

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo

Anavel Monterrubio



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 167

Abril de 2014

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS



**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Organización Interna

Rafael Aréstegui Ruiz
Director General

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Opinión Pública

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Julio César Moguel Viveros
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
Coordinador Técnica

Lucero Ramírez León
Coordinadora de Vinculación y Difusión

Mario Aguirre Mazón
Efrén Arellano Trejo
Roberto Aschentrupp Toledo
Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Benjamín Herrejón Fraga
Rafael López Vega
Julio César Moguel Viveros
Anavel Monterrubio Redonda
Salvador Moreno Pérez
Arón Baca Nakakawa
Yuriria Orozco Martínez
Edgardo J. Valencia Fontes
Investigadores

Luis Ángel Bellota
Elizabeth Cabrera Robles
Natalia Hernández Guerrero
Trinidad Otilia Moreno Becerra
Karen Nallely Tenorio Colón
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Claudia Ayala Sánchez
Corrección de estilo

Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo

Anavel Monterrubio
06 de mayo de 2014

Introducción

El derecho a la consulta está relacionado con la libre determinación, en la medida que tiene como premisa el derecho y la capacidad individual y comunitaria, de los pueblos y comunidades de indígenas, para decidir con libertad, previa y debidamente informados, sobre asuntos de carácter privado o público y de interés comunitario, social y comunal, para conseguir su desarrollo económico, humano, político, social y cultural. En razón de lo cual, es una prerrogativa enmarcada en la relación de derechos que constituyen el derecho al desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.

En tal sentido, es un proceso regulado por el derecho internacional y vinculatorio para el gobierno mexicano. De ahí la relevancia de la revisión del marco legislativo mexicano que regula este proceso para, con ello, identificar algunos elementos que permitan visualizar los alcances y limitaciones jurídicas para el ejercicio de este derecho.

Para tal efecto, se toma como base tres cuestiones principales que integran el proceso de consulta: el objeto, los responsables y las características y principios que lo configuran; y como punto de referencia el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo; y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a partir de lo cual se revisa, del marco jurídico interno, en el ámbito federal, el artículo dos constitucional, la Ley de Planeación y la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y, en el ámbito local, las 25 leyes de las diferentes entidades federativas que consideran la consulta como un derecho.

En la última parte, se presenta una sistematización de la problemática que presenta los pueblos indígenas en relación con el derecho a la consulta, así como algunas consideraciones que, desde estos pueblos, son necesarias para el ejercicio del mismo.

1. La consulta como un derecho de los pueblos y comunidades indígenas

Tanto el artículo dos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el Convenio 169 especifican que los pueblos indígenas son todos los descendientes de las poblaciones que habitaban el país o una región geográfica que actualmente pertenece al país donde se asentaron en la época de la Conquista, la colonización o del establecimiento de las fronteras actuales de dicho país y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con esta definición, se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho (de derecho colectivo como pueblo indígena), es decir, como pueblos con plena capacidad para ejercer su derecho a la libre determinación. Sin embargo, el reconocimiento de la libertad de los pueblos indígenas para decidir su futuro, no tiene ninguna validez si las decisiones esenciales que afectan a sus tierras y territorios y su sustento material, cultural y espiritual se toman en esferas ajenas, sin contar con su participación¹.

Al respecto, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) propone que para garantizar que las intervenciones públicas y privadas que impacten sus formas de vida y desarrollo sean realmente compatibles con los derechos de los pueblos indígenas, es prioritario reconocer el derecho de los pueblos a determinar y a elaborar prioridades y estrategias en lo que atañe al proceso de su propio desarrollo, así como reconocer el derecho de los pueblos indígenas a participar a través del proceso de consulta y el consentimiento libre, previo e informado en la definición de todo los proyecto de desarrollo susceptible de llegar a tener un impacto en sus intereses y derechos.

En este sentido, el derecho a la consulta implica respetar “el derecho de los pueblos indígenas a ser pueblos” y no sólo sujetos de atención, y reconocerlos como los actores más competentes y únicos legitimados para tomar decisiones sobre su propio destino.

Estas decisiones se espera sean tomadas mediante un proceso de consulta cuyo significado, de acuerdo con la OIT, “comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre [las] partes, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común o lograr el

¹ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*. ONU-DH México. 2011

consentimiento acerca de las medidas propuestas”². Se trata entonces de la construcción de un diálogo intercultural desde una posición de corresponsabilidad para garantizar la articulación entre desarrollo y respeto de los derechos humanos de los pueblos interesados.

En tal sentido, la consulta a los pueblos indígenas es un derecho que involucra el reconocimiento de principios relacionados con el goce efectivo de otros derechos aceptados universalmente: derecho a la libre determinación (y de los principios análogos de democracia y soberanía popular), a la igualdad, a la identidad cultural, al pluralismo, a la propiedad y respeto a su tierra, territorio y recursos naturales; y, transparencia y acceso a la información.

De esta forma, la consulta como derecho tiene una doble connotación: es un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas, estrechamente relacionado con su derecho a la libre determinación y, al mismo tiempo, un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional, como en el nacional. Es decir, tiene carácter de derecho procedimental en tanto que refiere un procedimiento técnico-metodológico para el establecimiento del diálogo y la validación de un proceso de toma de decisiones y es también un derecho sustantivo, en tanto que su objetivo último es proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En ambos sentidos, hacer efectivo el derecho a la consulta involucra un marco legislativo que lo garantice como parte del derecho al desarrollo de los pueblos interesados y que garantice también los principios que fundamentan el carácter intercultural del diálogo para la toma de decisiones.

Este diálogo intercultural enmarcado en los procesos de consulta y del consentimiento libre, previo e informado, se basa en tres condiciones esenciales: (a) que la consulta es un derecho reconocido en el ámbito internacional en favor de pueblos indígenas, que para el caso del gobierno mexicano, implica la obligatoriedad de garantizar su observancia en el ámbito nacional; (b) que la consulta está prevista para atender la

² ECUADOR-C169-2001. Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL). Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. OIT <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oitinformes/reclamaciones169/649-2001-rec169-ecuador-shuar.html> Se puede revisar también OIT- CEACR. Observación General 2011 sobre la obligación de consulta. Convenio 169 Pueblos Indígenas. <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/oit/oit-ceacr/725-2011-ceacr-obs-general-consulta.html>

palabra de los pueblos ante aquellas situaciones que impliquen una afectación a sus derechos e intereses como pueblos; y, (c) que la consulta implica construir un diálogo entre el Estado y los pueblos, con el objetivo de poner fin a la exclusión en la toma de decisiones³

Así, tanto el derecho a la consulta como al consentimiento libre, previo e informado requieren normas jurídicas, medidas administrativas y de un marco metodológico para crear una cultura de respeto y comprensión recíproca en las relaciones con los pueblos indígenas.

En cuanto al fundamento jurídico de la consulta, el derecho internacional reconoce el derecho de los pueblos indígenas a decidir su futuro y demanda que su participación sea un factor fundamental en cualquier decisión que afecte a sus derechos e intereses para lo cual, en el caso mexicano, el Estado, a través de sus tres poderes, y a todos los niveles, tiene la obligación de garantizar el ejercicio de este derecho. ¿Cuáles son los avances desde el ámbito legislativo? ¿Cuáles son los principales desafíos?

2. Marco legislativo de los derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo

En México, las bases regulatorias del derecho a la consulta se encuentran tanto en el derecho interno del Estado mexicano como en el derecho internacional.⁴

Desde el marco jurídico internacional, la consulta a los pueblos indígenas, como obligación y responsabilidad jurídica, se establece con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007 y la jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite mediante sus sentencias⁵. Al firmar estos instrumentos, y como lo establece el artículo 133 constitucional, el gobierno mexicano asume la consulta como

³ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación... Op. Cit*

⁴ Francisco López Bárcenas. 2013. *El derecho de los pueblos indígenas de México a la Consulta*. Servicios para una Educación Alternativa, A.C. Oaxaca, México. ducaoaxaca.org/images/EL-DERECHO-DE-LOS-PUEBLOS-INDIGENAS-DE-MEXICO-A-LA-CONSULTA.pdf

⁵ *Ibíd.*

un derecho de los pueblos indígenas en el contexto de los derechos a la autonomía y a la libre determinación.

Desde el marco jurídico nacional, el artículo 2 constitucional, en el apartado B, fracción IX, establece que, con la finalidad de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, el gobierno tiene la obligación de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

Al respecto, actualmente no existe una ley federal que regule el ejercicio y reclamo de este derecho. Lo que existe es la incorporación de éste en diferentes leyes, las principales son la Ley de Planeación y la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Respecto a las legislaciones locales, 25 entidades cuentan con leyes sobre los derechos indígenas, de las cuales 23 consideran, en diferente medida, la consulta como un derecho, una de ellas, San Luis Potosí, tiene una Ley específica sobre la consulta indígena.

2.1 Objeto, actores que intervienen y características de las consultas

Con base en el marco jurídico que lo regula, el concepto de consulta relaciona tres asuntos principales: el objeto de las consultas o la participación; los actores responsables de dichas consultas, y las características de las consultas.

EL OBJETO DE LA CONSULTA EN EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL

En cuanto del *objeto* de las consultas con los pueblos indígenas y tribales, el derecho internacional identifica dos tipos de proyectos que requieren su aplicación: los que están destinados concretamente a los pueblos indígenas; y los que afectan a esos pueblos, sin estar destinados directamente a ellos.

Al respecto, el Convenio 169 establece los siguientes aspectos a consultar:

- Medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (artículo 6, a)).

- La puesta en marcha o autorización de los programas de prospección o explotación de los recursos minerales o del subsuelo existentes en sus tierras (artículo 15, 2));
- En la enajenación de las tierras de los pueblos indígenas o la transmisión de sus derechos sobre estas tierras a personas extrañas a su comunidad (artículo 17, 2)); y
- Cuestiones específicas relacionadas con la educación (artículos 27, 3) y 28, 1)).

Así mismo, este mismo instrumento menciona que los pueblos tienen derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo (Art.7) y, de forma voluntaria, en programas de formación profesional de aplicación general.

En los casos de traslado y reubicación de esos pueblos, este deberá efectuarse con su consentimiento, libre y con pleno conocimiento de causa (Art. 16).

Con lo anterior queda claro que la consulta a los pueblos indígenas no se relaciona sólo con proyectos de desarrollo, sino con cuestiones más amplias de gestión de los asuntos públicos.

Por su parte, el Artículo 19 de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas especifica el deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas “antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten”.

Este documento circunscribe de forma más explícita la relación entre la consulta (como mecanismo) y el consentimiento libre, previo e informado (como finalidad) para ejercer su derecho a la participación en la toma de decisiones relacionadas con su desarrollo. En esta tesitura, de manera particular, dicha Declaración reconoce el derecho de los pueblos a ser consultados en los siguientes casos:

- En la situación en que puedan llegar a ser desplazados de sus tierras o territorios (Art. 10)
- En el caso de que puedan llegar a ser afectados en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (Art. 11)

- En la adopción de medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (Art. 15)
- En la definición de políticas encaminadas a proteger a los niños indígenas contra la explotación económica (Art. 17)
- En los casos en que sus tierras y territorios sufran cualquier tipo de afectación (Art. 28);
- En los casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (Art. 29)
- En los casos en los que sea necesario utilizar sus tierras y territorios para actividades militares (Art. 30)
- Con motivo de la aprobación de 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 (Art. 32)
- Para la adopción de medidas para facilitar la relación y cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros, así como con otros pueblos, a través de las fronteras (Art. 36)
- En las medidas encaminadas a la adopción de la Declaración (Art. 38).

En el caso mexicano, respecto del tema del objeto de consulta, en el ámbito federal la Ley de Planeación establece como una de sus finalidades constituir “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley” (artículo 1, IV)

En su artículo 14, la misma ley señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la atribución de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas [...] y los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados [...]

Adicionalmente, en el artículo 20 establece que “las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades”

Por otro lado, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas menciona como uno de los principios que rige sus acciones “Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno” (art. 3; VI)

Así, desde la legislación federal son tres las temáticas en las que se considera pertinente la consulta a los pueblos indígenas: la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; los programas federales que afecten directamente el desarrollo de estos pueblos; y, las reformas jurídicas y actos administrativos que impacten sus condiciones de vida y su entorno.

Al respecto, es en las legislaciones locales sobre derechos indígenas⁶, donde se establece con más precisión los objetos y alcances de la consulta.

En estos instrumentos, los principales asuntos a ser consultados, son los siguientes:

- Cuando se prevean medidas legislativas (proyectos de ley o decretos) o administrativas susceptibles de afectarles directamente (considerado en los Estado de Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz, Yucatán)

⁶ Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California; Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche; Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas; Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua; Ley sobre los Derechos y Cultura Indígena del Estado de Colima; Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango; Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México; Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Guanajuato; Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero; Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo; Ley sobre los Derechos y el desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco; Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos; Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit; Ley de los Derechos indígenas en el Estado de Nuevo León; Ley de Derechos de los pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca; Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades indígenas del Estado de Puebla; Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro; Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo; Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Sinaloa; Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí; Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora; Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco; Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala; Ley de Derechos y Culturas Indígenas para El estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán.

- Las propuestas de reformas institucionales de los organismos públicos especializados en su atención (San Luis Potosí)
- El establecimiento de las instituciones y mecanismos que permita la preservación, protección y defensa de su cultura, idioma, usos, costumbres y tradiciones (Quintana Roo).
- La elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y el Plan Municipal de Desarrollo respectivamente (Baja California, Durango, Hidalgo; Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, San Luis Potosí)
- La definición y ejecución de políticas y programas públicos que les conciernan (es decir, que afecten directa o indirectamente las decisiones que repercuten en su vida cotidiana, en su organización social, en su entorno natural y cultural; en sus aspiraciones y prioridad de desarrollo) (Guerrero, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Chihuahua)
- Los planes de Desarrollo Urbano, y de centro estratégico de población, cuando afecten el territorio correspondiente a las comunidades indígenas (San Luis Potosí)
- Las obras y proyectos que promuevan las autoridades estatales y municipales, las organizaciones o los particulares, que impacten a los pueblos y comunidades indígenas en sus recursos naturales (Baja California, Chiapas, Querétaro, Oaxaca, Chihuahua, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán)
- Programas, proyectos y acciones dentro de las tierras y territorios de los pueblos y las comunidades indígena (Chihuahua, Morelos)
- El otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de recursos naturales y culturales, ubicados en sus tierras y territorios (Chihuahua, San Luis Potosí)
- La expropiación de tierras que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas (Chihuahua)
- Programas y proyectos relacionados con el derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales (Chiapas)
- Programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos (Baja California, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala)

- Medidas para eliminar, dentro del sistema educativo y en la legislación, los prejuicios, la discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas. (Morelos, Nayarit, Quintana Roo)
- La definición de cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender, resolver o asistir los asuntos que se planteen en lenguas indígenas (Chiapas)
- Cualquier tipo de reacomodo o desplazamiento de los Pueblos y Comunidades Indígenas cuando no provengan de las propias necesidades y de la voluntad de dichos Pueblos (Puebla, Querétaro)

Como se puede observar, en las leyes locales se abordan de forma muy diferente (y, en algunos casos, escasamente) los asuntos considerados en los instrumentos internacionales.

LOS RESPONSABLES DE LA CONSULTA

Acerca de los *responsables* de las consultas, el Convenio 169 establece que las consultas a los pueblos indígenas deben hacerse “mediante procedimientos apropiados, en particular a través de sus instituciones representativas” (artículo 6, a)), para lo cual, el gobierno debe “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente...” (art. 6, b)).

Lo anterior involucra entonces dos actores únicos en el proceso de consulta: el gobierno (poder ejecutivo o legislativo que convoca la consulta) y los pueblos indígenas (único actor sujeto a ser consultado). Es decir, la consulta es un deber del gobierno que no puede eludirse delegándolo a una empresa privada u otra entidad.

Acerca de este punto, en México, el artículo segundo constitucional establece como responsables para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades (entre ellos el derecho a la consulta) a la Federación, los Estados y los Municipios.

Al respecto, la Ley de la CDI establece como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad al Consejo Consultivo (art 5) el cual está integrado por:

representantes de los pueblos indígenas [...]; representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena; representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas; los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas (art. 12, I a V). El mismo artículo menciona que “en la composición del Consejo siempre habrá mayoría de representantes indígenas”.

En cuanto a las legislaciones locales, las diferentes leyes coinciden en que los responsables de la consulta son, de manera general, el gobierno estatal, municipios y grupos indígenas.

Respecto de la participación del Estado, en algunos casos se señala más explícitamente, además del municipio, a los poderes Ejecutivo y legislativo y al Consejo Consultivo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos y Comunidades de Indígenas (de la CDI), lo mismo que autoridades gubernamentales en materia de educación.

Sin embargo, la contraparte, es decir, la representación de los pueblos y comunidades indígenas, tiene diferentes grados y formas de representación, que va desde la generalización de pueblos y comunidades indígenas, hasta cuestiones más particulares como Gran Consejo Maya, dignatarios y asociaciones indígenas (Campeche Quintana Roo); autoridades ejidales, comunales o tradicionales (Chiapas), Consejo Estatal Indígena del Estado (Guanajuato); Comisión Estatal Indígena (Guerrero); madres y padres de familia indígenas (Oaxaca) entre otros.

Sólo en el caso de San Luis Potosí se define claramente a las autoridades indígenas como “las autoridades tradicionales, sean agrarias, administrativas, civiles y ceremoniales, electas mediante los procedimientos establecidos en los sistemas normativos de las comunidades” (art. 3, II). Y sólo en esta misma ley se establece la obligatoriedad de acreditar su identidad y la representación de su pueblo o comunidad ante la autoridad, institución u organismo consultante, y ratificar su voluntad de participar por mandato en el ejercicio de consulta (art. 8)

Con lo anterior, lo que se observa es que no se desarrolla con claridad el concepto de la participación de la representación tradicional y legítima de dichas comunidades en el proceso de consulta. En todo caso, lo que es importante considerar es que la representatividad y adopción de decisiones son principios fundamentales para establecer y reconocer a los responsables de la consulta.

CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS DE LA CONSULTA

En cuanto a las características de las consultas, tanto el Convenio 169 como la Declaración de Naciones Unidas establecen que las consultas deben:

- Llevarse a cabo de una manera apropiada a las circunstancias.
- Ser formales, plenas y efectuarse de *buena fe*, que lleve a la generación de un diálogo verdadero entre el gobierno y los pueblos indígenas con el deseo sincero de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento.
- Realizarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el *consentimiento* sobre las medidas propuestas, el cual debe ser previo, libre e informado.

Estas características involucran temas que, operativamente, tienen implicaciones jurídicas y repercusiones en el proceso técnico de la instrumentación de la consulta, las cuales conviene que sean examinadas.

En cuanto a que la consulta debe llevarse de una forma apropiada a las circunstancias, significa que no existe una sola fórmula aplicable a todos los países en todas las circunstancias, de modo tal que las medidas para efecto de la consulta deberán determinarse con flexibilidad, de acuerdo con las condiciones de cada país.

Sin embargo, aunque no se establece una regulación específica del procedimiento de la consulta, los instrumentos internacionales mencionan una serie de principios que los gobiernos deberían cumplir cuando regulen el derecho a la consulta y efectúen este tipo de procesos de diálogo.

Respecto del principio de *buena fe*, algunos autores señalan que éste no es sólo una cuestión ética, sino también jurídica, es decir, que este principio es un enlace entre el derecho y la ética, cuyo significado, desde el derecho internacional, es utilizado para “indicar espíritu de lealtad, de respeto al derecho y de fidelidad, es decir, como ausencia

de simulación, de dolo, en las relaciones entre dos o más partes [...] significa fidelidad a los compromisos sin pretender acrecentarlos o disminuirlos”⁷ lo cual puede representar un instrumento de legitimación, de la intervención gubernamental a partir de la cual, muchas veces, los pueblos indígenas aceptan o rechazan la consulta⁸.

Este principio implica que la consulta debe llevarse a cabo en un clima de confianza, exige “una atmósfera de respeto recíproco” y “una participación plena y equitativa”, donde las dos partes “empeñan su palabra” en el proceso de diálogo⁹.

Respecto del consentimiento previo, la Declaración de la ONU establece que la obtención del consentimiento debe obtenerse *antes* de aprobar cualquier proyecto que afecte los intereses de los pueblos indígenas, lo cual “significa que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas”¹⁰

Al respecto, la CEACR señala que no se trata de consultas *pro forma* o la simple información sobre decisiones que ya se han adoptado o están en proceso de adoptarse, sin permitirles influir verdaderamente en el proceso de adopción de decisiones¹¹.

Sin embargo, también aclara que dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado tiene que ser, necesariamente, la obtención de un acuerdo o de un consentimiento. De lo que se trata, en todo caso, es de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas¹².

Por su parte, el consentimiento libre significa que “que no hay coerción, intimidación ni manipulación”¹³, esto es, implica participar libremente en todos los niveles de

⁷ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-B, Universidad Nacional Autónoma de México. Pp 309 Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1168/12.pdf> Otra definición refiere al “principio que obliga a todos a observar una determinada actitud de respeto y lealtad, de honradez en el tráfico jurídico, y esto, tanto cuando se ejerza un derecho, como cuando se cumpla un deber” *Diccionario Jurídico*. <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1122>

⁸ Al respecto, López Bárcenas explica que “muchos pueblos no aceptan la consulta, pues por experiencia saben que los funcionarios estatales no actúan de buena fe, siempre buscan cubrir las formas”. López Bárcenas, Francisco. 2013. *El derecho de los pueblos indígenas... Op. Cit*

⁹ ONU. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas... *Op Cit*

¹⁰ Rodrigo de la Cruz. 2005. Descripción de la comprensión corriente del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como un asunto metodológico, en las actividades relacionadas con pueblos indígenas: significado y desafíos. Ecuador

¹¹ ECUADOR-C169-2001. Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la... *Op cit*

¹² Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. A/HRC/12/34 15 de julio de 2009.

¹³ Rodrigo de la Cruz. 2005. Descripción de la comprensión... *Op Cit*

formulación, aplicación y evaluación de las medidas y programas que les afectan directamente, lo mismo que en las instancias administrativas o legislativas donde se toman determinaciones políticas y se diseñan los programas de gobierno enfocados a ellos; y, adicionalmente, en los casos apropiados para proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Significa también que se deben garantizar los derechos a la integridad física y a la vida de los miembros de los pueblos indígenas y de los defensores sus derechos.

En cuanto al consentimiento informado, este refiere el acceso a información oportuna y en la lengua indígena de que se trate, que considere todos los datos relevantes¹⁴ sobre la realización del proyecto y las consecuencias y efectos que éste puede conducir en sus vidas, así como las soluciones jurídicas en caso de inconformidad con la realización de los proyectos; que debe contar con el tiempo necesario para analizarla, y aclarar las dudas acerca de la información que se les proporcione; respetar los tiempos, lugares y formas para celebrar sus asambleas para la toma de decisiones.

Otro principio que señala el derecho internacional se refiere a la “igualdad de oportunidades”, que equivale a la “igualdad de acceso a los recursos financieros, humanos y materiales para que las comunidades debatan plena y significativamente en el idioma o idiomas indígenas que corresponda, o por cualquier otro medio convenido, cualquier acuerdo o proyecto que tenga o pueda tener consecuencias, ya sean positivas o negativas, en su desarrollo en cuanto pueblos separados o consecuencias en sus derechos a sus territorios y/o recursos naturales”.¹⁵

En México, estas características y principios que configuran el proceso de consulta a los pueblos y comunidades indígenas tiene diferentes enunciados en las legislaciones locales, los principales son:

- Discusión, análisis y consenso previo (Baja California)
- Escucha previa (Chiapas)

¹⁴ Al respecto, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas aclara que el término consentimiento informado “significa que se ha proporcionado información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos: a. La naturaleza, envergadura, reversibilidad y alcance del proyecto o cualquier actividad propuesta; b. el objetivo u objetivos; c. La duración; d. Las zonas que se verán afectadas; e. Probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución de beneficios; f. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto”

¹⁵ Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas. Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Consejo Económico y Social. ONU E/C.19/2005/3

- Consentimiento previo, libre e informado (Chihuahua, Morelos, San Luis Potosí)
- Consulta previa y libre participación (Colima, Guerrero, México, Morelos y Tabasco)
- Consulta previa (Durango, Guanajuato, Sonora y Campeche)
- Consulta previa y consentimiento informado (Jalisco)
- Consulta, discusión, análisis y consenso previo (Oaxaca)
- Opinión previa e informada (Querétaro)
- Opinión previa (Quintana Roo)
- Consulta y consentimiento previo (Veracruz)

Principios en los que se basa:

- Debe llevarse mediante procedimientos apropiados (Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, México y Tabasco)
- De una manera adecuada a las circunstancias (en las condiciones de forma, tiempo y lugar que las comunidades dispongan, mediante sus formas de organización social y sistemas normativos) (San Luis Potosí, Morelos)
- Con apertura, reconocimiento de la diversidad y en condiciones de equidad (Chihuahua);
- Transparente (con información pública clara, oportuna, veraz, con perspectiva de género y suficiente en los términos de la ley de la materia) (Chihuahua, Veracruz, Morelos)
- En igualdad de oportunidades (con presupuesto asignado) (Hidalgo)

Con lo anterior, lo que se observa es que las legislaciones locales consideran dos figuras: la de la consulta previa y la del consentimiento (en diferente medida previo, libre e informado). De acuerdo con el derecho internacional las implicaciones son distintas: en la primera, los pueblos indígenas tienen derecho a que se escuche su opinión como condición para la toma de una decisión general o la realización de un proyecto que los

afecte. Por su parte, la pauta de la segunda figura es más significativa, en la medida en que establece como condición que los pueblos y comunidades proporcionen previamente su consentimiento libre e informado para que se lleve a cabo la medida o proyecto que les afecta¹⁶.

La diferencia práctica central entre el concepto de consentimiento y el de la consulta previa (que es el predominante), consiste en los efectos diferenciados de cada una en los casos en los que las comunidades afectadas se oponen a la medida o proyecto en cuestión.

Con lo anterior, se vislumbran algunos elementos legislativos que determinan los avances (o no) en materia del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado:

- a. En todos los casos la consulta y a la participación ciudadana son considerados como elementos fundamentales de su desarrollo humano, colectivo social y económico.
- b. Cada ley local establece en mayor o menor medida las bases para la consulta directa a las comunidades indígenas en los asuntos establecidos en el marco jurídico internacional y en el nacional.
- c. En algunas entidades lo que establece la constitución política mexicana es la base principal, obviando los instrumentos internacionales, en otros casos, se consideran, pero solo parcialmente.
- d. Las leyes, tal y como están, permiten de una forma limitada establecer el diálogo intercultural y la construcción de consensos, con lo que se limita el fortalecimiento de la relación entre el Estado, los pueblos y comunidades indígenas y la sociedad.
- e. La mayoría de las legislaciones establecen como premisa el derecho a la consulta previa (medio) y no establecen con claridad el consentimiento como finalidad (aunque se puede alcanzar o no, en todo caso queda de lado como objetivo). En tal caso no se considera que el requerimiento del consentimiento es

¹⁶ César Rodríguez Garavito, Meghan Morris, Natalia Orduz Salinas, Paula Buriticá. La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. Programa de Justicia Global y Derechos Humanos

un derecho circunstancial al ejercicio del derecho de libre determinación y componente básico del derecho a tierras, territorios y recursos.

- f. Aunque en algunas legislaciones sí se considera como finalidad de la consulta la consecución del consentimiento, no en todos los casos se considera que debe ser previo, libre e informado y que cada categoría es independiente de la otra.
- g. Un asunto importante como finalidad de la consulta es que el gobierno en sus diferentes niveles, como convocante de la consulta, tenga elementos no sólo para identificar e incorporar las principales preocupaciones y propuestas de los pueblos indígenas y su integración a los instrumentos de desarrollo procedentes, sino para asignarles un presupuesto específico y sólo hay una entidad que lo considera.
- h. Existen vacíos en aspectos prácticos puntuales, como la duración del proceso de consulta, los asuntos que quedan fuera de la consulta y cuál es el procedimiento, las modalidades y las sanciones.
- i. En las legislaciones locales se reconoce como interlocutor y convocante de la consulta al Estado en sus diferentes niveles y sectores, en cuyo caso lo que está en el centro de discusión es la representatividad de los pueblos indígenas para la consulta pues no se define con claridad la independencia total o relativa de las representaciones indígenas del aparato de Estado.

Así, aún con la firma y aceptación de los instrumentos internacionales y la existencia de legislaciones locales, de acuerdo con los pueblos y comunidades indígenas, existe una sistemática violación del derecho a la consulta -establecido constitucionalmente- y a la participación en asuntos de interés público, cuya problemática se expresa básicamente en lo siguiente.

3. El punto de vista de los pueblos y comunidades indígenas acerca los principales problemas en materia de consulta, participación y de diálogo

Desde el punto de vista de los pueblos y comunidades indígenas, la problemática que priva en materia del reconocimiento del derecho a la consulta, se caracteriza por lo siguiente¹⁷:

1. Incumplimiento de los compromisos establecidos en el Convenio 169 y la Declaración de la ONU cuando se trata de programar e instrumentar medidas legislativas, programas de desarrollo y construcción de obras e infraestructura que afectan los territorios y recursos naturales de las comunidades, lo cual refiere:
 - a. La inexistencia de un marco legal sobre la consulta con los pueblos indígenas con relación a las medidas legislativas o administrativas, así como de los planes, programas y proyectos de desarrollo que afectan sus derechos.
 - b. La inexistencia de un marco legislativo que asegure la instrumentación de la consulta previa que considere los estándares internacionales relevantes.
2. Se carece de un marco metodológico común relativo al consentimiento libre, previo e informado con un enfoque del desarrollo desde el punto de vista de los derechos humanos, pues se centra primordialmente en la atención a grupos vulnerables.
3. El artículo dos constitucional limita el derecho a la consulta al establecer que ésta se orienta específicamente a la población indígena con el objeto de participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, o bien, de los planes estatales y municipales.
4. En el artículo dos constitucional no se reconoce a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público (tal y como fue establecido en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar).

¹⁷ Relatoría de la Mesa 1. Armonización Legislativa y Ley de Consulta Previa, Libre e Informada. Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados. Febrero de 2014. También se puede consultar Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. "Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias". E/C.19/2013/11 Consejo Económico y Social. Naciones Unidas

5. Parte importante de los déficits prevalecientes en las condiciones de defensa y de lucha de derechos, desde los pueblos y comunidades indígenas, se encuentra la falta de instrumentos y recursos económicos para que los pueblos indígenas puedan cabildear, incidir y generar voluntades políticas positivas hacia ellos entre quienes tienen la responsabilidad gobernante en el país.
6. Las instituciones federales relacionadas con cuestiones indígenas (Comisión para el desarrollo de los Pueblos Indígenas) y la tenencia de la tierra han sido omisas en proponer recomendaciones para que los legisladores compatibilicen las leyes vigentes con la obligación de consulta y la consecución del consentimiento vinculante libre, previo e informado de los pueblos indígenas alrededor de los proyectos de inversión en sus territorios.
7. Como consecuencia del carácter no vinculatorio que por naturaleza presentan muchas de las definiciones y de las consultas que hasta el momento se han realizado, se pone en duda su legitimidad, su veracidad o su utilidad.¹⁸
8. “Cada vez son más los pueblos y comunidades indígenas de México que tienen que enfrentar la voracidad de las empresas extranjeras que invaden sus territorios para apoderarse de los recursos naturales que ellos han cuidado por siglos, violentando su derecho a ser reconocidos como pueblos, decidir sus propias prioridades, preservar su identidad cultural y mantener la integridad de sus territorios y acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales existentes en ellos, entre otros. Ejemplos de esto existen muchos: la industria minera, la construcción de presas hidroeléctricas y de almacenamiento de agua, la construcción de parques eólicos para la producción de energía, planes de bioprospección relacionados con los recursos genéticos y el conocimiento indígena asociado a ellos y proyectos turísticos, entre otros”.¹⁹
9. En esta misma tesitura, respecto de la relación con empresas capitalistas, destacan como principales problemas: el otorgamiento de la propiedad o los permisos para la explotación de los recursos naturales, especialmente de los productivos como la pesca o la minería, con la consecuente suspensión de

¹⁸ CDI. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (2005) SISTEMA DE CONSULTA INDÍGENA. Unidad de Planeación y Consulta. Consejo Consultivo. CDI. México

¹⁹ <http://mundo nuestro.e-consulta.com/index.php/cronica/item/el-derecho-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-a-la-consulta>

derechos generados que eso implica y cambio identitario; la generación de mercados negros por explotación ilegal de los recursos; desplazamientos forzados por lógicas empresariales.

10. El ser indígena es tener que defender el territorio contra empresas capitalista, lo cual obliga a una rearticulación con la institucionalidad. La interculturalidad, entonces, se percibe como un discurso, como un engaño. Pues se retoma la institucionalidad agraria y se aprende a negociar con las empresas capitalistas.

Ante este panorama, se observan tres posturas éticas frente a las empresas: no a la empresa, negociación con la empresa, o se acepta las dádivas asistencialistas de las empresas.

11. Los grupos indígenas no ven como legítima la presencia de la Norma que el Estado impone sin consultarles, sobre la tenencia de la tierra y el uso del agua, lo que origina que se lleven a cabo actividades equivocadas, que aceleran el daño al ambiente y que las actitudes de vida y actividades de los indígenas, muchas veces sean criminalizadas porque contravienen la normatividad.

12. No existe una ley de consulta que regule el proceso y haga posible este derecho, lo cual trae como consecuencia que:

- a. Los procedimientos de consulta y participación se aplican con base en los criterios normativos de las dependencias que la ejercen.
- b. El gobierno avanza lentamente en el proceso de construcción de su capacidad para instrumentar la consulta previa en términos metodológicos, logísticos y presupuestarios.
- c. No existe un protocolo reconocido por el gobierno federal para consultar a los pueblos indígenas sobre grandes proyectos de inversión privada en los territorios de los pueblos indígenas que impactan su vida y desarrollo (concesiones mineras, los proyectos hidroeléctricos y eólico, etcétera), lo que implica la destrucción de su territorio, sobrexplotación de los recursos naturales y contaminación del medio ambiente.

- d. Aunque las comunidades siguen los cauces institucionales buscando justicia, en muchas ocasiones las resoluciones no se acatan ni se cumplen²⁰
- e. El gobierno expide libremente autorizaciones de explotación para proyectos en territorios indígenas pero los pueblos indígenas no participan en la distribución de los beneficios obtenidos de esos proyectos.
- f. La falta de regulación de las modalidades de representación indígena, especialmente en la relación con el gobierno, trae como consecuencia que cuando establece alianzas o permite establecer alianzas previas al proceso de consulta, la consulta misma pierde legitimidad.

Ante este panorama, algunos documentos señalan como puntos de propuesta tanto de los pueblos indígenas como de instancias interesadas, lo siguiente²¹:

- a) Es necesario establecer mecanismos formales de consulta y participación aceptados tanto por quien convoca a la consulta como quien es consultado, que garanticen la participación de los pueblos interesados. Este aspecto es importante porque a veces actores externos a las comunidades indígenas (como ONG o el mismo gobierno) consideran determinadas formas de participación que para las organizaciones indígenas no son suficientes. Por ejemplo, muchas veces se organizan talleres de capacitación o reuniones informativas con la población pero esto no alcanza para garantizar el consentimiento libre, previo e informado.
- b) Establecer un mecanismo de consulta indígena independiente de la consulta popular o ciudadana.
- c) Aprobar una Ley federal de consulta y consentimiento Libre, Previo e Informado que considere los estándares internacionales establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Convenio 169 de la OIT.

²⁰ <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=398766#sthash.XXScuRNx.dpuf>

²¹ Relatorías de las Mesas 1, 5 y 6 del Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. H. Cámara de Diputados. Febrero de 2014. También se puede consultar el "Estudio sobre las industrias extractivas en México ... *Op Cit*

- d) Que el diseño y aprobación de esa ley se lleve a cabo a partir de mecanismos y fórmulas que no queden en la simulación, que sean vinculantes y que establezcan claramente los criterios técnicos, procedimientos y metodologías para su aplicación, supervisión y evaluación.
- e) Es importante que, adicionalmente a la existencia de instrumentos formales que garanticen y reglamenten el cumplimiento del principio del consentimiento libre previo e informado, se promueva la adopción de marcos que regulen y reglamenten los procedimientos para obtener el consentimiento.
- f) Es necesario armonizar la Constitución y leyes con los instrumentos jurídicos internacionales de Derechos Humanos y reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público.
- g) Esta armonización legislativa debe incluir tanto el reconocimiento de los derechos fundamentales y colectivos en las leyes correspondientes de las entidades federativas, como la reglamentación de los instrumentos que van a hacer efectivos tales derechos.
- h) Para efectos de la armonización legislativa en materia de consulta y con la finalidad de que el proceso se lleve a cabo de acuerdo con las circunstancias, es conveniente considerar los diferentes niveles y problemáticas existentes en la realidad o realidades indígenas de México, referidos a los temas de desarrollo social, económico, cultural, medioambiental, etcétera.
- i) Es necesario crear espacios que concentren y procesen la información requerida por parte de los pueblos y comunidades indígenas para que tengan las mejores condiciones para tomar decisiones oportunas, justas y eficientes sobre los proyectos de inversión y de políticas públicas relacionadas con su desarrollo.
- j) En algunos casos es necesario considerar procesos de capacitación para lograr que el proceso de consulta y obtención del consentimiento, sea efectivo y no únicamente formal.
- k) En los órganos encargados de llevar a cabo los procesos de consulta deben estar integrados representantes de los pueblos indígenas u originarios para, de alguna manera, garantizar propuestas incluyentes con su propia visión.

- l) Debe considerarse el consentimiento libre, previo e informado como un proceso evolutivo para la cogestión y la adopción de decisiones, para lo cual es importante que cada una de las categorías que lo componen pueda revisarse y evaluarse de manera independiente.
- m) Dentro del contexto formal de los asuntos de consulta (permitidos), las temáticas de la consulta es conveniente que surjan de las propias comunidades.

Una reflexión final

La revisión de los diferentes instrumentos jurídicos que regulan el derecho a la consulta en México, permite visualizar que los alcances y limitaciones para hacer efectivo este derecho presentan condiciones estructurales distintas en cada entidad federativa.

En consecuencia, el marco jurídico que lo regula, al no estar armonizado, presenta una problemática conceptual, de instrumentos y objetivos que resulta en vacíos y errores que inducen a que el derecho a la consulta y al conocimiento previo libre e informado se vea constantemente transgredido y, con ello, diluida su finalidad última: alcanzar el desarrollo con un enfoque de derechos humanos.

2006

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**
Mario Mendoza Arellano

2007

- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**
Claudia Icela Martínez García

- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**
Karla S. Ruíz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**
Arturo Maldonado Tapia
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**
María Guadalupe Martínez Anchondo

2008

- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez

- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**
Juan Carlos Amador Hernández
- **La infraestructura y la competitividad en México**
Salvador Moreno Pérez
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**
Jesús Mendoza Mendoza

2010

- **2009, un año de crisis para el turismo**
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en México**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez

2011

- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**
Cornelio Martínez López
- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**
Jesús Mena Vázquez
- **El Programa de Empleo Temporal**
Cornelio Martínez López
- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**
Salvador Moreno Pérez
- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.**
José de Jesús González Rodríguez
- **Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio.**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **La población en el polígono central del Distrito Federal en 2005**
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Pobreza multidimensional en los jóvenes**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Fragmentación del sistema de salud y la evolución del gasto de las familias en salud, 2000-2010**
Francisco J. Sales Heredia
- **El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación**
Luis Armando Amaya León y Roberto Ocampo Hurtado
- **Reproducción de pobreza indígena**
Jesús Mena Vázquez
- **El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad**
Francisco J. Sales Heredia
- **Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico**
Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
- **Minería en México. Referencias generales, concesiones, y propuestas legislativas**
José de Jesús González Rodríguez
- **El Consejo Nacional de Evaluación y los programas sociales**
Cornelio Martínez López

- **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**
Salvador Moreno Pérez

2012

- **Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados**
Alejandro Navarro Arredondo
- **Extinción de dominio**
José de Jesús González Rodríguez
- **Cooperación internacional para el desarrollo**
Luis Armando Amaya León
- **Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura**
Cornelio Martínez López
- **Ley anti monopolios y la competencia económica en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano**
Alejandro Navarro Arredondo
- **El reto de la obesidad infantil en México**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La transformación de la Cámara de Diputados**
Efrén Arellano Trejo
- **Acceso a servicios médicos en los 125 municipios con menor desarrollo en el país**
Francisco J. Sales Heredia
- **Condiciones sociales de la población indígena e inversión federal en los 125 municipios con menor IDH**
Jesús Mena Vázquez
- **La agenda binacional México-Estados Unidos del tema de migración: legislación y política pública**
Salvador Moreno Pérez
- **Vulnerabilidad social y riesgo de caer en pobreza en México**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Cooperación entre el gobierno local y organizaciones de la sociedad civil en políticas sociales**
Alejandro Navarro Arredondo
- **A 30 años de la descentralización de los servicios de salud**
Francisco J. Sales Heredia
- **Inversión federal en el ramo social en los 125 municipios con menor desarrollo humano durante el periodo 2007 – 1er trimestre 2012**
Jesús Mena Vázquez
- **Los vehículos usados de procedencia extranjera en México.**
Cornelio Martínez López

- **Fuerzas armadas**
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Infraestructura para el Desarrollo**
Salvador Moreno Pérez
- **Nuevas funciones y estructura de la PGR**
Efrén Arellano Trejo

2013

- **Algunas consideraciones sobre el maltrato infantil en México**
Salvador Moreno Pérez
- **Caracterización de los 125 municipios con menos desarrollo humano en 2010**
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reforma Laboral: algunos apuntes para el análisis legislativo**
José de Jesús González Rodríguez
- **Resultado de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)2012**
Anavel Monterrubio
- **Seguridad alimentaria: un acercamiento desde la perspectiva de ingreso mínimo**
Jesús Mena Vázquez
- **Estado actual del régimen de planeación y ordenamiento territorial metropolitano en México**
Anavel Monterrubio
- **Renovación urbana y calidad de vida en el hábitat popular de los barrios históricos de la ciudad de México**
Anavel Monterrubio
- **Los factores del crecimiento económico en México**
Gabriel Fernández Espejel
- **La calidad del dato sobre migrantes internacionales en dos encuestas estadounidenses**
Rafael López Vega
- **Evaluación Magisterial. Algunos datos para su revisión y diagnóstico**
José de Jesús González Rodríguez
- **Construcción de ciudadanía.: una mirada a los jóvenes**
Francisco J. Sales Heredia
- **Explorando la política pública en relación con la economía informal**
Rafael López Vega
- **Educación Intercultural Bilingüe como principio para el desarrollo**
Anavel Monterrubio
- **Tendencias en la migración México-Estados Unidos. Elementos de mediano plazo para la política pública**
Rafael López Vega

- **Refinerías en México. Retos y posturas para una revisión en el ámbito legislativo**

José de Jesús González Rodríguez

- **La reforma migratoria en los Estados Unidos. Posibilidades y alcances.**

Salvador Moreno Pérez

2014

- **Impuestos verdes: su impacto ambiental. Creación de mercados y tendencias en política ambiental**

Gabriel Fernández Espejel

- **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Informe de avances 2013 de México**

Rafael López Vega

- **Reforma Energética, refinerías y opinión pública. Datos para el examen legislativo**

José de Jesús González Rodríguez

- **En el 20° aniversario del TLCAN: actitudes americanas hacia los lazos transfronterizos**

Diana S. Smeltz y Craig Kafura (traducción Arón Baca Nakakawa)

- **Retos y perspectivas de las leyes secundarias en materia de telecomunicaciones y radiodifusión**

Efrén Arellano Trejo

