

El derecho a la consulta
en materia electoral
de los pueblos y las comunidades indígenas

El derecho a la consulta
en materia electoral
de los pueblos y las comunidades indígenas

CLAIRE WRIGHT
VÍCTOR NÉSTOR AGUIRRE SOTELO
ALEJANDRO RODRÍGUEZ CRUZ

Toluca, México

• *dos mil dieciocho*

KGF2202
W947
2018

Wright, Claire Elizabeth Grace

El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas / Claire Elizabeth Grace Wright, Víctor Néstor Aguirre Sotelo, Luis Alejandro Rodríguez Cruz. — Toluca, México : Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2018.

154 p. — (Serie Política Electoral Incluyente ; 5).

ISBN 978-607-9496-52-4

1. Derechos político-electorales — Pueblos indígenas 2. Participación política — Indígenas

I. Aguirre Sotelo, Víctor Néstor, coautor II. Rodríguez Cruz, Luis Alejandro, coautor

Ilustración de la portada:

Consulta a los pueblos indígenas

Mixta, 20 x 27 cm, 2018.

Rocío Solís Cuevas

Serie: Política Electoral Incluyente núm. 5

Primera edición, 2018.

D. R. © Claire Elizabeth Grace Wright, 2018.

D. R. © Víctor Néstor Aguirre Sotelo, 2018.

D. R. © Luis Alejandro Rodríguez Cruz, 2018.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2018.

Paseo Tolloca núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,

Toluca, México. C. P. 50160.

www.ieem.org.mx

ISBN 978-607-9496-52-4

ISBN (versión electrónica) 978-607-9496-54-8

Los juicios y afirmaciones expresados en este trabajo son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México.

Publicación de distribución gratuita.

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos, bajo la modalidad de doble ciego.

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx y

ceditorial.ieem@gmail.com

INTRODUCCIÓN¹

De acuerdo con la encuesta intercensal realizada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 21.5 % de la población mexicana se identifica como indígena, con lo que México se posiciona como el país con mayor población indígena en toda América Latina. Es, además, el país con mayor diversidad lingüística, ya que en éste se hablan más de 60 lenguas indígenas.

A pesar de constituir una parte considerable de la población mexicana, los pueblos² y las comunidades indígenas sufren de diversas problemáticas sociales, in-

¹ Los resultados de investigación presentados en este libro se recopilaron en el marco del proyecto de ciencia básica CB-2014-240556, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), “Procesos de consulta indígena en América Latina. Un análisis desde la perspectiva de la participación ciudadana”; y del proyecto SEI UIN 16514, de la Universidad de Monterrey, “La participación de los pueblos indígenas en México: un análisis de la implementación del derecho al consentimiento previo, libre e informado”.

² Empleamos el término *pueblo* en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dado que reconoce de forma adecuada en el ámbito internacional el derecho de libre determinación.

cluyendo mayores grados de pobreza y dificultades para conseguir los servicios básicos, como seguridad social, agua, luz y drenaje (International Work Group for Indigenous Affairs, 2015). Otro de los principales retos que enfrenta la población indígena de México es el despojo de sus tierras ancestrales en favor de las empresas transnacionales, para la realización de industrias extractivas. En este contexto, se producen episodios de violencia y se criminalizan las protestas realizadas en defensa de su territorio (López Bárcenas, 2013). Otra cuestión de crucial importancia es la falta de representación política de los pueblos y las comunidades indígenas en los congresos federal y estatales, que podríamos considerar como prácticamente inexistente (De la Rosa Jaimes, 2010).

La relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano ha pasado por diversas fases, la mayoría de las cuales se pueden calificar como tensas. Siguiendo la periodización realizada por López Bárcenas (2013), la primera fase comenzó con la invasión europea y concluyó con las luchas independentistas, en las que los intereses indígenas se subordinaron a los de los criollos. La segunda fase inició con la formación de los Estados latinoamericanos en el siglo XIX, un proceso que llevó consigo la imposición de ideas liberales, como la propiedad privada y los derechos individuales, situación que también atentaba contra los pueblos y las comunidades indígenas. La tercera fase comenzó a principios del siglo XX y estuvo caracterizada por políticas nacionalistas y de homogeneidad cultural, en las que el Estado buscaba borrar la

etnicidad (Chacón Rojas, 2005). La cuarta etapa identificada por López Bárcenas (2013) inició en la década de los setenta y dura hasta el presente, y está marcada por la preeminencia de las políticas neoliberales. La subordinación de los intereses de los pueblos y las comunidades indígenas a los proyectos nacionales es un denominador común de todas las etapas.

No obstante, es importante dar cuenta de un cambio significativo que se produjo a partir de la década de los ochenta, cuando se empezó a escuchar la voz de los pueblos indígenas en la arena política nacional, como resultado del activismo transnacional indígena en el sistema internacional de derechos humanos (Brysk, 2000; Moguel Viveros, 2014).

En este contexto, un paso considerable dado por el Estado mexicano fue, en 1990, la ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT. Más adelante, en 1992, se produjo el primer cambio legislativo significativo a nivel federal, con la reforma del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), para reconocer la pluriculturalidad de la nación, así como del artículo 27, para proteger la integridad de lo que se identifica como *grupos* (y no pueblos) indígenas. Cabe destacar que en la reforma se circunscribían los derechos indígenas a aquéllos de índole cultural, excluyendo otros de tipo político y económico, que son clave para el desarrollo y la supervivencia de los indígenas como pueblos (López Bárcenas 2010). Sin embargo, como observa la Comi-

sión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2016), el reconocimiento del pluralismo jurídico en el marco de la reforma al artículo 4 fue un avance muy destacable.

En enero de 1994, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) impulsó el tema de los derechos indígenas hacia el centro de la agenda política y legislativa de México. En el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna, se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en los que se plasmaron ocho compromisos, incluyendo la participación y la representación políticas (CNDH, 2016). A raíz de los Acuerdos de San Andrés, en 1996 la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) redactó una iniciativa para modificar la Constitución. Uno de los temas más discutidos fue justamente la participación, tanto el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus propias autoridades como la ampliación de la participación y la representación de estos pueblos en los tres niveles de gobierno (Moreno Pérez, 2014).

Después de varios años, en 2001 se dio la trascendente reforma al artículo 2 de la CPEUM, para profundizar en el pluralismo cultural, con lo cual se abrió una nueva era en el constitucionalismo mexicano (Moguel Viveros, 2014). López Bárcenas (2010) se refiere a toda una serie de derechos establecidos en la reforma; por una parte, derechos autonómicos al interior de los pueblos y las comunidades; por otra, derechos que denotaban una nueva relación entre los pueblos y las comu-

nidades indígenas y el Estado. A pesar de su relevancia, se realizaron diversas críticas a la reforma (Aragón Andrade, 2008; Moguel Viveros, 2014; López Bárcenas, 2010), sobre todo por alejarse del contenido de la ley Cocopa. Además, se ha señalado la falta de participación de los pueblos y las comunidades indígenas en todo el proceso.

Poco tiempo después de la reforma, más de 300 municipios indígenas interpusieron una controversia constitucional que fue rechazada por improcedente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en 2002. Por su parte, varias organizaciones indígenas también presentaron una queja frente a la OIT debido a la falta de participación y consulta previa en el proceso (Moguel Viveros, 2014).

Estas críticas respecto a la participación reflejan una preocupación constante por parte de los pueblos y las comunidades indígenas de México sobre las posibilidades que tienen para incidir en la toma de decisiones. Desde el levantamiento zapatista en 1994, a lo largo de los Acuerdos de San Andrés y hasta la reforma de 2001, la participación y la representación políticas se convirtieron en una demanda clave con dos dimensiones diferentes: una interna, en cuanto a las formas de organización política y social en sus pueblos y comunidades; y otra externa, relativa a su relación con el Estado y el resto de la sociedad (Moreno Pérez, 2014). En ese sentido, a pesar de las críticas a diversos aspectos de la reforma constitucional, es importante subrayar los avances obtenidos en términos de los derechos políticos.

En el artículo 2 de la CPEUM se les reconocen diversos derechos políticos a los pueblos indígenas, sobre todo respecto a la dimensión interna o autonómica de su participación, como el derecho a formas propias de convivencia y de organización social, económica, política y cultural; el derecho de aplicar sus sistemas normativos para resolver conflictos internos, y el derecho de elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo con sus usos y costumbres (Moreno Pérez, 2014).

Respecto a los derechos políticos en una dimensión externa, es decir, en el sentido de establecer una nueva relación con la sociedad y el Estado, éstos incluyen la participación proporcional de representantes indígenas en los ayuntamientos, así como la coordinación y la asociación de comunidades dentro de los municipios (López Bárcenas, 2010). En esta segunda dimensión de la participación política indígena, además, también resultan claves los derechos electorales y el derecho a la consulta previa de los pueblos y las comunidades indígenas, que se revisan a continuación.

Sobre los derechos electorales, se plasmó la obligación del Estado para tomar en cuenta, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas para fomentar su participación y su representación en el ámbito político (López Bárcenas, 2010; Moguel Viveros, 2014). Dicha reforma se puso en práctica en febrero de 2004, cuando se establecieron 28 distritos uninominales —casi 10 % del total de distritos de la república— con 40 % o más de población indígena,

con el objetivo de elegir diputados indígenas al Congreso (Domínguez Cuevas y Santiago Benítez, 2014). En el cuarto de los 10 criterios establecidos en dicha redistribución se plasmaba: “Se procurará la conformación de distritos electorales con mayoría de población indígena. En todo caso se preservará la integridad territorial de las comunidades indígenas” (Instituto Federal Electoral [IFE], 2005).

A pesar de considerarse un paso adelante de cara a la participación político-electoral de los pueblos indígenas, la redistribución de 2004 ha sido cuestionada por diversos actores. Una de las críticas más significativas es precisamente la exclusión de los pueblos indígenas, dado que no se les consultó ampliamente y más bien fueron los partidos políticos los que dirigieron el proceso, junto con el entonces IFE (Domínguez Cuevas y Santiago Benítez, 2014).

Otro aparente fallo en el proceso fue que no respetaba los acuerdos de la ley Cocopa, pues con el EZLN también se había acordado formar distritos indígenas plurinominales para las elecciones al Senado (Centro de Estudios Educativos del Instituto Federal Electoral, 2013). Además, como apuntan Ruiz Mondragón y Embriz Osorio (2005), dado que se contempló asimismo un criterio de continuidad geográfica, poco más de 4 000 000 de indígenas no se incluyeron en los 28 distritos especiales. Otra cuestión de importancia son las dificultades para la administración electoral en los distritos indígenas, debido a la presencia de conflictos entre distintas

comunidades (Centro de Estudios Educativos del Instituto Federal Electoral, 2013) y a la desconfianza hacia la autoridad electoral, incluso a la hora de reclutar y capacitar a funcionarios de casilla (Muñoz Armenta, 2018). De forma crucial, si bien el objetivo de la creación de municipios indígenas fue la posibilidad de elegir diputados al Congreso, en la práctica dicha representación es casi nula.³

Luego, respecto al derecho a la consulta, la reforma constitucional de 2001 incluye, en el artículo 2, la obligación del Estado 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”. En ese sentido, es importante destacar que, en el marco de la ratificación del Convenio 169 en 1990, el Estado mexicano se había comprometido —en principio— con el derecho a la consulta previa. Como veremos más adelante (y así lo señalan diversos autores, como López Bárcenas, 2010; Rea Granados, 2015; Moguel Viveros, 2014; Cruz Rueda, 2008), el reconocimiento ofrecido en la Constitución mexicana resulta muy limitado. Además, la implementación de la consulta en México sigue siendo muy reducida en su cumplimiento, diseño y ejecución (Cruz Rueda, 2008; Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016).

³ Para un análisis más profundo de la redistribución electoral de 2004, sus límites, así como posibles vías para mejorarla, véanse de la Rosa Jaimes (2010) y Domínguez Cuevas y Santiago Benítez (2014).

En cualquier caso, el derecho a la consulta actualmente está cobrando cierta importancia en la agenda política del país, sobre todo en el contexto de megaproyectos extractivos que se desarrollan en territorios indígenas (López Bárcenas, 2013). Como explica Martínez (2016), el derecho a la consulta constituye un derecho fundamental “en tanto que se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades indígenas y por tanto es vital para garantizar su continuidad como grupo social” (p. 83).

Hemos destacado diversos avances y estancamientos relativos al reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas en México, haciendo hincapié en sus derechos políticos. Ahora bien, en 2016 se abrió un nuevo capítulo en este proceso, ya que el ahora Instituto Nacional Electoral (INE) planificó y realizó un proceso de consulta a los pueblos y las comunidades indígenas sobre la redistribución federal en toda la república y la redistribución local en aquellos estados que no habían pasado por el mismo proceso en 2015.⁴ Esto fue muy significativo, pues combinó dos preocupaciones cruciales de cara a la participación de los pueblos y las comunidades indígenas: por una parte, su repre-

⁴ Es decir, los siguientes: Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

sentación electoral; por otra, su derecho a la consulta. Si bien no ha sido la primera consulta referente a cuestiones electorales realizada con pueblos indígenas,⁵ sí ha sido la primera vez que el INE ha dirigido una consulta con la población indígena de México; dicha institución reconoce esta obligación de la siguiente forma:

En este sentido, y en atención a lo precisado en la Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁶ el Instituto Nacional Electoral en tanto autoridad administrativa electoral nacional tiene el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretenda emitir medidas susceptibles de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades. (Instituto Nacional Electoral, 2016b, p. 10)

La consulta sobre la redistribución electoral de 2016 fue sujeta a un protocolo aprobado por el Consejo General del INE mediante el Acuerdo INE/CG93/2016, del 26 de febrero del año en cuestión. Dicho protocolo se estableció en colaboración con diversos actores, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los

⁵ Por su parte, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (Ieepeco) ha realizado diversas consultas para definir las reglas electorales de los sistemas normativos de municipios indígenas (Martínez, 2016).

⁶ La jurisprudencia se analiza en detalle en el último capítulo de este libro.

Pueblos Indígenas (CDI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali),⁷ y en éste se fijaron seis pasos clave: una fase preparatoria; una fase informativa; una fase de socialización de la información con los pueblos y las comunidades indígenas; una fase ejecutiva; una fase de evaluación técnica de las opiniones, y una fase de conclusión y entrega de la distritación (véase Instituto Nacional Electoral, 2016a). El objetivo anunciado de la consulta fue evitar, en lo posible, el fraccionamiento de los pueblos indígenas en la nueva distritación, para fomentar su participación y su representación electorales. A finales de 2016, se emitieron los acuerdos del INE sobre las redistribuciones locales en 16 de 17 de los estados que se involucraron en este proceso⁸ y para marzo de 2017 se comunicó la nueva redistribución de los 300 distritos electorales uninominales a nivel federal.

Sería importante efectuar un balance exhaustivo sobre la consulta para la distritación federal realizada por el INE durante 2016, sobre todo en términos de su significado para la participación y la representación de los pueblos y las comunidades indígenas. Pero antes cabe preguntarse cómo llegamos hasta este proceso. En este libro contestaremos dicha pregunta, analizando tres casos que llevaron a la Jurisprudencia 37/2015 del

⁷ Para conocer el protocolo completo, véase Instituto Nacional Electoral (2016b).

⁸ Jalisco, cuya distritación local se acordó finalmente en 2017, es la excepción en este caso.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la cual se establece la obligatoriedad de la consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas en todo lo que concierna a sus derechos electorales y que constituye la base para el proceso de consulta realizado por el INE en 2016.

Los casos que se estudian se relacionan con conflictos suscitados en Cherán (Michoacán), San Luis Acatlán (Guerrero) y Santiago Jamiltepec (Oaxaca). Si bien los tres casos comparten la reivindicación del derecho a la consulta en materia electoral, cabe aclarar que el contexto de los diversos municipios es muy distinto: en Cherán y en San Luis Acatlán se buscó reinstaurar un régimen de usos y costumbres a partir del establecimiento de autodefensas y policías comunitarias, respectivamente; mientras que en Santiago Jamiltepec el objetivo era cuestionar una redistribución territorial que cambiaba de distrito al municipio, con lo cual se desintegraba una comunidad indígena.

Con esta finalidad, el texto se divide en tres apartados: en primer lugar, se analizan a fondo el concepto y el alcance del derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado (CLPI); en el segundo apartado, se ofrece una breve contextualización acerca de los pueblos y las comunidades de México, y se detallan los desarrollos legislativos, administrativos y jurisprudenciales relativos al derecho a la consulta previa tanto a nivel federal como estatal. En el tercer apartado, se revisan los tres casos que llegaron a la Sala Superior

del TEPJF, así como la Jurisprudencia 37/2015, que confirma la obligatoriedad de la consulta en materia electoral; finalmente, se ofrecen algunas conclusiones acerca del reconocimiento del derecho a la consulta previa en el caso mexicano, haciendo hincapié en los procesos electorales.

Es preciso subrayar que el presente estudio no se trata de un análisis jurídico netamente, sino es una crónica descriptiva del emergente reconocimiento del derecho a la consulta en México como parte de un proceso político más amplio y de gran transcendencia: la profundización en los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas.

LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

En la “Introducción” establecimos que la participación política se ha convertido en una de las principales reivindicaciones de los pueblos indígenas de México, dado que constituye el vehículo para influir en las decisiones que los afectan (Moreno Pérez, 2014; Cruz Rueda, 2008). Es importante agregar aquí que, si bien los pueblos indígenas han librado batallas de resistencia a lo largo de más de 500 años, en las últimas décadas han realizado considerables movilizaciones nacionales e internacionales para buscar el reconocimiento de sus derechos colectivos (Villalba y Martí i Puig, 2014; Cunningham Kain, 2013), incluyendo, precisamente, su derecho a la participación política.

En el ámbito internacional, los movimientos indígenas han conseguido hacerse escuchar en diversos foros (Brysk, 2000) y participan de forma activa en la toma de decisiones en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (López Bárcenas, 2010). La incidencia política de los pueblos indígenas ha sido particularmente

intensa en América Latina; ésta se caracteriza por una transformación de las demandas básicas, relacionadas con su subsistencia socioeconómica, en reivindicaciones que buscan transformar las relaciones de poder con el Estado (Martínez Espinoza, 2015).

Evidentemente, el reconocimiento de los derechos políticos ha sido un punto de tensión con los Estados, aunque la incorporación de las minorías en procesos de decisión es un aspecto clave de una democracia incluyente y pluricultural (Rea Granados, 2015). La participación política es una actividad imprescindible en cualquier régimen democrático, dado que ofrece la oportunidad de que los ciudadanos incidan en las decisiones públicas. Esta situación cobra mayor importancia cuando se trata de pueblos y comunidades que, históricamente, han sido excluidos de forma sistemática de la esfera pública.

Para comprender las expresiones de la participación política de los pueblos indígenas en la práctica, Cunningham Kain (2013) nos ofrece una categorización muy clara, que contempla la movilización (protestas, marchas pacíficas, etc.), consultas y procesos deliberativos sobre políticas públicas, participación en procesos electorales, y procesos de autonomía o autogobierno.

En este capítulo profundizaremos en el derecho a la participación política de los pueblos indígenas, así como en la emergencia de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado en el sistema internacional de derechos humanos.

El derecho a la participación política de los pueblos indígenas

Siguiendo a Stavenhagen (2013) y a Tomaselli (2015), la participación política de los pueblos indígenas constituye una expresión de su derecho a la libre determinación. A su vez, el contenido de este derecho ha sido sujeto a un debate muy intenso en el seno de los Estados, debido a su percibida relación con el secesionismo (Martínez Espinoza, 2015). Después del levantamiento zapatista, se ha producido una controversia muy intensa en la academia mexicana sobre las dimensiones y el alcance de la libre determinación, desde diversas disciplinas, como la antropología, la sociología jurídica y la historia.

Desde la antropología clásica, se identifican los derechos al territorio, a la libre determinación y a la autonomía como derechos fundamentales de los pueblos indígenas, que deben ser entendidos y normados en el marco del Estado nación (Gómez Rivera, 2013; Favre, 1998; Villoro, 1994). Se diserta también sobre la trascendencia del reconocimiento de los indígenas como pueblos y se observa que el derecho a la libre determinación en la práctica queda limitado a su dimensión interna (Díaz Polanco, 1998). No obstante, varios antropólogos se muestran detractores de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas.

Por ejemplo, Bartra (1998) ofrece una visión crítica de la libre determinación como forma de liberar a

los pueblos indígenas, argumentando que ciertos usos y costumbres pueden resultar sexistas y discriminatorios, y, más que ser netamente indígenas, constituyen formas de dominación coloniales y poscoloniales. De la misma manera, el académico asevera que a través de las autonomías se condena a los indígenas a la marginación y a la segregación, obligándolos a vivir de rentas extractivas e, incluso, de ingresos del narcotráfico, con lo que se propagan la violencia y el conflicto.

Por su parte, desde una visión más histórica, Viqueira (2001) reitera los argumentos de Bartra (1998) y agrega, además, que los supuestos esencialistas de los usos y costumbres no poseen fundamento histórico dado que muchas prácticas indígenas tienen raíces europeas. También pregunta quién sería la autoridad legítima para decidir sobre cambios y continuidades en usos y costumbres y cómo se podrían reformar, pues se trata de tradiciones y no de leyes. El autor afirma que un régimen de usos y costumbres es crear dos clases de ciudadanía y que la verdadera autonomía no pasa por estas prácticas, sino por la adopción de la voluntad de la mayoría.

Favre (1998) reconoce que la antropología indigenista había planteado que la cultura indígena y la occidental eran compatibles, pero que recientes generaciones de antropólogos apuntan a su incompatibilidad. Postula que el Estado neoliberal más bien *apoya* la autonomía indígena, dado que así no tendrá que proveer servicios públicos en estas zonas. Entonces, de la misma manera que Bartra

(1998), considera que la autonomía puede aumentar la marginalidad de los pueblos indígenas.

En el rubro, aunque no critica directamente el derecho a la libre determinación, Villoro (1994) argumenta que aquellas comunidades que viven dispersas o que no mantienen sus propias instituciones no tendrían el estatus de pueblos y, por lo tanto, no deben disfrutar de dicho derecho. Por su parte, Bartolomé (1995) observa que semejante definición excluiría a pueblos tan importantes como los mayas, los nahuas, los mixtecos o los zapotecos.

De la misma manera, se ha dado un debate muy intenso desde una perspectiva de sociología jurídica, que relata las demandas de libre determinación a partir del levantamiento del EZLN (Velasco Cruz, 2003; Regino Montes, s. f.); este debate se centra en la autonomía como ejercicio de la libre determinación en su dimensión interna, y se refiere a la necesidad de una profunda reforma del Estado (Velasco Cruz, 2003; Regino Montes, s. f.; Díaz Gómez, 2001; Martínez Luna, 1995).

También se habla sobre la importancia de reconocer esquemas de autonomía en los marcos normativos federales y estatales (Velasco Cruz, 2003; Regino Montes, s. f.), para no quedarse en autonomías *de facto*. Desde esta corriente, se analizan las distintas facetas de la autonomía, como lo hace Martínez Luna (1995), quien se refiere a los ámbitos político, territorial, económico, educativo, jurídico y cultural. Asimismo se ha producido una discusión muy interesante acerca de la relevan-

cia de implementar la autonomía no solamente a nivel comunitario sino también en los ámbitos municipales y regionales, como es propio del estatus de los indígenas como pueblos (Velasco Cruz, 2003; Ziccardi, 2003; Díaz Gómez, 2001; Regino Montes, s. f.).

Es importante aclarar que, en la práctica, la libre determinación de los pueblos indígenas se sigue limitando al interior de los Estados y se entiende como la participación en los procesos que los afectan, así como el control sobre las decisiones tomadas respecto a su propio destino como pueblos. Un aspecto clave de la libre determinación es la búsqueda de espacios de autonomía y autogobierno, históricamente negados.⁹ Otro aspecto igual de significativo es la participación de los pueblos indígenas en procesos de decisión externos a las comunidades, es decir, en las instituciones estatales (Martínez Espinoza, 2015; Stavenhagen, 2013; De la Rosa Jaimes, 2010).

Esta disertación acerca de la libre determinación nos lleva a recordar la distinción entre las dimensiones interna y externa del derecho a la participación de los pueblos indígenas, referidas en la “Introducción”. Respecto a la dimensión interna, ésta tiene que ver con el respeto a las formas propias de organización política y social, así como al autogobierno. Acerca de la externa,

⁹ Se pueden revisar varios ejemplos de autonomías establecidas en constituciones nacionales o *de facto* en Stavenhagen (2013).

se relaciona con la participación en procesos de decisión institucionales a través de representantes, cuotas, partidos, procesos deliberativos, etc. (Tomaselli, 2015; Stavenhagen, 2013; De la Rosa Jaimes, 2010). Aunque en este documento nos concentramos en la dimensión externa de la participación de los pueblos indígenas (la participación electoral y la consulta), es difícil imaginar su ejercicio sin garantizar la dimensión interna del derecho a la participación política de estos pueblos, sobre todo en cuanto a su representación y a las prácticas culturalmente adecuadas.

La emergencia de un cuerpo de derecho internacional sobre los derechos indígenas, incluyendo la consulta y el consentimiento libre, previo e informado

El proceso de formular un cuerpo de derecho internacional sobre los pueblos indígenas ha sido muy complicado desde su inicio, por críticas y obstáculos desde diversos frentes, sobre todo por la resistencia mediante una postura que defiende el universalismo de los derechos humanos (Hanna y Vanclay, 2013). Como apunta Rea Granados (2015), el reconocimiento de los derechos colectivos corresponde a una lógica colectivista con la que se busca corregir las injusticias históricas, eliminar la discriminación y conservar la comunidad. Es una lógica muy distinta de la individualista, que se funda en la libertad personal y que difícilmente acepta la

noción de los derechos colectivos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016; Hanna y Vanclay, 2013). En el marco de esta discusión, es importante enfatizar que los derechos colectivos no son derechos *adicionales*, sino que garantizan el acceso en igualdad de condiciones a los derechos humanos en general (Hanna y Vanclay, 2013) para grupos culturalmente diferenciados y socialmente marginados.¹⁰

En este contexto, Martínez Espinoza (2015) señala algunos avances en el reconocimiento de los derechos indígenas a lo largo de varias décadas, como los siguientes: 1) “el abandono progresivo de la dicotomía individuo/Estado como categorías exclusivas de organización humana” (p. 255); 2) el reconocimiento de la histórica discriminación hacia los indígenas, así como de su exclusión de los beneficios políticos, sociales y económicos del Estado; 3) la idea de derechos reparativos, de reconocimiento de la diferencia y de autodesarrollo para compensar carencias e injusticias históricas, y 4) el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos. Este proceso se impulsó desde el sistema internacional de derechos humanos, tal y como se detalla a continuación.

El primer paso fue el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos (Hanna y Vanclay,

¹⁰ Para ahondar en el debate relativo a los derechos individuales/universalismo y los derechos colectivos/relativismo, véanse Donnelly (2003) y Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016).

2013) y el derecho clave —pero altamente contestado— a la libre determinación.¹¹ En un contexto poscolonial, a partir de los años cuarenta, el sistema internacional ha ido desarrollando el derecho a la libre determinación en un sentido más bien interno, para que los pueblos pudieran determinar su estatus político y decidir sobre sus formas de gobierno (McGee, 2009). Aunque la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) ha recibido críticas por tratarse de una agenda individualista (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016), occidental y etnocéntrica (Hanna y Vanclay, 2013), también es cierto que plasmó muy claramente la libre determinación de los pueblos para decidir sobre su situación política y establecer su desarrollo en los ámbitos económico, social y cultural (Hanna y Vanclay, 2013; MacKay, 2004). El derecho a la libre determinación se confirmaría años más tarde, en 1966, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (McGee, 2009). No obstante, hasta ese momento no se hacía mención directa a los pueblos indígenas.

Lo anterior cambió cuando, en la década de los cincuenta, la OIT empezó a estudiar la situación de los trabajadores indígenas en el mundo. De forma conjunta con otras agencias de las Naciones Unidas, la OIT avanzó

¹¹ Para un análisis más completo sobre la libre determinación, sus límites y sus alcances, véase McGee (2009).

en la agenda de los derechos indígenas, preparando el Convenio 107 de los Pueblos Indígenas y Tribales, que fue adoptado en 1957 y que desde entonces ha sido ratificado por 27 países (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016). El Convenio 107 contenía disposiciones sobre los derechos de propiedad, las condiciones de empleo, la educación, la seguridad social y la salud de las poblaciones indígenas, así como sobre las obligaciones estatales al respecto. A pesar de estos avances, el instrumento recibió varias críticas durante los sesenta y los setenta por su enfoque integracionista. Verbigracia, no contiene referencias a la libre determinación y evita el uso del término *pueblos*. Por lo tanto, a lo largo de las siguientes dos décadas se realizaron diversos foros para revisar y actualizar el instrumento (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016).

Fue en la década de los ochenta que se empezó a formular la idea de los derechos colectivos en el sistema internacional —toda vez que se mantenía una perspectiva de universalismo (Hanna y Vanclay, 2013)— en el marco del multiculturalismo y el pluralismo jurídico (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016). Dicho desarrollo se debe en gran parte a la presión ejercida desde los años setenta por movimientos indígenas nacionales y su posterior inserción en redes de activismo transnacional, que incluye organismos internacionales con la capacidad de incidir en la agenda universal de derechos humanos (Brysk, 2000; Hanna y Vanclay, 2013; Martínez Espinoza, 2011).

Junto con las disertaciones anteriores sobre la libre determinación, en estos años se extendió la idea embrionaria del consentimiento en el contexto de luchas indígenas sobre sus derechos autonómicos y frente a episodios de desplazamiento (Hanna y Vanclay, 2013). En los mismos años, Rodolfo Stavenhagen hizo famoso al concepto de *etnodesarrollo*, refiriéndose a la importancia de la definición de *desarrollo* de acuerdo con el contexto cultural, que podría diferir de las nociones occidentales sobre el desarrollo económico (Hanna y Vanclay, 2013).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

En el marco de los debates a lo largo de casi tres décadas, en 1986 la OIT convocó a una comisión de expertos con el objeto de elaborar un nuevo convenio para ir más allá del enfoque integracionista (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016); de esta forma surgió el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. De acuerdo con Mackay (citado en Hanna y Vanclay, 2013), éste es el único documento de derechos indígenas legalmente vinculante a nivel internacional, reemplazando al Convenio 107. En el Convenio 169 se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser sujetos de derechos, libres de los obstáculos y la discriminación tradicionalmente asociados con su situación histórica (Rea Granados, 2015). Cabe señalar que la OIT cuenta con un

mecanismo de cumplimiento para los Estados que ratifiquen sus instrumentos, que obliga a los gobiernos a observar sus obligaciones, así como a ofrecer información respecto a los avances logrados en su implementación (McGee, 2009). Hasta la fecha, 22 Estados, en su mayoría latinoamericanos, han ratificado el Convenio.

En el Convenio 169 se busca fomentar medidas para salvaguardar las culturas, las instituciones y las formas de vida de los pueblos indígenas, siempre que no presenten alguna incompatibilidad con los derechos humanos internacionalmente reconocidos (Moreno Pérez, 2014). De acuerdo con López Bárcenas (2010), en el Convenio se establecen diversos tipos de derechos: territoriales, económicos, sociales, culturales y políticos. En ese sentido, es importante destacar un claro énfasis en el involucramiento directo de los indígenas en la toma de decisiones (Rea Granados, 2015) y la relevancia de los derechos políticos (López Bárcenas, 2013; Hanna y Vanclay, 2013). Siguiendo a Moreno Pérez (2014), en el Convenio se aborda la participación en varios artículos (2, 6, 7, 15, 22 y 23), la obligación por parte de los Estados de cooperar con estos pueblos (artículos 7, 20, 22, 25, 27 y 33) y el deber de los Estados de no tomar medidas contrarias a sus deseos (artículo 4).

Crucialmente, en el artículo 6 del Convenio 169 se habla sobre la obligación de los Estados de establecer los medios necesarios para que los pueblos indígenas participen en las decisiones políticas y en las políticas públicas que los afecten, promoviendo las instancias y los

recursos esenciales para ello (López Bárcenas, 2013). Es en el mismo artículo en el que se plasma la obligación clave por parte de las autoridades gubernamentales de realizar una consulta “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”,¹² a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos adecuados.¹³ La importancia de este derecho reside en el reconocimiento de los indígenas como artífices de su propio destino y no solamente como sujetos de atención (Moguel Viveros, 2014). Como argumentan Hanna y Vanclay (2013), la oportunidad para participar en la toma de decisiones y el desarrollo de proyectos debe entenderse como un eje fundamental de la libre determinación.

Siguiendo a Monterrubio (2014b), en el Convenio 169 se establecen varios criterios acerca de *cuándo, cómo y con quién* se debe realizar una consulta. Además de la obligación en términos generales plasmada en el artículo 6, se mandata la obligatoriedad de la consulta en las siguientes circunstancias: el inicio o la autorización de progra-

¹² Como explica López Bárcenas (2013), las medidas que más impactan en los derechos indígenas y que son sujetas a consulta son las siguientes: obras que afectan sus tierras, territorios o recursos; la expropiación de tierras agrícolas; concesiones y permisos para explotar recursos naturales; el cambio de modalidad a la propiedad de los núcleos agrarios; los programas de atención a pueblos y comunidades indígenas, y acciones, iniciativas o reformas legislativas que impactan de forma directa o indirecta los derechos indígenas.

¹³ Carmona Caldera (2013) ofrece un análisis muy fructífero acerca de la dicotomía entre los derechos individuales y las instituciones representativas.

mas de exploración o explotación de recursos naturales en territorios indígenas (art. 5, numeral 2); la enajenación de las tierras de los pueblos indígenas o la transferencia de los derechos de uso a personas ajenas a la comunidad (art. 17, numeral 2); en casos de reubicación (art. 16); en decisiones relacionadas con la educación (art. 27, numerales 3 y 28), y en la formulación y aplicación de planes y programas de desarrollo (art. 7).

Relativo al procedimiento, en el artículo 6 se establece que el proceso se dé de buena fe —como un diálogo genuino— y de una manera apropiada a las circunstancias, lo que implica que un único procedimiento no servirá para todos los casos.¹⁴ Finalmente, en el Convenio queda claro que hay dos actores clave en las consultas: por una parte, la autoridad gubernamental (como responsable del proceso); por otra, las instituciones representativas de los pueblos y las comunidades indígenas.

Quizás el aspecto más controvertido de la consulta, tal y como queda plasmada en el Convenio 169, es la cuestión del consentimiento, dado que implica que los pueblos indígenas puedan rechazar un proyecto en su totalidad o en parte o proponer modificaciones al mismo. De acuerdo con autores como MacKay (2004), McGee (2009) y Hanna y Vanclay (2013), si bien en el

¹⁴ Para un estudio muy completo de todos estos criterios, véase López Bárcenas (2013).

Convenio se establece un acuerdo como finalidad y obligación moral de las consultas, no *obliga* al consentimiento como tal. McGee (2009) observa, por ejemplo, que no se señala qué pasaría si no se consiguiera el consentimiento. No obstante, en el Convenio sí queda claro que existe una única circunstancia en la que el consentimiento informado es obligatorio: la reubicación, como está plasmado en el artículo 16.¹⁵ En cualquier caso, como señalan Hanna y Vanclay (2013) con referencia a MacKay (2004), en el artículo 7 se enfatiza el derecho de los pueblos para decidir sus prioridades y controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo en los ámbitos económico, social y cultural, lo cual podría interpretarse como un derecho (muy limitado) al consentimiento. McGee (2009), por su parte, argumenta que, incluir “en la medida de lo posible” como candado, socava y limita ese derecho.

Para cerrar esta breve revisión del Convenio 169, es preciso señalar —como lo hacen López Bárcenas (2013) y McGee (2009), entre otros— que en este ordenamiento se hace énfasis en la importancia de la consulta de cara a los recursos naturales, algo muy significativo teniendo en cuenta la expansión de las industrias extractivas y las incursiones en los territorios indígenas en las últimas décadas. Además de la participación de los

¹⁵ De acuerdo con MacKay (2004), el consentimiento tiene raíces en el derecho internacional previo al Convenio 169, incluyendo la opinión 4.12 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 1984.

pueblos indígenas en planes y programas de desarrollo, en el artículo 7 se establece la relevancia de estudios de impacto y la protección del medio ambiente, con una clara referencia a los recursos naturales. Por su parte, en el artículo 15 se señala que, cuando los recursos naturales se encuentran dentro de los territorios de los pueblos indígenas, el Estado debe efectuar un proceso de consulta antes de realizar actos administrativos o disponer de ellos.

En el mismo tenor, en el artículo 17 del Convenio se establece que es obligatorio realizar una consulta a los pueblos indígenas cuando se considere una transferencia de los derechos sobre las tierras fuera de la comunidad. Como apunta López Bárcenas (2013), esta disposición es muy significativa, ya que establece la obligatoriedad de la consulta antes de una expropiación, compraventa, arrendamiento o contrato de usufructo, que son estrategias típicas para acceder a los recursos bajo la tierra en los territorios indígenas.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Mientras la OIT se ocupaba del Convenio 169, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) estableció un grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas y para 1985 empezó a redactar el borrador de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

(DNUDPI), que se presentó en 1993. Entre 1995 y 2006, el borrador fue sujeto a una serie de debates y en varias ocasiones parecía que el documento no iba a prosperar, debido a diferencias tanto de fondo como de forma.

En cuanto al fondo, Davis (2008) identifica tres perspectivas diferentes, principalmente, entre los Estados y las organizaciones indígenas, las cuales obstaculizaron la adopción del documento. Primero, respecto a la libre determinación, varios Estados se mostraron preocupados por sus posibles implicaciones para la soberanía y la integridad del territorio. Después, la cuestión de los derechos colectivos y el término *pueblos* inquietaron a ciertos Estados por el mismo motivo, debido a las implicaciones para la soberanía y la integridad del territorio. Finalmente, los derechos territoriales contemplados en el borrador resultaron incómodos para algunos Estados, dado que —entre otras cosas— se contemplaba la restitución de tierras y territorios cuando se hubieran confiscado sin el consentimiento de los pueblos indígenas. La idea del consentimiento (que revisaremos más adelante) fue muy controvertida por su ambigüedad, así como por la confusión acerca de si otorgaba el poder de veto a actores indígenas.

En cuanto a la forma, los Estados que participaron en las discusiones no estaban acostumbrados a dialogar con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas sobre normas internacionales. Así, en ciertas coyunturas reinó un ambiente de desconfianza en las discusiones. Por una parte, la postura de los indígenas

no permitía cambio alguno sobre el borrador original —aunque se tratara de errores de tipo ortográfico— por temor a que el espíritu del texto cambiara. Por otra parte, muchas organizaciones indígenas vieron con desconfianza al presidente-relator del grupo de trabajo por prestar atención a las reservas de Australia, Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda, incluso organizando consultas informales con dichos Estados de cara a la redacción de un borrador alternativo.

Para superar dichos obstáculos, las posturas tuvieron que suavizarse. Cuando se aproximaba al final el Decenio de los Pueblos Indígenas (2004), la mayoría de las organizaciones indígenas empezaron a mostrar más flexibilidad hacia la posibilidad de cambios en el texto. Por su parte, el presidente-relator buscó formas para integrar las opiniones de todos en la revisión de los artículos, a través de pequeños grupos de trabajo. Para resolver las dificultades en términos del fondo, se circunscribió la libre determinación a las decisiones y la gobernanza internas de los pueblos indígenas, justamente con el fin de evitar la connotación de *secesión* que tanto preocupaba a ciertos Estados. Finalmente, la propuesta realizada bajo la dirección del presidente-relator fue la que prosperó, si bien recibió críticas por parte tanto de los Estados como de las organizaciones indígenas.

La versión final de la Declaración fue aprobada en junio de 2006 por el Consejo de Derechos Humanos y —después de unas revisiones solicitadas por la coalición africana— luego por la Asamblea General de las

Naciones Unidas, en septiembre de 2007, con 143 votos a favor, 11 abstenciones y cuatro votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos). No obstante, los Estados que inicialmente habían votado en contra adoptaron la declaración entre 2009 y 2010 (Hanna y Vanclay, 2013). A pesar de que no es legalmente vinculante para los Estados que la hayan adoptado, junto con el Convenio 169, la DNUDPI es el documento internacional al que se hace referencia con mayor frecuencia en relación con el derecho a la consulta y varios artículos están emergiendo como fuentes de derecho internacional consuetudinario (Davis, 2008).

Dicho lo anterior, en la DNUDPI se reafirman, profundizan y amplían los derechos establecidos en el Convenio 169, así como las obligaciones por parte de los Estados firmantes, con lo que se convierte en el instrumento más completo sobre los derechos indígenas (tanto individuales como colectivos) (Sieder, 2012).

Como apunta Stavenhagen (2013), a la vez que se reconoce el derecho a la diferencia de los pueblos indígenas, en la DNUDPI se consagra el principio de igualdad en el ejercicio de sus derechos.¹⁶ De la misma forma que en el Convenio 169, en la DNUDPI se dice mucho respecto a los derechos políticos de los pueblos indígenas, asegurando su participación en sus decisiones internas

¹⁶ Para un análisis más amplio del contenido y el alcance de los diferentes tipos de derechos, véase Sieder (2012).

y en la vida del Estado a través de mecanismos culturalmente adecuados (artículo 18).¹⁷ Además, en la DNUDPI se hace hincapié en la consulta y el consentimiento, tal y como se detalla a continuación.

Concretamente, en el artículo 19 de la DNUDPI se resalta el deber de los Estados de realizar consultas antes de la adopción y la aplicación de medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos indígenas. Como destaca Rea Granados (2015), este derecho cobra una importancia especial en combinación con el artículo 4, en que se reconocen la libre determinación, la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas.

Varias referencias se realizan sobre la consulta a lo largo de la DNUDPI¹⁸ y se especifica su obligatoriedad en términos generales ante cualquier medida legislativa o administrativa que les afecte a los pueblos indígenas (art. 19). También en los siguientes casos: desplazamiento de sus tierras (art. 10); afectación de sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (art. 11); antes de adoptar medidas frente a los prejuicios y la discriminación (art. 15); en la definición de políticas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica (art. 17); el almacenamiento o la eliminación de materiales peligrosos en sus tierras o territorios (art. 29); el

¹⁷ De forma directa o indirecta, se hace referencia a la participación en varios artículos de la Declaración, incluyendo los siguientes: 4.5, 14.3, 18, 22.2, 23, 27, 29.3, 31.2, 37 y 41 (Martínez Espinoza, 2015).

¹⁸ En los artículos 15.2, 17.2, 19, 32.2, 36.2 y 38.

uso de sus tierras y territorios para actividades militares (art. 30); en la aprobación de proyectos que afecten sus tierras y recursos (art. 32); antes de la adopción de disposiciones para facilitar la relación y la cooperación entre sus miembros y otros pueblos (art. 36), y en todas las medidas encaminadas a adoptar la Declaración (art. 38) (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016).

La DNUDPI se aparta del Convenio 169 en la importancia que se le otorga en ésta al consentimiento, una novedad que ha sido subrayada por varios académicos y organismos, y que amplía considerablemente el alcance de la consulta (Cruz Rueda, 2008; Martínez Espinoza, 2015; Monterrubio 2014b; Sieder, 2012).

En el artículo 19 de la Declaración, en el cual se consagra el derecho a la consulta, se reitera que la finalidad es obtener el “consentimiento libre, previo e informado”. Si bien se hace hincapié en la obligatoriedad del CLPI frente a procesos relacionados con sus territorios y recursos (arts. 28-32), asimismo se establece su carácter obligatorio antes de cualquier medida administrativa o legislativa que les ataña (art. 19) o ante cualquier afectación de sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (art. 11). Tal como en el Convenio 169, también se instruye la obligatoriedad de la consulta frente al desplazamiento de sus territorios (art. 10). Cabe destacar que la cuestión del consentimiento —sobre todo con referencia a los derechos territoriales— sigue siendo un punto de debate, dado que muchas organizaciones indígenas lo entienden como un poder de veto mientras

que la mayoría de los Estados no comparten esta visión. Por ese motivo, se ha sugerido que sería necesario establecer estándares claros acerca del CLPI en el derecho internacional (Davis, 2008).

Otros tratados e instrumentos internacionales

Siguiendo el Convenio 169 y la DNUDPI, diversos tratados e instrumentos de organismos internacionales han reconocido el derecho a la consulta, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de las Naciones Unidas (1992); el Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (1993); el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000); la política operacional OP 4.10 del Manual de Operaciones del Banco Mundial (2005); el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010); y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2012) (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016).

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, cabe subrayar el papel del relator especial para los pueblos indígenas, que ha publicado informes sobre varios Estados con recomendaciones de cara a la consulta y al CLPI (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016;

Sieder, 2012), haciendo hincapié en la importancia de la voluntad gubernamental de trabajar con los pueblos indígenas para llegar a un consenso sobre los proyectos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016; Rodríguez, 2014). El relator también ha señalado la relevancia de incluir la consulta y el CLPI a nivel constitucional (Sieder, 2012) y de diseñar las consultas de forma que los pueblos indígenas puedan incidir de manera efectiva sobre las decisiones que afectan sus intereses (Rodríguez, 2014). Finalmente, ha reconocido el problema de la brecha de implementación o la carencia de políticas públicas para garantizar los derechos indígenas (Sieder, 2012), incluyendo la consulta y el CLPI.

De la misma forma, varias comisiones y comités dentro del Sistema de las Naciones Unidas han reconocido e interpretado el derecho a la consulta y al CLPI. En 1997, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) emitió la recomendación general número 23, en la que exhorta a los Estados parte a garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones políticas, además del consentimiento frente a decisiones que les afectan. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos (CDH) también ha emitido una serie de sentencias que invocan y versan sobre la consulta y el consentimiento, como las sentencias *Apirana Mahuika y Otros vs. Nueva Zelanda* (2000), y *Poma Poma vs. Perú* (2009) (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016; MacKay, 2004). De la misma manera, el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Cul-

turales (CDESC); el Centro de las Naciones Unidas para las Corporaciones Transnacionales (CNUCT), y la Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (SCPPDH) han señalado la responsabilidad por parte de gobiernos y empresas de garantizar el derecho a la consulta y el CLPI.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos

También se ha producido una discusión muy interesante respecto al alcance de la consulta y el CLPI a nivel regional, que a su vez ha dejado una huella considerable en América Latina. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha tenido un papel clave en este proceso, a través de la difusión de pronunciamientos por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIADH) y, sobre todo, las sentencias dictadas por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Aunque no siempre se han puesto en práctica por parte de los gobiernos nacionales (Sieder, 2012), los pronunciamientos y las sentencias han servido para desarrollar tanto la consulta como el CLPI de forma más completa que con el Convenio 169 y la DNUDPI (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016; López Bárcenas, 2013; Sieder, 2012; McGee, 2009). Entre las sentencias con mayor trascendencia —y que se encuentran citadas con más frecuencia en material académico y gubernamental sobre el tema— están *Awas Tingni vs. Nicaragua* (2001),

Saramaka vs. Surinam (2007) y Sarayaku vs. Ecuador (2012).¹⁹ A la lista anterior sería necesario agregar Garífuna Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras (2015), una sentencia más reciente, en la que se reafirman y se establecen criterios relativos a la consulta y al CLPI.

Sobre la *consulta*, la CIDH ha establecido que el deber de realizarla es un principio de derecho internacional. Los Estados tienen la obligación de consultar con los pueblos indígenas en cualquiera de las siguientes circunstancias:

1. la delimitación, la demarcación y la titulación de las tierras indígenas;
2. el proceso de reconocimiento de sus representantes legales;
3. previo a adoptar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos territoriales;
4. antes de adoptar medidas legislativas o administrativas para reconocer y garantizar los derechos de consulta;
5. frente a estudios previos de impacto ambiental y social;
6. antes de planes de desarrollo o inversión en el territorio de una comunidad, que pudieran impactar en los derechos de propiedad.

¹⁹ Para un análisis en profundidad de estas sentencias, véanse Whitmore (2014); Campbell (2013); Hanna y Vanclay (2013).

Si bien ha dado mucho peso a aquellas cuestiones relacionadas con los derechos territoriales, la CIDH también ha afirmado que la consulta es obligatoria sobre *toda* medida administrativa o legislativa que afecte los derechos indígenas reconocidos internacional o nacionalmente, y que los Estados deben tomar pasos decisivos hacia la implementación de la consulta y el consentimiento, creando legislación nueva o modificando la normatividad, así como realizando capacitación de las autoridades de todos los niveles de gobierno.

En términos de los criterios específicos para la realización de las consultas, la CIDH ha destacado la importancia de que sean anteriores a las medidas tomadas y que se lleven a cabo de buena fe, y con comunicación previa y constante. El proceso debe ser culturalmente adecuado y con la finalidad de lograr acuerdos. Además, se establece que los propios indígenas tienen que decidir quiénes son las personas o los grupos que participan en la consulta, de acuerdo con sus propias normas y costumbres.

Respecto al *consentimiento*, la CIDH ha establecido que el objetivo de las consultas sobre temas relacionados con proyectos de desarrollo o de inversión a gran escala o cuando impacten en los derechos territoriales debe ser conseguir el CLPI, no sólo informar. Además, la Corte ha sugerido que, cuanto mayor es la posible afectación en los derechos indígenas, mayor es la obligación no únicamente de llevar a cabo una consulta sino de conseguir el consentimiento de los afectados; en este

sentido, su jurisprudencia es de las más garantistas en materia de consulta previa (Sieder, 2012).

El impacto de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado en América Latina

Para resumir lo anterior, cabe destacar que el derecho a la consulta y el CLPI han constituido un punto de amplia discusión a niveles internacional y regional, con diversas normas, interpretaciones y programas formulados en su nombre. Aterrizando la discusión a nivel doméstico, es relevante subrayar que la consulta previa ha tenido un importantísimo impacto en los Estados latinoamericanos de cara al uso de los recursos naturales.²⁰ Cabe volver a señalar la trascendencia del Convenio 169 en ese sentido —que, recordemos, ha sido ratificado por la mayoría de los Estados de la región—, así como de la jurisprudencia de la CIDH (Martínez Espinoza, 2015). Los movimientos indígenas de todo el continente han basado gran parte de sus reivindicaciones en el Convenio (Stavenhagen, 2013), capacitándose sobre sus alcances (Sieder, 2012) y ejerciendo *leverage* en el ámbito nacional (Wright, 2014). Además, se han producido discusiones acerca del rango jurídico del Convenio

²⁰ También cabe referirse a la legislación sobre la consulta en las Filipinas y Australia (Hanna y Vanclay, 2013).

169, dado que en algunos Estados se ha argumentado que los tratados internacionales están subordinados a la Constitución (Sieder, 2012).

En este sentido, las ratificaciones del Convenio 169 se dieron en el contexto de una ola de reformas constitucionales que tuvieron lugar entre 1990 y 2015 en todos los países de la región (Martínez Espinoza, 2015), los cuales reconocieron a los pueblos indígenas como sujetos de derechos y de autonomía. Dicha situación tiene varias explicaciones, entre otras, la judicialización de los derechos indígenas por parte de las cortes nacionales y el impacto de los movimientos indígenas. Aunque se han producido varias críticas acerca de esta ola de reformas constitucionales —que algunos analistas califican de corte neoliberal—, sin duda constituyen un parteaguas en el reconocimiento y la protección de los derechos de estos pueblos en América Latina. Entre las reformas más significativas están aquellas que reconocen el derecho de los pueblos indígenas a la participación, la consulta y el CLPI; sin embargo, en la gran mayoría de los Estados latinoamericanos no existen normas secundarias para regular los compromisos adquiridos en el marco del Convenio 169 (Sieder, 2012).

Actualmente, en diversos países de la región se están produciendo debates muy significativos respecto al alcance del derecho a la consulta, sobre todo en relación con la expansión de las industrias extractivas, como es el caso, por ejemplo, de Colombia y Perú. En el caso de Colombia, la Corte Constitucional ha asumido un papel

destacado al dictar diversas sentencias para aclarar el contenido constitucional de este derecho (Rodríguez, 2014). Por su parte, desde 2011, Perú cuenta con una ley nacional sobre el derecho a la consulta, la primera de su tipo en toda América Latina (Wright, 2014). También se han producido críticas sobre la realización de procesos de pseudoconsulta en la región, sin los marcos legislativos adecuados, así como sobre la omisión de la consulta y la negación sistemática del consentimiento (Stavenhagen, 2013).

Para hacer efectivo el derecho a la consulta en la práctica, es preciso contar con un marco legislativo que lo garantice (Moguel Viveros, 2014), así como con pasos prácticos para implementarlo, incluyendo procesos de diálogo intercultural. Lo dicho debe incluir, además, la creación de protocolos y talleres de capacitación para funcionarios públicos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016). No obstante, de acuerdo con varios analistas, existe una generalizada y sistemática “brecha de implementación” (Kempf, 2007) entre los derechos indígenas formalmente reconocidos y las prácticas político-administrativas necesarias para garantizarlos en la realidad (Martínez Espinoza, 2015). En el siguiente capítulo revisamos de forma más detenida la situación de los pueblos y las comunidades indígenas, además del reconocimiento y la implementación de la consulta y el CLPI en el caso de México.

EL RECONOCIMIENTO DE LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO EN MÉXICO

La población indígena en el mundo, América Latina y México

Para contextualizar, debemos recordar que existen pueblos indígenas en diversas latitudes del planeta. Las cifras en cuanto a la población indígena en el mundo, así como del número de pueblos y comunidades, cambian, debido a que los criterios para identificarlos son muy variados en los diferentes países (Martínez Espinoza, 2015). Los aspectos más frecuentes que se toman en cuenta son la lengua, las características territoriales, las tradiciones y la autoidentificación (Barié, 2003).

Por su parte, la ONU cuenta 370 000 000 de personas indígenas, el equivalente a 5 % de la población mundial, y al mismo tiempo identifica 5000 pueblos en 90 países (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2009). De acuerdo con el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2010),

la población indígena ocupa 20 % de la superficie terrestre. De la misma forma, se calcula que existen entre 6000 y 7000 lenguas vivas en el mundo, de las cuales 97 % son habladas por estos pueblos.

En América Latina se estima que habitan entre 40 000 000 y 60 000 000 de personas indígenas. Como mencionamos, es muy difícil contar con una cifra exacta. En México, por ejemplo, históricamente se ha utilizado para la contabilización el criterio de la lengua y, más recientemente, la autoadscripción, mientras que en Brasil se ha clasificado a los sujetos por la raza o el color de piel. A pesar de estas diferencias, varias fuentes —entre éstas el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Centro Latinoamericano de Demografía (Celade), la OIT y el Instituto Indigenista Interamericano (III)— coinciden en que las personas indígenas representan aproximadamente 10 % de la población de América Latina (Chacón Rojas, 2005; Zolla y Zolla Marquéz, 2004).

De la misma forma, es difícil establecer con exactitud el número de pueblos en la región, aunque de acuerdo con Zolla y Zolla Marquéz (2004), suman entre 400 y 530. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, por sus siglas en inglés) (2009), la población indígena se encuentra esparcida desde el norte de México hasta la Patagonia, representada por 522 pueblos. Entre los pueblos indígenas con más de 1 000 000 de integrantes en América Latina, destacan los quechuas, los nahuas, los aymaras, los mayas yucatecos y quichés.

De acuerdo con cifras de 2005 (Roldán, 2005), los tres países con mayor porcentaje de población indígena son Bolivia (71 %), Guatemala (66 %) y Perú (47 %). Con base en las mismas cifras, México se encuentra en el séptimo lugar, con 15 % de su población. Sin embargo, si comparamos estas cantidades con el total de la población indígena de Bolivia (5 913 590), Guatemala, (8 342 400) o Perú (12 696 110), vemos que es en México donde existe la mayor cantidad de indígenas en América Latina en *números absolutos* (Sandoval Forero, 2002; Unicef, 2009; Chacón Rojas, 2005; Zolla y Zolla Marquéz, 2004; Barié, 2003). Según la Unicef (2009), en cinco países —México, Bolivia, Guatemala, Perú y Colombia— se concentra 87 % de la población indígena de la región; de éstos, el que se sitúa en primer lugar es México.

En cuanto a la población indígena como proporción de la población total de México, tomando datos de diferentes fuentes, podemos constatar una disminución gradual a lo largo de la historia. En 1570, los indígenas representaban 98 % de la población; en 1646, 74 %; en 1742, 62 %, y en 1810, en los albores de la Independencia, 60 % (Castro Aranda, 1977). Cien años después, en tiempos de la Revolución (1910), los indígenas comprendían 37 % de la población (Jiménez Bartlett, 2007).

La disminución histórica de la proporción de indígenas en el país continuó un siglo después, dado que en 2010 representaban entre 6.5 y 14.7 % de la población total del país (Instituto Nacional de Estadística y Geo-

grafía [Inegi], 2010).²¹ Si bien el porcentaje de la población indígena ha ido disminuyendo, ha ido creciendo en números absolutos, pues de 3 676 200 al inicio de la Independencia (Humboldt y Bonpland, 1826), pasamos a poco más de 15 000 000 en 2010. Hoy en día, existen más de 60 pueblos con distintas características etnolingüísticas, que a su vez se encuentran esparcidos por todo el territorio nacional (Navarrete Linares, 2008).

Como se señaló al inicio de este apartado, los Estados emplean distintos indicadores para dar cuenta de la población indígena.²² Asimismo se mencionó que en México el criterio histórico utilizado para determinar la pertenencia a un pueblo indígena ha sido la lengua. Sin embargo, a partir de 2000 el Inegi también ha considerado la autoadscripción para contabilizar a esta población, pues se incluyó una pregunta al respecto en el cuestionario empleado. Esto ha traído como resultado que las cifras que proporciona el Inegi (2010) en el rubro ahora sean similares a las que dan los organismos internacionales.

²¹ La primera cifra se refiere a aquellas personas que hablan una lengua indígena, y la segunda, a aquellas que se autoidentifican como indígenas.

²² Además, cabe recordar que la identidad es algo que se encuentra en un estado constante de cambio y que no se percibe igual desde *afuera* que desde *adentro*. Es decir, no es lo mismo que una persona indígena se identifique por una serie de indicadores culturales impuestos desde afuera a que una persona indígena se identifique como tal de acuerdo con sus propios criterios.

De forma interesante, en el censo de población de 2010 —el más reciente en el caso mexicano— se dio cuenta de un aumento significativo de la población indígena con respecto al censo de 2000, pues en este año se registró que 6 000 000 de personas se autoidentificaron como indígenas y en 2010 se registraron 15 700 000, de las cuales 6 600 000 son hablantes de una lengua indígena, mientras que 9 100 000 no hablan una lengua originaria, pero se consideran indígenas. Pareciera ser que este aumento de la población indígena —sobre todo cuando se emplea el criterio de la autoadcripción— sigue en curso. En la tabla 1, se muestran los resultados de la encuesta intercensal realizada por el Inegi en 2015, exponiendo el porcentaje de población indígena a nivel federal y en cada estado, con los dos principales indicadores de identidad: la autoadcripción y la lengua.

Tabla 1. Población indígena en México a niveles federal y estatal en términos porcentuales (2015)

	Autoidentificación (%)	Habla lengua indígena (%)
Aguascalientes	11.69	0.25
Baja California	8.54	1.45
Baja California Sur	14.47	1.53
Campeche	44.54	11.51
Coahuila	6.93	0.2
Colima	20.43	0.63
Chiapas	36.15	27.94
Chihuahua	11.28	2.67
Ciudad de México	8.8	1.5
Durango	7.94	2.41
Guanajuato	9.13	0.23
Guerrero	33.92	15.32
Hidalgo	36.21	14.22
Jalisco	11.12	0.77
Estado de México	17	2.74
Michoacán	27.69	3.56
Morelos	28.11	1.98

	Autoidentificación (%)	Habla lengua indígena (%)
Nayarit	22.18	5.41
Nuevo León	6.88	1.22
Oaxaca	65.73	32.15
Puebla	35.28	11.26
Querétaro	19.17	1.68
Quintana Roo	44.44	16.62
San Luis Potosí	23.2	10
Sinaloa	12.83	1.4
Sonora	17.83	2.44
Tabasco	25.77	2.72
Tamaulipas	6.3	0.74
Tlaxcala	25.24	2.74
Veracruz	25.29	9.19
Yucatán	65.4	28.89
Zacatecas	7.61	0.25
Total federal	21.5	6.52

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015).

De la tabla 1, salta a la vista que el indicador de la autoidentificación arroja cifras muchísimo más altas que el indicador de lengua indígena. Se percibe que, entre más joven es la población, existe mayor tendencia a que ésta no hable o transmita la lengua originaria (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2014); no obstante, lo dicho no pareciera influir en el sentimiento de pertenencia a un pueblo indígena. En realidad, el hecho del aumento en la autoadscripción sugiere un ambiente favorable para que la población indígena se identifique como tal.

Por una parte, los estados con mayor población indígena de acuerdo con ambos indicadores son los que se encuentran en el sur y el centro del país. Es el caso de Yucatán, Oaxaca, Campeche, Hidalgo, Quintana Roo y Chiapas, que concentran poblaciones mayoritariamente mayas (Quintana Roo, Yucatán, Chiapas y Campeche), nahuas (Hidalgo) y zapotecas (Oaxaca). Por otra parte, los estados con menos población indígena con base en ambos indicadores (Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Zacatecas y Durango) están ubicados al norte del país, si bien se han producido considerables olas migratorias en los últimos años. De nueva cuenta, es importante recordar que existe una brecha muy notable entre la población que habla una lengua indígena y la que se autoidentifica como tal, siendo superior la última cifra.

La situación de los pueblos indígenas en México

Ofrecer un análisis en profundidad de las características y los desafíos de los pueblos y las comunidades indígenas en México va más allá del alcance del presente estudio. No obstante, es preciso dibujar aquí la situación generalizada de pobreza, marginación social y discriminación en la que se encuentra la población indígena en comparación con la población que no lo es, escenario que se refleja en toda América Latina (Martínez Espinoza, 2015; Hanna y Vanclay, 2013; Sieder, 2012). En efecto, a nivel regional los indígenas que no tienen acceso a la seguridad social representan 81 %, mientras que la población no indígena en la misma situación es 59.1 %. En 2012, 70 % de los indígenas vivían en pobreza, y para los no indígenas la cifra era de 50 %. Además, 37 % de la población indígena no tiene acceso a los servicios básicos, como agua y drenaje; por su parte, los no indígenas en esa misma situación constituyen 12.6 % (International Work Group for Indigenous Affairs, 2015).

Una de las principales amenazas para la supervivencia cultural de los pueblos indígenas en México y en América Latina es el despojo de sus tierras por parte de las industrias extractivas y la agricultura en gran escala (Martínez Espinoza, 2015). Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas son sujetos a la compra, la concesión o, incluso, la usurpación por parte de empresas multinacionales; en muchas ocasiones, esto sucede en trato directo con los gobiernos sin la participación de las

comunidades locales, la compensación adecuada ni las garantías para la protección del medio ambiente de daños irreversibles.

A pesar del potencial que podrían tener ciertos proyectos extractivos —sobre todo en términos de fuentes de trabajo y por la recaudación de impuestos, que se podrían invertir en proyectos sociales en las regiones afectadas—, en muy pocos casos hay un impacto positivo sobre la población indígena (International Work Group for Indigenous Affairs, 2015). La historia se repite en cientos de lugares del mundo, donde los indígenas luchan en forma constante en defensa de sus tierras, sus recursos, el medio ambiente, su cultura y su existencia misma como pueblos, tal es el caso de América Latina y, en específico, de México (Martí i Puig, Wright, Aylwin y Yáñez, 2013).

Además de lo anterior, cabe reconocer la exclusión política de los pueblos indígenas en la toma de decisiones. Este factor es clave cuando recordamos que en los Estados que vivieron procesos independentistas aún persisten estructuras coloniales que penetran todas las instituciones y las políticas públicas (Martínez Espinoza, 2015). Asimismo, como apuntan Hanna y Vanclay (2013), la búsqueda por participar de los pueblos y las comunidades indígenas es una circunstancia que aumenta las manifestaciones de discriminación por parte de la sociedad dominante.

La búsqueda de derechos políticos

En la “Introducción” se estableció que la participación política ha sido una de las preocupaciones y las reivindicaciones centrales de los pueblos indígenas en México, tal y como se plasmó en los Acuerdos de San Andrés y en la discusión posterior a la reforma constitucional de 2001. La búsqueda de influir en la toma de decisiones cobra una gran relevancia al considerar el tamaño de la población indígena en México, así como la situación de desventaja en la que ésta vive, como se ha expuesto en el presente capítulo. Se ha destacado que los pueblos indígenas de México, y de gran parte de América Latina, han padecido una larga historia de discriminación y marginación, en la que el despojo de sus tierras ha tenido un papel predominante (Cruz Rueda, 2008; López Bárcenas, 2013). En este contexto se han desarrollado sentimientos de desconfianza hacia el Estado por parte de los pueblos y las comunidades (Cruz Rueda, 2008).

Por su parte, el Estado mexicano ha legislado de forma limitada sobre los derechos indígenas desde 1824 (López Bárcenas, 2010), si bien la ratificación del Convenio 169 (1990) y la reforma al artículo 4 de la Constitución (1992) para reconocer la naturaleza pluricultural del Estado pueden suponerse como avances considerables. No obstante, la movilización zapatista y su desenlace en los Acuerdos de San Andrés en la década de los noventa marcaron un verdadero hito en la visibilidad de la situación de los pueblos y las comunidades

indígenas en el país. La posterior propuesta de reforma legislativa realizada en 1996 por parte de la Comisión de Concordia y Pacificación,²³ y el compromiso por parte del gobierno federal de realizar los cambios jurídicos y legislativos para reconocer sus derechos, entre éstos sus derechos políticos, crearon una gran expectativa entre las partes para ajustar el esquema indigenista que había operado en el país desde la década de los cuarenta.²⁴

Como se mencionó en otro apartado, al final el gobierno federal no procedió con la legislación propuesta y los zapatistas se retiraron del diálogo (Moguel Viveros, 2014). En este contexto, fue hasta la alternancia en el Ejecutivo federal del PRI al PAN que se retomó la temática (López Bárcenas, 2010). Por lo tanto, aunque la reforma tardó varios años en producirse, en 2001 finalmente se modificaron los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 para reconocer varios derechos indígenas. Dicha reforma representa un paso firme hacia la admisión del pluralismo en los rubros cultural, político y jurídico en la construcción del Estado (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2010; Moguel Viveros, 2014). Otro aspecto clave de la reforma al artículo 2 de la Constitución es el reconocimiento del

²³ Cabe señalar que en octubre de 1995 el gobierno convocó a varias consultas sobre esta propuesta, si bien con un alcance muy limitado (López Bárcenas, 2013).

²⁴ Para un análisis detallado del indigenismo mexicano, véanse Chacón Rojas (2005), Díaz Polanco (1992), López Bárcenas (2010) y Moguel Viveros (2014).

“uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades”.

También es importante recordar las críticas a dicha reforma, que fue impugnada en el mismo 2001 por más de 300 municipios indígenas en una controversia constitucional, aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontró que no procedía (Moguel Viveros, 2014; Moreno Pérez, 2014). De la misma forma, varias organizaciones indígenas presentaron una queja ante la OIT por la falta de consulta previa en el proceso (Moguel Viveros, 2014). Además de la falta de consulta y el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, se realizaron varias críticas respecto al contenido de la reforma, incluyendo la delegación de la regulación de diversos aspectos de la misma a los estados (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2010; López Bárcenas, 2010; Moguel Viveros, 2014; Moreno Pérez, 2014), con lo que se creaba la posibilidad de una discriminación legal según la entidad federativa (López Bárcenas, 2010). Se volverá a este aspecto más adelante.

El reconocimiento del derecho a la consulta en México

En esta búsqueda de derechos políticos, el derecho a la consulta previa constituye una de las principales demandas de las organizaciones indígenas (Moguel Viveros, 2014). No obstante, cabe destacar que el reconocimiento constitucional de este derecho resulta mucho más limi-

tado en México que en los estándares internacionales sobre la materia. Como explica López Bárcenas (2010), durante mucho tiempo existió confusión acerca de la aplicabilidad del derecho internacional en México. En ese sentido, la contradicción de Tesis 293/2011 de la SCJN es de gran trascendencia, ya que confirma el rango constitucional de los tratados internacionales, entre éstos, evidentemente, del Convenio 169, así como de las sentencias de la CIDH.

Lo anterior, sin duda alguna ofrece —en principio— una protección de cara al derecho a la consulta mucho más avanzada de la que se había tenido hasta entonces en México y es vinculante para los jueces. En consecuencia, el gobierno federal ha impulsado un proceso de armonización legislativa de las diversas normas nacionales (federales y locales) con las internacionales aplicables (Moguel Viveros, 2014), un proceso que sigue en curso.

En este contexto, nuevas vías de defensa de los derechos indígenas se han abierto (Moguel Viveros, 2014), incluyendo la vía judicial o el *litigio estratégico*, un camino que se vuelve particularmente atractivo y efectivo en el contexto de la contradicción de Tesis 293/2011, mencionada anteriormente (Wright, 2018). En este sentido también corresponde nombrar la Tesis Aislada 1.^a CCXXXVI/2013 (10.^a) de la SCJN, en que se establece la obligatoriedad de la consulta antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar los intereses de los pueblos indígenas.

Tanto López Bárcenas (2013) como Martínez (2016) identifican una serie de procesos de movilización y litigio estratégico que siguen en curso sobre proyectos extractivos en territorios indígenas. De la misma manera, Martínez (2016) señala varios casos en los que el TEPJF ha ordenado un proceso de consulta frente a una solicitud de cambio del régimen de partidos a uno de usos y costumbres, así como un ejercicio de este derecho frente a reformas legislativas en que no se toma en cuenta la opinión de los pueblos indígenas, a pesar de que dichas reformas les pueden afectar directamente.

En este orden de ideas, el derecho a la consulta debe entenderse como una herramienta muy valiosa para que los pueblos indígenas puedan defender sus derechos e intereses vitales tanto en foros nacionales como internacionales (López Bárcenas, 2013). Este proceso puede comprenderse en el contexto de la judicialización de la política en América Latina en los últimos años (Sieder, 2012) y de las limitadas oportunidades ofrecidas por los marcos normativos domésticos, como se señala a continuación en el caso de México.

Reconocimiento de la consulta en la reforma de 2001 a la Constitución mexicana

Para efectos del presente estudio, cabe hacer hincapié en cómo la reforma constitucional de 2001 norma el derecho a la consulta previa en México. En ese sentido,

en el artículo 2 se establece la obligación del Estado 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”. Como observa López Bárcenas (2010), esta formulación se queda muy corta en comparación con la del artículo 6 del Convenio 169, que establece la obligación de “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”. Rea Granados (2015) señala que, además de las circunstancias limitadas en las que se contempla la consulta —que evita la problemática de los territorios y los recursos naturales—, en la CPEUM tampoco hay mención del principio clave de que ésta sea previa, libre e informada.

Reconocimiento de la consulta a nivel federal

A nivel federal, hasta la fecha no se ha aprobado ley alguna sobre el derecho a la consulta o el CLPI. Es importante señalar que esta situación no es única de México en la región latinoamericana, dado que solamente en Perú (2011) y en Panamá (2016) existe una ley de consulta previa. También cabe mencionar que en 2011 se llevó a cabo una consulta sobre el anteproyecto de Ley

General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, pero éste no prosperó.

La falta de una ley de consulta ha sido ampliamente criticada por organizaciones indígenas, académicos (Cruz Rueda, 2008; Rea Granados, 2015) y organismos internacionales (Martínez, 2016). Aunque existen varios mecanismos de democracia directa en la legislación federal —incluyendo el plebiscito, el referéndum y la consulta popular—, simplemente no es lo mismo. En efecto, se entiende que la consulta previa requiere de la participación de los pueblos indígenas desde su propio diseño, de acuerdo con sus características culturales y cosmovisionales (Cruz Rueda 2008; Moguel Viveros, 2014). Si bien varias leyes federales incluyen referencias a la consulta (Wright, 2018), éstas resultan muy limitadas y no sirven para compensar la ausencia de una ley específica sobre el tema. Como explica Martínez (2016), la falta de una ley significa que en cada consulta se aplican normas diferentes, sin una metodología clara.

De manera contundente, en 2016 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la Recomendación General 27/2016, “Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y las comunidades indígenas de la república mexicana”. En ésta se detallan ampliamente las obligaciones del Estado mexicano en la materia, en el marco de la reforma constitucional de 2001 y los tratados internacionales, y se observa que los esfuerzos por implementar la consulta han sido, hasta el momento,

insuficientes. Una de las razones principales es, precisamente, la falta de una norma que regule la consulta, ya que existe confusión acerca de su contenido y alcance, sobre todo en el contexto de los territorios indígenas y los recursos naturales.²⁵ En la recomendación aludida, la CNDH exhorta al gobierno federal a que presente un proyecto de ley y al Congreso a que estudie, discuta y vote dicha iniciativa. Se hizo la misma recomendación a los Ejecutivos y legisladores estatales, y se refirió en ambos casos a la importancia de garantizar la participación de los indígenas en el propio proceso.

A pesar de esta considerable laguna legislativa, se ha avanzado en una metodología básica para la consulta desde la CDI. Primero, a través del sistema de consulta que se construyó en 2005 y luego con un protocolo que se diseñó en 2013. En dicho protocolo se toman como principal referencia los estándares del Convenio 169,²⁶ la DNUPI y la CIDH, sobre todo en relación con la obliga-

²⁵ De acuerdo con la CNDH (2016), otras razones de la falta de éxito de las consultas en la práctica son que no hay interés o voluntad política de parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno; la inconventionalidad de los ordenamientos jurídicos nacionales (es decir, que no son compatibles con los tratados e instrumentos internacionales), y la prevalencia de intereses económicos, sobre todo en el caso de los megaproyectos extractivos.

²⁶ Se refiere, además, a las siguientes normas federales: los artículos 2 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; los artículos 16 y 22 del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y los artículos 2 y 6 del Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la CDI.

toriedad del CLPI, cuando el proyecto implique el traslado de los pueblos indígenas de sus tierras tradicionales, el almacenamiento o la eliminación de materiales peligrosos en sus territorios, o trate de proyectos grandes o actividades extractivas que pudieran tener un impacto mayor en los territorios indígenas. Si bien se reconoce la importancia de adaptar la consulta a las necesidades de cada caso y pueblo, en el protocolo se reafirman los criterios básicos para su realización: que sea previa, libre, informada, de buena fe, a través de los representantes legítimos, con los procedimientos culturalmente adecuados y con la finalidad de buscar acuerdos.

De la misma forma, se establecen 15 pasos claros para la realización de una consulta previa y se detallan con gran precisión diversos aspectos clave del proceso. Aunque el protocolo en sí resulta muy comprensivo y completo, como apunta Rea Granados (2015), dado que carece de fuerza coercitiva, implica una serie de consideraciones logísticas con sus gastos asociados y en muchos casos no se aplica.

Reconocimiento de la consulta a nivel estatal

Ahora que se han revisado los avances legislativos a nivel federal, es necesario identificar los desarrollos en el ámbito estatal, recordando que en la reforma constitucional de 2001 la responsabilidad de la regulación de los derechos indígenas pasa a los estados y, por lo tanto, surge un

mandato legislativo desde ese momento. En efecto, en el artículo 2 transitorio del decreto de la reforma se concretó la obligación de los Legislativos estatales para adecuar sus constituciones y promulgar las leyes reglamentarias. Lo que siguió después de la reforma de 2001 fue un proceso de armonización legislativa en las entidades, si bien antes varios estados legislaron sobre los derechos indígenas por cuestiones de voluntad política más que por obligación legal (López Bárcenas, 2010).

En este proceso de armonización, se observan ausencias considerables: por un lado, varios estados no cuentan con una ley de derechos indígenas;²⁷ por otro, en algunas entidades, aunque la ley de derechos indígenas contempla el derecho a la consulta, no se reconoce debidamente en la Constitución local.²⁸ Es más, al revisar el contenido de las constituciones y leyes estatales en que se reconoce el derecho a la consulta, queda evidente que los términos y el alcance de dicho reconocimiento varían considerablemente. En este sentido, en un estudio de Wright (2018) se identifican cinco grupos de estados en términos del reconocimiento y la protección que ofrecen a la consulta previa de los

²⁷ Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas.

²⁸ Baja California, Chiapas, Colima, Estado de México, Guanajuato, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz.

pueblos y las comunidades indígenas, los cuales se exponen a continuación.

Primero, están dos estados que se destacan por la promulgación de una ley de consulta previa: San Luis Potosí (2010) y Durango (2015). En un segundo grupo, siguen aquellas entidades que, si bien carecen de una ley de consulta, en su Constitución local o ley de derechos indígenas ofrecen un reconocimiento a la consulta previa que va más allá de lo estipulado en la Constitución federal, que recordemos se limita a los planes de desarrollo estatales y municipales. Se trata de un numeroso grupo: Campeche, Chihuahua, Colima, Ciudad de México,²⁹ Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán,³⁰ Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

En la Constitución local o ley de derechos indígenas de un tercer grupo de estados se reproduce lo estipulado en la Constitución federal: Baja California, Nuevo León, Sinaloa,³¹ Querétaro y Quintana Roo. Lue-

²⁹ La consulta se establece en el artículo 25, inciso 6, de la Constitución de la Ciudad de México. Es importante destacar que no cuenta con una ley de derechos indígenas.

³⁰ Si bien no existe una ley de derechos indígenas en Michoacán, en el artículo 3, inciso v, de la Constitución local se establece que los pueblos indígenas tienen derecho “a la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos ... cuando se prevea ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten”.

³¹ La consulta se establece en el artículo 13 de la Constitución de Sinaloa. Cabe señalar que no cuenta con una ley de derechos indígenas.

go, en un cuarto grupo, en la Constitución local o ley de derechos indígenas se ofrece un reconocimiento muy puntual a la consulta de cara a un tema específico y no en términos de su participación en programas o políticas de desarrollo: Chiapas, Nayarit y Yucatán. Finalmente, en un quinto grupo se encuentran aquellos estados que no reconocen el derecho a la consulta en su marco jurídico local. Aunque Aguascalientes cuenta con una ley de justicia indígena, ni dicha ley ni la Constitución local contemplan este derecho. Por su parte, Baja California Sur, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas destacan en el análisis, pues estas entidades no tienen una ley de derechos indígenas ni reconocen el derecho a la consulta en sus constituciones (Wright, 2018). En la tabla 2, se aprecia este agrupamiento de estados.

Tabla 2. Reconocimiento legislativo estatal del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas

Grado de reconocimiento de la consulta	Estado
Grupo 1. Ley de consulta	Durango, San Luis Potosí
Grupo 2. Constitución o ley de derechos indígenas con amplia referencia a la consulta	Campeche, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz
Grupo 3. Constitución o ley en que se reconoce la consulta en planes de desarrollo	Baja California, Nuevo León, Sinaloa, Querétaro y Quintana Roo
Grupo 4. Constitución o ley en que se reconoce la consulta en un caso muy puntual	Chiapas, Nayarit y Yucatán
Grupo 5. Ni en la Constitución ni en la ley se hace referencia a la consulta	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en Wright (2018).

Como apunta López Bárcenas (2010), este grado muy diverso de reconocimiento de los derechos indígenas es una situación grave, que puede llevar a un contexto de desigualdad y discriminación en términos jurídicos. El jurista agrega que este escenario es particularmente dañino cuando se trata de aquellos pueblos asentados en más de un estado.

En un foro celebrado en 2014 sobre la armonización legislativa, en el que participaron diversos expertos y representantes indígenas, la falta de reconocimiento adecuado del derecho a la consulta previa se identificó como uno de los fallos más graves de todo el proceso (Moguel Viveros, 2014). Poco tiempo después, se instaló un grupo de trabajo para la armonización legislativa en materia de derechos indígenas, compuesto por integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, autoridades de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México (CDPIM) de la Secretaría de Gobernación, académicos y abogados especialistas en la materia.³²

³² Para leer acerca del grupo de trabajo, véase Secretaría de Gobernación (2015).

La implementación de la consulta en México

Teniendo en cuenta que no hay una ley de consulta federal y que existe una gran diversidad de fórmulas (y ausencias) a nivel estatal, en muchos proyectos se ha evitado realizar procesos de consulta (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016). Cruz Rueda (2008) identifica varios proyectos en los que no se consultó a las comunidades indígenas: la carretera Oaxaca-Istmo-Huatulco; la presa hidroeléctrica de San Juan Tetelcingo, Guerrero, y el complejo turístico de Huatulco.

De acuerdo con los cálculos de la CDPIM, la ausencia de reglas claras sobre la consulta previa ha llevado a unas 270 situaciones conflictivas en el país (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016). Como se detalló antes, en varios casos los tribunales han empezado a intervenir para determinar la obligatoriedad de la consulta previa, incluyendo la propia SCJN, con la Tesis Aislada 1.^a CCXXXVI/2013 (10.^a).

Otra consecuencia de la falta de un claro mandato legal para realizar la consulta previa es que, dado que no existen procedimientos ni responsabilidades nítidos, las consultas que se han llevado a cabo muchas veces no han cumplido con los estándares internacionales (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016). En varias ocasiones dichos procesos han llegado a constituir simulaciones que más bien han servido para cumplir formalmente con la obligación, pero no han fomentado debidamente la participación de los pueblos indígenas

en las decisiones que los afectan. Por lo anterior, compartimos la reflexión de Martínez (2016), quien observa que, además de la falta de una ley:

[la] segunda dificultad para la aplicación del derecho a la consulta previa es la complejidad del problema político y social que trata, que se relaciona con la falta de herramientas técnicas para generar respeto entre las partes, códigos compartidos para la mutua comprensión y confianza. (p. 90)

En cualquier caso, se realizará un breve recuento de los procesos de consulta llevados a cabo en México. Por su parte, la CDI ha sido un actor clave en la implementación de la consulta previa en este país, a través de su Dirección de Participación y Consulta Indígena. Es importante aclarar que la Dirección no es la responsable de realizar las consultas, sino que tiene una función medular de apoyo y de articulación en los procesos efectuados por las diversas dependencias.

Hasta la fecha, la CDI ha publicado informes sobre 13 casos en su página web (www.cdi.gob.mx), con consultas sobre diversas temáticas, desde la migración hasta la educación y los planes de desarrollo, entre otras. Cabe destacar que la última consulta referida data de 2013, año en que se promulgó su protocolo. También es preciso señalar que, en los últimos años, diversas autoridades federales han realizado consultas con el apoyo de la CDI, incluyendo la Secretaría de Energía (Sener); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,

Pesca y Alimentación (Sagarpa); la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem); la Comisión Nacional Forestal (Conafor); la Comisión Nacional del Agua (Conagua), y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (Martínez, 2016; Wright, 2018).

En este contexto, la consulta sobre la redistribución electoral realizada por el INE durante 2016 es particularmente interesante. Hasta la fecha es la consulta más amplia que se ha llevado a cabo a nivel nacional (con foros en todas las entidades federativas) y sobre un tema tan relevante como la representación electoral de los pueblos indígenas. Desde hace varios años, se ha señalado en México que es deseable mejorar la representación de los indígenas a través de los procesos comiciales (Moguel Viveros, 2014). La finalidad declarada de la consulta efectuada por el INE fue justamente ésa: definir una nueva distritación electoral que no solamente respetara la voluntad de los pueblos indígenas, sino que potenciara su representación. Aún es pronto para hacer una evaluación satisfactoria, pero sí podemos revisar los casos que llegaron al TEPJF y que formaron la base de la Jurisprudencia 37/2015, que fue el catalizador del proceso. Dicha tarea se llevará a cabo en el siguiente capítulo.

EL DERECHO A LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO EN MATERIA ELECTORAL: ANTECEDENTES DE LA JURISPRUDENCIA 37/2015 DEL TEPJF

Es importante recordar que el derecho a la participación política ha sido una de las principales reivindicaciones de los movimientos indígenas en toda América Latina, tanto en su dimensión interna (el autogobierno) como externa (la participación electoral y la consulta previa). Como argumenta Rea Granados (2015), la participación y la consulta previa son dos columnas imprescindibles de una gobernanza verdaderamente democrática y del desarrollo incluyente. En lo referente a la participación electoral, el Mecanismo de Expertos de la ONU ha señalado que en muchas ocasiones las leyes electorales no se han interpretado de forma favorable para los derechos indígenas, de manera que se limita su representación sustantiva en puestos de elección popular (Cunningham Kain, 2013).

México no ha sido la excepción en este sentido. Hay que recordar que una de las principales demandas

del EZLN era justamente la participación política en sus dos dimensiones. Con referencia a la participación electoral específicamente, la ley Cocopa establecía que, para la formación de los distritos electorales (uninominales y plurinominales), un factor considerable para tomar en cuenta era la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas. Dicha demanda se refleja en el artículo tercero transitorio de la CPEUM, tras la reforma de 2001. En el marco de dicha reforma, se realizó una redistribución electoral en 2004, con la propuesta por parte de la CDI de agrupar municipios con 40 % y más de población indígena, para lograr la conformación de distritos uninominales indígenas. A pesar de ello, la representación de los pueblos originarios en los órganos legislativos sigue siendo sumamente débil (González Galván, 2008; Sonnleitner, 2013).

En este contexto, se propone analizar una serie de casos que llegaron a la Sala Superior del TEPJF y que constituyen la base de la Jurisprudencia 37/2015.³³ La referida jurisprudencia es de gran transcendencia, dado que, como se destacó en la “Introducción”, en ésta se establece la obligatoriedad de la consulta previa por par-

³³ Es importante referir también al caso previo de San Jerónimo Sosola, documentado por Hernández Díaz (2011). En la Sentencia SUP-JDC-337/2008 se resolvió ordenar al Instituto Electoral de Oaxaca realizar una consulta a los ciudadanos del municipio de San Jerónimo Sosola, si bien no se usó el lenguaje correspondiente a las normas internacionales relevantes (Convenio 169, DNUPI, etc.).

te de las autoridades administrativas electorales frente a cualquier medida que pueda afectar a los pueblos y las comunidades indígenas. Este deber tiene un gran potencial, en un primer momento, para fomentar la dimensión externa de la participación indígena, aunque también, como se señalará oportunamente, tiene implicaciones de cara a la dimensión interna.

A continuación se revisan y analizan los casos que constituyen la base de dicha jurisprudencia, con hincapié en sus implicaciones para el desarrollo del derecho a la consulta previa en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas. Estos casos se refieren a conflictos electorales en Cherán, Michoacán (SUP-JDC-9167/2011); San Luis Acatlán, Guerrero (SUP-JDC-1740/2012), y Santiago Jamiltepec, Oaxaca (SUP-RAP-677/2015 y acumulados). Si bien los tres casos comparten la reivindicación del derecho a la consulta en materia electoral, cabe recordar que el contexto en cada uno es muy distinto: en Cherán se han formado grupos de autodefensa, en San Luis Acatlán se produjo un movimiento de policías comunitarias y en Oaxaca existe el régimen de sistemas normativos internos junto con el régimen de partidos políticos.

El caso de Cherán, Michoacán (expediente SUP-JDC-9167/2011)

El municipio indígena de Cherán, que se encuentra en el norte de Michoacán, cuenta con 18 000 habitantes, en su mayoría purépechas, que se organizan en cuatro barrios. El municipio llegó a las noticias en 2011 cuando los pobladores expulsaron a talamontes relacionados con el crimen organizado y se defendieron frente a una ola de inseguridad, que ni la autoridad estatal ni la municipal frenaron (Flores, 2015). En este proceso, la comunidad también echó a la policía, desconoció a la autoridad municipal, instauró una ronda comunitaria y un cuerpo de guardabosques, y estableció unas trincheras en la entrada del municipio (Nájar, 2012), con lo que provocó una suerte de estado de sitio (Felker, 2011). Cherán se enmarca claramente en el fenómeno de las autodefensas que se produjeron tanto en la Meseta Purépecha como en Tierra Caliente, para defender el territorio, los recursos naturales y a la población frente a una ola de inseguridad y violencia provocada por el crimen organizado frente a la aparente indiferencia de las autoridades (Fuentes Díaz y Paleta Pérez, 2015).

En este contexto, surgió una agenda para expulsar a los partidos políticos del municipio también y unir a la comunidad ante una amenaza común, a través de la elección de autoridades por mecanismos tradicionales. En junio y agosto de 2011, los integrantes de la población presentaron una petición ante el Instituto Elec-

toral de Michoacán (IEM) para celebrar elecciones de acuerdo con sus usos y costumbres, y para comunicar que en la asamblea general de la comunidad se acordó no participar ni permitir el desarrollo de las elecciones a gobernador, diputados y ayuntamientos del mismo año. Después de una serie de reuniones con la coordinación de la comunidad, el 9 de septiembre, el IEM emitió el Acuerdo CG-38/2011 en que, si bien se reconocen los derechos indígenas, incluyendo la consulta y el CLPI con referencia al Convenio 169, se argumenta que el Instituto carece de atribuciones para resolver la problemática, alegando que se trata de un control de constitucionalidad (por aplicar tratados internacionales), y, de admitirse, sería cuestión de desaplicar una norma, concretamente, el Código Electoral de Michoacán.³⁴

Dada su disconformidad con el Acuerdo, el 15 de septiembre de 2011, 2312 integrantes de Cherán promovieron una acción *per saltum*³⁵ en un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. La demanda se recibió por parte de la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal electoral, con sede en Toluca. Se

³⁴ Con referencia a la Tesis VI/2004.

³⁵ Es una figura jurídica que posibilita la promoción de un juicio electoral federal sin haber agotado los recursos previstos en la legislación electoral local.

integró el expediente con número ST-JDC-187/2011 y, a su vez, se remitió el caso a la Sala Superior del TEPJF el 21 de septiembre. La Sala Superior declaró que era el órgano competente para conocer el juicio y emitió la resolución al caso el 2 de noviembre del mismo año.

En dicha sentencia, los magistrados identificaron uno de los planteamientos de fondo en la demanda: el objetivo de modificar dentro de la comunidad el sistema jurídico ordinario que regulaba las elecciones desde el sistema de partidos hacia el basado en usos y costumbres. De la misma forma, establecieron que los integrantes de una comunidad o un pueblo indígena tienen el derecho de elegir a sus autoridades o representantes de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Dado que las elecciones se celebrarían en breve, los magistrados subrayaron la importancia de resolver el caso rápidamente. Además, se indicó que la Sala Superior del TEPJF tomó el criterio —formulado en la Tesis XLVII/2002— de interpretar las normas procesales de la manera que resultara más favorable a las comunidades indígenas, considerando su situación histórica de desigualdad.

Una de las principales preocupaciones por parte de los magistrados fue identificar y constatar la identidad indígena de los demandantes; en ese sentido se subraya la constancia documental de la autoorganización del pueblo y sus raíces prehispánicas. Pero, más allá de cuestiones de naturaleza antropológica, los magistrados señalaron la autoidentificación de los 2312 ciudadanos

demandantes como suficiente para considerarlos como integrantes de la comunidad indígena, de acuerdo con el artículo 2, tercer párrafo, de la CPEUM.³⁶ Además, se establece que el derecho a la autoadscripción es parte central del derecho clave a la libre determinación, con referencia a la Constitución federal, el Convenio 169 y la DNUDPI. El otro eje central del derecho a la libre determinación sería precisamente el reconocimiento de los sistemas normativos, las instituciones y las autoridades de los pueblos indígenas, que era la cuestión nuclear de la demanda.

El derecho de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno se entiende en el marco del autogobierno que, por su parte, tiene cuatro aspectos fundamentales, que se relacionan claramente con las dimensiones interna y externa de la participación política: 1) el reconocimiento, el mantenimiento o la defensa de la autonomía; 2) el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; 3) la participación plena en la vida política del Estado, y 4) la participación efectiva en todas las decisiones que los afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas. Con respecto a la consulta previa, la Sala Superior reconoce que los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva en todas

³⁶ De acuerdo también con la Tesis XX/2008.

las decisiones relativas a cuestiones administrativas y legislativas que los puedan afectar directamente. Concretamente, se establece, con referencia al Convenio 169, que:

Bajo esa perspectiva el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus intereses, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades, tal y como lo determina el artículo 6 del citado convenio. (Sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011)

De la misma forma, se señala que la consulta debe realizarse mediante procedimientos adecuados y a través de sus instituciones representativas, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. En este sentido, la Sala Superior también hace referencia a la DNUDPI y al propósito de alcanzar el CLPI. Otra cuestión de importancia que se aborda en esta sentencia es la inexistencia de una ley secundaria en el estado de Michoacán. Al respecto, se afirma lo siguiente:

a juicio de esta Sala, ninguna entidad estatal sea ella del nivel nacional o del nivel local puede permanecer indiferente en relación con las obligaciones que se derivan

del artículo 1.º de nuestra Carta Magna, y de los demás artículos constitucionales que desarrollan la exigencia constitucional de reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que vincula a todas las autoridades públicas sin excepción. (Sentencia SUP-JDC-9167/2011, 2 de noviembre de 2011)

Si bien el IEM se declaró incompetente para resolver la solicitud presentada originalmente, la Sala Superior señaló que no tomó ninguna acción para facilitar un acceso efectivo a la justicia, lo cual era su obligación. Finalmente, después de recordar que las elecciones por usos y costumbres no deben incluir prácticas discriminatorias (de acuerdo con varias tesis, como la Tesis CLI/2002 de la Sala Superior), se estableció que efectivamente los integrantes de la comunidad indígena de Cherán tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades.

Para reparar el daño, el Consejo General del IEM tendría que efectuar diversos procesos: en primer lugar, realizar consultas, de acuerdo con el Convenio 169 y la DNUDPI, con los miembros de la comunidad, para determinar si la mayoría estaba de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres; y luego considerar la posibilidad de llevar a cabo comicios por este sistema en otra fecha.

Si se estimaba que existían condiciones adecuadas para celebrar las elecciones, el Consejo tendría que so-

meter los resultados de la consulta al Congreso para que éste determinara la fecha de los comicios y de la toma de posesión. Se establecieron varios criterios para el proceso, concretamente, que fuera endógeno (que el resultado surgiera de la propia comunidad), libre (con el consentimiento libre e informado en su desarrollo), pacífico (para fomentar el diálogo), informado (con todo el conocimiento necesario), democrático (con la participación de la mayoría), equitativo (todos los miembros debían beneficiarse y participar, con las mujeres en condiciones de equidad), socialmente responsable (reforzando iniciativas propias de desarrollo) y autogestionado (las medidas adoptadas a partir de la consulta debían ser manejadas por los interesados). En la resolución final de dicha sentencia, se dejaban sin efectos los acuerdos de las autoridades electorales locales para los comicios en el municipio aludido hasta después de los procesos de consulta.

En este contexto, el 13 de noviembre de 2011 se celebraron las elecciones locales en todos los municipios de Michoacán, excepto en Cherán. Después de la sentencia, el IEM formó un comité para realizar la consulta con la población de dicho municipio, a través del Acuerdo CG-151/2011, del 30 de noviembre. El 11 de diciembre se ofreció información a los ciudadanos, el 15 se realizaron asambleas en los cuatro barrios y el 18 del mismo mes se llevó a cabo el proceso de consulta en sí. El resultado fue a favor de las elecciones por usos

y costumbres, aunque una minoría (correspondiente a Santa Cruz Tanaco) estaba en contra.³⁷

El 22 de enero de 2012 se celebraron las elecciones y se eligió al Concejo Autónomo, integrado por representantes de los cuatro barrios, de los cuales 11 fueron hombres y una mujer. El 5 de febrero los integrantes del Concejo tomaron posesión y tres días después la Sala Superior del TEPJF confirmó la validez de los comicios. Por su parte, el 25 de enero, mediante el Acuerdo CG-14/2012, el Consejo General del IEM declaró legalmente válida la elección, de acuerdo con las normas y las prácticas tradicionales (Solís Castro, 2014). El Concejo es autónomo en su actuar, si bien se han establecido enlaces con los gobiernos estatal y federal (Campos y Partida, 2015).

Es importante destacar que en la misma sentencia del TEPJF se vincula al Congreso de Michoacán para que armonice la Constitución y la legislación estatales en materia de derechos indígenas (Magaña, 2011). El 16 de marzo de 2012 se publicó el Decreto 391, por medio del cual se reformó la Constitución local para reconocer un catálogo de derechos indígenas. No obstante, el

³⁷ Cabe mencionar que los resultados de la consulta fueron impugnados ante la Sala Superior, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP:JDC-61/2011, al considerarse que no existió una difusión suficiente sobre la celebración de las asambleas informativas. Tal impugnación fue desestimada. Por su parte, Santa Cruz Tanaco eligió a sus propias autoridades.

2 de mayo, los integrantes del Concejo Mayor del gobierno comunal de Cherán promovieron de forma exitosa una controversia constitucional en la que demandaban la invalidez de dicha reforma, debido a la omisión de la consulta previa y a la violación de los artículos 1 y 2 de la CPEUM, el artículo 6 del Convenio 169, así como los diversos 18 y 19 de la DNUDPI, entre otros (Solís Castro, 2014).

El caso de Cherán se ha convertido en un punto de referencia en México, por lo que significa en términos de la organización ciudadana (Nájar, 2012), y, más específicamente, de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas. Por su parte, Solís Castro (2014) califica la sentencia del TEPJF como “uno de los juicios ciudadanos de mayor transcendencia en el sistema político mexicano” (p. 309). Este caso es crucial tanto para el desarrollo del reconocimiento de los usos y costumbres como para el tema que nos ocupa, a saber, el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas en México en materia electoral.

El caso de San Luis Acatlán, Guerrero (expediente SUP-JDC-1740/2012)

Los municipios de la Montaña y Costa Chica de Guerrero son habitados, mayoritariamente, por los pueblos tlapaneco, mixteco, nahua y amuzgo. Cabe recordar que, desde la década de los sesenta, Guerrero se ha caracterizado por sus activistas sociales y grupos guerrilleros,

así como por la represión hacia los mismos por parte de las autoridades gubernamentales. Considerado por muchos como el estado más violento de México, casos muy sonados en esta entidad incluyen la matanza de Aguas Blancas y la desaparición de los 43 estudiantes en Iguala (Warnholtz Loch, 2017).

En la década de los noventa, en el contexto de una nueva ola de inseguridad en la región y frente a la falta de protección ofrecida por las autoridades gubernamentales, varias comunidades de la Costa Chica y la región de la Montaña decidieron establecer un sistema comunitario de seguridad y justicia, basado en los usos y costumbres (De la Torre Rangel, 2015). Dicho sistema se denomina la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) y se fundó en 1995, justo después del levantamiento zapatista en Chiapas. Los policías se seleccionan en asambleas comunitarias y son puestos voluntarios, apoyados por la propia comunidad. Si bien el gobierno estatal y algunos gobiernos municipales les han ofrecido armas, su relación con la CRAC-PC ha sido ambigua y en varias ocasiones los policías comunitarios han quedado detenidos.

En un principio los policías comunitarios entregaban a los detenidos al Ministerio Público (MP), pero —dado que en muchas ocasiones el MP los dejaba en libertad— la CRAC-PC empezó a realizar juicios y a imponer trabajo comunitario, en el marco de los usos y costumbres, incluso abriendo la llamada Casa de Justicia en San Luis Acatlán. En 2011 el gobierno de Guerrero promul-

gó la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, en la que se admitían tanto los sistemas normativos internos como la CRAC (Warnholtz Loch, 2017).

En 2013 un grupo, con el nombre de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, Movimiento por el Desarrollo y la Paz Social (Upoeg), se separó de la CRAC-PC, bajo el liderazgo de Bruno Plácido Valerio (que había sido comandante y luego tesorero de la Coordinadora). De acuerdo con Warnholtz Loch (2017), una de las razones por las que el grupo de Plácido Valerio se separó de la CRAC-PC fue porque buscaba combatir directamente a la delincuencia organizada, en vez de limitarse solamente a mantener el orden y a proteger a las comunidades que formaban parte de la organización. Frente a situaciones de violencia, se formó el Sistema de Seguridad y Justicia Ciudadana (SSYJC), pero —dado que no todas las comunidades participantes son indígenas— no pudo justificarse en el marco de la Ley 701, sino con el artículo 39 de la CPEUM, como “policía ciudadana”. Además de la cuestión de la seguridad, los integrantes de la Upoeg han identificado y discutido una variedad de problemas que afectan a las comunidades, entre éstos el desarrollo, la salud, la educación y, de forma interesante, el derecho a la consulta y a las elecciones por usos y costumbres en las comunidades indígenas.

En este contexto, el 24 de mayo de 2012, Bruno Plácido Valerio, a nombre de la Upoeg, realizó una petición al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana

del Estado de Guerrero (Iepcgro) para elegir autoridades en diversos municipios a través de usos y costumbres, con más de 130 actas firmadas por integrantes de varias comunidades de la Costa Chica. Reivindicando sus derechos político-electorales, apelaron al artículo 2 de la CPEUM e hicieron referencia a diversos instrumentos jurídicos internacionales (Matías Alonso, 2014). El Consejo General del Iepcgro rechazó la solicitud el 31 de mayo de 2012, a través del expediente IEEG/CG/01/2012, alegando que una consulta sobre la cuestión no se podía hacer en tiempos electorales, que no se reunían las firmas necesarias, que no se constataba la identidad étnica de los firmantes y que los usos y costumbres deben mostrar una continuidad histórica.

Frente a esta situación, Plácido Valerio promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que fue asumido por la Sala Superior del TEPJF, con clave SUP-JDC-1740/2012. En la sentencia del caso, del 13 de marzo de 2013, se discutió primero la relación de Plácido Valerio con las comunidades de los pueblos originarios de 18 municipios de la Costa Chica, la Montaña y Centro, y se encontró que, si bien se identificaba como representante de la organización Promotores de Desarrollo Comunitario de la Upoeg, el hecho no podía comprobarse; de la misma forma, tampoco se podía comprobar que la organización representara a los pobladores de los 18 municipios. Por lo tanto, la Sala Superior consideró que, si bien el demandante se reconocía a sí mismo como indígena

(de acuerdo con el artículo 2, segundo párrafo, de la CPEUM) y participó en todo el proceso, dado que promovía el juicio por su propio derecho, solamente lo podía hacer respecto a San Luis Acatlán, su lugar de origen (Damián, 2012).

Por otra parte, la Sala Superior declaró infundada la causa de improcedencia alegada por la autoridad responsable (la supuesta irreparabilidad del acto). Concretamente, la autoridad había alegado que la petición se circunscribía únicamente al proceso electoral de 2012 y, dado que éste había concluido, la respuesta impugnada resultaría irreparable. Frente a dicha alegación, se determinó que la petición se relacionaba con la elección de autoridades y representantes indígenas conforme a usos y costumbres en general y no en un proceso electoral específico; lo que estaba en juego era el derecho a la consulta para decidir si escogían a las autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres.

Sobre lo último, la Sala Superior observó que la autoridad electoral obstaculizó el ejercicio del derecho al estimar que la petición incumplía requisitos que la misma autoridad había determinado y al señalar la inexistencia de una ley secundaria. Además, la autoridad omitió establecer mecanismos o propuestas de solución. En este sentido, al equiparar la consulta indígena con las figuras previstas en la Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero —y así concluir la imposibilidad de efectuar la consulta du-

rante el transcurso del proceso electoral—, realizó una interpretación inexacta de este derecho.

Una vez establecido lo anterior, la Sala Superior determinó el alcance y el contenido del derecho a la consulta de las comunidades indígenas, con amplia referencia al Convenio 169 y a la DNUDPI, recordando que, en el marco de la reforma constitucional de 2011, los tratados internacionales tienen el mismo rango que la Carta Magna. Señaló la importancia que ha cobrado el derecho a la consulta en los últimos años, así como el reconocimiento de la necesidad de involucrar a las comunidades y a los pueblos en las políticas y las acciones que los afecten. Encontró el origen de la consulta —sinónimo de la participación en la adopción de decisiones— en diversos principios, incluyendo la libre determinación, la igualdad, la integridad cultural y la propiedad, reiterando lo siguiente:

Bajo esa perspectiva el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus intereses, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades, tal y como lo determina el artículo 6 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. (Sentencia SUP-JDC-1740/2012, 13 de marzo de 2013)

Además, la Sala Superior determinó que el derecho a la consulta conllevaba varias consecuencias: a) la obligación del Estado de consultar de manera previa con las comunidades; b) el desarrollo de mecanismos de consulta efectivos, para evitar la práctica de la simulación; c) el cumplimiento de los estándares internacionales correspondientes, con base en el Convenio 169 y en la DNUDPI (considerando el CLPI), y d) el entendimiento de que no existe una fórmula única para efectuar una consulta, dependiendo de las circunstancias y las prácticas tradicionales de las comunidades y los pueblos indígenas, siempre respetando los estándares internacionales. De forma interesante, se vincula el cumplimiento de este derecho con la realización de la democracia en México; aquí resalta la importancia de la pluralidad —reconocida en el artículo 2 de la CPEUM— y la articulación de distintas visiones y proyectos de nación, recordando la situación de desigualdad histórica en la que se encuentran las comunidades y los pueblos indígenas.

También se cita a la CIDH, que señala la obligación de los Estados no solamente de respetar los derechos y las libertades, sino de asegurar su pleno ejercicio y acceso a recursos para su protección. Por lo anterior, el Tribunal estimó que el Iepcgro tenía la obligación de eliminar los obstáculos que impedían el ejercicio del derecho a la consulta y proponer mecanismos de solución, observando que el argumento de que no existía una ley secundaria no era válido “porque lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Carta Magna y

en los referidos instrumentos internacionales” (Sentencia SUP-JDC-1740/2012, 13 de marzo de 2013).

Después de estas consideraciones, la Sala Superior ofreció una hoja de ruta para garantizar el derecho al autogobierno. En primer lugar, sería necesario llevar a cabo medidas preparatorias para determinar la existencia de un sistema normativo interno en la comunidad indígena referida. Luego, el Consejo General del Iepcgro debía realizar consultas para establecer si la mayoría de la población estaba de acuerdo con celebrar elecciones con base en sus usos y costumbres. En ese sentido, el Iepcgro debía emitir lineamientos para la implementación de las consultas mediante asambleas comunitarias, después de una difusión exhaustiva de la convocatoria. Se estableció que cada asamblea tenía que celebrarse con la asistencia de al menos la mayoría de los integrantes de la comunidad y que la decisión debía aprobarse por la mayoría de los presentes en la asamblea. La Sala Superior señaló que a lo largo de dicho proceso se debían respetar los principios establecidos en el Convenio 169, además de lo determinado en la Ley Orgánica Municipal, así como en la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

En su resolución final, la Sala Superior determinó que la respuesta 0894/2012 del expediente IEEG/CG/01/2012, del 31 de mayo de 2012, se iba a revocar únicamente respecto al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero. De la misma forma, se estableció que los inte-

grantes de la comunidad indígena de dicho municipio tenían derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo sus normas y procedimientos tradicionales, con pleno respeto a sus derechos humanos.

Lo que pasó después es digno de considerarse. Al acatar la sentencia, el Iepcgro realizó un estudio técnico, basándose en un peritaje antropológico, una revisión documental y entrevistas, entre otros (Pacheco León, 2013). No obstante, a través del Dictamen 001/CEPCUC/20/03/2014, dicho instituto comunicó que no había constancia de usos y costumbres en la elección de autoridades municipales en San Luis Acatlán y, por lo tanto, que no procedía hacer la consulta (Hernández y Chávez, 2014). El acuerdo fue polémico, dado que algunos investigadores confirmaron que el resultado del estudio más bien probaba todo lo contrario (Hernández, 2014). Plácido Valerio anunció que lo iba a impugnar y varias instituciones, incluyendo el TEPJF y el Senado, mostraron su preocupación por la situación.

El 23 de abril de 2014, en una resolución dentro del incidente de la inejecución de la sentencia previa, la Sala Superior del TEPJF revocó el acuerdo y concluyó que había una falta de congruencia entre las conclusiones y el contenido del estudio, que efectivamente confirmaba la existencia de un sistema normativo interno en el municipio (Del Toro Huerta y Santiago Juárez, 2015). Por lo tanto, el Iepcgro se vio obligado a continuar con la consulta para determinar si las comunidades querían realizar elecciones de acuerdo con sus usos y costumbres.

Finalmente, se realizó una consulta *popular* el 12 de febrero de 2015 en 34 zonas de todo el municipio. Con 784 votos a favor y 1556 en contra, se rechazó la opción de celebrar las elecciones por usos y costumbres (Cervantes Gómez, 2015). Es importante señalar que menos de 10% de la población de San Luis Acatlán participó y que existieron ciertas presiones por parte de los partidos políticos en el municipio (Méndez Lara, 2015). De la misma forma, se dieron testimonios de la compra de los votantes por parte de representantes de los partidos (Warnholtz Locht, 2017). Por lo anterior, si bien la sentencia SUP-JDC-1740/2012 del TEPJF resulta de trascendencia de cara al desarrollo del derecho a la consulta en materia electoral, el resultado final fue la vigencia del *statu quo* en el municipio.

El caso de Santiago Jamiltepec, Oaxaca (expediente SUP-RAP-677/2015)

Oaxaca es uno de los estados con mayor población indígena de la república y donde se dieron avances emblemáticos en términos de sus derechos políticos en la legislación estatal mucho antes de la reforma a la CPEUM en 2001. De particular interés para este estudio son las dos reformas —primero en 1995 y luego en 1998— al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (Cippeo) para reconocer formalmente los usos y costumbres para la elección de las autoridades mu-

nicipales, una práctica ya existente en la mayoría de los municipios del estado. Si bien las reformas pueden entenderse como estrategias por parte del PRI para seguir controlando los municipios, por un lado, a través de representantes afines y sus programas sociales y, por otro, al no dejar entrar a otros partidos a los ayuntamientos, una consecuencia indirecta de éstas ha sido un aumento en los votos para otras fuerzas políticas en las elecciones estatales y federales en dichos municipios (Anaya Muñoz, 2006; Recondo, 2001).

Aunque se han suscitado diversos conflictos en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos —debido en gran parte a la falta de mecanismos de resolución contemplados desde un enfoque de pluralismo jurídico (Aguilar Ortiz y Velásquez, 2008)—, las reformas (de 1995 y 1998) han sido de gran transcendencia de cara al fortalecimiento de la autonomía indígena en el estado. Para 2016, 417 de sus 570 municipios se encontraban bajo el régimen de sistemas normativos internos para sus elecciones (Zavala, 2016), si bien los ciudadanos de dichos municipios pueden votar para los poderes Legislativo y Ejecutivo a niveles estatal y federal.

Respecto a la consulta en materia electoral, Oaxaca resulta ser un caso muy interesante. Si bien en un principio no se realizaron procesos de consulta para determinar qué régimen tendría un municipio, Martínez (2016) identifica varios procesos de consulta efectuados por la autoridad electoral local, incluyendo uno para establecer un cambio del sistema normativo interno al ré-

gimen de partidos —en el caso de San Andrés Cabecera Nueva— y 10 para definir las reglas de los sistemas normativos internos en la misma cantidad de municipios.

Cabe mencionar que en 2012 se inició un amplio proceso de consulta sobre una iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas, con la participación de miles de autoridades indígenas. Se presentaron los resultados en 2013 y el Ejecutivo dio a conocer la iniciativa en 2014, pero el Congreso estatal rechazó considerar la propuesta que surgió del proceso de consulta (Martínez, 2016).

Otro cambio electoral que tomaría relevancia en Oaxaca de cara a la consulta previa se produjo el 10 de febrero de 2014, con la reforma en materia político-electoral federal. El 23 de mayo del mismo año, se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), que abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), en el marco del cual era necesario realizar una nueva distritación electoral.

Más adelante, el 26 de marzo de 2015, la Junta General del INE aprobó, mediante Acuerdo INE/JGE45/2015, el plan de trabajo del proyecto de distritación para 2015 en las 15 entidades federativas con procedimiento electoral local en 2015-2016 y 2016-2017, incluyendo Oaxaca. El 29 de abril, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG217/2015, en el que autorizó los catálogos de municipios y secciones que conforman la geografía electoral de Oaxaca (también de Hidalgo y Veracruz),

para poder generar los escenarios de distritación electoral. Luego, el 30 de abril, la Comisión del Registro Federal de Electores (RFE) aprobó, mediante Acuerdo INE/CRFE-03SE, la matriz en la que se establecen la jerarquía de los criterios y su participación en un modelo matemático y en un algoritmo de optimización para aplicarse en todas las entidades. Entre otras cuestiones, se contempló la importancia de conformar distritos con población indígena cuando sea factible y ésta sea mayor a 40% en los municipios.³⁸

³⁸ Cabe señalar que el 21 de agosto de 2015 se promulgó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas del Estado de Oaxaca, con la que se buscaba regular diversos aspectos de los sistemas normativos internos. No obstante, la SCJN la declaró inconstitucional, justamente porque no había sido sujeta a un proceso de consulta con la población indígena (Martínez, 2016).

Tabla 3. Criterios para el proceso de redistribución electoral realizado por el INE en 2015

Criterio	Explicación
1. Equilibrio poblacional	Número de distritos por entidad federativa
2. Equilibrio poblacional	Número de habitantes por distrito
3. Distritos conformados por municipios con población indígena	Cuando sea factible y la población indígena de los municipios sea mayor a 40%
4. Integridad municipal	Preferencia por municipios completos
5. Compacidad	Que los distritos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular
6. Tiempos de traslado	Al interior del distrito y entre cabeceras municipales
7. Continuidad geográfica	Considerando los límites geoelectorales
8. Factores socioeconómicos y accidentes geográficos	Siempre y cuando se cumplan los criterios anteriores y la Comisión Nacional de Vigilancia esté de acuerdo

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Nacional Electoral (2016b).

Como resultado de lo anterior, el 25 de mayo la Dirección Ejecutiva del RFE entregó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca el primer escenario de distritación del estado, mediante oficio INE/DERFE/0651/2015. Posteriormente, el 29 de junio, la Dirección Ejecutiva del RFE informó, a través del oficio INE/DERFE/0849/2015, a la Vocalía del RFE de Oaxaca que la publicación del segundo escenario de distritación local se difería para poder realizar varios análisis sobre la población indígena y su distribución geográfica en la entidad.

Es importante destacar que el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca mandó una carta el 10 de julio de 2015 a la Dirección Ejecutiva del RFE; en ésta señalaba la importancia de prestar mayor consideración a los pueblos indígenas. Fue en este momento que la situación de los pueblos y las comunidades indígenas cobró una singular relevancia en el proceso de redistribución, de tal forma que, el 15 de julio de 2015, el director de Participación y Consulta Indígena de la CDI invitó, mediante oficio DGEC/2015/OF/079, a la Dirección Ejecutiva del RFE a asistir a la cuadragésima primera sesión ordinaria de la Comisión y hablar sobre la metodología de los procesos de distritación electoral y los criterios para la formulación de los distritos electorales con población indígena.

Más adelante, el 11 de agosto de 2015, la Dirección Ejecutiva del RFE publicó el segundo escenario de distritación del estado de Oaxaca. A su vez, entre el 27

y el 31 de agosto de 2015, el INE recibió cinco oficios suscritos por los presidentes municipales de territorios mixes, la Secretaría de Asuntos Indígenas y la Presidencia de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de Oaxaca, en los cuales se solicitaba una nueva propuesta de escenario final, priorizando el tercer criterio, relacionado con la integración de comunidades indígenas. Por su parte, el Consejo General determinó que se debería ajustar la propuesta para mejorar la integración de los pueblos indígenas, sobre todo las poblaciones de origen zapoteco y mixe, fortaleciendo la compacidad de los distritos electorales y la preponderancia de una lengua indígena, que a su vez facilitaría la comunicación. Como resultado, en la sesión del 2 de septiembre de 2015, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo INE/CG827/2015 para la demarcación territorial del estado de Oaxaca, estipulando que la nueva distritación sería utilizada a partir del proceso electoral 2015-2016.

En este contexto, el partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) presentó ante la Secretaría Ejecutiva del INE una demanda de recurso de apelación en contra del acuerdo mencionado. Por su parte, a través del oficio INE/JD/1401/2015, el Instituto Nacional Electoral remitió esta demanda a la Sala Superior del TEPJF, que a su vez integró el expediente identificado con la clave SUP-RAP-677-2015.

Por otra parte, en un contexto de diversas protestas sociales (*El Universal*, 2015), 2436 ciudadanos también

presentaron ante la Secretaría Ejecutiva del INE escritos de demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para controvertir el acuerdo de redistribución electoral en Oaxaca, los que a su vez fueron remitidos a la Sala Superior. El 8 de octubre de 2015, el magistrado presidente del TEPJF acordó integrar los diferentes expedientes y, el 20 de octubre, la Sala Superior emitió sentencia incidental en los medios de impugnación para ordenar su acumulación al recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-677/2015. El 21 de octubre, al considerar que cumplían los requisitos de procedibilidad, el magistrado instructor acordó admitir, respectivamente, las demandas del recurso de apelación y los 2436 juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano acumulados.³⁹ La sentencia se produjo el 23 de octubre de 2015 y se basaba en los elementos que veremos adelante.

Antes de analizar los planteamientos, se precisó el marco jurídico aplicable a la delimitación de la geografía electoral en las entidades federativas; concretamente, los artículos 1, 2, 41, 53, 116 y el tercero transitorio de la CPEUM, y los artículos 1, 5, 29, 30, 31, 32, 44, 54, 147,

³⁹ La Sala Superior advirtió que 14 de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano eran improcedentes, dado que no constaba la firma autógrafa.

158 y 214 de la Legipe, así como normas trasuntas, que señalan claramente que “para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”. Seguido, se estudió la aplicación de los ocho criterios para la distritación electoral; se indicó que los primeros tres criterios tienen su fundamento en la CPEUM y los cinco restantes fueron debidamente emitidos por el Consejo General del INE.

Relativo a la demanda de Morena, en ésta se alegaba la vulneración de los artículos 2 y 41 de la CPEUM, y 48, 157 y 158 de la Legipe. Específicamente, se argumentaba que el escenario aprobado para Oaxaca contravenía los criterios 3, 4, 6 y 8 porque se perjudicaban los derechos de los pueblos indígenas al aprobarse municipios en distritos electorales a los que no les correspondía por afinidad regional y ética; la CDI era la instancia adecuada para conformar los distritos electorales con municipios con población indígena; sin consultar a la Comisión Nacional de Vigilancia, se quitaron secciones a los municipios de San Juan Bautista Tuxtepec, Loma Bonita, Matías Romero y San Lucas Ojitlán, y la función de costo del escenario aprobado fue mayor al escenario propuesto por la Junta General Ejecutiva. Por su parte, la Sala Superior encontró que Morena no tenía razón, dado que sí se consideró información proporcionada por la CDI; la Comisión Nacional de Vigilancia únicamente puede emitir opiniones; el escenario aprobado fue una versión

modificada por parte de la Junta General Ejecutiva del INE para atender el tercer criterio, y, si bien su costo era más elevado, el escenario se apegaba a la legislación.

Sobre los restantes juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los demandantes pretendían modificar el acuerdo antes aludido por contravenir lo previsto en los artículos 1, 2 y 35 de la CPEUM; 4, 5, 20, 33 y 46 (segundo párrafo) de la DNUDPI; 1 del PIDCP; 1 del PIDESC, y 8 (párrafos 1 y 2) del Convenio 169. Concretamente, se alegaba que sin previa consulta se daba una desintegración de la comunidad indígena a la que pertenecían, pues el municipio de Santiago Jamiltepec⁴⁰ pasaba de la región mixteca (distrito electoral 22) a la región chatina (distrito electoral 23), debido a una inadecuada planeación y difusión de los trabajos de delimitación distrital en Oaxaca. En este caso, la Sala Superior encontró que los actores tenían razón, pues en el acuerdo impugnado se vulneraba lo previsto en los artículos 1 y 2, apartado b, de la CPEUM, y en el artículo 6 del Convenio 169, sobre lo relativo a la participación y la consulta, frente a las políticas o medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos.

⁴⁰ Es importante aclarar que Santiago Jamiltepec, para la elección de autoridades municipales, se conduce por el régimen de partidos políticos, no por sistemas normativos internos.

Si bien el INE efectuó trabajos para determinar la nueva geografía electoral en colaboración con autoridades nacionales, estatales y municipales, además de con los partidos políticos y el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, no realizó una consulta con los pueblos mixtecos ni con la autoridad municipal de Santiago Jamiltepec. Dado que se trataba de una medida administrativa susceptible de afectarlos directamente, “era necesario que se hubiera llevado a cabo una consulta previa, libre, informada y de buena fe sobre los trabajos de demarcación territorial distrital” (Sentencia SUP-RAP-677/2015, 23 de octubre de 2015), y se reitera que:

las autoridades de cualquier orden de gobierno tienen el deber de consultar a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades.

En este sentido, se refiere a la Tesis Aislada 1.^a CCXXXVI/2013 de la Corte Suprema, publicada el 31 de agosto de 2013, en la que se establece la obligatoriedad de la consulta a los pueblos y las comunidades indígenas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos y sus intereses.

Lo anterior sin duda constituye un claro mandato para la realización de consultas de acuerdo con los estándares internacionales sobre la materia en todos los

contextos, incluyendo la redistribución electoral. No obstante, en esta sentencia la Sala Superior parece limitar el alcance del derecho a la consulta y aparentemente desconoce el CLPI (en contraste con las sentencias relativas a los casos de Cherán y San Luis Acatlán), al establecer en más de una ocasión que la opinión no es vinculante. Por ejemplo, se afirma que el objetivo de la consulta es

conocer su opinión, lo que no significa que quedan forzadamente vinculadas a lo que puedan manifestar estas comunidades y pueblos, en tanto que sólo se trata de una consulta para verificar que se lleve a cabo la menor afectación posible a sus usos y costumbres, cuya determinación, eventualmente, podrá ser materia de impugnación si se considera que no es la adecuada para cumplir las finalidades y objetivos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que tutelan derechos fundamentales. (Sentencia SUP-RAP-677/2015, 23 de octubre de 2015)

Dicho lo anterior, se revocó el acuerdo impugnado (INE/CG827/2015), debido a la falta de consulta previa sobre los trabajos de demarcación distrital en Oaxaca. Además, se precisó que, dado que el objeto de la consulta hubiera sido saber el interés de los pueblos indígenas, este interés se hizo manifiesto con la presentación de más de 2000 demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que pedían formar parte del distrito electoral 22. Por lo tanto, se modificó el acuerdo aludido para ordenar al Consejo

General del INE que emitiera, a la brevedad, una nueva determinación con la delimitación distrital local para el estado de Oaxaca, en la que se considerara al municipio de Santiago Jamiltepec como parte del distrito electoral local 22, con cabecera en Santiago Pinotepa Nacional. De esta forma, se buscaba garantizar la integración de distritos electorales con municipios de población indígena, sin afectar la conformación de los distritos cuya demarcación territorial no fue controvertida. De manera importante se estableció que, una vez concluido el procedimiento electoral, sería necesario llevar a cabo las actividades para “equilibrar la integración de los distritos electorales, previa consulta a las comunidades y los pueblos indígenas” (SUP-RAP-677/2015, 23 de octubre de 2015), con lo cual se estableció el antecedente para los procesos de consulta realizados en 2016 y parte de 2017.

El 30 de octubre de 2015, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG923/2015 para acatar la sentencia del Tribunal. En dicho acuerdo se detallaba nuevamente todo el proceso seguido en la redistribución electoral, incluyendo su planificación, la participación de diversos actores a través de observaciones y los recursos planteados por Morena y por los ciudadanos, acumulados al diverso SUP-RAP-677/2015. El Consejo General del INE reconoció que en dicha sentencia se le ordenaba emitir a la brevedad una nueva delimitación distrital local para el estado de Oaxaca, en la que considerara al municipio de Santiago Jamiltepec como parte del distrito electoral local 22, con cabecera en Santiago Pinote-

pa Nacional, y señaló las bases jurídicas que sustentaban la determinación, como el artículo 6 del Convenio 169; a sentencia *Sarayaku vs. Ecuador*, resuelta por la CIDH, y la Tesis Aislada 1.^a CCXXXVI/2013 de la SCJN. Luego, en acatamiento a la sentencia mencionada, el 15 de marzo de 2017, aprobó el Acuerdo INE/CG69/2017, en el que se instruyó al RFE que realizara una consulta a las comunidades y los pueblos indígenas que quedaron afectados al equilibrar el distrito local 22. Dicha consulta se llevó a cabo en abril de 2017 y tuvo como resultado una aparente aprobación de la modificación realizada (Vélez, 2017).

Sin duda alguna, la redistribución en Oaxaca fue altamente polémica (Herrera Beltrán, 2015) y, a su vez, el caso fue decisivo para la formulación de la Jurisprudencia 37/2015, que se detalla a continuación.

La Jurisprudencia 37/2015

Fue después de la sentencia correspondiente al expediente SUP-RAP-677/2015 que, el 28 de octubre de 2015, el TEPJF emitió la Jurisprudencia 37/2015 sobre la obligación de las autoridades electorales de realizar procesos de consulta previa. A continuación, se reproduce el texto completo de dicha jurisprudencia, debido a su relevancia para el presente estudio:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. De la interpretación de los artículos 1.º y 2.º Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados. (Jurisprudencia 37/2015, 28 de agosto de 2015)

En efecto, en dicha jurisprudencia se hace referencia a las obligaciones asumidas en el marco del derecho en los ámbitos local, federal e internacional (Convenio 169), para diseñar y operar las políticas necesarias para salvaguardar los derechos y el desarrollo de los pueblos

indígenas, de forma conjunta con ellos. Se establece que *todas* las autoridades electorales —sea cual sea el orden de gobierno— tienen el deber de consultar a la comunidad interesada cada vez que se emita una medida que pueda afectarla directamente. Si bien se estipula que dichas consultas deben realizarse de manera informada y a través de sus instituciones representativas (de acuerdo con los estándares internacionales sobre la materia), también se establece que la opinión emitida no será de cumplimiento obligatorio, desconociendo así el CLPI. Más bien —de acuerdo con la jurisprudencia en estudio— la consulta sería para determinar si efectivamente los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados por el proyecto en cuestión. Cabe destacar que este límite ya se estableció en la Sentencia SUP-RAP-677/2015, del 23 de octubre de 2015, sobre el caso de Santiago Jamiltepec; no obstante, tanto en la Sentencia SUP-JDC-9167/2011, del 2 de noviembre de 2011, sobre Cherán, como en la Sentencia SUP-JDC-1740/2012, del 13 de marzo de 2013, sobre San Luis Acatlán, sí se reconoce ampliamente el CLPI.

La trascendencia de los tres casos y de la Jurisprudencia 37/2015

A pesar de la considerable limitante relativa al CLPI, cabe reiterar la trascendencia de la Jurisprudencia 37/2015 en términos del reconocimiento jurídico de la consulta

previa en México, específicamente en materia electoral y su aplicación casi inmediata en los procesos de consulta en el marco de la redistribución realizada por el INE en 2016 y parte de 2017. Es preciso recordar que es la primera vez que el INE ha dirigido una consulta con la población indígena de México, adoptando un protocolo diseñado especialmente para ello, mediante el Acuerdo INE/CG93/2016, del 26 de febrero de 2016. En dicho acuerdo reconoce que el proceso se basa, precisamente, en la Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Aunque fue después de la Jurisprudencia 37/2015, cabe señalar que el 2 de diciembre del mismo año se produjo otra sentencia trascendente sobre la redistribución electoral de 2015, en este caso en Puebla. Va más allá de los fines del presente estudio revisar dicha sentencia en profundidad (relativa al expediente SUP-RAP-758/2015); basta con señalar que, si bien la Sala Superior aprobó el acuerdo emitido por el Consejo General del INE sobre la redistribución electoral local en dicho estado, también ordenó a la autoridad realizar una consulta previa, libre, informada y de buena fe en la entidad una vez concluido el proceso electoral 2015-2016, como había sido el caso en Oaxaca en la Sentencia SUP-RAP-677/2015. Por su parte, el INE notificó al TEPJF de su acatamiento de esta sentencia mediante el Acuerdo INE/CG326/2017, del 20 de julio de 2017, en el que se aprobó la modificación de la demarcación de los distritos electorales uninominales y sus respectivas

cabeceras, después de un proceso de consulta realizado en la entidad en el marco del proceso de la redistribución efectuada en 2016-2017.

Asimismo es digno de mencionarse el caso de Ayutla de los Libres que, igual que San Luis Acatlán, forma parte de la Upoeg; éste también se dio después de la Jurisprudencia 37/2015.⁴¹ Concretamente, en octubre de 2015 se realizó una consulta auspiciada por el Iepcgr para determinar si la población quería celebrar elecciones por usos y costumbres, en la que ganó el sí. No obstante, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG) anuló dicha consulta en 2016, por incumplir con los estándares internacionales sobre la materia (TEE/SSI/RAP011/2016). Con el apoyo de la Defensoría Pública del TEPJF, la Upoeg impugnó la resolución y, el 29 de julio de 2016, la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF desechó la sentencia emitida por el TEEG, dictaminando que el análisis realizado por los magistrados electorales no fue suficiente y que la consulta efectivamente cumplió con todos los pasos necesarios (juicios ciudadanos SDF-JDC-295/2016 y acumulados) (Campuzano, 2016). La Sala Superior del TEPJF confirmó la sentencia el 19 de octubre de 2016 y ordenó al Congreso del estado elaborar una iniciativa para regular el proceso de elecciones

⁴¹ Cabe destacar que este proceso también fue promovido, entre otros, por Bruno Plácido Valerio, de la Upoeg.

por usos y costumbres en el municipio de Ayutla de los Libres. En junio de 2017, se llevó a cabo otra consulta sobre el mecanismo para las elecciones a través de usos y costumbres, y los primeros comicios bajo este sistema se celebraron en julio de 2018 (Warnholtz Locht, 2018).

Para finalizar este capítulo, es importante destacar que tanto la Jurisprudencia 37/2015 como los tres casos que la antecedieron (Cherán, San Luis Acatlán y Santiago Jamiltepec) representan hitos en el reconocimiento del derecho a la consulta previa en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas. El caso de Santiago Jamiltepec constituye un antecedente fundamental en términos de la importancia de implementar procesos de consulta previa de acuerdo con los estándares internacionales de cara a procesos de redistribución electoral, fortaleciendo de esta forma la dimensión externa de la participación política. Los casos de Cherán y San Luis Acatlán, por su parte, reflejan cómo la implementación de la consulta previa resulta crucial de cara a la decisión de si los comicios más bien se realizan con base en usos y costumbres, y en este sentido se subraya la importancia tanto de la dimensión interna como de la dimensión externa de la participación política de los pueblos y las comunidades indígenas. En los últimos dos casos se señala claramente que la ausencia de una ley local (véase el segundo capítulo) no puede ser un impedimento para la protección del derecho a la consulta y, además, se reconoce ampliamente el CLPI.

Va más allá de los fines de este estudio evaluar los procesos de consulta previa efectuados en acatamiento de las diversas sentencias referidas aquí; no obstante, su realización refleja un proceso notable de implementación de las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF. Lo que sí es cierto —como se ve también con los casos de Ayutla de los Libres y Puebla— es que los pueblos y las comunidades indígenas en México siguen reivindicando su derecho a la consulta previa en materia electoral, en el marco de una dinámica de litigios estratégicos.

CONCLUSIONES

El punto de partida del presente estudio fue la realización por parte del INE de un inédito proceso de consulta con la población indígena de México sobre la redistribución electoral en 2016 y parte de 2017. Este proceso no tiene precedentes en la historia mexicana y se dio en acatamiento a la Jurisprudencia 37/2015 de la Sala Superior del TEPJF. El presente texto ha tenido como principal objetivo relatar los antecedentes de la jurisprudencia aludida y de la consulta posterior, haciendo hincapié en el desarrollo del derecho a la consulta en materia electoral en el caso mexicano.

Para poder dimensionar y contextualizar adecuadamente este proceso, debemos recordar que se inserta en dinámicas internacionales, regionales, federales y locales.

A nivel internacional, a partir de los años ochenta se ha formulado un cuerpo de instrumentos —como el Convenio 169 y la DNUDPI— con los que se ha buscado reconocer y garantizar los derechos indígenas, incluyendo la consulta previa y el CLPI.

En el ámbito regional —si bien persisten estructuras históricas de marginación y discriminación, así como un auge de las industrias extractivas—, en las últimas décadas la mayoría de los Estados latinoamericanos han avanzado en el reconocimiento legal de los derechos indígenas.

A nivel federal, después de la movilización zapatista del 1 de enero de 1994, con la reforma constitucional de 2001 se reconocieron derechos clave de los pueblos y las comunidades indígenas, entre éstos, la consulta previa. Si bien dicha reforma recibió una gran cantidad de críticas tanto por la forma como por el fondo, con la reforma en materia de derechos humanos de 2011 se ha dado un nuevo impulso al derecho a la consulta. En efecto, en los últimos años se ha producido una ola de litigios estratégicos por parte de organizaciones indígenas que buscan defender sus derechos, instrumentando la consulta previa y la normatividad internacional para este fin.

Por último, el proceso responde a dinámicas muy locales, tomando en cuenta la gran diversidad en los rubros legal, político, económico y étnico en las entidades federativas, así como el proceso (aún incompleto) de armonización legislativa de los derechos indígenas, situación que ha producido muchas fórmulas a lo largo y a lo ancho del país.

Los tres casos analizados en el tercer capítulo de este volumen —Cherán (Michoacán), San Luis Acatlán (Guerrero) y Santiago Jamiltepec (Oaxaca)— corresponden a estados con una considerable población in-

dígena asentada en sus territorios ancestrales y en los que la legislación local brinda un reconocimiento más amplio del derecho a la consulta previa que el ofrecido en la CPEUM (véase el segundo capítulo). No obstante, los contextos, los procesos y los desenlaces de los tres casos fueron sumamente diferentes.

En Cherán se trató de la demanda de una consulta previa para poder pasar a elecciones por usos y costumbres, frente a una ola de inseguridad y en el contexto de una creciente autonomía de la comunidad. El caso de San Luis Acatlán comparte similitudes con el de Cherán —sobre todo al reivindicar la dimensión interna de la participación indígena—; sin embargo, es importante señalar que, en la consulta que finalmente se realizó, la comunidad no aprobó el cambio a un sistema de usos y costumbres para la elección de las autoridades. El caso de Santiago Jamiltepec, en contraste, se relaciona con la importancia de tomar en cuenta la opinión de los indígenas frente a posibles cambios de distritos. De forma crucial, en todos los casos, la Sala Superior del TEPJF, citando la normatividad internacional sobre la materia, reconoció ampliamente el derecho a la consulta de los pueblos y las comunidades indígenas y tomó pasos concretos para reparar el daño.

A raíz de los tres casos, en los que la reivindicación de las organizaciones indígenas ha sido clave, la Sala Superior emitió la Jurisprudencia 37/2015, confirmando la obligatoriedad de la consulta previa por parte de todas las autoridades electorales. Además, ha señalado que la

ausencia de una ley local no es suficiente argumento como para omitirla.

A pesar del aparente desconocimiento del CLPI en dicha jurisprudencia (que, de forma interesante, sí se había reconocido en las sentencias sobre los casos de Cherán y San Luis Acatlán), este desarrollo es de gran trascendencia, dado su potencial para fortalecer la dimensión externa de la participación política de los pueblos indígenas (la que corresponde a su relación con el Estado) y para hacer respetar la dimensión interna (la que concierne a su autonomía, expresada a través de los sistemas normativos internos/ usos y costumbres). Después de la jurisprudencia mencionada, surgieron más demandas centradas en el derecho a la consulta en materia electoral, incluyendo los casos de Ayutla de los Libres y Puebla, señalados anteriormente.

Recordemos que la participación política ha sido una de las principales reivindicaciones de las organizaciones indígenas en México desde el levantamiento zapatista en 1994, y el proceso analizado en el presente libro se debe entender como un avance frente a la limitada reforma constitucional de 2001 y el incompleto proceso de armonización legal a nivel estatal. Además, el énfasis en el derecho a la consulta en materia electoral abre la discusión sobre la consulta previa en América Latina y en el sistema internacional de derechos humanos que, en gran parte (como vimos en el primer capítulo), ha girado alrededor de la cuestión angular de los recursos naturales en territorios indígenas.

Si bien el reconocimiento del derecho a la consulta en materia electoral en el caso mexicano se puede considerar como un paso adelante de cara a la admisión de los derechos políticos de los pueblos indígenas, es importante recordar la *brecha de implementación* que existe en América Latina entre los derechos que se reconocen formalmente y su ejercicio en la práctica. En este sentido, sería necesario realizar un balance profundo acerca del ejercicio de la consulta en el marco de la redistribución electoral llevada a cabo por parte del INE en 2016 y 2017.

Por ejemplo, habría que revisar la conveniencia (o no) de las diferentes etapas del proceso, tomando en cuenta la normatividad relevante, incluyendo los estándares internacionales sobre la consulta previa. Se tendría que considerar que, sin consultar a la población indígena sobre su pertinencia, se usaron los mismos criterios de redistribución que se emplearon en el proceso de 2015. También habría que analizar la forma en que las opiniones de los pueblos y las comunidades indígenas se tomaron en cuenta en los escenarios finales de distribución, además del papel del CLPI. De la misma manera, sería necesario determinar el grado de satisfacción con el proceso por parte de los actores clave, sobre todo los pueblos y las comunidades indígenas, pero también de las autoridades electorales, la sociedad civil y los partidos políticos. Finalmente, habría que comprobar si, a raíz del proceso, se han construido lazos de confianza entre el Estado mexicano y los pueblos y las comunidades indígenas. Algo que, sin duda, hace mucha falta.

FUENTES DE CONSULTA

- Aguilar Ortiz, Hugo y Velásquez, María Cristina (2008). “La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política en conflictos electorales municipales en Oaxaca”. En Xóchitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (Coords.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor* (pp. 393-432). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2006). *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México: Universidad Iberoamericana / Plaza y Valdés.
- Aragón Andrade, Orlando (2008). *Los derechos de los pueblos indígenas en México*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Barié, Cletus Gregor (2003). *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Bolivia: Instituto Indigenista Latinoamericano.
- Bartolomé, Miguel Alberto (1995). “Movimientos etnopolíticos y autonomías indígenas en México”. *América Indígena*, 1 (2), 361-382.
- Bartra, Roger (1998, enero-marzo). “Sangre y tinta del kitsch tropical”. *Fractal*, 8, 13-46.

- Berraondo López, Mikel (2013). “Derechos territoriales frente al reto permanente de su implementación”. En Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo López (Eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración: el desafío de la implementación* (pp. 191-206). España: Universidad de Deusto.
- Brysk, Alison (2000). *From Tribal Village to Global Village. Indian Rights in International Relations in Latin America*. EE. UU.: Stanford University Press.
- Campbell, Maia Sophia (2013). “Contribución del sistema interamericano en la definición e interpretación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. En Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo López (Eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración: el desafío de la implementación* (pp. 113-136). España: Universidad de Deusto.
- Campos, Arturo y Partida, Juan G. (2015, 20 de abril). “Cumple Cherán 4 años de autogobierno, sin partidos”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/04/20/estados/029n1est>
- Campuzano, Marcial (2016, 22 de octubre). “Confirma TEPJF elección por usos y costumbres en Ayutla”. *Redes del Sur*. Recuperado de <http://www.redesdelsur.com.mx/2016/index.php/guerrero/5120-confirma-tepjf-eleccion-por-usos-y-costumbres-en-ayutla>
- Carmona Caldera, Cristóbal (2013). “Tomando los derechos colectivos en serio: el derecho a consulta previa del Convenio 169 de la OIT y las institucio-

- nes representativas de los pueblos indígenas”. *Revista Ius et Praxis*, 19, 301-334.
- Castro Aranda, Hugo (1977). *1.º Censo de población de la Nueva España. 1970. Censo de Revillagigedo “un censo condenado”*. México: Dirección General de Estadística de la Secretaría General de Estadística.
- Centro de Estudios Educativos del Instituto Federal Electoral (2013). *Proyecto de sistematización de la información existente sobre la participación electoral de los pueblos indígenas en México. Informe que describa y analice la producción escrita sobre el tema de la participación político-electoral y destaque las principales posiciones, hallazgos y líneas argumentativas al respecto*. Recuperado de http://pac.ife.org.mx/democracia_intercultural/PartPolPueblosIndigenas/documentos/Mexico/06_Analisis_de_la_produccion_escrita.pdf
- Cervantes Gómez, Juan (2015, 19 de febrero). “Rechazan en San Luis Acatlán usos y costumbres para elección”. *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/rechazan-en-san-luis-acatlan-usos-y-costumbres-para-eleccion-1078680.html>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2010). *Armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). “Recomendación general no. 27/2016 sobre el derecho a

la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana”. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

Comisión Nacional 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*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/252234/CDI_Protocolo_Consulta_Pueblos_Indigenas_2014.pdf

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

Constitución Política de la Ciudad de México (2017, 5 de febrero). *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Recuperado de <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). En *Legislación electoral federal*. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes (1917, 23 de septiembre). *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* (reforma del 5 de diciembre de 2016).

- Recuperado de http://www.aguascalientes.gob.mx/ceplap/Docs/IMCO/2017/MarcoNormativo/CONSTITUCION_POL_AGS_21092015_111955.pdf
- Constitución Política del Estado de Campeche (1917, 5 de julio). *Periódico Oficial del Estado de Campeche* (reforma del 30 de enero de 2017). Recuperado de <http://www.ieec.org.mx/Documentacion/Leyes/ConstEst.pdf>
- Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (1918, 19 de febrero). *Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza* (reforma del 2 de diciembre de 2016). Recuperado de <http://setracoahuila.gob.mx/descargar/ConstitucionCoah.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas (1921, 3 de febrero). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas* (reforma del 6 de septiembre de 2017). Recuperado de <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/b1d3constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-de-chiapas..pdf>
- Constitución Política del Estado de Chihuahua (1950, 17 de junio). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua* (reforma del 23 de junio de 2018). Recuperado de <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/constitucion/archivosConstitucion/actual.pdf>
- Constitución Política del Estado de Jalisco (1917, 21 de julio). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* (reforma del 10 de abril de 2014). Recuperado de https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/constituci_n_politica_del_estado_de_jalisco.pdf

Constitución Política del Estado de Querétaro (1917, 3 de noviembre). *Periódico Oficial del Estado de Querétaro* (reforma del 27 de septiembre de 2013). Recuperado de http://www.ceaqueretaro.gob.mx/wp-content/uploads/2016/06/1410011605_1ConstitucionPolitica.pdf

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (1918, 9 de febrero). *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí* (reforma del 30 de octubre de 2017). Recuperado de <http://www.stjslp.gob.mx/transp/cont/marco%20juridico/pdf-zip/constitucion/CPELSSLP/CPELSSLP.pdf>

Constitución Política del Estado de Sinaloa, que reforma la de 25 de agosto de 1917 (1922, 22 de junio). *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa* (reforma del 8 de septiembre de 2017). Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2017-09/17.pdf

Constitución Política del Estado de Tamaulipas (1921, 5 de febrero). *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas* (reforma del 1 de diciembre de 2017). Recuperado de <https://www.tamaulipas.gob.mx/cazaypesca/wp-content/uploads/sites/33/2018/01/constitucion-politica-del-estado-de-tamaulipas.pdf>

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (1917, 25 de septiembre). *Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (reforma del 4 de noviembre de 2016). Recuperado de <http://www.veracruz.gob.mx>

- gob.mx/wp-content/uploads/sites/5/2017/03/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-VERACRUZ-LLAVE.pdf
- Constitución Política del Estado de Yucatán (1918, 14 de enero). *Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán* (reforma del 19 de junio de 2017). Recuperado de <http://www.sefoe.yucatan.gob.mx/files-content/general/daaa949d6ea177e46ad3d546977247e6.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (1953, 16 de agosto). *Periódico Oficial del Estado de Baja California* (reforma del 1 de diciembre de 2016). Recuperado de http://www.congresobc.gob.mx/Parlamentarias/TomosPDF/Leyes/TOMO_I/Constbc_16DIC2016.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur (1975, 15 de enero). *Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur* (reforma del 31 de diciembre de 2017). Recuperado de <http://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmPLY/1486-constitucion-politica-bcs>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (1917, 20 de octubre). *Periódico Oficial del Estado de Colima* (reforma del 27 de diciembre de 2017). Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2018-02/06.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango (1917, 1 de noviembre). *Periódico Oficial del Estado de Durango* (reforma del 17 de mayo de 2018).

Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20%28NUEVA%29.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (1917, 3 de noviembre). *Periódico Oficial del Estado de Guerrero* (reforma del 8 de noviembre de 2016). Recuperado de http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Gro.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (1917, 31 de octubre). *Periódico Oficial. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México* (reforma del 3 de febrero de 2017). Recuperado de http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_EdoMex.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (1918, 14 de marzo). *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo* (reforma del 29 de marzo de 2018). Recuperado de <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, que reforma la del año 1888 (1930, 16 de noviembre). *Periódico Oficial del Estado de Morelos* (reforma del 4 de abril de 2018). Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit (1918, 14 de marzo). *Periódico Oficial del Estado de Nayarit* (reforma del 14 de enero de 2017). Recuperado de http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/xxvii/constitucion_del_estado.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (1917, 16 de diciembre). *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León* (reforma del 1 de junio de 2018). Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20LIBRE%20Y%20SOBERANO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (1922, 4 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* (reforma del 31 de diciembre de 2016). Recuperado de http://www.municipiodeoaxaca.gob.mx/uploads/attachment/file/91/CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO_LIBRE_Y_SOBERANO_DE_OAXACA.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (1917, 2 de octubre). *Periódico Oficial del Estado de Puebla* (reforma del 26 de junio de 2018). Recuperado de <file:///C:/Users/IEEM/Desktop/Constituci%C3%B3nJUNIO18.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo (1975, 12 de enero). *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo* (reforma del 22 de septiembre de 2017). Recuperado de <http://>

documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/fundamental/CN1520170922-D004.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, que reforma la ley del 1 de noviembre de 1872 (1917, 29 de marzo). *Periódico Oficial del Estado de Sonora* (reforma del 30 de enero de 2017). Recuperado de http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Son.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (1919, 5 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Tabasco* (reforma del 27 de junio de 2017). Recuperado de <https://transparencia.tabasco.gob.mx/media/SA/2017/2/340599.pdf>

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala (1918, 16 de septiembre). *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala* (reforma del 3 de febrero de 2017). Recuperado de http://armonizacion.cndh.org.mx/Content/Files/sec03_A/constitucion/Constitucion_Tlax.pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas (1998, 11 de julio). *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas* (reforma del 22 de marzo de 2017). Recuperado de <http://www.congresozac.gob.mx/e/elemento&cual=172>

Constitución Política para el Estado de Guanajuato (1917, 18 de octubre). *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* (reforma del 4 de abril de 2017). Recuperado de http://www.ugto.mx/contraloriageneral/images/normatividad/02_CPEstadodeGuanajuato.pdf

- Constitución Política para el Estado de Hidalgo (1920, 1 de octubre). *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* (reforma del 12 de junio de 2017). Recuperado de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/conoce_congreso/10Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua (sentencia del 31 de agosto). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (sentencia del 28 de noviembre). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (sentencia del 27 de junio). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). Garífuna Punta Piedra y sus Miembros vs. Honduras (sentencia del 8 de octubre). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf
- Cruz Rueda, Elisa (2008, junio-noviembre). “Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: el caso mexicano”.

- Pueblos y Fronteras*, 5. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/906/90600504/>
- Cunningham Kain, Myrna (2013). “La participación política de los pueblos indígenas. Escenarios, estrategias, modalidades y resultados”. En Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo López (Eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración: el desafío de la implementación* (pp. 247-286). España: Universidad de Deusto.
- Chacón Rojas, Oswaldo (2005). *Teoría de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas y límites de los paradigmas políticos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Damián, Misael (2012, 11 de julio). “Los partidos políticos confrontan a los pueblos, señalan indígenas que piden elecciones por usos y costumbres”. *El Sur*. Recuperado de <https://suracapulco.mx/impreso/2/los-partidos-politicos-confrontan-a-los-pueblos-senalan-indigenas-que-piden-elecciones-por-usos-y-costumbres/>
- Davis, Megan (2008). “Indigenous Struggles in Standard-Setting: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. *Melbourne Journal of International Law*, 9, 1-33.
- De la Rosa Jaimes, Verónica (2010). *Acciones positivas y derechos humanos: el caso de los pueblos originarios*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- De la Torre Rangel, Jesús Antonio (2015, 28 de mayo). “Elecciones y comunidades indígenas: un ejercicio de autonomía”. *Horizontal*. Recuperado de

- <http://horizontal.mx/elecciones-y-comunidades-indigenas-un-ejercicio-de-autonomia/>
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván y Santiago Juárez, Rodrigo (2015). *La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las controversias electorales en comunidades indígenas)*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CPCDH12.pdf
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2009). *State of the World's Indigenous Peoples*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Díaz Gómez, Floriberto (2001, 11 de marzo). “Pueblo, territorio y libre determinación indígena”. *La Jornada Dominical*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2001/03/11/sem-cara.html>
- Díaz Polanco, Héctor (1992). “Derechos indígenas y autonomía”. *Crítica Jurídica*, 11, 31-58.
- Díaz Polanco, Héctor (1998). “Autodeterminación, autonomía y liberalismo”. En *Autonomías indígenas. Diversidad de culturas, igualdad de derechos* (pp. 3-10). Quito: Agencia Latinoamericana de Información.
- Domínguez Cuevas, Atenea y Santiago Benítez, Gisela (2014). “Un acercamiento a la participación político-electoral de los pueblos indígenas de México”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 44 (3), 83-135.

- Donnelly, Jack (2003). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Nueva York: Cornell University Press.
- El Universal* (2015, 24 de septiembre). “Cierran carretera en Oaxaca contra redistribución del INE”. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/09/24/cierran-carretera-en-oaxaca-contra-redistribucion-del-ine>
- Favre, Henri (1998). *El indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Felker, Ana (2011, 14 de noviembre). “Cherán consigue autonomía política; se regirá por usos y costumbres”. *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2011/11/14/cheran-consigue-autonomia-politica-se-regira-por-usos-y-costumbres>
- Flores, Érika (2015, 4 de junio). “Cherán, el pueblo que dijo no a políticos, campañas y elecciones”. *Milenio*. Recuperado de <http://www.milenio.com/estados/cheran-el-pueblo-que-dijo-no-a-politicos-campanas-y-elecciones>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2009). “Los pueblos indígenas en América Latina”. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/infografias/los-pueblos-indigenas-en-america-latina>
- Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2010). “La situación de los pueblos indígenas del mundo”. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/36335>
- Fuentes Díaz, Antonio y Paleta Pérez, Guillermo (2015, septiembre). “Violencia y autodefensas comunita-

- rias en Michoacán, México”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 53, 171-186.
- Gómez Izquierdo, Jorge (2008). *El camaleón ideológico. Nacionalismo, cultura y política en México durante los años del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940)*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades “Alfonso Vélez Pliego”.
- Gómez Rivera, Magdalena (2013, enero-junio). “Los pueblos indígenas y la razón de Estado en México: elementos para un balance”. *Nueva Antropología*, 78 (26), 43-62.
- González Galván, Jorge Alberto (2008, enero-abril). “La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México. Balance y perspectivas (2006-2009)”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 121, 173-211.
- Hanna, Philippe y Vanclay, Frank (2013). “Human Rights, Indigenous Peoples and the Concept of Free, Prior and Informed Consent”. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31 (2), 146-157.
- Hernández Díaz, Jorge (2011). *Derechos indígenas en las sentencias del TEPJF*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Hernández, Fernando (2014, 26 de abril). “El IEEG pide al Ciesas sancionar a la investigadora que hizo el estudio sobre San Luis Acatlán”. Recuperado de <https://suracapulco.mx/impreso/1/el-ieeg-pide->

al-ciesas-sancionar-a-la-investigadora-que-hizo-el-estudio-sobre-san-luis-acatlan/

Hernández, Fernando y Chávez, Lourdes (2014, 22 de marzo). “Niega el IEEG la elección por usos y costumbres en San Luis Acatlán”. *El Sur*. Recuperado de <https://suracapulco.mx/impreso/principal/niega-el-ieeg-la-eleccion-por-usos-y-costumbres-en-san-luis-acatlan/>

Herrera Beltrán, Claudia (2015, 7 de octubre). “Indígenas impugnan distritación en Oaxaca”. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2015/10/07/politica/014n2pol>

Humboldt, Alejandro y Bonpland, Aimé (1826). *Viage á las regiones equinociales del Nuevo Continente, hecho en 1799 hasta 1804, por Al. de Humboldt y A. Bonpland, continuación indispensable al Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. París: Casa de la Rosa.

Instituto Federal Electoral (2005). *Distritación 2004-2005: camino para la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2004). *La población indígena en México*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005). II Censo de Población y Vivienda 2005. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2005/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010). XIII Censo de Población y Vivienda. Recupera-

- do de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional Electoral (2016a). Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se Aprueba el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en Materia de Distritación Electoral. Recuperado de http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/87474/CGor201602-26_ap_14.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Instituto Nacional Electoral (2016b). “Proyecto de distritación electoral local y federal 2016-2017. Plan de trabajo”. Recuperado de http://portalanterior.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEor201604-25ac_01P08-05x01.pdf
- International Work Group for Indigenous Affairs (2015). *The Indigenous World 2015*. Copenhagen: Transactions.
- Jiménez Bartlett, Lelia (2007). *Multiculturalismo y derechos indígenas en México*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Jurisprudencia 37/2015 (2015). *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, 17, 19-20.
- Kempf, Isabell (2007). “‘Resistiendo al viento’: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas”. En Salvador Martí i Puig (Ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de*

- sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI* (pp. 161-180). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Kymlicka, Will (2003). *La política vernácula: nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. España: Paidós.
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005, 18 de marzo). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LBOGM.pdf>
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango (2015, 6 de septiembre). *Periódico Oficial del Estado de Durango*. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20CONSULTA%20INDIGENA.pdf>
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí (2010, 8 de julio). *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí* (reforma del 6 de octubre de 2012). Recuperado de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2016/08/Ley_de_Consulta_Indigena.pdf
- Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua (2013, 29 de junio). *Periódico Oficial del Estado de Chihuahua* (reforma del 30 de agosto de 2017). Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/Otras Normas/Estatal/Chihuahua/Ley_DPICih.pdf
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora (2010, 16 de diciembre). *Periódico Oficial del Estado de Sonora*. Recuperado de <http://segob.sonora.gob.mx/segob/images/contenidos/>

- MarcoJurid-Leyes/leydederechosdelospueblosy comunidadesindigenasdesonora.pdf
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (1998, 19 de junio). *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* (reforma del 15 de septiembre de 2001). Recuperado de <https://www.osfeoaxaca.gob.mx/documentos/marcolegal/estatal/19LeyDerechosPueblos.pdf>
- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro (2009, 24 de julio). *Periódico Oficial del Estado de Querétaro* (reforma del 5 de febrero de 2016). Recuperado de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017.pdf>
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California (2007, 26 de octubre). *Periódico Oficial del Estado de Baja California* (reforma del 15 de mayo de 2015). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/w019517.pdf>
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México (2002, 10 de septiembre). *Periódico Oficial. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México* (reforma del 6 de agosto de 2015). Recuperado de <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig090.pdf>
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit (2004, 18 de diciembre). *Periódico Oficial del Esta-*

- do de Nayarit*. Recuperado de <http://sitios.te.gob.mx/Defensoria/media/pdf/069f59101911f0a.pdf>
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco (2009, 25 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/fichaOrdenamiento.php?idArchivo=26676&ambito=estatal>
- Ley de Derechos y Cultura Indígena para el Estado de Hidalgo (2010, 31 de diciembre). *Periódico Oficial del Estado de Hidalgo* (reforma del 24 de marzo de 2014). Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Hidalgo/Ley_DCIHgo.pdf
- Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas (1999, 29 de julio). *Periódico Oficial del Estado de Chiapas* (reforma del 27 de noviembre de 2014). Recuperado de http://www.isstech.gob.mx/portal/pdf/marcoJuridico/Ley_de_Derechos_y_Cultura_Indigenas_Edo._Chis..pdf
- Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2010, 3 de noviembre). *Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave* (reforma del 22 de agosto de 2013). Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77249.pdf>
- Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla (2011, 24 de enero). *Periódico Oficial del Estado de Puebla*.

- Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96593.pdf>
- Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche (2000, 15 de junio). *Periódico Oficial del Estado de Campeche* (reforma del 13 de julio de 2017). Recuperado de http://legislacion.congresocam.gob.mx/images/legislacion/leyes/pdf/ley_de_derechos_cultura_y_organizacion_de_los_pueblos_y_comunidades.pdf
- Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (1998, 31 de julio). *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo* (reforma del 4 de julio de 2017). Recuperado de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520170704076.pdf>
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001, 7 de diciembre). *Diario Oficial de la Federación* (reforma del 20 de junio de 2018). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_200618.pdf
- Ley de Fomento y Desarrollo de los Derechos y Cultura de las Comunidades y Pueblos Indígenas del Estado de Morelos (2012, 17 de enero). *Periódico Oficial del Estado de Morelos* (reforma del 12 de noviembre de 2014). Recuperado de <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LINDIGENAEM.pdf>
- Ley de Hidrocarburos (2014, 11 de agosto). *Diario Oficial de la Federación* (reforma del 15 de noviembre de

- 2016). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf
- Ley de Justicia Indígena del Estado de Aguascalientes (2015, 16 de marzo). *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*. Recuperado de <http://www.poderjudicialags.gob.mx/images/Archivos/PDF/Estatales/LEY%20DE%20JUSTICIA%20INIGENA.pdf>
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003, 21 de mayo). *Diario Oficial de la Federación* (reforma del 22 de junio de 2017). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235_200618.pdf
- Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León (2012, 22 de junio). *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/NuevoLeon/Ley_DINL.pdf
- Ley de Planeación (1983, 5 de enero). *Diario Oficial de la Federación* (reforma del 16 de febrero de 2018). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf
- Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala (2006, 7 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala*. Recuperado de http://www.capitaltlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2014/02/ley_de_proteccion_fomento_y_desarrollo_la_cultura_indigena_para_el_estado_de_tlaxcala.pdf

- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003, 13 de marzo). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/ley-general-de-derechos-linguisticos-de-los-pueblos-indigenas>
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1988, 28 de enero). *Diario Oficial de la Federación* (reforma del 5 de junio de 2018). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf
- Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango (2007, 22 de julio). *Periódico Oficial del Estado de Durango* (reforma del 19 de marzo de 2017). Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20GENERAL%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES.pdf>
- Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero (2011, 8 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Recuperado de <file:///C:/Users/IEEM/Desktop/RECONOCIMIENTO%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20INDIGENAS-%20GUERRERO.pdf>
- Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya en el Estado de Yucatán (2011, 3 de mayo). *Periódico Oficial del Estado de Yucatán* (reforma del 31 de octubre de 2017). Recuperado de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/>

Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Yucatan/Ley_PDCMYuc.pdf

Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato (2011, 8 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* (reforma del 7 de junio de 2013). Recuperado de <https://portal.pgjguanajuato.gob.mx/PortalWebEstatal/Archivo/normateca/24.pdf>

Ley Reglamentaria del Artículo 9.º de la Constitución Política del Estado, sobre los Derechos y la Cultura Indígena (2003, 13 de septiembre). *Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí* (reforma del 1 de mayo de 2008). Recuperado de <https://mexico.justia.com/estados/slp/leyes/ley-reglamentaria-del-articulo-9-de-la-constitucion-politica-del-estado-sobre-los-derechos-y-cultura-indigenas/>

Ley sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima (2014, 30 de agosto). *Periódico Oficial del Estado de Colima* (reforma del 16 de julio de 2016). Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Indigenas/OtrasNormas/Estatal/Colima/Ley_DPCICol.pdf

Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco (2007, 11 de enero). *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*. Recuperado de <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/3139>

López Bárcenas, Francisco (2010). *Legislación y derechos indígenas en México*. México: Cámara de Diputa-

- dos-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.
- López Bárcenas, Francisco (2013). *El derecho de los pueblos indígenas de México a la consulta*. Oaxaca: Servicios para una Educación Alternativa A. C.
- MacKay, Fergus (2004, verano). “Indigenous People’s Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank’s Extractive Industries Review”. *Sustainable Development Law and Policy*, 4, 43-65.
- Magaña, Javier (2011, 18 de diciembre). “Ciudadanos de Cherán aprueban los comicios a través de usos y costumbres”. *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2011/12/18/ciudadanos-de-cheran-aprueban-los-comicios-a-traves-de-usos-y-costumbres>
- Martí i Puig, Salvador; Wright, Claire; Aylwin, José; y Yáñez, Nancy (Coords.) (2013). *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Madrid: Ediciones la Catarata.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2011, abril). “Ampliando el canon investigador sobre la participación política de los pueblos indígenas en América Latina”. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 90, 71-78.
- Martínez Espinoza, Manuel Ignacio (2015, mayo-agosto). “Reconocimiento sin implementación. Un balance sobre los derechos de los pueblos indígenas en América Latina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 224, 251-278.

- Martínez Luna, Jaime (1995). *Comunalidad y autonomía*. Oaxaca: Fundación Comunalidad.
- Martínez, Víctor Leonel Juan (2016). “Derecho a la consulta indígena, derecho negado”. *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, 27, 79-95.
- Matías Alonso, Marcos (2014, 11 de marzo). “Recuerdan histórica decisión que reconoce usos y costumbres para elegir gobierno propio”. *Servindi*. Recuperado de <https://www.servindi.org/actualidad/102761>
- McGee, Brant (2009). “The Community Referendum: Participatory Democracy and the Right to Free, Prior and Informed Consent to Development”. *Berkeley Journal of International Law*, 27, 570-635.
- Méndez Lara, Marcos (2015, 27 de octubre). “Histórico triunfo de los usos y costumbres”. *El Sur*. Recuperado de <https://suracapulco.mx/impreso/9/historico-triunfo-de-los-usos-y-costumbres/>
- Moguel Viveros, Julio César (Coord.) (2014). *Derechos indígenas y armonización legislativa: declaratoria, relatorías e intervenciones del Foro Nacional Indígena realizado el 26 de febrero de 2014*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados / Juan Pablos Editor.
- Monterrubio, Anavel (2014a). *Derechos de los pueblos indígenas en México en materia de consulta, participación y diálogo. Avances y desafíos desde el ámbito legislativo* (Documento de Trabajo núm. 167). México: Cen-

- tro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados.
- Monterrubio, Anavel (2014b). “La consulta y el consentimiento libre, previo e informado como parte del derecho al desarrollo de los pueblos indígenas en México”. *Reporte Cesop*, 84, 5-14.
- Moreno Pérez, Salvador (2014). “Participación política de los pueblos indígenas en México”. *Reporte Cesop*, 74, 57-61.
- Muñoz Armenta, Aldo (2018). “El reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla en zonas indígenas. El caso de la región de Ixtlahuaca, Estado de México”. En Claire Wright (Coord.), *Participación política indígena en México. Experiencias de gestión comunitaria, participación institucional y consulta previa* (pp. 163-195). México: Editorial Itaca / Universidad de Monterrey.
- Nájar, Alberto (2012, 25 enero). “Cherán, el pueblo mexicano que se gobierna a sí mismo”. *BBC Noticias*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/01/120125_cheran_michoacan_indigenas_an.shtml
- Navarrete Linares, Federico (2008). *Los pueblos indígenas de México*. México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Organización de las Naciones Unidas (2007). Resolution 61/295. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. Recuperado de <http://>

www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf

- Organización Internacional del Trabajo (1989). C. 169, Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
- Pacheco León, Hugo (2013, 26 de marzo). “A estudio, que en San Luis Acatlán haya elecciones por usos y costumbres”. *El Sur*. Recuperado de <https://sura.capulco.mx/impreso/1/a-estudio-que-en-san-luis-acatlan-haya-elecciones-por-usos-y-costumbres/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe sobre el Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rea Granados, Sergio Alejandro (2015, septiembre-diciembre). “Derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas. La experiencia constitucional en los casos de México y Chile”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 144, 1083-1117.
- Recondo, David (2001). “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”. En Lourdes de León Pasquel y Sergio Sarmiento Silva (Coords.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas* (pp. 91-114). México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Porrúa.

- Regino Montes, Adelfo (s. f.). “La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances”. Recuperado de <http://red.pucp.edu.pe/ridei/libros/la-autonomia-una-forma-concreta-de-ejercicio-del-derecho-a-la-libre-determinacion-y-sus-alcances/>
- Rodríguez, Gloria Amparo (2014). *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*. Colombia: Cooperación Alemana / Universidad del Rosario.
- Roldán, Roque (2005, 15 de diciembre). “Territorios colectivos de indígenas y afroamericanos y el desarrollo rural”. *Gloobal Hoy*, 7. Recuperado de <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1645&entidad=Textos&html=1>
- Ruiz Mondragón, Laura y Embriz Osorio, Arnulfo (2005, julio-septiembre). “Para una mejor representación política, los distritos electorales federales indígenas”. *Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales*, 21, 37-59.
- Sánchez, Consuelo (2016). “En la ruta del Estado plurinacional. Derechos autonómicos de los pueblos indígenas en las constituciones latinoamericanas”. *Cuicuilco*, 23, 67.
- Sandoval Forero, Eduardo (2002, octubre-diciembre). “Grupos etnolingüísticos en el México del siglo XXI”. *Papeles de Población*, 8 (34), 219-234.
- Secretaría de Gobernación (2015, 24 de octubre). “Instalan grupo de trabajo para la armonización

- legislativa en materia de derechos indígenas”. Recuperado de <http://www.gob.mx/segob/prensa/instalan-grupo-de-trabajo-para-la-armonizacion-legislativa-en-materia-de-derechos-indigenas>
- Sentencia SUP-JDC-9167/2011 (2011, 2 de noviembre). Recuperado de <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm>
- Sentencia SUP-JDC-1740/2012 (2013, 13 de marzo). Recuperado de http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1740-2012.pdf
- Sentencia SUP-RAP-677/2015 (2015, 23 de octubre). Recuperado de <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00677-2015.htm>
- Sieder, Rachel (2012). “Pueblos indígenas y derecho(s) en América Latina”. En César Rodríguez Garavito (Coord.), *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico para el siglo XXI* (pp. 303-321). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Solís Castro, Juan (2014, enero-junio). “Impacto de la sentencia del caso Cherán en la justicia constitucional mexicana”. *Justicia Electoral*, 15 (1), 309-344.
- Sonnleitner, Willibald (2013). *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Stavenhagen, Rodolfo (2013). “Pueblos Indígenas: retos después de la batalla”. En Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo López (Eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración: el desafío de la implementación* (pp. 15-38). España: Universidad de Deusto.
- Tomaselli, Alexandra (2015). *Indigenous Peoples and their Right to Political Participation*. Alemania: Nomos.
- Velasco Cruz, Saúl (2003). *El movimiento indígena y la autonomía en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vélez, Octavio (2017, 6 de enero). “Luz verde a redistribución electoral de Oaxaca”. *NVI Noticias*. Recuperado de <http://www.nvinoticias.com/nota/60566/luz-verde-redistribucion-electoral-de-oaxaca>
- Villalba, Sara Mabel y Martí i Puig, Salvador (2014). *Protestas necesarias para derechos imprescindibles. Acción colectiva y legislación favorable a los pueblos indígenas en América Latina*. Alemania: Dictus Publishing.
- Villoro, Luis (1994, mayo). “Los pueblos indios y el derecho a la autonomía”. *Nexos*, 197.
- Viqueira, Juan Pedro (2001). “Los usos y costumbres en contra de la autonomía”. *Letras Libres*, 3 (27), 30-34.
- Warnholtz Loch, Margarita (2017). *Recuperar la dignidad. Historia de la Unión de los Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero, Movimiento por la Paz y el Desarrollo Social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Warnholtz Loch, Margarita (2018, 16 de febrero). “Elecciones por usos y costumbres en Ayutla”. *El Sur*. Recu-

- perado de <https://suracapulco.mx/2018/02/16/elecciones-usos-costumbres-ayutla/>
- Whitmore, Andy (2013). “El desafío de la implementación”. En Felipe Gómez Isa y Mikel Berraondo López (Eds.), *Los derechos indígenas tras la Declaración: el desafío de la implementación* (pp. 207-246). España: Universidad de Deusto.
- Wright, Claire (2014, octubre). “Indigenous Mobilisation and the Law of Consultation in Peru: A Boomerang Effect?”. *The International Indigenous Policy Journal*, 5 (4), 1-16.
- Wright, Claire (2018). “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas de México. Un balance de su reconocimiento, implementación e instrumentalización”. En Claire Wright (Ed.), *Participación política indígena en México. Experiencias de gestión comunitaria, participación institucional y consulta previa* (pp.221-258). Ciudad de México: Itaca / Universidad de Monterrey.
- Zavala, Misael (2016, 15 de abril). “Oaxaca: la otra cara de la elección”. *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/04/15/oaxaca-la-otra-cara-de-la-eleccion>
- Ziccardi, Alicia (2003, segundo semestre). “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”. *Gestión y Política Pública*, 12 (2), 323-350.
- Zolla, Carlos y Zolla Márquez, Emiliano (2004). “Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas”. Recuperado de <http://www.nacionmulticultural.unam.mx/100preguntas/indice.php>

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO	19
El derecho a la participación política de los pueblos indígenas	21
La emergencia de un cuerpo de derecho internacional sobre los derechos indígenas, incluyendo la consulta y el consentimiento libre, previo e informado	25
<i>El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo</i>	29
<i>La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas</i>	34
<i>Otros tratados e instrumentos internacionales</i>	40
<i>El Sistema Interamericano de Derechos Humanos</i>	42
El impacto de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado en América Latina	45

EL RECONOCIMIENTO DE LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO EN MÉXICO	49
La población indígena en el mundo, América Latina y México	49
La situación de los pueblos indígenas en México	57
La búsqueda de derechos políticos	59
El reconocimiento del derecho a la consulta en México	61
<i>Reconocimiento de la consulta en la reforma de 2001 a la Constitución mexicana</i>	63
<i>Reconocimiento de la consulta a nivel federal</i>	64
<i>Reconocimiento de la consulta a nivel estatal</i>	67
La implementación de la consulta en México	73
EL DERECHO A LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO EN MATERIA ELECTORAL: ANTECEDENTES DE LA JURISPRUDENCIA 37/2015 DEL TEPJF	77
El caso de Cherán, Michoacán (expediente SUP-JDC-9167/2011)	80
El caso de San Luis Acatlán, Guerrero (expediente SUP-JDC-1740/2012)	88
El caso de Santiago Jamiltepec, Oaxaca (expediente SUP-RAP-677/2015)	97

La Jurisprudencia 37/2015	110
La trascendencia de los tres casos y de la Jurisprudencia 37/2015	112
CONCLUSIONES	117
FUENTES DE CONSULTA	123



CONSEJO GENERAL

Consejero Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros Electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Francisco Bello Corona

Laura Daniella Durán Ceja

Sandra López Bringas

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	Isael Teodomiro Montoya Arce
PRD	Javier Rivera Escalona
PT	Ascención Piña Patiño
PVEM	Alhely Rubio Arronis
MC	César Severiano González Martínez
NA	Efrén Ortiz Álvarez
Morena	Ricardo Moreno Bastida
PES	Carlos Loman Delgado
VR	Daniel Antonio Vázquez Herrera



JUNTA GENERAL

Pedro Zamudio Godínez
Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral
Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis
Director de Organización

Dirección de Partidos Políticos

Liliana Martínez Garnica
**Directora de
Participación Ciudadana**

José Mondragón Pedrero
Director de Administración

Dirección Jurídico-Consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz
Contralor General

Mariana Macedo Macedo
**Jefa de la Unidad Técnica para la
Administración de Personal Electoral**

María Verónica Veloz Valencia
Jefa de la Unidad de Comunicación Social

Unidad de Informática y Estadística

Luis Samuel Camacho Rojas
Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Lilibeth Álvarez Rodríguez
Jefa de la Unidad de Transparencia

Igor Vivero Avila
**Jefe del Centro de Formación y
Documentación Electoral**

Rocío de los Ángeles Álvarez Montero
**Jefa de la Unidad de Género y
Erradicación de la Violencia**



COMITÉ EDITORIAL

Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Integrantes

Francisco Javier López Corral
María Cristina Reyes Montes
Mara Isabel Hernández Estrada
Roselia Bustillo Marín
Carlos González Martínez
Héctor Heriberto Zamitiz Gamboa
Alfonso Herrera García

Secretario Técnico

Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial

Graciela Martínez Huerta

Área de Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial

Jorge A. Becerril Sánchez
María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

Tania López Reyes
Luther Fabián Chávez Esteban
Azálea Eguía Saldaña
Marisol Aguilar Hernández
Isabel Núñez Garduño
Claudia Belén González Rojas



La primera edición de **El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas** se terminó de imprimir en agosto de 2018 en Grupo Editorial Jano S. A. de C. V., ubicado en Sebastián Lerdo de Tejada pte. 904, esq. con Agustín Millán, col. Electricistas Locales, Toluca, México, C. P. 50040.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente ITC New Baskerville, diseñada por John Baskerville.

Publicación de distribución gratuita