- Derecho de preferencia en el caso de que se concurre con otra persona, ya moral, ya física para la solicitud de la concesión minera sobre un mismo lote, ubicado en un área habitada y ocupada por dicha comunidad o pueblo indígena;
- Derecho de preferencia en los concursos mediante los cuales se otorguen concesiones referidos en el artículo 13 de la Ley Minera, cuando se trate de lotes mineros ubicados en áreas ocupadas y habitadas por comunidades y pueblos indígenas.

Como obligación de los pueblos indígenas en estos casos de solicitud de concesión minera o concurso, se establece que éstos deben anexar a la solicitud de la concesión el documento con carácter oficial, donde se acredite el reconocimiento como pueblo o comunidad indígena, conforme a la normativa aplicable, de acuerdo con el artículo 4° fracción IV del Reglamento de la Ley Minera.

En cuanto a la representación para la recepción, trámite y notificación de los asuntos mineros ante la Secretaría de Economía de los pueblos indígenas, se acreditará “*conforme a la normatividad aplicable*”, como dice a la letra el artículo 5° del Reglamento de la Ley Minera.

Por un lado, los requisitos de validez para la celebración del otorgamiento de la concesión no contemplan el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. Los elementos que debe contener una solicitud y sus documentos anexos no mencionan la obligación de realizar una consulta previa a la comunidad o al pueblo indígena. **Por ende, la validez de una concesión minera no depende de la realización de una consulta previa a la comunidad indígena en cuestión, pues la consulta no es un requisito sine qua non para poder otorgarle al solicitante la concesión minera y por lo mismo, tampoco una operación minera como la de San Julián.**

Asimismo, no se contempla el no haber realizado la consulta a los pueblos y comunidades indígenas como una causal de nulidad, suspensión ni cancelación de la concesión.

Sin embargo, esta omisión legislativa no puede considerarse de sí violatoria de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano, dado que bajo los principios *pacta sunt servanda*, de efecto útil de los tratados y de efecto directo, señala no es necesario que la legislación nacional tenga que armonizarse con las disposiciones de los tratados para que éstas tengan vigencia, aplicabilidad y para que el Estado Mexicano asuma las obligaciones derivadas de dicho instrumento internacional.

Lo que tiene que ocurrir, en ese esfuerzo de armonización que impone el parámetro de regularidad constitucional comprendido por las normas de derechos humanos en la constitución y en fuente internacional, es precisamente una armonización de las disposiciones nacionales con las internacionales a la luz del principio de interpretación conforme.

Esto máxime cuando existe un margen de apreciación nacional establecido en el propio Convenio 169 de la OIT en cuanto que permite un grado de flexibilidad en la adopción de las disposiciones del Convenio, tal como se desprende del artículo 34 de dicho Convenio, en los términos que ya se han mencionado con anterioridad.

Así, se debe tener en cuenta que, si bien las disposiciones erróneamente tildadas de inconstitucionales en el presente caso, no mencionan expresamente el derecho de los pueblos indígenas, a ser tomados en cuenta mediante su participación en la figura denominada en derecho internacional como “Consulta Previa”, esto a fin de evitar una afectación a los intereses de dichas comunidades, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, esto no las convierte automáticamente en inconstitucionales, aunque este es otro debate ajeno a este informe.

Al respecto, debe señalarse que el derecho a la consulta previa, no sólo tiene sustento en la legislación internacional, sino que también tiene raíces en normas nacionales que son de aplicación obligatoria para las autoridades del Estado, y que hoy podríamos considerar como de aplicación práctica para la aplicación del ejercicio de consulta indígena que ha pedido la SEMARNAT para la construcción de la presa de almacenamiento de agua de la unidad minera San Julián.

En relación con esto, podemos hacer referencia nuevamente a las siguientes: **i)** el Protocolo para la implementación del proceso de Consulta Previa, Libre e Informada sobre el desarrollo de

un proyecto de generación de Energía Eólica, De conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional Del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, emitido por diversas dependencias federales y del Gobierno del Estado de Oaxaca, el **ii)** Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el **iii)** Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, emitido por la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas.

b.6.1 Características de la Consulta Previa

	Convenio 169 OIT	Declaración de la ONU Derechos de Pueblos Indígenas
<i>Alcance</i>	Implica un proceso cualitativo de negociaciones de buena fe y diálogo.	Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas
	Con la consulta debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe.	
<i>Finalidad</i>	Llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento libre, previo e	A fin de obtener su consentimiento libre e

	informado acerca de las medidas propuestas (Artículo 6.2 Convenio 169 OIT).	informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.
Observaciones	Las consultas <i>pro forma</i> o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento.	

* Elaboración propia. Información obtenida del Manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT. Comprender el Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989. (Núm. 169).

2.6.2 Característica del derecho de participación.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre del 2007 (ONU, 2007) constituye una novedad importante en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho. Si bien, la Declaración no es un instrumento jurídicamente obligatorio en el marco del Derecho Internacional Público y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cierto es que constituye un instrumento orientador para la interpretación de otros instrumentos que si posean fuerza jurídicamente vinculatoria.

Cuadro. El derecho de participación en la Declaración de la ONU sobre derechos de pueblos indígenas

Disposiciones	Contenido
Artículo 18	Establece que los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
Artículo 23	Prevé que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

*Elaboración propia

3. Marco Regulatorio de la Consulta Indígena

3.1. Sobre la normativa vigente nacional

El marco constitucional para la aplicación de la consulta indígena son los siguientes artículos de la Constitución:

***ARTÍCULO 1.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

(...)

Artículo 2

*(...) Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. **El reconocimiento de los pueblos y comunidades***

indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. (...)

Artículo 133.

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”(énfasis añadido)

Esta referencia de antemano concede el fundamento para la aplicación de la Convención 169 de la OIT, que como se analizó anteriormente se tiene en los artículos 6, 7, 6.1.a y 15.2 para el caso de obras mineras.

No hay una Ley General para la Consulta de Pueblos Indígenas en México a la fecha, si bien es que existen algunas iniciativas que pretenden ya legislar sobre esta omisión del Estado Mexicano. Hasta el término de la administración anterior, se tenía un protocolo creado por la CDI que de alguna manera pretendía guiar en la aplicación de este compromiso.

En este sentido se ha pronunciado el anterior relator especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, ha establecido lo que deben involucrar los procesos de consentimiento efectivo y de consulta:⁵⁰

Si bien, no existe una regulación en México, específica hay algunos antecedentes en el marco normativo nacional como se lista a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículos: 1, 2 Apartado A, fracción II; y Apartado B, fracción IX y 133.
- Ley de Planeación: Artículo 1o., fracción IV.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente: Artículo 158, fracción I.
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: Artículo 108, párrafo tercero.

⁵⁰ Doc. ONU No. A/HRC/21/47 (6 de julio 2012), pp. 16–18, disponible en <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/21/47>

- Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: Artículo 54.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: Artículo 3o., fracción VI.
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Artículo 7o., inciso a).
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI): Artículo 10, fracción XI y artículo 19, fracción VII.
- Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la CDI: Artículo 2o., fracciones XVI y XVII y artículo 6o., fracción I.
- Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por el Consejo Consultivo de la CDI.
- Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, del Instituto Nacional Electoral.

Ahora, si bien este derecho a la consulta no se encuentra desarrollado ampliamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional, específicamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en donde se encuentran dimensiones más amplias, las cuales deben ser tomadas en consideración por las autoridades, y en específico, por la responsable obligada para ello, dada su obligatoriedad como ya quedó especificado en páginas previas.

Además de la normatividad positiva tenemos que hay planes, programas y ordenamientos, de la administración pública federal que de una manera u otra han introducido el concepto de consultas públicas y ejercicios de diálogo interculturales, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo o el Protocolo desarrollado por la anterior Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En los estados, se tiene el reconocimiento a la consulta indígena o legislación en materia de comunidades y pueblos indígenas en 25 entidades federativas: Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México,

Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Por otro lado, 7 entidades federativas no contemplan el reconocimiento de este derecho: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas.

Si bien sólo San Luis Potosí y Durango tienen leyes sobre consulta y reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho. **El Estado de Chihuahua no tiene legislación**

4. PROCEDIMIENTO Y DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES REALIZADAS EN LA CONSULTA INDÍGENA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PRESA DE ALMACENAMIENTO DE AGUA PARA LA MINA SAN JULIAN

4.1 La unidad minera San Julián

La mina San Julián se encuentra ubicada en el municipio de Guadalupe y Calvo, Estado de Chihuahua:



Esta unidad minera requiere para su operación la construcción de una presa de almacenamiento de agua cuya autorización fue dada en por SEMARNAT, mismo oficio que ya se refirió anteriormente.

4.2. Información general del proyecto, ubicación y área de influencia

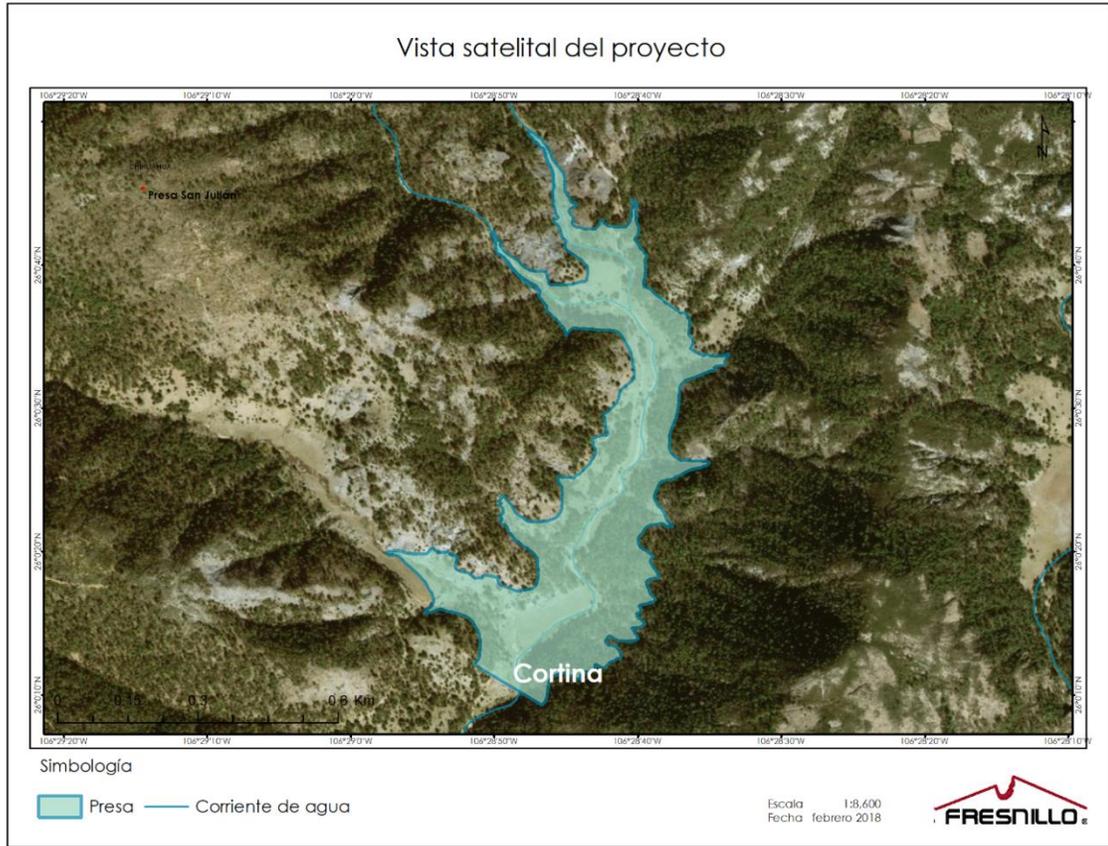
4.2.1 Información del Proyecto

El Proyecto “Presa de Almacenamiento de Agua San Julián” (en adelante PAA) consiste en una obra principal (la cortina), sus obras asociadas: línea de conducción de agua, línea eléctrica de 13 kv, accesos y vialidades y 3 bancos de material (dos requeridos para la explotación y uno de reserva para condiciones extraordinarias); así como la actividad de captación, almacenamiento y manejo de los flujos excedentes que resulten de los escurrimientos.

La PAA está situado en tierras de propiedad privada en el municipio de Guadalupe y Calvo estado de Chihuahua (el Rebaje) y en terrenos de ocupación previa del ejido “Padre y Anexos” del

municipio Guanaceví, estado de Durango. Las obras asociadas se distribuyen en lotes que son propiedad privada.

La PAA se localiza a 130 km en línea recta de Hidalgo de Parral y a 290 km de la ciudad de Chihuahua, mientras que por carreteras y caminos las distancias son aproximadamente de 200 y 430 km, respectivamente.

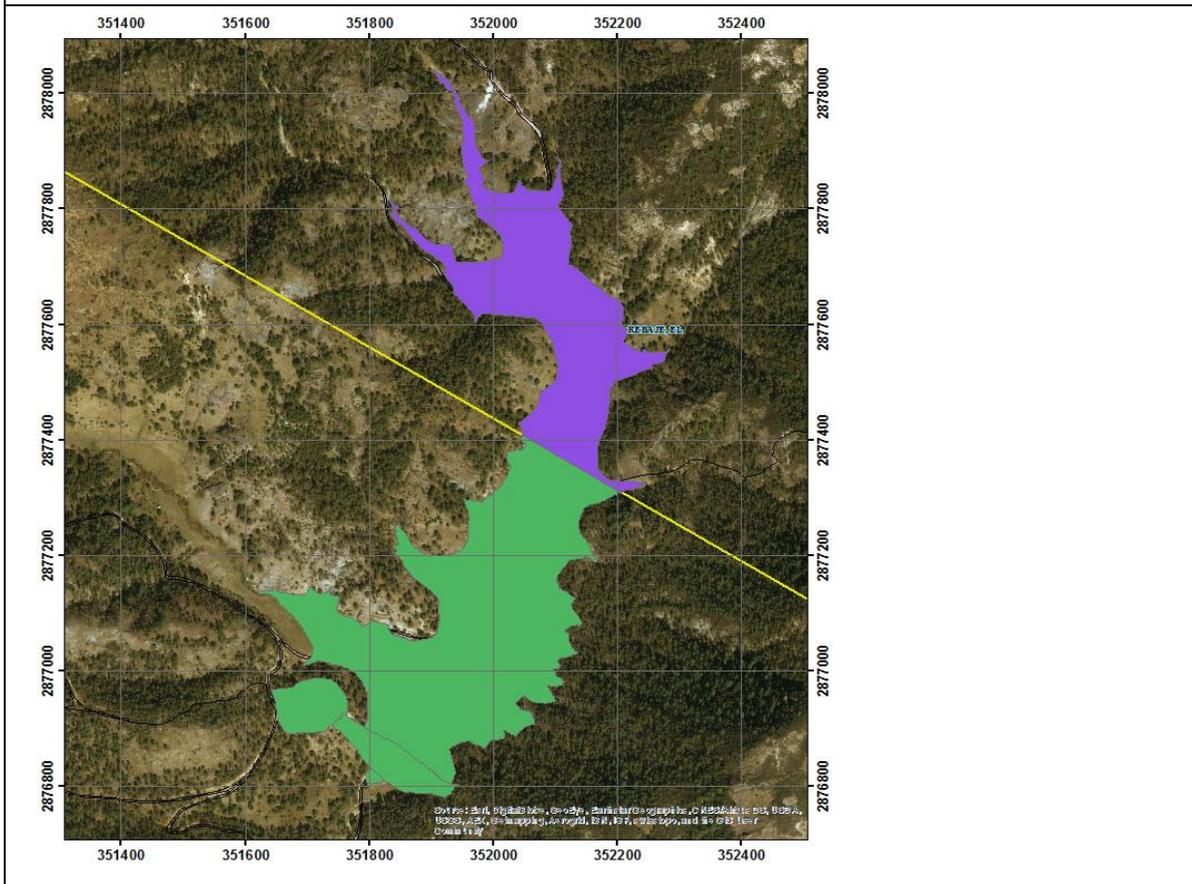


El área en donde se desplantó la cortina de la PAA se ubica en su totalidad en el municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, así como una parte de su embalse (61.5%); otra porción del embalse (38.5%), se encuentra en los ex terrenos del Ejido Padre y Anexos, que se ubica en el municipio de Guanaceví del estado de Durango⁵¹, y que ahora son propiedad privada.

Área del embalse correspondiente a los Estados de Durango y Chihuahua

⁵¹ Esta última superficie es declarada tanto por Chihuahua como por Durango como territorio propio, aunque el registro y administración del ejido corresponde al estado de Durango. Siendo así, para efectos de la Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto se determina que la ubicación de la PAA está en ambos Estados. Con lo anterior también se concluye que la fracción correspondiente al Ejido Padre y Anexos se localiza en el estado de Durango y el resto del Proyecto en el Estado de Chihuahua.

De la superficie a ocupar por las obras del Proyecto: **61.5%** corresponden al estado de Chihuahua. **38.5%** corresponden al estado de Durango.



Fuente: Dirección de Ingeniería y Construcción, Servicios Administrativos Peñoles S.A. de C.V.

4.2.2 Objetivo

Desarrollar, construir y operar una Presa de almacenamiento para aprovechar el recurso hídrico de la microcuenca formada por los arroyos Minas y San Julián, cuyo embalse tendrá una capacidad de almacenamiento total de 1'890,434 metros cúbicos (m³) y de almacenamiento útil de 1'848,836 metros cúbicos (m³), para asegurar la disponibilidad de agua para su uso y aprovechamiento en los procesos industriales y de servicios de la Unidad Minera de San Julián.

4.2.3. Descripción de la Presa de Almacenamiento de Agua

El Proyecto de la PAA pretende captar aguas pluviales, para lo cual construirá una cortina con concreto compactado con rodillo (CCR) de 32.5 metros de altura más un bordo libre de 2,3 m de altura, lo que da una altura de 34,8 m desde el desplante, la cual integra un vertedor escalonado

de cresta libre, el cual se integra dentro del bloque 4 de la cortina, el proyecto también contempla una obra de toma y un tanque de regulación para el suministro de agua al proceso minero.

La superficie total que será cubierta por los componentes del Proyecto PAA, incluyendo la ocupación de las obras principales, asociadas y remanentes de las provisionales, la cual es denominada como “huella del Proyecto”, es de 34.1247 hectáreas. De dicha superficie, 99.05% corresponde a vegetación forestal y 0.05% a suelos no forestales.

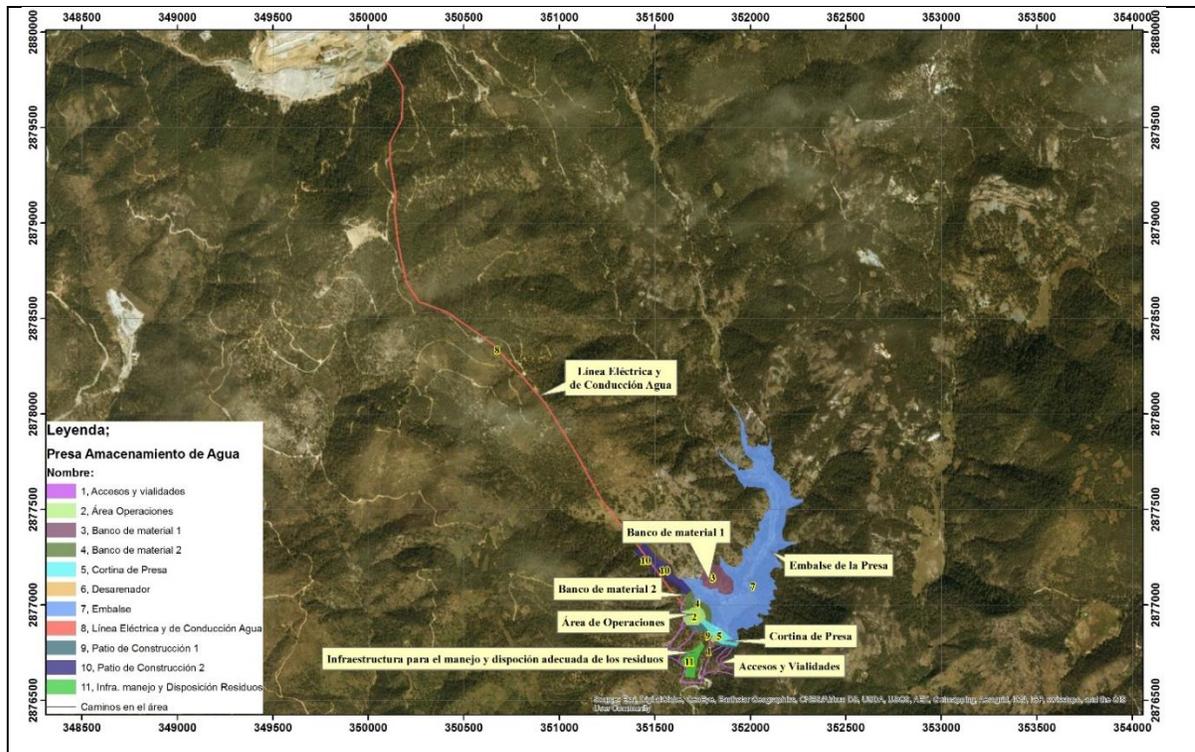
La superficie del espejo de agua variará de acuerdo con el volumen almacenado y conforme a la batimetría del cuerpo de agua. Al Nivel de Aguas Mínimas de Operación (NAMINO), está definido en la cota de 2,471.00 msnm; el área máxima del espejo de agua (embalse), cuando la Presa alcance el Nivel de Agua Máximas Ordinarias (NAMO) será de una cota de 2,490 msnm (llenado total del embalse), lo cual cubrirá una superficie de 206,811.66 m² (20.6811 ha). La Presa tendrá una capacidad de almacenamiento total de 1’890,434 m³ y de almacenamiento útil 1’848,836 m³ en su NAMO.

4.2.4. Destino del agua de la PAA.

El agua almacenada en la Presa se aprovechará, mediante un sistema de bombeo y conducción hasta los tanques de almacenamiento de agua fresca dentro de la zona industrial y habitacional de la Unidad Minera San Julián (UMSJ), para abastecer los servicios (oficinas, campamento, baños, vestidores, etc.); la operación planta de lixiviación dinámica; y para la operación de la planta de flotación.

El flujo se calcula en 21.25 litros por segundo en una primera etapa

Descripción de infraestructura



Fuente: Manifestación de Impacto Ambiental Regional (MIA-R), Proyecto Presa de Almacenamiento de Agua San Julián.

4.2.5 Obras asociadas y temporales.

Además de la cortina y el embalse, el Proyecto PAA incluye dos componentes principales más: un desarenador y un área de operaciones dentro de la cual se localizará una estación de bombeo, una subestación eléctrica y las oficinas de supervisión.

Las obras asociadas del Proyecto PAA que lo complementan, y no necesariamente son indispensables para su desarrollo, son:

- Línea de conducción de agua.
- Línea eléctrica de 13 kv.
- Accesos y vialidades.
- Y tres bancos de material (dos requeridos para explotación y uno de reserva para condiciones extraordinarias).

Por las condiciones de la PAA, se planea instalar temporalmente diversas obras para la fabricación de los materiales, además de la infraestructura para los servicios demandados por el propio proceso constructivo y por el personal que estará trabajando durante las etapas de

preparación y construcción. Las obras provisionales serán instaladas dentro de los dos patios temporales que se han proyectado aguas arriba de la cortina de la presa, ocupando una superficie que corresponde al polígono del embalse, de manera que no generarán “huella de afectación” adicional una vez que se empiece a operar el Proyecto.

Como parte de la infraestructura para el manejo y disposición de los residuos generados, en la zona inmediata aguas abajo de la cortina, se establecerá el banco de tiro del material producto de las excavaciones para construcción (tepetate), así como el almacén de suelo orgánico.

Por las condiciones del proyecto se evalúa la utilización de bancos de materiales para explotación de roca y/o de agregados para concreto o mortero. Estas obras se consideran complementarias y adicionales a las obras principales del PAA, por lo que los detalles sobre los sitios seleccionados para su potencial explotación (obtención de agregados).

4.3 Resolutivo condicionante de SEMARNAT

Para obtener la autorización final, la SEMARNAT indicó en su oficio de autorización:

“Con base en lo anterior, la **promovente** deberá presentar de manera previa al inicio de cualquier obra o actividad del proyecto el documento que emitan las autoridades competentes en los estados de Chihuahua y Durango, mediante los cuales se determine la necesidad de llevar a cabo la consulta libre, previa e informada, o en su caso se establezca que ésta no es necesaria en virtud de no existir sujeto colectivo de población indígena que pueda verse afectado en sus intereses y/o derechos humanos . (...)”

La empresa en estudio realizó lo siguiente:

- Notificación vía escrito a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Por gestión de la empresa, sobre las localidades donde se asentaría el proyecto.
- Se realizó una Evaluación de Impacto Social a fin de determinar las comunidades sujetas a consulta
- Se tuvo acercamiento con el Gobierno del Estado de Chihuahua para determinar las autoridades competentes para llevar a cabo el Proceso de Consulta.
- Se elaboró con la UCPAST y la CDI el protocolo de consulta y se generó la consulta conforme a las etapas sugeridas en el protocolo de la CDI.

Igualmente, se realizó una evaluación de impacto social y se determinó que conforme se indicó arriba, el área de influencia se localiza en los municipios de Guadalupe y Calvo, en

Chihuahua, fundamentalmente; y en el de Guanaceví, Durango. Esta zona es, en su totalidad, propiedad privada, y no hay localidades en los alrededores.

Cuadro 1 Localidades en el área de influencia 1					
Clave entidad	Entidad	Clave municipio	Municipio	Clave localidad	Localidad
08	Chihuahua	08-029	Guadalupe y Calvo		No hay
10	Durango	10-009	Guanaceví		No hay
Fuente: INEGI, claves de acuerdo con el Marco Geo estadístico Nacional					

Por lo que corresponde al área de influencia 1, se ubican 5 zonas habitadas a lo largo de los 32 kilómetros río abajo desde la Presa, todas ellas en el Municipio de Guadalupe y Calvo, en Chihuahua:

Cuadro 2 Localidad en el área de influencia 2					
Clave entidad	Entidad	Clave municipio	Municipio	Clave localidad	Localidad
08	Chihuahua	029	Guadalupe y Calvo	1374	La Unión
08	Chihuahua	029	Guadalupe y Calvo	1017	Las Papas
08	Chihuahua	029	Guadalupe y Calvo	0156	Pie de la Cuesta
08	Chihuahua	029	Guadalupe y Calvo	0863 y 2057	Casas Blancas (Las Juntas de Arroyo de la Soledad ¹)

08	Chihuahua	029	Guadalupe y Calvo	1578	California
1 “Las Juntas de Arroyo de la Soledad” está registrada como localidad en los datos oficiales del INEGI, sin embargo, en campo se pudo constatar que en la actualidad se trata de una vivienda que se encuentra dentro de Casas Blancas, a un costado del arroyo de La Soledad, afluente del río Turuachi.					
Fuente: INEGI, Mapa digital					

Para la identificación de las comunidades indígenas que podrían ser susceptibles de afectarse con el proyecto se realizó la siguiente metodología: trabajo de campo, recorrido etnográfico, guía de observación con preguntas detonantes para la obtención de información cualitativa de las comunidades del proyecto.

La realización de conversaciones con diferentes actores fue una decisión metodológica tomada con base en el levantamiento de información con la que ya se contaba, derivado de encuestas realizadas con anterioridad en algunas de las localidades del área de influencia de un estudio previo. El objetivo de esta metodología fue identificar las particularidades de las comunidades dentro de la posible área de influencia del proyecto, haciendo hincapié en los siguientes temas de relevancia: fuentes de abastecimiento, uso de agua, dependencia del río y rasgos socioculturales indígenas.

El recorrido etnográfico por las comunidades permite identificar: cotidianidades dentro de las comunidades, características como empleo, sitios religiosos y sagrados además de puntos de reunión, formas de comunicación y organización.

Realización de entrevistas a líderes y habitantes de las localidades, como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 3 Relación de entrevistas semi estructuradas a personajes clave de las comunidades indígenas					
No.	Sexo	Cargo o actividad	Localidad	Municipio	Fecha
1	H	Socorro (sobrino del dueño de los terrenos)	La Unión	Guadalupe y Calvo	20 de enero de 2018

2	F	Tortillera	Las Papas	Guadalupe y Calvo	20 de enero de 2018
3	H	Tendero	Pie de la Cuesta	Guadalupe y Calvo	19 de enero
4	F	Tendera	Pie de la Cuesta	Guadalupe y Calvo	19 de enero
5	H	Gobernador Indígena	Casas Blancas	Guadalupe y Calvo	19 de enero
6	H	Comisario de Policía	Casas Blancas	Guadalupe y Calvo	19 de enero
7	F	Esposa de Gobernador Indígena	Juntas de arroyo de la Soledad	Guadalupe y Calvo	19 de enero
8	-	Familia de dos mujeres y un señor mayor	California	Guadalupe y Calvo	19 de enero
9	F	Comisaría de Policía	California	Guadalupe y Calvo	19 de enero
10	F	Habitante	California	Guadalupe y Calvo	19 de enero
11	M	Ex Gobernador Indígena	California	Guadalupe y Calvo	19 de enero
Fuente: Entrevistas semi estructuradas en campo					

Entrevistas a líderes y habitantes de las localidades que se descartaron para el Área de Influencia:

Cuadro 4 Relación de entrevistas semi estructuradas en comunidades de descarte					
No.	Sexo	Cargo o actividad	Localidad	Municipio	Fecha
1	H	Tendero	La Calera	Guadalupe y Calvo	20 de enero de 2018

Cuadro 4 Relación de entrevistas semi estructuradas en comunidades de descarte					
No.	Sexo	Cargo o actividad	Localidad	Municipio	Fecha
2	H	Habitante (dueño de rancho/estanque de truchas PESA)	Las Joyitas	Guadalupe y Calvo	20 de enero de 2018
3	H-F	Habitantes	San Juan de Turuachito	Guadalupe y Calvo	21 de enero de 2018
4	H	Comisario Policía y Gobernador Indígena menor	Laja Colorada	Guadalupe y Calvo	21 de enero de 2018
5	H	Tendero	Turuachi	Guadalupe y Calvo	21 de enero de 2018

4.4 Definición de localidades

Se realizó un recorrido por la ubicación del proyecto y sus alrededores, con la finalidad de identificar a las poblaciones que pudieran tener un impacto por la construcción de la presa y por su funcionamiento. Para definir el criterio de impacto se consideró:

- La cercanía de la localidad a la cortina de la presa.
- Estar río abajo del punto de donde la cortina de la presa contendrá el excedente del caudal ecológico de los arroyos Minas y San Julián mismos que confluyen con el río Turuachi.
- Cercanía al cuerpo de agua, ya que, derivado de la orografía del terreno algunas localidades que parecen estar cercanas al río en realidad se ubican montaña arriba, desvinculándolas de cualquier relación con este.
- Establecidos dichos criterios se recorrió el río Turuachi aguas abajo para realizar un descarte de localidades, el cual consideró la cercanía al cuerpo de agua y la población de estas. Se visitaron 22 localidades y/o rancherías pertenecientes al municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua; La Calera, Las Papas, Pie de la Cuesta, La Charasca (Pie de la Cuesta), Arroyo de San Basilio, La Joya, Las Palomas-El Rio (Pie de la Cuesta), Casas Blancas, California, Las Juntas del Arroyo de la Soledad, El Caliche, Mesa de Yerbanís, La Joyita, La Unión, Arroyo del Oso, Ranchería La Cieneguita, El Cancel, Piedra Larga, La Mesita, Las Joyitas, San Juan de Turuachito (Laja Colorada) y Laja colorada.

- Los lugares visitados pertenecen a los ejidos de Chinatú y Cruz de Piedra, siendo este último el que abarca más localidades para este estudio.

Una vez realizado el recorrido y según los hallazgos, se definieron las siguientes comunidades como parte del área de estudio: La Unión, Las Papas, Pie de la Cuesta (El Río y Las Palomas), Casas Blancas, Las Juntas de Arroyo de la Soledad y California. Ya que, pese a que según datos de INEGI se registran varias localidades entre las antes mencionadas, se pudo realizar el descarte de estas, al comprobar que estaban deshabitadas o que simplemente no se ubicaban en las cercanías del río. Es importante mencionar que, aunque Las Juntas de Arroyo de la Soledad está registrada en los datos oficiales de INEGI, en campo pudimos comprobar que dicha localidad forma parte de Casas Blancas.

El camino para llegar a las comunidades es accidentado, de terracería y con algunas curvas pronunciadas, lo que dificulta los recorridos y explica que, aunque hay cercanía en distancia, el tiempo de traslado es considerable. Se nos comentó que la accesibilidad en temporada de lluvias es aún más compleja.

Cuadro 5 Caracterización general de las localidades indígenas

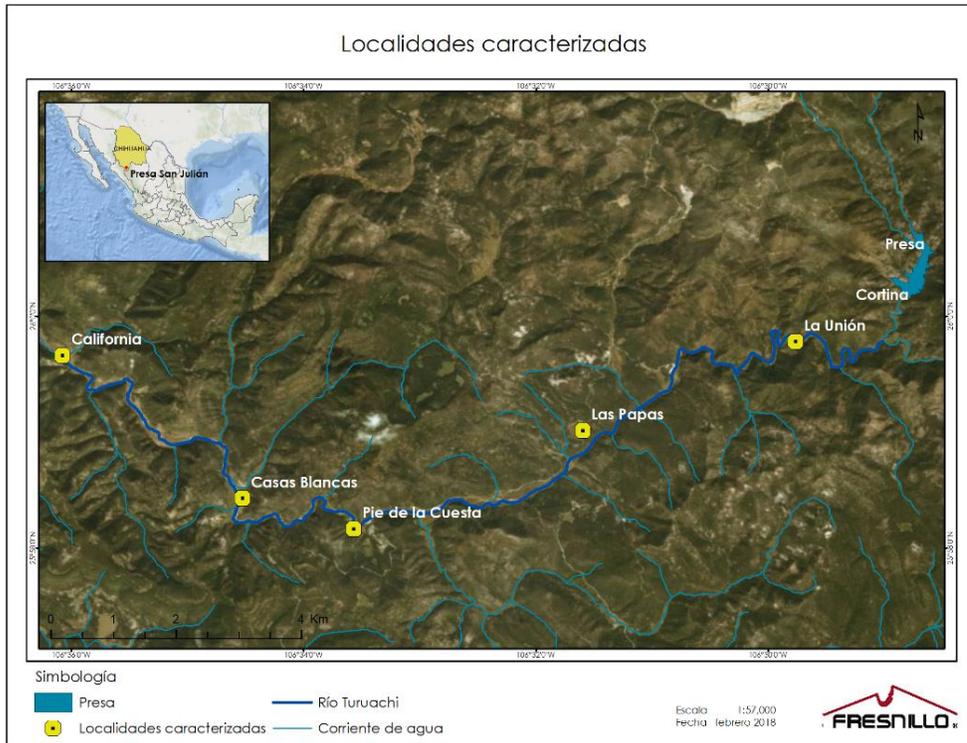
Municipio	Clave localidad	Nombre de la localidad	Distancia (km) ¹	Tipo de municipio ²	Tipo de localidad ³
Guadalupe y Calvo	1374	La Unión	1.7	ND	ND
Guadalupe y Calvo	1017	Las Papas	5.1	Con presencia indígena	40% y más
Guadalupe y Calvo	0156	Pie de la Cuesta	6.6	Con presencia indígena	Menos de 40 %
Guadalupe y Calvo	2057	Las Juntas de Arroyo de la Soledad	10	Con presencia indígena	Menos de 40 %
Guadalupe y Calvo	0863	Casas Blancas	11	Con presencia indígena	Menos de 40 %
Guadalupe y Calvo	1578	California	12.1	Con presencia indígena	40% y más
AI: Área de Influencia					
1 = Se toma la distancia a partir de la cortina de la presa a la comunidad					
2 = De acuerdo con el catálogo de municipios indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)					
3 = De acuerdo con el catálogo de localidades indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI)					
Fuente: Propia a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, y de los Catálogos de Municipios y Comunidades Indígenas de la Comisión Nacional para el desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI). Las distancias respecto del polígono se obtuvieron con la herramienta del programa <i>Google Earth</i> .					

Cuadro 5 Continuación						
Nombre de la localidad	Grado de marginación	Población total	% de pob. indígena	Catálogo INALI	Autodeterminación de la variante	Nombre en español
La Unión	ND	24 ¹	0	NA	-	-
Las Papas	Muy alto	62	100	Si	Odami/Rarámari aicha	Tepehuano del norte/Tarahumara del Sur
Pie de la Cuesta	Muy alto	172	5.81		Odami/Rarámari aicha	Tepehuano del norte/Tarahumara del Sur
Las Juntas de Arroyo de la Soledad	Muy alto	21	19.04		Rarámari aicha	Tarahumara del sur
Casas Blancas	Muy alto	85	27.05		Rarámari aicha	Tarahumara del sur
California	Muy alto	48	72.91		Rarámari aicha	Tarahumara del sur

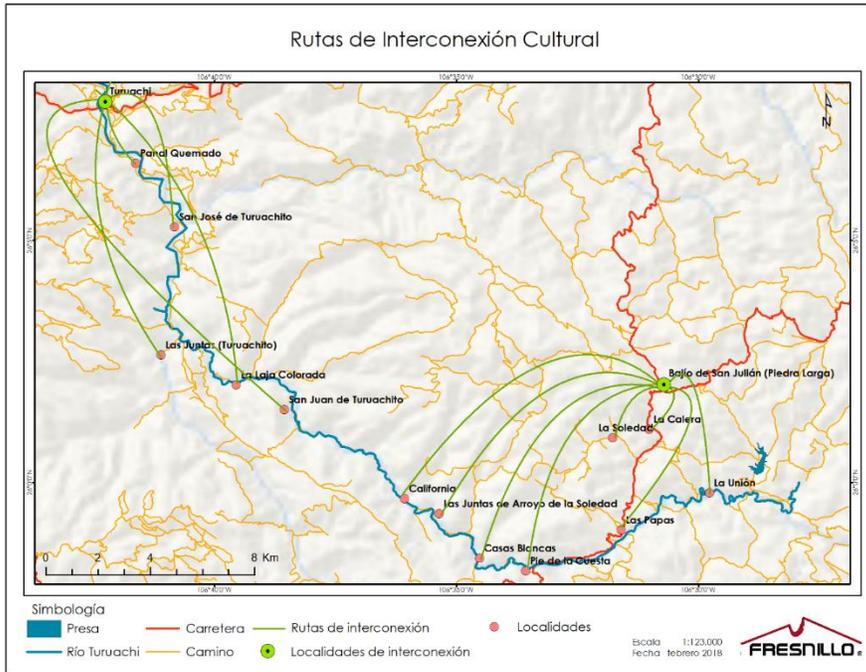
Nota: Todas las localidades a excepción de La Unión están en el Catálogo de la CDI.
1 = La población de La Unión corresponde al Censo de Población y vivienda 2010, mientras que para el resto de las localidades se utilizaron los Catálogos de Municipios y Comunidades Indígenas de la Comisión Nacional para el desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI).

Fuente: Propia a partir del Censo de Población y Vivienda 2010, y Catálogo de Lenguas Indígenas del INALI.

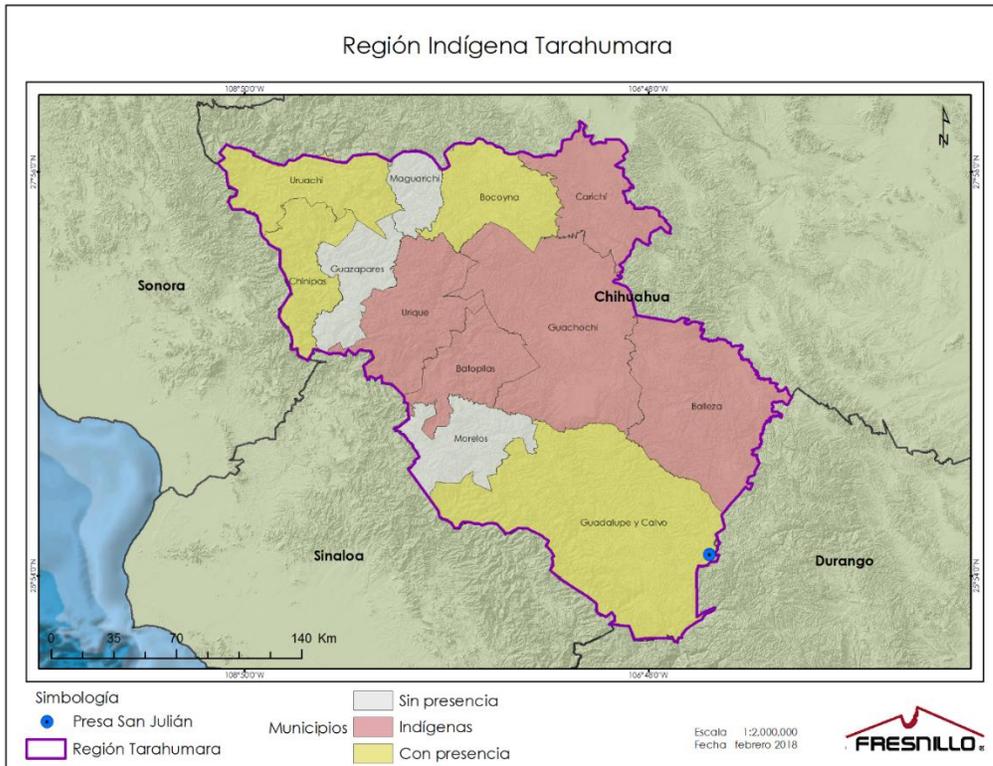
Mapa de localidades caracterizadas



Mapa de rutas de interconexión cultural



Mapa de ubicación de región indígena



4.5. Caracterización de comunidades y pueblos indígenas en el Área de Influencia del Proyecto

El presente trabajo se realizó en el municipio de Guadalupe y Calvo en el estado de Chihuahua el cual se encuentra en el extremo sur del territorio del estado de Chihuahua, tiene una extensión territorial de 9,165 kilómetros cuadrados que equivalen al 3.71% del territorio estatal. Limita al noroeste con el municipio de Morelos, al norte con el de Guachochi y al noroeste con el de Balleza. Al sur y al sureste limita con el estado de Durango, en particular con el municipio de Guanaceví, con el de Tepehuanes y con el de Tamazula. Al suroeste con el estado de Sinaloa, con el municipio de Badiraguato y con el de Sinaloa.

El municipio de Guadalupe y Calvo tiene un total de 1,086 localidades, de las cuales las principales por su número de población son; Guadalupe y Calvo y Boborigame. A su vez este se divide en doce secciones municipales que son: Boborigame, Calabacillas, Dolores, Mesa de San Rafael, San Julián, San Juan Nepomuceno, San Simón, Toahayana, Atascaderos, Turuachi, Barbechitos y Rancho de Enmedio.

En el trabajo de campo se pudo identificar la presencia de Tarahumaras que han perdido en esta zona muchas costumbres y tradiciones.

“Los tarahumaras se llaman a sí mismos rarámuri, que significa corredores a pie; proviene de las raíces: rara (pie) y muri (correr). Habitan la parte de la Sierra Madre Occidental que atraviesa el estado de Chihuahua y el suroeste de Durango y Sonora. Comparten este territorio con los tepehuanes, pimas, guarjíos y mestizos. De los grupos originarios de la región es el más numeroso y habita un espacio más amplio que los demás, por lo que a su territorio también se le denomina sierra Tarahumara.

La sierra Tarahumara está formada por elevadas montañas que alcanzan de 2,000 a 3,000 msnm y profundas barrancas. Se le ha dividido geográficamente en Alta y Baja Tarahumara. Este grupo vive de manera dispersa en rancherías y pueblos en los municipios de Guadalupe y Calvo, Morelos, Balleza, Guachochi, Batopilas, Urique, Guazaparez, Moris, Uruachi, Chínipas, Maguarichi, Bocoyna, Nonoava, Carichí, Ocampo, Guerrero y Temósachi”⁵²

⁵² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Etnografía del pueblo tarahumara (rarámuri), 19 de abril de 2017 <https://www.gob.mx/cdi/articulos/etnografia-del-pueblo-tarahumara-rarámuri?idiom=es.consulta> realizada el 17 de marzo de 2018.

En las siguientes fichas se describen las características principales de las localidades del Área de influencia, en las cuales, en la mayoría de los casos, se encontró presencia de la cultura Tarahumara y son las que se determinó se procedería a consultar.

Lo anterior es congruente con lo que se ha manifestado la organización OXFAM en la comprensión de que, en lo referente al consenso, los derechos de todas las demás comunidades no pueden ser considerados iguales a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, cualquier comunidad afectada por un proyecto debe poder participar en forma efectiva en la toma de decisiones y las negociaciones.⁵³

Localidad: La Unión

Entrada principal, La Unión



⁵³ Guía del Consentimiento Libre, Previo e Informado' de Oxfam Australia, 2014, disponible en varios idiomas en la página http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/09/guia_sobre_el_consentimiento_libre_previo_e_informado.pdf

Características generales:

Aunque el INEGI la tiene contemplada como una localidad, en campo se verificó que la localidad es una propiedad privada donde habita un grupo de al menos cuatro familias que residen en viviendas dispersas en el terreno.

En esta ranchería no cuentan con energía eléctrica, utilizan letrinas y el abastecimiento de agua lo realizan a través de manantiales o agujeros a los que conectan mangueras que trasladan a su domicilio.

Hace algunos años había más habitantes por lo que contaban con una escuela, sin embargo, actualmente esta se encuentra abandonada.

En el pasado la caravana de salud estatal hacía visitas mensuales, hoy en día se tienen que trasladar a la casa de salud de La Calera para recibir servicios médicos.

No existen iglesias ni capillas por lo que no se llevan a cabo celebraciones de ninguna índole religiosa.

La población se dedica a la agricultura y a la ganadería, sembrando principalmente maíz de temporal y criando unas pocas vacas. Las dos actividades se realizan para autoconsumo.

En la actualidad este terreno se encuentra en proceso de sucesión debido a que la adquirió Minera San Julián.

Historia y etnia:

Los pobladores desconocen la antigüedad de la ranchería, pero consideran que tiene más de ochenta años de fundación. Entre los habitantes no hay población indígena.

Lengua:

Durante el recorrido en campo no se registró la existencia de hablantes de lengua Tarahumara.

Religión y tradiciones:

La población es católica, sin embargo, no cuentan con iglesia o capilla, no se registra la existencia de celebraciones religiosas o su asistencia a alguna iglesia como pudiera ser la de San Julián que sería la más cercana a ellos.

No se registró la existencia de sitios sagrados o ceremoniales que involucren ríos, lagos, árboles, montículos u otros, tampoco se encontraron caminos que se utilicen para recorridos religiosos como procesiones o peregrinaciones católicas o ancestrales propias de la cultura Tarahumara.

Medicina tradicional:

No existen médicos tradicionales en el asentamiento ni uso de la medicina tradicional, para recibir atención acuden a la localidad de La Calera.

Estructura en la toma de decisiones:

Al ser propiedad privada no cuentan con ninguna autoridad local, por lo que para realizar sus gestiones o manifestar sus necesidades se trasladan a la presidencia seccional ubicada en San Julián.

Trabajo comunitario:

No se registra la existencia de trabajo comunitario como tequio o faenas en beneficio de su localidad.

Relación con el río:

Algunas casas de la localidad se encuentran al margen del río, sin embargo, no utilizan el agua de este para consumo humano.

Se registró la existencia de un pequeño invernadero que se riega con agua del río, se nos comentó que la construcción de dicha estructura se realizó con apoyos del Proyecto estratégico de seguridad Alimentaria (PESA) de SAGARPA y que pertenece a un trabajador de la mina.

Las casas de los propietarios del terreno se encuentran en una loma lejana al río.

Localidad: Las Papas



Tortillería, La Papas

Características generales:

Según datos del INEGI de 2010 la población asciende a más de 62 personas, sin embargo, durante el trabajo de campo se constató que en la actualidad la habitan alrededor de 12 personas, esto debido a que la población migró a otros lugares por la ola de delincuencia que se presentó en la región en años recientes.

Respecto a los servicios no cuentan con energía eléctrica, por lo que se auxilian con lámparas de baterías e incluso con plantas eléctricas para abastecer sus necesidades diarias. Hacen uso de letrinas y fosas sépticas y utilizan leña y gas como principal fuente de combustible

El abasto de agua lo obtienen de manantiales, trasladando el líquido a sus hogares por gravedad y mediante mangueras. Actualmente algunas casas cuentan con proyectos piloto de captación de agua promovido por Minera San Julián.

En la actualidad no cuentan con servicios de salud ya que la infraestructura con la que contaban fue abandonada debido a la migración de la población. A pesar de que algunas familias han regresado por el trabajo que provee la mina, no se ha podido reactivar dicho servicio, por ello acuden a la localidad de Pie de la Cuesta donde los médicos hacen visitas mensuales.

Para los servicios educativos acuden a Pie de la Cuesta, la cual cuenta con primaria, tele secundaria y tele bachillerato.

Los pobladores comentaron que lo más común es que los jóvenes solo cursen hasta la secundaria.
Historia y etnia:
La localidad tiene aproximadamente 100 años de fundación y sus fundadores son originarios de San Julián. No se registra actualmente la existencia de personas de origen Tarahumara.
Lengua:
Contrario a lo que se presenta en datos estadísticos oficiales no se registró la existencia de hablantes en lengua Tarahumara en la localidad.
Religión y tradiciones:
No se cuenta con ninguna iglesia o capilla por lo que la población católica acude a la localidad de Pie de la Cuesta o a San Julián a los servicios religiosos, mismo caso para las festividades especiales de semana santa y el festejo del 12 de diciembre dedicado a la Virgen de Guadalupe. No se registró la celebración de alguna fecha particular o de importancia para la población local, salvo las antes mencionadas. No se identificó la existencia de sitios sagrados o ceremoniales como ríos, lagos, árboles, montículos u otros, así mismo no se encontraron caminos que se utilicen para recorridos religiosos como procesiones o peregrinaciones católicas o ancestrales propias de la cultura Tarahumara.
Medicina tradicional:
Aunque en la localidad no existe ningún médico tradicional, la población acostumbra el uso de plantas medicinales para aliviar algunas enfermedades simples como; gripe, tos o diarreas, que son las enfermedades estacionales que más les aquejan. Estas plantas las siembran en sus domicilios o las consiguen en los alrededores y las usan básicamente en la elaboración de té, infusiones o unguento.
Estructura en la toma de decisiones:
En la localidad no cuentan con ninguna autoridad, aunque dependen del comisariado ejidal de Cruz de Piedra, el comisario de dicho ejido vive en la localidad de Casas Blancas. No tienen comisario de policía por lo que acuden directamente a la presidencia seccional de San Julián.
Trabajo comunitario:
No se registró la existencia de algún trabajo en pro de la localidad equiparado a tequios o faenas.
Relación con el río:

Es importante mencionar que, pese a estar ubicada en las cercanías del río este no se puede divisar desde ahí, ya que las casas se encuentran montaña arriba.

La gente tiene que desplazarse por caminos en pendientes para llegar al río.

La minera está construyendo un puente que cruza el río en las cercanías de la localidad para beneficio de estas y otras comunidades.

Localidad: Pie de la Cuesta (Las Palomas – El Río)

Iglesia Católica, Pie de la Cuesta



Características generales:

Localidad de 172 habitantes según el conteo del INEGI de 2010. Cuentan con energía eléctrica, sin embargo, pocos habitantes tienen refrigerador, televisión o algún aparato eléctrico.

No hay pavimentación en las calles, la mayoría de la población hace uso de letrinas y pocos cuentan con fosa séptica.

El combustible que más utilizan para cocinar es la leña y unos cuantos usan gas. Aunque en estos casos alternan su uso con la madera.

Los pobladores se hacen cargo de la basura de sus hogares ya que no hay servicio de recolección por lo que generalmente la queman.

El agua que se obtiene en la localidad es a través de manantiales a los que la población también llama ciénagas o veneros, en estos lugares construyen pequeños pozos en los que conectan mangueras con las que trasladan el agua a sus domicilios.

La población considera el abasto insuficiente, situación que se agrava en los meses de sequía que van de abril a junio y en la época invernal de noviembre a febrero, ya que el agua se congela en las mangueras y no llega a los domicilios.

Es importante mencionar que existe una percepción entre algunos habitantes acerca de la contaminación del agua del río y el desabasto de los manantiales por los trabajos que realiza la mina. Sin embargo, también se encontraron opiniones contrarias a dichos comentarios, particularmente de gente ligada a la minera a través de algún empleo, los cuales aseguran que la barrenación no está ligada a los manantiales y que ellos, al igual que muchos otros pobladores consumen lo que pescan del río ocasionalmente.

En esta localidad cuentan con educación primaria, tele secundaria y tele bachillerato, este último se incorporó hace tres años por lo que este año se graduará la primera generación de alumnos. Es incierto si los estudiantes se trasladaran a continuar su educación, en caso de hacerlo es probable que salgan a Parral o a Chihuahua.

Debido a que en esta localidad cuentan con mayor infraestructura de diversos niveles educativos, los niños y jóvenes de localidades aledañas como California, Casas Blancas y Las Papas acuden a esta localidad a cursar sus estudios.

Respecto a los servicios de salud cuentan con una clínica a la que acude la caravana estatal por lo menos una vez al mes, para dar atención a los enfermos o dejar medicamento para las personas que padecen hipertensión o diabetes.

La población sigue realizando actividades como la agricultura, sembrando principalmente maíz y ocasionalmente papa, chícharo, y calabaza para consumo familiar y avena para el ganado vacuno.

La ganadería es una actividad que algunos habitantes realizan a baja escala y sólo para consumo familiar o venta en la localidad o en las vecinas.

En la actualidad muchos hombres y mujeres que trabajan en la mina son jóvenes, ya que se dice que los trabajos que se desempeñan no pueden realizarlos adultos mayores por el esfuerzo físico que requieren, razón por lo que el campo queda a cargo de ellos.

La migración a otros lugares como Parral o Chihuahua es prácticamente nula ya que la mina les ofrece una opción laboral cercana y económicamente aceptable, por lo que mucha gente ha podido mejorar su calidad de vida.

Historia y etnia:

Los pobladores desconocen el origen de la localidad, pero comentan que se fundó con personas pertenecientes a la misma región hace 80 o 100 años aproximadamente.

Aunque en la localidad habitan algunas familias Tarahumaras, la localidad en su mayoría es mestiza y no realizan festividades o ceremonias tradicionales de este pueblo, para tal fin participan en las festividades que se realizan en localidades vecinas como Casas Blancas y California, aunque se comenta que desde hace tiempo también se han perdido muchas tradiciones en los pueblos vecinos.

Lengua:

Aunque se menciona que antes había algunos hablantes de Lengua Tarahumara, en la actualidad ya no se encuentran en la localidad, ya que migraron a otros lugares. A decir de la gente quienes la hablaban eran adultos mayores, comentando que ni siquiera los jóvenes de esas familias conocen la lengua.

Religión y tradiciones:

En la localidad son mayoritariamente católicos, aunque existe presencia mínima de otra religión (dos familias). Pie de la Cuesta es la única localidad que cuenta con una iglesia, por lo que la gente de las localidades aledañas asiste a misa una vez al mes, que es cuando llega el sacerdote de la localidad de Atascaderos.

Las celebraciones católicas que se realizan corresponden al sagrado corazón de Jesús, patrono al que está dedicada la iglesia, a la semana santa y la Virgen de Guadalupe. Respecto a las celebraciones de la Virgen es común que algunos visiten la localidad de San Julián a convivir en la celebración que organiza la mina.

No se registró la existencia de sitios sagrados o ceremoniales como ríos, lagos, árboles, montículos u otros, así mismo no se encontraron caminos que se utilicen para recorridos religiosos como procesiones o peregrinaciones católicas o ancestrales propias de la cultura Tarahumara.

Medicina tradicional:

No existen médicos tradicionales en la localidad y aunque la población comenta que no hay medicina tradicional manifiestan el uso de algunas plantas medicinales que obtienen de los alrededores y que utilizan para aliviar enfermedades como gripe, tos y diarrea, e incluso algunas enfermedades musculares. Las plantas las obtienen en el monte y algunas las tienen sembradas en macetas en sus jardines.

Estructura en la toma de decisiones:

La localidad cuenta con comisario ejidal y un comisario de policía, sin embargo, los dos habitan en Casas Blancas. La población comenta que, aunque son sus autoridades nunca lo ven ya que no son muy activos en el cargo, por lo que la población acude a realizar sus gestiones directamente con el presidente seccional en San Julián.

Trabajo comunitario:

No se registra la existencia de trabajo comunitario como tequios o faenas, las actividades de limpieza realizadas en la localidad casi siempre corresponden a las tareas que el programa Prospera impone como tareas a las mujeres beneficiarias del mismo.

Relación con el río:

Algunas casas de Pie de la Cuesta se encuentran a orillas del río, sin embargo, muchas otras están montaña arriba.

La gente no utiliza el agua del río para consumo doméstico.

La pesca no es una práctica tan usual, sin embargo, cuando llegan a hacerla lo que capturan es para consumo propio.

Los peces que llegan a capturar son muy pequeños y no están presentes todo el año.

Localidad: Casas Blancas (Las Juntas de Arroyo de la Soledad)



Río Turuachi, Casas Blancas

Nota aclaratoria: La localidad de las Juntas de Arroyo de la Soledad está registrada en los datos oficiales del INEGI, sin embargo, en campo se pudo constatar que en realidad dicho lugar es una casa que se encuentra dentro de Casas Blancas a un costado del arroyo de La Soledad (afluente del río Turuachi).

Características generales:

La localidad no cuenta con servicio de energía eléctrica. Algunos han optado por la adquisición de paneles solares, ya sea por cuenta propia o con apoyo del municipio mediante un programa en el que ellos aportaban la mitad del costo y el municipio la otra parte.

Hacen uso de letrinas y el combustible que más utilizan para cocinar y calentarse es la leña.

La mayoría de las viviendas están construidas de adobe y techos de lámina, algunas son de madera.

El agua que abastece a la localidad la obtienen de manantiales donde construyen pilas o pozos de donde conectan mangueras que trasladan a sus domicilios.

Aunque la localidad se encuentra ubicada a la orilla del Río Turuachi la población sólo ocupa el agua para dar de beber a los animales. Algunas personas comentaron que anteriormente se

utilizaba para lavar e incluso para nadar y bañarse, sin embargo, esto ya no se practica ya que se tiene la idea de que está contaminada. Algunas personas mencionaron que los niños han adquirido infecciones en la piel derivado de esto.

Respecto a la contaminación las opiniones son divididas, ya que algunos pobladores dicen que los ingenieros de la mina han realizado pruebas al agua y estas han arrojado buenos resultados, por lo que inclusive llegan a consumir el pescado que sacan del río ocasionalmente.

Para los servicios de educación acuden a la localidad de Pie de la Cuesta.

Para los temas de salud cuentan con una casa de salud, la cual es visitada por un doctor cada dos meses.

Una gran parte de la población se dedica a la agricultura y a la ganadería de autoconsumo. Se siembra maíz, calabaza y ocasionalmente papa, para los animales se siembra avena. No hay sistema de riego por lo que todo depende del temporal. Para fines agrícolas nunca han ocupado el agua de río.

Algunos hombres y mujeres de la localidad trabajan en la mina para diversas contratistas.

Historia y etnia:

La población desconoce cuándo se fundó la comunidad, pero por los datos obtenidos en las entrevistas se estima una existencia de entre 80 a 100 años. La población se considera Tarahumara, aunque reconoce que en la actualidad la mayoría de la población ya no habla la lengua, calculan que solamente seis personas ancianas la siguen utilizando
En esta localidad no se registra el uso de vestimenta tradicional Tarahumara.

Lengua:

Según las entrevistas hechas se estima que sólo seis habitantes hablan Tarahumara. La mayoría de la población lo entiende, pero no lo habla, sin embargo, es interesante notar que, pese a ello, se asumen como Tarahumaras.

Se cuenta con una escuela bilingüe en la comunidad. Según los entrevistados los padres de los niños que asisten ya no hablan Tarahumara y los estudiantes lo están aprendiendo.

Religión y tradiciones:

No se cuenta con iglesia o capilla en la localidad, sin embargo, llegan a celebrar el 12 de diciembre en honor a la Virgen de Guadalupe, algunos habitantes que desean acudir a escuchar misa se trasladan a la iglesia de Pie de la Cuesta.

Aunque esta localidad es considerada indígena e incluso cuenta con un gobernador indígena encargado de fomentar las tradiciones y costumbres Tarahumaras, pudimos constatar a través de las entrevistas, que llevan años sin realizar actividades propias de su cultura. Según el gobernador indígena en 2005 fue el último año que recibieron apoyo para realizar la danza de los matachines.

No se registró la existencia de sitios sagrados o ceremoniales como ríos, lagos, árboles, montículos u otros, así mismo no se registran caminos que se utilicen para recorridos religiosos como procesiones o peregrinaciones católicas o ancestrales propias de la cultura Tarahumara.

Para celebrar a la virgen de Guadalupe llegan a organizar matachines “aunque no se comparan a los que se realizaban cuando había apoyo”.

Medicina tradicional:

No se registró la existencia de médicos tradicionales ni del uso de medicina tradicional. Acuden a la casa de salud cuando hay médico disponible para atender alguna dolencia, de ser una emergencia se trasladan a San Julián, Guadalupe y Calvo o Parral.

Estructura en la toma de decisiones:

Cuentan con un comisario de policía que es el encargado de mantener el orden en la localidad, este resuelve asuntos menores que son generalmente problemas entre vecinos. Además, realiza algunas gestiones con la presidencia seccional o en el municipio.

Cuentan con comisario ejidal que ve los asuntos relacionados con las tierras y los ejidatarios pertenecientes al ejido Cruz de Piedra, esto incluye a Pie de la Cuesta y Las Papas. La misma persona que ocupa este cargo se desempeña como gobernador indígena. En entrevista con él, nos comentó que no desempeña ninguna función de fomento a prácticas culturales. Simplemente en años anteriores, aprovechaba la posición para gestionar recursos ante el municipio, cosa que ya no hace.

Se comentó que en la actualidad nadie quiere desempeñar los cargos de autoridad, puesto que no reciben ningún pago o apoyo por parte del municipio o la localidad y prefieren mantenerse al margen de los problemas de narcotráfico que aquejan a la región.

Trabajo comunitario:

No se registró la existencia de algún trabajo en beneficio comunitario a manera de tequios o faenas.

Relación con el río:

El agua del río no se utiliza para fines doméstico ni productivos.

Algunas personas consideran que el río está contaminado, aunque reconocen que nunca ha sido su fuente de agua, ya que prefieren consumirla de manantiales.

El comisario de policía entrevistado comentó que el agua no está contaminada e inclusive cuando puede pescar para autoconsumo.

Localidad: California

Casas, California



Características generales:

En la localidad no cuentan con energía eléctrica. Algunos tienen paneles solares.

La mayoría de sus viviendas están elaboradas con adobe, techos de lámina o teja y algunas casas tienen piso firme en al menos uno de sus cuartos.

El combustible que usan en sus casas es la leña y debido a que no hay servicio de recolección queman la basura.

Hacen uso de letrinas y algunos cuentan con fosas sépticas.

El abasto de agua lo obtienen trasladando mangueras de los aguajes o manantiales hacia sus domicilios y consideran que es agua limpia por su proveniencia.

<p>Tienen la percepción de que el agua del río está contaminada, ya que han notado que está sucia. Algunas mujeres temen que sus hijos se enfermen porque en algunas ocasiones se meten a bañar al río. Por esta misma razón tampoco utilizan el agua del río para lavar, práctica acostumbrada años atrás.</p> <p>En la localidad cuentan con una escuela primaria, por lo que los jóvenes deben trasladarse a pie a Pie de la Cuesta para cursar la tele secundaria o tele bachillerato.</p> <p>Para recibir atención médica se trasladan a Casas Blancas cuando vienen las caravanas, en caso de emergencia se dirigen a San Julián o a Parral.</p>
<p>Historia y etnia:</p>
<p>La población desconoce la fecha de fundación de su localidad. No obstante, esto, comentan que los fundadores eran originarios de San Julián y Chinatú. La mayoría de la población se asume como Tarahumara, aunque muchos de ellos ya no hablan la lengua. Manifiestan que en su pueblo se realizaba el Yúmari, que es una ceremonia tradicional de petición o agradecimiento a Dios, sin embargo, esto es cada vez menos frecuente.</p> <p>Aunque es una localidad considerada como indígena no usan vestimenta tradicional. Se identifican como Tarahumaras.</p>
<p>Lengua:</p>
<p>La población comenta que ya no se habla Tarahumara, aunque lo entienden. Argumentan que sus padres ya no se los enseñaron.</p>
<p>Religión y tradiciones:</p>
<p>No cuentan con iglesia o capilla, pero en ocasiones celebran a la Virgen de Guadalupe el 12 de diciembre.</p> <p>En ocasiones acuden a misa a la localidad de Pie de la Cuesta.</p> <p>En la actualidad son pocas las veces que realizan una ceremonia de petición o agradecimiento o de despedida para algún difunto a esta ceremonia se le conoce con el nombre de Yúmari. Se ofrecen alimentos típicos como el Tonare, que es carne de res o borrego cocido sin sal, tortillas a mano y Tesguino, bebida embriagante elaborada a base de maíz fermentado.</p>
<p>Medicina tradicional:</p>
<p>Se mencionó en una entrevista de la existencia de una partera, pero debido a su edad avanzada ya no ejerce su profesión. Las mujeres acuden a Parral cuando dan a luz.</p> <p>No se registró la existencia de medicina tradicional o el uso de plantas medicinales.</p>

Estructura en la toma de decisiones:
<p>Cuentan con una comisaría de policía que es la encargada de realizar gestiones para la mejora de la comunidad y de mantener el orden entre los habitantes. Los comisarios de policía trabajan de la mano con el presidente seccional.</p> <p>Aunque en la localidad se nombró a un gobernador indígena, lo cierto es que tiene muchos años que no desempeña su función, miembros de la comunidad mencionaron que ya no radica en la comunidad y no se hace cargo de gestiones ni de organizar actividades, festividades o tradiciones propias del pueblo Tarahumara. Es común que la gente no quiera representar un cargo debido a que no reciben remuneración y a los riesgos de la región.</p>
Trabajo comunitario:
<p>No se registró la existencia de trabajo comunitario en beneficio de la localidad que se pueda equiparar a la organización que se realiza en tequios o faenas.</p>
Relación con el río:
<p>No se utiliza para fines domésticos o económicos, aunque el ganado suelto toma agua de dicho cuerpo de agua.</p> <p>En algunas épocas del año, los jóvenes y niños de la localidad lo utilizan con fines recreativos, aunque muchas madres de familia no les parece la idea por la supuesta contaminación que presenta.</p>

En la evaluación de impacto social, igualmente se determinaron algunos escenarios y resultados de las encuestas en campo que hay que tomar en cuenta para las etapas siguientes:

4.6 Identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales del proyecto y de sus correspondientes medidas de prevención, mitigación o compensación y plan de gestión social

Se identificaron 45 posibles impactos sociales para el proyecto Presa de Agua, de los cuales: 12 son muy significativos en términos negativos y 4 positivos en dicha significancia social. 22 son significativos con connotaciones negativas y 1 más positivo.

Finalmente, hay 11 impactos negativos poco significativos y 0 positivos en esta categoría.

Posibles impactos y significancia social	
	<p>Hay 8 posibles impactos negativos muy significativos que requieren de información, atención, manejo, gestión o administración.</p> <p>Cambios en la calidad del agua, lo que podría afectar la pesca y el ecosistema.</p> <p>Percepción de contratación inequitativa y discriminatoria del personal.</p> <p>Que no se generen empleos o que los empleos para las personas locales sean limitados.</p> <p>Conflictos por falta de información fidedigna sobre el Proyecto y sus impactos.</p> <p>Sobredemanda de servicios de salud por los trabajadores externos.</p> <p>Se incrementan los factores de riesgo a la integridad física por la posible explosión o derrame de los materiales combustibles que serán almacenados para el funcionamiento de la presa (5,000 litros de diésel).</p> <p>Una vez que la presa se deje de usar por el término de la vida útil del proyecto, podrán quedar instalaciones y maquinaria abandonadas.</p> <p>Disminución o aumento excesivo del caudal en el río Turuachi a causa de la presa.</p> <p>Hay 4 impactos positivos muy significativos que requiere de una medida de ampliación para que los efectos positivos continúen.</p> <p>Disminuye la salida de personas que van a trabajar a otras localidades por lo que se pueden fortalecer las relaciones comunitarias.</p> <p>Oportunidad de empleos para las personas locales.</p> <p>Incentivos a la dinámica económica por la demanda de bienes y servicios.</p> <p>Mejores condiciones por acceso al trabajo, demanda de bienes y servicios y proyectos productivos alternativos</p>
	<p>Hay 21 posibles impactos negativos significativos que requieren de información, atención, manejo, gestión o administración.</p> <p>Cambios en la calidad del agua, lo que podría afectar la pesca y el ecosistema.</p> <p>Trato diferenciado y discriminatorio hacia la población indígena o grupos vulnerables.</p> <p>La utilización del proyecto con fines políticos o con intereses económicos puede generar enfrentamientos entre las comunidades.</p> <p>Aumento del riesgo de accidentes de tránsito durante la celebración de fiestas tradicionales.</p> <p>Generación de residuos y basura.</p> <p>Afectación de los caminos.</p> <p>Afectación al uso y aprovechamiento del agua como patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>El agua de la presa será utilizada para el consumo humano, trabajadores de la mina y zona habitacional, y para el proceso de extracción, lo que podría incrementar los residuos de jales y las aguas residuales.</p> <p>Afectación al uso y aprovechamiento del suelo como patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades indígenas.</p>

Posibles impactos y significancia social	
	<p>Incremento del consumo de alcohol y estupefacientes por la presencia de trabajadores externos y la derrama económica que se generará en la zona.</p> <p>Se incrementan los factores que pueden incidir en el aumento de accidentes de tránsito.</p> <p>Se incrementan los factores de riesgo a la integridad física por posibles accidentes ocurridos durante la preparación y construcción del sitio.</p> <p>Posible deterioro de patrimonio arqueológico.</p> <p>Desarraigo de costumbres o pérdida de tradiciones por la desconfianza de las comunidades para expresar sus elementos culturales e identitarios.</p> <p>Irrupción en fiestas, convivios locales o costumbres tradicionales.</p> <p>Se reducen empleos al dejar de trasladar el agua en pipas que se suplen con agua de la presa.</p> <p>Posible contaminación de suelo por infiltración de contaminantes.</p> <p>Abandono de obras temporales.</p> <p>Afectación de grupos vulnerables en La Unión.</p> <p>El mal uso de explosivos para la construcción de la presa puede ocasionar accidentes.</p> <p>Afectación al flujo de agua, para uso y aprovechamiento, como patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>Hay 1 impacto positivo que pueden requerir de una medida de ampliación para que sus efectos continúen:</p> <p>Mejora en carreteras y caminos en la zona.</p>
	<p>Hay 11 posibles impactos negativos poco significativos que tienen poco efecto real y requieren de una explicación hacia los interesados, además de algunas medidas de prevención.</p> <p>Afectación de terrenos por la ampliación de caminos.</p> <p>Modificación del uso del territorio derivado de la construcción de la presa.</p> <p>Cambios visuales en el entorno.</p> <p>Afectación al ecosistema como patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades indígenas por el impacto a la flora silvestre.</p> <p>Afectación al ecosistema como patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades indígenas por el impacto a la fauna silvestre.</p> <p>Afectación al ecosistema como patrimonio biocultural de los pueblos y comunidades indígenas por el impacto a la fauna voladora.</p> <p>Deterioro de la salud por contaminación auditiva por ruido de maquinaria, equipo y tránsito de vehículos.</p> <p>Deterioro de la salud por contaminación derivada de las emisiones a la atmósfera de maquinaria y equipo.</p> <p>Contaminación por emisiones a la atmósfera de vehículos y camiones.</p> <p>Desarraigo de costumbres o pérdida de tradiciones por la influencia de distintas visiones.</p> <p>Modificación de la concepción cultural del entorno natural por las afectaciones de los sonidos cotidianos.</p>

Posibles impactos y significancia social		
		Hay 0 posibles impactos positivos de baja significancia social que pueden requerir de una medida de ampliación para que sus efectos continúen o para que se perciban

4.7. DESARROLLO DE LA CONSULTA INDÍGENA

4.7.1. Etapa Previa de Acuerdos

Para esta etapa se levantó una notificación de inicio de consulta, misma que se selló por el Gobernador Indígena de la Región y autoridades tradicionales de los poblados: Casa Blanca, Rio California y Guadalupe y Calvo de Chihuahua.

El acta fue levantada por la UCPAST, Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, que es una unidad que corresponde dentro de la SEMARNAT como de auxilio para la Dirección General de Impacto Ambiental, que es la condicionó su propia autorización a la posible realización de la consulta indígena para la PAA.

Igualmente, se tuvo la participación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua y la anterior Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Previamente en fecha 28 de julio de 2018, se dio inicio a la asamblea de acuerdos previos en el centro comunitario de la Comunidad Pie de la Cuesta, donde se convocó a las demás comunidades, en esa sesión se aprobó el “Protocolo para la consulta a la comunidad indígena Rarámuri de Pie de la Cuesta, sobre la construcción y operación del proyecto de la presa de almacenamiento de agua San Julián”, los miembros ahí mismo indicaron que la sesión informativa sería el 8 de agosto siguiente.

A continuación, se transcribe el protocolo acordado:

4.7.1.2. Protocolo de consulta indígena previa, libre e informada sobre la presa de almacenamiento de agua

1. Introducción

(Información técnica del proyecto, datos de la evaluación de impacto social, antecedentes que dieron origen al proceso de consulta, criterios de identificación del sujeto de consulta)

Este Protocolo es un documento que contiene los acuerdos relacionados con la manera en la que se desarrollará la consulta indígena sobre la Presa de Almacenamiento de Agua. Cada uno de los acuerdos que aquí se señalan, se construyeron conjuntamente entre la autoridad responsable y la (s) comunidad (es) de _____. Este documento tienen carácter de obligatorio, los participantes manifiestan su compromiso para garantizar un proceso de consulta acorde a los estándares nacionales e internacionales más altos en la materia.

2. Marco jurídico de la consulta indígena

El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El derecho a la consulta garantiza a su vez el respeto de otros derechos humanos de las comunidades indígenas: el derecho a la libre determinación y autonomía, el derecho a la preservación de la cultura, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la salud, por mencionar solo algunos.

Además, la consulta respetará lo establecido en el artículo 2° de la misma Constitución Federal y el artículo 8° de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, de manera especial lo siguiente:

“ARTÍCULO 8°. Los pueblos indígenas, a través de sus comunidades, tienen derecho a ejercer su autonomía, entendida como la libre determinación para establecer sus formas de organización que les permitan vivir y desarrollarse libremente. La autonomía indígena no podrá ser restringida por autoridad o particular alguno, de conformidad con lo que establezca el marco jurídico del Estado.

En el ejercicio de su autonomía, los pueblos indígenas tienen derecho a:

VI. Dar su consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”

El derecho al consentimiento de los pueblos indígenas, está reglamentado en los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27 de la Ley de Derechos Indígenas del Estado de Chihuahua. Deberá garantizarse en todo momento, el cumplimiento de estas disposiciones y de las demás relativas a sus derechos humanos.

Por otro lado, los principales instrumentos jurídicos internacionales que reconocen este derecho, los cuales serán junto con lo ya señalado, el fundamento de esta consulta indígena son:

- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes o Convenio 169.
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Se observará además lo señalado en las recomendaciones 27/2016 “Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana” y la 23/2015 “Sobre el caso de vulneración al derecho a una consulta libre, previa e informada, en perjuicio de diversas comunidades indígenas” ambas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por lo que hace a las actuaciones de la empresa, se ajustarán a lo señalado en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

3. Principios de la consulta (desarrollar)

- Previa
- Libre
- Informada
- Buena fe
- Transparente
- Culturalmente adecuada
- Flexible
- Corresponsable

- Abierta
- Equitativa
- Con reconocimiento de la diversidad cultural

4. Objeto general de la consulta

Generar un espacio de diálogo para que la(s) comunidad(es) emita(n) su decisión respecto al consentimiento para la construcción y operación de la presa de almacenamiento y en su caso, alcanzar los acuerdos entre las partes vinculados al mismo.

5. Objetivos específicos de la consulta

- a) Informar a la(s) comunidad(es) de manera completa, clara y culturalmente adecuada los aspectos técnicos del proyecto, los posibles impactos ambientales y socioculturales previamente identificados y las medidas de mitigación y la propuesta inicial de beneficios compartidos.
- b) Analizar de manera conjunta los impactos que podría tener la construcción y operación de la presa de almacenamiento.
- c) Acordar conjuntamente los beneficios que las comunidades obtendrán por la construcción y operación del proyecto.
- d) Establecer las bases para dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos.

6. Participantes en la consulta

- Comunidades indígenas

Se consultará a la comunidad _____ a través de _____ (asamblea, autoridades representativas para la consulta, autoridades tradicionales, comité), según se decidió a través de _____, respetando el derecho de libre determinación y autonomía.

- Autoridad(es) responsable(s) del desarrollo de la consulta

Representada por _____, toda vez que es la encargada de otorgar el permiso susceptible de impactar los derechos e intereses de la(s) comunidad(es). (COEPI)

- Grupo técnico institucional

Responsable de brindar apoyo técnico, metodológico y sustantivo en relación a la planeación, diseño, operación y seguimiento de la consulta. Se constituyó el (agregar fecha) _____, por representantes de las siguientes instituciones: (SEMARNAT, CONAGUA, Gobierno del Estado, etc.).

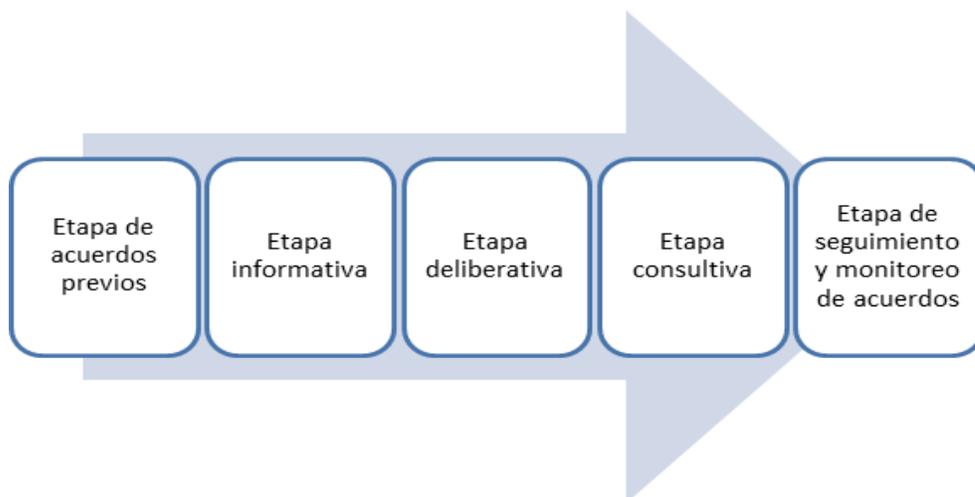
- Empresa

Es la responsable de la construcción y operación del proyecto. Las comunidades y las autoridades de manera conjunta determinaron que la empresa Minera Fresnillo S.A. de C.V. será la encargada de brindar la información relacionada al proyecto durante la etapa informativa y en cualquier otro momento que se requiera y cubrirá los gastos relacionados con la logística de las reuniones de consulta. (Agregar los acuerdos con COEPI y comunidades relativos al modo de participación de la empresa)

- Organismo de derechos humanos

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Chihuahua será la instancia que acompañará la consulta y observará que cumpla con los estándares nacionales e internacionales, se asegurará de que los mecanismos de interlocución sean efectivos y culturalmente adecuados y que los derechos humanos de las comunidades sean respetados durante todo el proceso.

7. Etapas de la consulta



No.	Etapa	Descripción	Consideraciones
1	Etapa de Acuerdos Previos	Se establecen las bases de manera conjunta para el adecuado desarrollo de la consulta, a partir del consenso de un protocolo que será firmado por las partes.	Se debe respetar el tiempo, el lugar y los mecanismos propios de las comunidades indígenas para la toma de decisiones.
2	Etapa Informativa	Es el momento para la entrega y sociabilización de la información relativa al proyecto, la cual incluye los aspectos técnicos, los posibles impactos sociales, culturales, a su salud, a su medio ambiente y, en general, a cualquiera de sus derechos, las medidas de mitigación correspondientes y la propuesta inicial de los beneficios compartidos. La preparación y presentación de la información es responsabilidad de la autoridad responsable.	<p>Se llevará a cabo un taller previo a la entrega de la información de la Presa de Almacenamiento, sobre los derechos de la población indígena, particularmente el derecho a la consulta con el fin de resolver cualquier duda que existiera respecto al proceso.</p> <p>La preparación y presentación de la información es responsabilidad de la autoridad responsable.</p> <p>La información se presentará a la(s) comunidad(es) bajo metodologías y mecanismos de comunicación con pertinencia cultural y lingüística que fomenten el análisis comunitario.</p> <p>La(s) comunidad(es) podrán solicitar información adicional en cualquier momento, así como brindar aquella que</p>

No.	Etapa	Descripción	Consideraciones
			consideren relevante que conozcan los demás participantes.
3	Etapa Deliberativa	Se refiere al periodo de tiempo para el análisis interno de la comunidad sobre la información recibida hasta el momento, con la finalidad de alcanzar una decisión colectiva respecto a la construcción y operación del proyecto.	El mecanismo que la(s) comunidad(es) ha(n) decidido utilizar para desarrollar esta etapa es _____, el cual será comunicado a la autoridad responsable a través de _____.
4	Etapa Consultiva	Es el proceso de diálogo entre las partes en el que se manifiesta la decisión de la comunidad respecto a la construcción y operación de la Presa de Almacenamiento, y en su caso se establecen de manera conjunta los acuerdos respecto a las medidas de mitigación, los beneficios compartidos, las bases para el seguimiento y el monitoreo de acuerdos. Los acuerdos deberán especificar la temporalidad para su cumplimiento, los responsables, modo de ejecución, así como cualquier otro aspecto que se considere relevante para garantizar su adecuado cumplimiento.	Los acuerdos deberán especificar la temporalidad para su cumplimiento, los responsables, modo de ejecución, así como cualquier otro aspecto que se considere relevante para garantizar su adecuado cumplimiento.
5	Etapa para el seguimiento y	Se realizará durante la vida útil del proyecto con la participación de la(s)	Las bases para la realización de esta etapa se definirán en la etapa consultiva y se establecerán en el acta de acuerdos de la misma, donde deberán definirse los

No.	Etapa	Descripción	Consideraciones
	monitoreo de acuerdos	comunidad(es), la empresa y la autoridad responsable.	mecanismos para su desarrollo, la temporalidad de cada actividad y los responsables.

8. Aspectos generales a considerar

- a) Las reuniones de consulta se llevarán a cabo en _____ .
- b) De manera inicial se considera la siguiente programación de reuniones de consulta, la cual considera _____ (fechas importantes de la comunidad como fiestas patronales):

Etapa de consulta	Tipo de reunión	Fecha	Hora

- c) El proceso de consulta en todas sus etapas contará con la participación de _____ (en principio un traductor del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas o su equivalente estatal) como traductor.
- d) A solicitud de la(s) comunidad(es), la convocatoria para las reuniones de consulta estarán a cargo de la autoridad responsable y se realizarán (establecer modo y tiempo de anticipación) _____.
- e) Las reuniones de consulta deberán documentarse a través de minutas o actas de acuerdos firmadas por las partes y serán el sustento legal de la consulta, listas de asistencia de todos los participantes, videograbación y material fotográfico. Cada una de las partes tendrá una copia de los documentos generados.
- f) Todos los acuerdos establecidos en las minutas o actas serán obligatorios para las partes.
- g) Los participantes se acreditarán de la siguiente forma: _____.
- h) La autoridad responsable en conjunto con la(s) comunidad(es) solicitan la participación de la empresa para la entrega de la información y aspectos logísticos para el desarrollo de las

reuniones de consulta. La participación de la empresa deberá apegarse en todo momento a los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos.

9. Aspectos de logística y presupuesto

a) La autoridad responsable, para el adecuado desarrollo de la consulta deberá garantizar que las reuniones cuenten con los siguientes aspectos:

- Mobiliario
- Sonido
- Papelería
- Alimentos
- Bebidas
- Instalación de fuentes de energía
- Equipo de cómputo
- Equipo de audio
- Equipo audiovisual
- Equipo de videgrabación
- Previsiones para las factores climáticos

b) Las partes acuerdan que los costos de los aspectos logísticos serán cubiertos por la empresa.

LOS PARTICIPANTES HOY REUNIDOS EN _____ A LAS
 _____ DEL DÍA _____, ESTAMOS DE ACUERDO EN LO
 ESTABLECIDO EN ESTE PROTOCOLO DE CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA
 SOBRE LA PRESA DE ALMACENAMIENTO DE AGUA Y NOS COMPROMETEMOS A SU
 CUMPLIMIENTO POR LO QUE FIRMAMOS A CONTINUACIÓN: -----

4.7.2. Etapa Informativa

En la etapa informativa se levantó un acta en fecha 8 de agosto de 2019 donde se dio constancia de los estudios sociales que se realizaron y determinaron que era importante consultar a las comunidades de indígenas de: Casas Blancas, California, y localidades mestizas: Pie de la Cuesta, Las Papas y la Unión.

Se informó que se llevaron a cabo tres talleres sobre derechos humanos que incluyeron los siguientes temas: i) derechos indígenas ii) derecho a la consulta previa, previa, libre e informada y su procedimiento, iii) fortalecimiento comunitario, lo anterior en fechas previas.

Cabe mencionar que en la sesión de acuerdos de la etapa informativa no acudieron gentes de la comunidad de “Las Papas”, desafortunadamente por el desplazamiento forzoso de actividades delictivas en la zona.

En esta misma asamblea, se informó que se acudió a la comunidad de “La Unión” para informarles el protocolo aprobado para esa comunidad y que aceptó el único representante de ellos, pues sólo habitan tres familias.

Se asentó en el acta que el 30 de julio de 2018, se llevó a cabo una reunión de trabajo entre los comités de la consulta conformados por los representantes de las comunidades Casas Blancas, Pie de la Cuesta y Río California, mediante la cual también se acordó que se tendría la sesión de etapa informativa el 8 de agosto.

La fase informativa tiene como objetivo que, en esta etapa de la consulta previa, libre e informada sobre la PAA, la unidad minera San Julián, presentara información sobre la razón, objeto del proyecto, descripción técnica y general del proyecto.

El orden del día fue el siguiente:

- a. Bienvenida
- b. Presentación de video “La minería y San Julián”.
- c. Presentación de video sobre “Importancia de la presa y su área de influencia”
- d. Presentación de diapositivas para la aclaración de dudas sobre la construcción de la presa.
- e. Presentación de video sobre “Beneficios Sociales Compartidos”.
- f. Presentación sobre “Impactos y Medidas de Mitigación”

g. Preguntas y respuestas

h. Firma

Al iniciar la asamblea se dio la bienvenida por parte de la unidad minera San Julián, también por la representante de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y un representante de la SEMARNAT. Acudieron y dieron su respaldo institucional al proceso las siguientes autoridades: Comisión Estatal de Derechos Humanos, como órgano garante que acudía a verificar que fueran respetados los derechos de las comunidades, igualmente la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas como observadores, adicionalmente participó el subgerente de geología y geo hidrología de CONAGUA, para contestar preguntas sobre la PAA. Esta última autoridad, con particular interés, ya que fue la que emitió la autorización inicial técnica, sobre esa obra.

Igualmente expuso el ingeniero de la empresa a cargo de la construcción de la PAA, los elementos técnicos que ya se citaron en la parte de arriba y se aclaró que **NO SE HA MOVIDO NINGUNA PIEDRA** sin el visto bueno de la comunidad.

La comunidad tuvo oportunidad de preguntas y respuestas en cada orden del día, algunos en días previos ya habían ido a conocer el lugar donde se construiría la presa y uno de ellos destacó que no era tan grande. Esto pues justamente había la inquietud que se podría reventar e inundar muchas comunidades.

Durante la presentación, hubo traductor en rarámuri, pues si bien todos hablaban español, se dejó constancia de que se hacía con buena fe y sin ocultar algo.

CONAGUA informó que la presa no provocaría que se seque el río ya que se debe cumplir con la liberación del caudal ecológico y que el agua se utilizará para la mina: no será retornada a la presa. Esto es importante porque en líneas atrás se había discutido si se debía consultar la mina, bueno, en el grupo resolvimos que no era necesario per se, sino ser claro que sería para la mina. Esto cumple con el requisito de una consulta informada, además por las razones expuestas en el capítulo anterior.

Sobre los beneficios, se comentaron las actividades de responsabilidad social que tiene la unidad y donde eran invitados a participar, la presa por sí misma, no tiene un beneficio colectivo.

Al terminar se acordó agendar una visita a los sitios para todos aquellos que tuvieran el interés, así como de reunirse nuevamente a una sesión deliberativa

4.7.3. Etapa Deliberativa

La etapa deliberativa tuvo lugar durante las 2 semanas siguientes para cada comunidad. Esa etapa es autónoma y se dejó a cada una de las comunidades que en autonomía y libertad de criterio puedan discutir lo que a sus intereses conviniera.

En la etapa deliberativa, hubo algunas inquietudes que las personas de las comunidades pudieron externar a la empresa, ya que además de este asunto se tiene una relación constante con esas comunidades derivado que hay acciones adicionales de relaciones comunitarias.

4.8. RESULTADOS

4.8.1. Etapa Consultiva

Pasada la etapa deliberativa, inició el proceso formal de consulta, en fecha 26 de agosto de 2019. El proceso fue el siguiente: primero se presentaron todos los integrantes de los comités de las comunidades, se presentó e hizo un resumen de los detalles técnicos de la PAA que fueron expuestos en la sesión informativa, se hizo referencia a los programas sociales de la empresa.

Posteriormente, la SEMARNAT informó que daría seguimiento a los acuerdos que llegara la empresa y las comunidades, igualmente que las personas que pudieran estar en desacuerdo informen sus razones. Acto seguido algunos miembros se manifestaron en contra, la empresa explicó y el representante de la Comisión Estatal de DDHH informó que su presencia era para asegurar que se diera información verídica.

La presencia de la CONAGUA, además, permitió que en algún momento destacaran que las autorizaciones y la seguridad de la presa había seguido una revisión minuciosa.

En el diálogo previo a la consulta, se preguntó si deseaban que la asamblea fuera en rarámuri o en castellano, siendo en castellano la votación por decisión de todos los presentes, si bien había un traductor disponible.

La autoridad de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas consultó si el video o la información presentada era suficiente, si había cuestionamientos o inquietudes que solventar y los asistentes mencionaron que todo estaba bien.

Se dio fe que, en los talleres, en la asamblea informativa como en el material que se entregó fue clara y les permitió consultarlo en sus respectivas comunidades.

En las intervenciones particularmente de la SEMARNAT y CONAGUA en la Asamblea de Acuerdos, insistieron en que la seguridad del proyecto está garantizada con las autorizaciones que le fueron otorgadas a la empresa por dichas dependencias. La presencia de estas autoridades fue concluyente para garantizar que la población tuviera certeza de la buena fe.

La autoridad que administrativamente tiene la fe pública fue el Juez de Ejecución de Penas con funciones del sistema tradicional y mixto por sistema y notario público por receptoría, del Distrito Judicial Mina, mismo que dio fe de la votación que se llevó a cabo indicando que fueron 57 votos a favor contra 18 en contra. Se tomó nota y dio fe el personal de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. También participó la Secretaría de Economía del Estado, como auxiliar y observadores.

Los acuerdos que se tomaron son:

- La asamblea consideró que la consulta se llevó a cabo en los tiempos acordados y previo a inicio de cualquier obra, es que recibieron información sobre sus derechos antes de iniciar la consulta, así como información clara y accesible sobre el proyecto, sus posibles impactos y medidas de mitigación y beneficios.
- Las comunidades están de acuerdo en que construya la presa porque:
 - no habrá impactos significativos al medio ambiente
 - no se generarán impactos a sus derechos,
 - se implementarán las medidas de mitigación relacionadas con los posibles impactos.
 - no implicado traslado de alguna comunidad de sus tierras que tradicionalmente ocupan y utilizan.

- no implica impactos significativos que ocasionen agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia; destrucción y contaminación al medio ambiente tradicional; desorganización social y comunitaria; impactos negativos sanitarios y nutricionales; y abuso o violencia.

- no afecta los usos y costumbres de ninguna de las comunidades consultadas.

En consecuencia, se dio fe que las comunidades rarámuri de las Comunidades de Pie de la Cuesta, Las Papas, La Unión, California y Casas Blancas manifiestan su consentimiento libre, previo e informado para la construcción y operación de la Presa. En cualquier momento las comunidades y las autoridades podrán solicitar información adicional y acudir a la autoridad responsable. Esto es congruente con lo que ha dicho la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en el sentido que todas las personas tienen derecho a la libre determinación.⁵⁴

Se acordó establecer un proceso de atención a quejas relacionadas con la construcción y operación de la presa para el caso de algún impacto no previsto o que las medidas de mitigación no sean suficientes o se modifique el proyecto de tal manera que

Adicionalmente, se acordaron otros beneficios para las comunidades:

- 72 captadores de agua pluvial para las comunidades involucradas. Esto pues en la zona se puede captar suficiente agua de lluvia para que una familia tenga suficiente agua para todo un año. El programa equivale a \$1,800,000.00 MXN.
- Se ofertarán oportunidades laborales para miembros de la comunidad durante la construcción de la presa.
- La empresa apoyará en mejorar el camino de las comunidades: Casas Blancas – California.
- Se prepara un proyecto de ingeniería básica y presentación para reubicación de escuelas de la comunidad de Pie de la Cuesta. Esto pues se externó en las asambleas la preocupación que ante una inundación o crecida del río podrían verse afectadas.
- Se buscará identificar fuentes de apoyo del fondo minero para inversión en obras en las comunidades consultadas.

⁵⁴ Consentimiento libre, previo e informado Un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades locales” disponible en la página: <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>

4.8.2. Etapa de Seguimiento y Monitoreo de Acuerdos.

En la misma asamblea de acuerdos, se conformó un comité de seguimiento a acuerdos integrado por 2 representantes de cada comunidad. Los integrantes de este comité quedaron a cargo de actuar de manera transparente, honesta, accesible, clara, completa y suficiente.

Los miembros del comité recibirán capacitación inicial y específicas, cuando se deban tratar elementos técnicos, la empresa deberá proveer los medios para hacer culturalmente adecuada la información.

Se deberá elaborar un reglamento que debe incluir por lo menos:

- Lineamientos y modalidades para ejecutar la etapa de seguimientos de acuerdos.
- Calendario de reuniones.
- Funciones de integrantes del comité de acuerdo a las responsabilidades.
- Informes periódicos elaborados por terceros expertos, sobre aspectos técnicos y ambientales (contaminación de agua, daños a la flora y fauna u otros recursos naturales).
- Informe sobre el seguimiento a acuerdos con las comunidades.

De manera específica se manifestó por parte de la empresa:

- Que su actuación para la realización de la consulta es de buena fe y con respeto a los DDHH, consistió en entregar información a las comunidades sobre características técnicas del proyecto, sus impactos, medidas de mitigación, beneficios y que resolvió las dudas que se le plantearon.
- Reconoce todos y cada uno de los acuerdos señalados en las actas. Los asume como obligatorios pues es de su conocimiento que el proceso consultivo se desarrolló en cumplimiento a obligaciones constitucionales y convencionales y en ejercicio al derecho de consulta y consentimiento previo libre e informado de las comunidades, por lo que se compromete a cumplirlos.
- Elaborará un plan de gestión social asociado a la PAA en conjunto con comunidades.
- Actuará en todo momento siguiendo los principios rectores de empresas y derechos humanos de las Naciones Unidas
- Garantizará medidas de mitigación a fin de que se evite contaminar el agua y cualquier otro recurso natural de las comunidades

- Informará de manera periódica sobre el cumplimiento de los acuerdos asumidos, así como entregar copias de las actas suscritas.

En fecha 26 de agosto se tuvo sesión del comité de seguimiento de acuerdo, en el que se indicó que el compromiso de captación pluvial en las comunidades de Pie de la Cuesta, Casas Blancas, Rio California, Las Papas y la Unión.

En el caso de oportunidades laborales, se indicó que la empresa contratista de la PAA, ha contratado a personas aledañas de la comunidad y se presentó una lista de personas beneficiadas.

El camino de la comunidad Pie de las Cuestas – Rio California que fue parte de los acuerdos, se tuvo por presentado que se iniciaron los trabajos de topografía para rehabilitar ambas comunidades, en una longitud 7.4 kilómetros, así como colocación de relleno de 400 mts.

Igualmente se informó que uno de los tramos siguientes se complicaba por la necesidad de tener que pasar por una propiedad privada.

Sobre el tema de la reubicación de las escuelas de la comunidad de Pie de la Cuesta, se informó que se buscarán recursos del “fondo minero”, sin embargo, para poder cumplimentar el expediente, se requiere un nuevo terreno debidamente adquirido. Esto requerirá más tiempo. Ante este inconveniente se aceptó por el comité reforzar las condiciones de seguridad por las crecidas del Río Turuachi, lo que se verá como parte de los trabajos que está realizando la empresa para mejorar el camino.

Así las cosas, a la fecha se tienen las conversaciones del seguimiento a los acuerdos de la consulta y la PAA quedó debidamente terminada.

5. CONCLUSIONES

Con base al fundamento teórico y los hechos expuestos anteriormente se concluye que la consulta efectuada para la construcción de la PAA para la mina San Julián cumple con estándares internacionales y con los principios de buena fe, culturalmente adecuada, informada y previa conforme se explica a continuación:

Por lo que respecta al parámetro de ser consulta previa, libre e informada, estimo que se cumplió a cabalidad ya que a la fecha en que se realizó la consulta indígena no había alguna

autorización en firma por la autoridad ni se había movido si quiera alguna piedra para la construcción de la PAA para la mina de San Julián.

Adicionalmente se cumple lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido que la consulta debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

También se puede advertir que la finalidad perseguida con dicho requisito (previo), es que se conceda a los pueblos indígenas un tiempo adecuado para la discusión interna respecto al proyecto sometido a consulta, para que éstos puedan brindar una adecuada respuesta al Estado.

Se tiene que la condicionante contenida en el oficio de la SEMARNAT que detonó la posibilidad de que se realizara una consulta indígena no surte efectos a favor del promovente, sino hasta que todas las condicionantes hayan sido satisfechas, entre estas, la confirmación de las autoridades estatales de si había presencia indígena y si se requería la elaboración de una.

Una visión muy radical, podría argumentar que no hubiera sido posible emitir el oficio con la condicionante por el mero hecho de tratarse ya de un documento administrativo susceptible de generar afectaciones a una comunidad, sin embargo, una postura así no sería atendible por imposibilidad práctica ya que, por un lado, presupone que la autoridad ambiental otorgaría el permiso solicitado lo cual requiere muchos elementos técnicos.

Además, se tiene que aún queda el examen de saber si se trata de un territorio indígena, potestad que corresponde a las entidades federativas actualmente. Es decir, en el contexto del CO169 tenemos que la consulta se realiza por el Estado mexicano, en principio sería el gobierno federal, pero el artículo 2 constitucional, faculta a las entidades federativas definir conforme a criterios etnolingüísticas si existen comunidades indígenas en sus territorios.

En el caso como se vio, tanto los Gobiernos de Chihuahua como de Durango informaron si existían comunidades en sus territorios que pudiera verse afectadas por la autorización concedida y condicionada a la mina San Julián.

Así pues, se sostiene el criterio de ser previa, conforme al caso que se expone pues la SEMARNAT no podría conforme a sus facultades, requerir su ejecución o no, sino es que una autoridad estatal le informara que en la zona existen comunidades indígenas que deben ser consultadas.

Cabe hacer la precisión, de que la consulta al final de cuentas se realizó en las comunidades anteriormente indicadas con la finalidad de obtener el consentimiento libre e informado de esa comunidad para la construcción y operación de la presa de almacenamiento de agua.

Pues bien, el carácter de “previo” de una consulta se cumplió cuando ésta se realiza durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión para la construcción de una presa de almacenamiento de aguas, podría llevarse a cabo ese procedimiento de consulta, de forma simultánea con las primeras etapas del proyecto, pues la acepción “durante”, según la Real Academia de la Lengua Española “*Denota simultaneidad*”.⁵⁵

En concordancia con lo anterior, siguiendo los parámetros previamente citados, se estima que la consulta a las comunidades donde tiene impacto el proyecto tuvo el carácter previo ya que se realizó con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución del PAA sometido a consulta (como lo requiere la Corte Interamericana de los Derechos Humanos).

Además, previo a la consulta, se realizó un protocolo de consulta de acuerdo con las comunidades, mismo que se transcribió anteriormente

Se tuvo que la consulta además fue informada porque se explicó a las comunidades todos los aspectos técnicos, se dio la oportunidad para que pudieran deliberar de manera propia, de buena fe pues siempre las comunidades estuvieron acompañadas por autoridades formales que cuidaron se les entregara la información correcta, también hubo traductor rarámuri y autoridades tradicionales.

Se siguieron todas las etapas de la consulta: etapa de acuerdos, etapa informativa, etapa deliberativa, etapa consultiva y etapa de seguimiento y monitoreo de acuerdos.

Cada etapa cumplió con los más altos estándares reconocidos en el derecho internacional:

No.	Etapas	Descripción	Consideraciones
1	Etapas de Acuerdos Previos	Se establecieron las bases de manera conjunta para el adecuado desarrollo de la consulta, a partir del consenso de un protocolo que se firmó por las partes.	Se respetó el tiempo, el lugar y los mecanismos propios de las comunidades indígenas para la toma de decisiones.

⁵⁵ Página de la Real Academia Española www.rae.es

No.	Etapa	Descripción	Consideraciones
2	Etapa Informativa	<p>Se entregó y sociabilizó la información relativa al proyecto, la cual incluyó los aspectos técnicos, los posibles impactos sociales, culturales, a su salud, a su medio ambiente y, en general, a cualquiera de sus derechos, las medidas de mitigación correspondientes y la propuesta inicial de los beneficios compartidos. La preparación y presentación de la información fue responsabilidad de la autoridad responsable.</p>	<p>Se llevó a cabo un taller previo a la entrega de la información de la PAA, sobre los derechos de la población indígena, particularmente el derecho a la consulta con el fin de resolver cualquier duda que existiera respecto al proceso.</p> <p>La preparación y presentación de la información fue responsabilidad de la autoridad responsable.</p> <p>La información se presentó a la(s) comunidad(es) bajo metodologías y mecanismos de comunicación con pertinencia cultural y lingüística que fomentaron el análisis comunitario.</p> <p>La(s) comunidad(es) solicitaron información adicional y se brindó aquella que consideraron relevante que conozcan los demás participantes.</p>
3	Etapa Deliberativa	<p>Se refiere al periodo de tiempo para el análisis interno de la comunidad sobre la información recibida hasta el momento, con la finalidad de alcanzar una decisión colectiva</p>	<p>El mecanismo que la(s) comunidad(es) ha(n) utilizaron se dejó a su libre albedrío, simplemente les pedimos acudieran a la etapa consultiva.</p>

No.	Etapa	Descripción	Consideraciones
		respecto a la construcción y operación del proyecto.	
4	Etapa Consultiva	Es el proceso de diálogo entre las partes en el que se manifestó la decisión de la comunidad respecto a la construcción y operación de la PAA, y en su caso se establecieron de manera conjunta los acuerdos respecto a las medidas de mitigación, los beneficios compartidos, las bases para el seguimiento y el monitoreo de acuerdos. Los acuerdos tienen la temporalidad para su cumplimiento, los responsables, modo de ejecución, así como cualquier otro aspecto que se considere relevante para garantizar su adecuado cumplimiento.	Se hicieron acuerdos y de beneficios para las comunidades, que junto con la votación se convirtieron en vinculantes.
5	Etapa para el seguimiento y monitoreo de acuerdos	Se realizan durante la vida útil del proyecto con la participación de la(s) comunidad(es), la empresa y la autoridad responsable.	Las bases para la realización de esta etapa se definieron en la etapa consultiva y se establecieron en el acta de acuerdos de la misma.

Todas las reuniones fueron documentadas y se dejaron copias para las partes, que sirven de sustento legal para las partes, listas de asistencia de todos los participantes, videograbación y material fotográfico. Cada una de las partes tendrá una copia de los documentos generados.

Todos los acuerdos establecidos en las minutas o actas serán obligatorios para las partes.

Tenemos que la consulta presentó problemas de logística y presupuesto que retrasó el inicio de la consulta pues al iniciar el ejercicio hay detalles en esos rubros que solventar: mobiliario, sonido, papelería, alimentos, bebidas, instalación de fuentes de energía, equipo de cómputo, equipo de audio, equipo audiovisual o equipo de videograbación, hospedaje, traslados, provisiones para los factores climáticos, el traductor y todo esto considerando que el lugar de las comunidades y de la obra es en una zona alejada.

A pesar de lo anterior, el carácter de informada se cumplió a cabalidad, porque a las comunidades se les invitó al sitio donde se construiría la PAA, y durante la etapa informativa de la consulta hubo una exposición por parte de la Comisión Nacional del Agua, de la SEMARNAT y de la Comisión Estatal de Pueblos Indígenas así como de su parte Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, donde se les informaron a las comunidades, sus derechos y los detalles técnicos de la presa, igualmente, la empresa contestó todo tipo de cuestionamientos que le fueron realizados. Para rematar, siempre estuvo presente un traductor rarámuri.

El protocolo de consulta fue aprobado por unanimidad y da constancia de que se realizó con carácter previo. Además, independiente a la fecha en que se realizó la consulta previa se tiene que las comunidades desarrollaron varias sesiones de trabajo y se expusieron las partes técnicas de la obra ante las comunidades.

Estimo que conforme a lo expuesto anteriormente se llevaron a cabo procedimientos apropiados; culturalmente pertinentes con las comunidades con información culturalmente apropiada, accesible, clara y completa acerca de los beneficios, impactos, y posibles riesgos derivados de dicha construcción y operación; y con la finalidad de llegar al consentimiento.

Ahora bien, por lo que respecta a que la consulta a los pueblos indígenas debe realizarse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, se estima que también se cumplió con dicha exigencia.

Esto es así, en virtud de que fueron las instancias representativas de la comunidad indígena, quienes autorizaron la forma en que se realizaría la consulta. En ese tenor, de la relatoría del proceso de consulta previa, se advierte que efectivamente se llevó a cabo en la forma que se aceptó en el protocolo de referencia.

El elemento de consulta informada fue evidente porque hay evidencia de que se proporcionó información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto sometido a consulta a la comunidad indígena antes de emitir algún pronunciamiento al respecto.

Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten de forma voluntaria el plan de desarrollo propuesto. Ahora, dicho requisito sí cumplió con dicho parámetro, lo que se explica a continuación. Los actores de la consulta establecieron en el multicitado protocolo de consulta, una fase informativa, en los términos precisados en el protocolo de referencia y se siguieron todas las etapas.

En mérito lo anterior, es evidente que las comunidades sujetas a impactarse por la construcción de la PAA recibieron información suficiente sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, así como de distintos temas que solicitaron, con lo que se cumple el elemento de información.

A más abundamiento, se estima que la consulta de la PAA para la unidad minera San Julián se efectuó de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo. Sobre el tema, se debe explicar que el principio de buena fe está vinculado a la certeza que uno tiene respecto a la veracidad o a lo correcto de algo, requiere cooperación y honestidad entre las partes que intervienen en un acuerdo de voluntades.

Transportado dicho principio al procedimiento de consulta implica que se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos.

Por su parte el “llegar a un acuerdo” implica que el proyecto no debe ser ejecutado de manera imperativa, sino que se requiere de la aprobación de los sujetos de consulta (*otorgamiento de su consentimiento y voluntad sin coacción*), pues la obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Ahora, como se adelantó, la consulta sí fue efectuada de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo, pues como ha quedado evidenciado, desde un principio se dio intervención a la comunidad afectada por la obra a consultar, quien de manera coordinada con las autoridades responsables de la consulta y el promovente del proyecto de construcción de PAA, las bases en que

se habría de efectuar la consulta, a través del protocolo de consulta multicitado. Y finalmente, sí se llegaron a acuerdos.

Se afirma que la consulta previa fue de buena fe, pues no se advierte que los ahí asistentes hayan acudido bajo coerción o fuerza alguna externa ajena a su voluntad. Luego, como quedó explicado, en la fase informativa se les proporcionó toda la información requerida por la comunidad indígena.

En adición a lo anterior, no existe ningún indicio que haga dudar de la veracidad o lo correcto de la información proporcionada; asimismo, en la fase deliberativa la comunidad consultada, en un diálogo interno analizó la información y solicitaron más datos informativos y deliberaron de manera libre; finalmente, ya en la fase consultiva, las instancias representativas de la comunidad indígena de manera libre, voluntaria y sin coerción (pues no existe prueba en contrario), realizaron diversos acuerdos tanto con las autoridades responsables, como con la empresa encargada del proyecto, y seguidamente aprobaron de manera consensada, si bien que esté por demás aclarar, que consensar no implica que necesariamente sea por unanimidad.

Bajo esta tesitura, es inconcuso que se cumplieron con todos y cada uno de los parámetros que deben reunirse en una consulta realizada a los pueblos indígenas, mismos que fueron establecidos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la pluricitada tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.); así como en la Convención 169 de la OIT.

En esas condiciones, es dable concluir que la consulta fue culturalmente adecuada, tal y como se encuentra mandado por la legislación actual y los estándares internacionales.

6. RECOMENDACIONES

En este apartado me permito recomendar al Estado mexicano que emita una legislación pronto que permita que las comunidades y pueblos indígenas ejerzan su derecho a una consulta previa, libre e informada emitiendo para estos efectos una ley general en la materia que:

- a) Concilie el interés de desarrollar proyectos de inversión pública y privada conforme a los principios internacionales que ésta debe cumplir, dentro de un marco de seguridad y certidumbre a la inversión.
- b) Certeza jurídica para garantizar que la consulta indígena no se constituya en un derecho de veto.

- c) Se regule que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, esto para evitar un sin número de leyes estatales y municipales que pudieran otorgar menos beneficios a los pueblos y comunidades indígenas.
- d) Que cuando se llegue a acuerdos sean vinculantes para todas las partes.
- e) Que el derecho a la consulta se materialice cuando el acto o autorizaciones puedan impactar significativamente al pueblo o comunidad indígena y afroamericana en sus condiciones de vida y entorno. La afectación directa debe ser en forma diferenciada (distinto a los impactos de la sociedad en general) para que se ordene iniciar la consulta.
- f) Se considere que ya la SCJN ha emitido precedentes donde diferencia la existencia de un daño inminente e irreparable.
- g) Ciertamente, debe quedar claro en qué casos los pueblos y comunidades indígenas deben consentir y para tal efecto, debe ser conforme lo ha indicado la SCJN y el mismo Convenio 169 de la OIT.
- h) Registro exhaustivo en el que se reconoce por parte del Estado (de manera previa a la consulta) el territorio que es habitado por los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas.
- i) Participación idónea y oportuna de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas (considerando su lengua, usos y costumbres, y representatividad).
- j) Transparencia en la información.
- k) Carácter de prueba plena para video grabaciones y otras pruebas.
- l) Garantías para el cumplimiento forzoso de los acuerdos a los que lleguen las partes (limitando malas prácticas como el aplazamiento de toma de decisiones, cambio de representatividad para anular acuerdos previos, etc.
- m) Autoridad única facultada que lleva a cabo el procedimiento: INPI, en coadyuvancia con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- n) Establecimiento en la ley de las etapas y plazos de la consulta.
- o) Medios de impugnación.
- p) Definitividad de la consulta al alcanzar un acuerdo o una vez concluida la etapa judicial de impugnación, en su caso (cosa juzgada).

Lo anterior permitirá que como país avancemos en el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y a su vez, dará certeza tanto al Gobierno como a los particulares que buscan desarrollar proyectos de inversión.

Atentamente,

Christopher Avila Mier

7. BIBLIOGRAFÍA

1. FRESNILLO PLC. (2021). <http://www.fresnilloplc.com/what-we-do/mines-in-operation/san-julian-phase-i-and-ii/>. 19 de enero de 2021, de Fresnillo PLC Sitio web: <http://www.fresnilloplc.com/what-we-do/mines-in-operation/san-julian-phase-i-and-ii/>
2. GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. (29 de abril de 2019). Cumple Gobierno del Estado sentencia de la Suprema Corte que la pasada administración no acató. 19 de enero de 2021, de Gobierno del Estado de Chihuahua Sitio web: <http://www.chihuahua.gob.mx/contenidos/cumple-gobierno-del-estado-sentencia-de-la-suprema-corte-que-la-pasada-administracion-no>
3. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, pp. 8-9. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
4. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76va Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión, p. 25/12 - 25/14, consultado en Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, *Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, p. 148.*
5. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 5-6, consultado en Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, *Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países**

- Independientes A los 25 años de su adopción*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, p. 143.
6. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, consultable en Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino, *Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, p. 260-261
 7. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Recomendación General No. 27/2016. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana. México, 11 de julio de 2016. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf
 8. INSTITUTO NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS. (2017). Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015. 19 de enero de 2021, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128>
 9. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2010). Censo de Población y Vivienda. 19 de enero de 2021, INEGI Sitio Web: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
 10. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2015). Encuesta intercensal. 19 de enero de 2021, INEGI Sitio Sitio Web: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
 11. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”. 19 de enero de 2021, de SRE Sitio web: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=1278&depositario=D

12. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2003). Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales em Países Independientes. 19 de enero de 2021, de Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/30118/Convenio169.pdf>
13. Marco Antonio Huaco Palomino, *Los Trabajos Preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígena y Tribales en Países Independientes A los 25 años de su adopción*, Ed. Konrad Adenauer Stiftung, Perú, 2015, pp. 525-526.
14. INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. (21 de julio de 2019). Cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, asignatura pendiente del Gobierno de México: Regino Montes. 21 de enero de 2021, de INPI Sitio web: <https://www.gob.mx/inpi/prensa/cumplimiento-de-los-acuerdos-de-san-andres-asignatura-pendiente-del-gobierno-de-mexico-regino-montes-209744?idiom=es>
15. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. (2013). Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. 6 de diciembre de 2019, de Secretaría de Marina Sitio web: http://www.semar.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf
16. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986.
17. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Controversia Constitucional 32/2012. “Comunidad indígena de Cherán en Michoacán tiene el DH a ser consultado a través de sus representantes y debe respetarse de buena fe y mediante procedimientos apropiados”. <https://www2.scjn.gob.mx/AsuntosRelevantes/pagina/SeguimientoAsuntosRelevantesPub.aspx?ID=138752&SeguimientoID=593&CAP=>
18. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (28 de septiembre de 2012). RECOMENDACIÓN No. 56/2012 . 19 de enero de 2020, de CNDH Sitio web: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2012/REC_2012_056.pdf

19. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (28 de septiembre de 2012). RECOMENDACIÓN No. 23/2015 . 28 de julio de 2015, de CNDH Sitio web: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_023.pdf
20. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (11 de julio de 2016). RECOMENDACIÓN No. 27/2016 . 19 de enero de 2020, de CNDH Sitio web: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_027.pdf
21. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. (27 de febrero de 2018). RECOMENDACIÓN No. 3/2018 . 19 de enero de 2020, de CNDH Sitio web: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_003.pdf
22. Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172Corte IDH. Sitio web: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
23. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO. (1969). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. 18 octubre 2020, de NACIONES UNIDAS Sitio web: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
24. JAMES ANAYA. (2013). Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. 29 de octubre de 2020, de NACIONES UNIDAS, Consejo de Derechos Humanos Sitio web: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10177.pdf>
25. JAMES ANAYA. (2014). La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú, en relación con las industrias extractivas. 20 enero 2020, de NACIONES UNIDAS, Consejo de Derechos Humanos Sitio web: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/072/49/PDF/G1407249.pdf?OpenElement>
26. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Observación General No. 23, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 27 - Derecho de las minorías, 50° período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 183 (1994) Sitio web: <http://hria.equalit.ie/pdf/es/5/OG%2023%20%20Los%20derechos%20de%20las%20minorias%20%20ES.pdf>

27. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. A/RES/59/174 - Resolución aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 2004 sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/59/500)]. 59/174. Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo Quincuagésimo noveno período de sesiones. Tema 102 del programa. Sitio Web : <https://undocs.org/es/A/59/PV.74>
28. MANUAL PARA LOS MANDANTES TRIPARTITOS DE LA OIT. Comprender el Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989. (Núm. 169). Disponible en: http://www.servindi.org/pdf/Manual_C169_2013.pdf
29. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre del 2007 (ONU, 2007) Sitio web: https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
30. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS artículos 1, 2 y 133. Disponible en el Sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
31. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Etnografía del pueblo tarahumara (rarámuri), 19 de abril de 2017 <https://www.gob.mx/cdi/articulos/etnografia-del-pueblo-tarahumara-raramuri?idiom=es.consulta> realizada el 17 de marzo de 2018.
32. OXFAM. (2010). 32. Guía del Consentimiento Libre, Previo e Informado. 13 abril 2021, de OXFAM Sitio web: http://www.bibliotecavirtualrs.com/wp-content/uploads/2011/09/guia_sobre_el_consentimiento_libre_previo_e_informado.pdf
33. ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACION Y LA AGRICULTURA. (2016). 33. Consentimiento libre, previo e informado Un derecho de los Pueblos Indígenas y una buena práctica para las comunidades locales. 20 de octubre 2020, de FAO Sitio web: <http://www.fao.org/3/a-i6190s.pdf>