



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



FACULTAD DE INGENIERÍA

PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIZACIONES DE INGENIERÍA

CAMPO DE CONOCIMIENTO: INGENIERÍA CIVIL

**Procedimiento para la determinación de la procedencia e
implementación de la consulta a pueblos y comunidades indígenas.**

T E S I N A

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

ESPECIALISTA EN VÍAS TERRESTRES

P R E S E N T A :

ING. JOSÉ MANUEL SOLÍS HERNANDEZ

DIRECTOR DE TESINA: ING. AGUSTÍN MELO JIMÉNEZ

MÉXICO, D.F.

NOVIEMBRE 2015



Agradecimientos.

A la vida.

A la UNAM por haberme permitido ampliar mi visión de la realidad, abrir mi mente a la diversidad cultural, socioeconómica y política de mi país. Por procurarme en los mejores y peores momentos académicos y no académicos, haciéndome crecer en todos los aspectos. Por ser mi hogar durante muchos años. Te amo UNAM.

A la Facultad de Ingeniería por haberme frustrado a tal grado que me hizo comprender que para ser un excelente ingeniero se tiene que trabajar duro, ser constante, no ceder ante el desconocimiento, a encontrar una motivación para hacer las cosas, a darme cuenta de que soy capaz de hacer todo lo que me proponga. Facultad te amo por haberme hecho creer en mí mismo.

A mis profesores, por haberme transmitido sus conocimientos, por ayudarme a comprender cosas que concebía como imposibles de entender, a motivarnos con sus experiencias, por comprender nuestras inquietudes y estar abiertos a escucharnos. Gracias por ser ejemplos de aspiración y crecimiento personal. Profesores gracias por ser amigos.

Al Posgrado de Ingeniería por el nivel de exigencia que me permitió crecer académica y personalmente. Por relacionarnos con profesores que se desempeñan en el ámbito profesional y te provén de una perspectiva diferente sobre la aplicación de la ingeniería.

A la SCT y sus directores por permitirme explorar más áreas no necesariamente ingenieriles y por no limitar mi crecimiento profesional.

Gracias Ing. Agustín Melo por haberme brindado la oportunidad de colaborar contigo, abrirme las puertas y confiarme temas tan importantes.



Dedicatorias.

A mis padres por apoyarme estando y no estando de acuerdo con mis decisiones, por permitirme equivocarme y dejarme levantar solo y en otras ocasiones levantarme con su ayuda. Por su amor incondicional en los momentos más difíciles de mi vida. Los amo Carmen y Manuel.

A mi hermana Caro por enseñarme que las cosas increíbles y lindas pueden estar en uno mismo si sabemos amarnos.

A mis amigos Cesar, Juan María y Javi, siempre al pie del cañón, enriqueciéndonos con nuestras diversas formas de pensar y ver la vida. Por decirnos las cosas de frente y sin reservas.

A mis tíos y primos, por enseñarme que quiero y que no quiero en mi vida.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO PRIMERO.	
1. Problema de aplicación.	2
CAPITULO SEGUNDO.	
1. Marco de referencia.	4
2. Objetivo.	7
CAPÍTULO TERCERO.	
1. Aspectos metodológicos.	9
I. Diagnóstico social.	9
II. Delimitación de la zona de influencia.	10
III. Georreferenciación del eje de trazo.	11
IV. Verificación en campo.	13
2. Procedencia o no procedencia de la consulta.	14
3. Comité Técnico.	15
4. Protocolo específico de consulta.	16
5. Materia de la consulta.	17
6. Sujeto de la consulta.	19
7. Identificación de autoridades representativas.	21
8. Previsiones generales.	22
9. Proceso de la consulta.	23
I. Etapa de acuerdos previos.	24
II. Etapa informativa.	24
III. Etapa de deliberación.	25
IV. Etapa consultiva.	25
V. Etapa de ejecución y seguimiento de acuerdos.	25
10. Presupuesto y financiamiento.	26
CONCLUSIONES.	27
FUENTES CONSULTADAS.	29
ANEXO FOTOGRÁFICO.	30



INTRODUCCIÓN:

La red carretera del país suma 377 mil 660 kilómetros. De ellos, 49 mil 652 kilómetros conforman la red federal, 8 mil 459 kilómetros son autopistas de cuota y 40 mil 710 kilómetros constituyen la red federal libre de peaje. Las redes troncal e inter troncal de 24 mil 308 kilómetros se consideran estratégicas, ya que conectan el 70% de las poblaciones del país. Dentro de los principales retos que enfrenta el sector transporte se encuentra el de elevar la seguridad vial, ya que cada año se suscitan entre 3.3 y 3.8 millones de accidentes de tránsito.

Actualmente la Dirección General de Desarrollo Carretero (DGDC) tiene a su cargo 67 proyectos, éstos se traducen en aproximadamente 3 mil 69 kilómetros de autopistas con una inversión estimada de 171 mil 256 millones de pesos (mdp). Construir tantos proyectos tiene una alta complejidad y una buena planeación permitirá consolidar los ejes troncales longitudinales y transversales de la red carretera, librando los núcleos urbanos, realizando obras de conexión a los nodos logísticos y garantizando la seguridad del usuario a través de las mejoras.

No obstante, la DGDC, en la etapa de la formulación de los proyectos requiere la realización de estudios y proyectos y la obtención de permisos y autorizaciones como: estudio de demanda, análisis costo beneficio, registro en la unidad de inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), proyecto ejecutivo, manifestación de impacto ambiental, derecho de vía liberado, estudio técnico justificativo, cambio de uso de suelo, recorrido de prospección arqueológica y el tema en torno al cual se desarrolla el presente trabajo; la determinación de la no procedencia o procedencia de la consulta a comunidades y pueblos indígenas sobre la construcción de infraestructura carretera.

Este trabajo inicialmente expone el caso de no procedencia de la consulta indígena sobre el Proyecto denominado "Construir el Libramiento de Ciudad Obregón" en el estado de Sonora, explicando el proceso que se debe llevar a cabo para determinar si un proyecto carretero es materia de consulta a través de la realización de un diagnóstico social, el cual se compone por una análisis de gabinete y de campo, en tres etapas: determinación de la zona de influencia establecida por la DGDC, georreferenciación del eje del trazo del Proyecto con las bases de población indígena del Instituto Nacional de Geografía y Estadística o el catálogo de comunidades de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y finalmente la verificación en campo por parte de la DGDC.

Si del diagnóstico social demuestra la existencia de comunidades indígenas que se pudieran ver afectadas por el trazo del Proyecto y se cumplen con las condiciones establecidas en el Protocolo de la CDI, se debe implementar el proceso de consulta. Para explicar las etapas de este proceso se expone el caso de procedencia e implementación de la consulta indígena sobre el Proyecto denominado "Proyecto: Construcción de la carretera Cardel - Poza Rica (primera etapa, interconexión La Mancha - Tihuatlán)." En el estado de Veracruz.

El caso de procedencia e implementación de la consulta formó parte de un total de 35 consultas promovidas por la CDI hasta 2015, donde solo 5 lograron la aprobación por parte de las comunidades y de esas, 3 presentaron un recurso de amparo. La aprobación de un Proyecto por parte de la comunidad no garantiza la ejecución de éste, sin una buena estrategia de gestión social para identificar y mitigar posibles riesgos sociales, cualquier proyecto de infraestructura corre el riesgo de no consolidarse, pues siempre existen actores con otros intereses ajenos a la consulta que podrían incidir sobre las comunidades para demandar más cosas no acordadas durante el proceso, hasta interponer un amparo en contra del proyecto, como el caso de la autopista Guanajuato – San Miguel de Allende.



CAPITULO PRIMERO

1. Problema de aplicación

En la DGDC se desconocía el marco jurídico nacional e internacional en materia de consulta indígena y derechos humanos al que las instituciones de gobierno, de los diferentes niveles de gobierno, están sujetas a cumplir, no se contemplaba un proceso que orientara en la determinación de la procedencia o no procedencia de la consulta a pueblos y comunidades sobre los Proyectos carreteros que esta dirección tiene a su cargo, y mucho menos sobre las etapas que requiere la implementación de dichas consultas para lograr la aprobación de las comunidades, además de identificar y mitigar cualquier riesgo de carácter social que pudiera poner en peligro la ejecución del proyecto.

La consulta a pueblos y comunidades indígena en Chile se plantea como un mecanismo de participación que facilita el diálogo entre el estado y los pueblos indígenas. La idea es recoger la visión de organizaciones y comunidades representantes de los nueve pueblos reconocidos por la legislación chilena: Aymara, Atacameño, Quechua, Colla, Diaguita, Rapa Nui, Mapuche, Kawésqar y Yagán. Una de las principales normativas por la cual se rige el proceso de Consulta Indígena en Chile es el Convenio 169 de la OIT, tratado internacional suscrito en ese país en 2008, según el cual los estados que se adscriban a él deben consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas que puedan afectarles directamente. El proyecto de Ley a consultar abarca 2 puntos específicos: la creación del Ministerio de pueblos indígenas y del Consejo de pueblos indígenas, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social; y por la creación del Ministerio de Cultura y Patrimonio, a cargo del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. El proceso fue diseñado y ejecutado por la Unidad de Pueblos Originarios (UPO), a través de los 16 equipos de consulta, en un gran proceso a nivel nacional, descompuesto en 16 procesos regionales, cada uno atendiendo a las dinámicas etnoterritoriales particulares de cada zona. El proceso se ejecutó en 7 meses, con un total de 510 reuniones, designando un total de 212 delegados para el seguimiento de los acuerdos.

En Colombia, las industrias extractivas han llegado a ser una organización productiva donde la vinculación entre un centro productor y los servicios urbanos están geográficamente aislados. Como consecuencia de lo anterior, los índices económicos resaltan las disparidades en la realidad económica Colombiana, en 2011 el PIB crecía 5.9% cuando la industria minera lo hacía al 14.3%¹. La naturaleza en la que se desarrollan las operaciones de las industrias extractivas requiere acceso a tierras y fuentes hídricas que suelen estar vinculadas a las actividades etnográficas de una región, como sucede en México, y de la misma forma esta industria puede causar impactos relacionados con los derechos humanos. Ante estas coyunturas, en Colombia se estudian las operaciones de estas y otras industrias que representan un factor potencial para incrementar la vulnerabilidad de comunidades indígenas y consecuentemente impactar de manera negativa los derechos al uso de la tierra, que se consideran fundamentales para las dinámicas culturales, sociales y ambientales de dichas comunidades. Pese a que en Colombia la responsabilidad de respetar los derechos humanos se delega a las empresas, el deber supremo de velar por la protección integral de estos recae sobre el Estado. Es el Estado en virtud de sus obligaciones internacionales, y en especial, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y otros tratados internacionales, quien tiene la obligación de incorporar en su sistema nacional las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar las violaciones que puedan surgir al respecto. El marco jurídico internacional en lo referente a la consulta indígena en Colombia tiene un legado bastante

¹ Ocampo y Agudelo, “Consulta Previa: Colombia”, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - Americas Quarterly, Colombia 2013.



abundante, en especial desde la emisión de su nueva Constitución en 1991 y en la subsecuente ratificación del Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, a falta de detalles en el procedimiento para efectuar la consulta indígena con fundamento en el Convenio 169, el Estado Colombiano tuvo que establecer dichas pautas, sin existir como tal una ley que regule en detalle el proceso de consulta indígena. Por lo tanto, una variada y dispersa cantidad de normas, decretos y directivas presidenciales sirven como guía para su aplicación y comprensión.

Perú cuenta con una de las poblaciones indígenas más numerosas de Sudamérica, se estima que el 40 % de su población descende de pueblos andinos o amazónicos y un 15 % habla un idioma indígena². En 2011, Ollanta Humala promulgó la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios,” con la cual incorpora el Convenio 169 de la OIT en su legislación nacional. En 2013 las autoridades peruanas llevaron a cabo el primer proceso formal de consulta previa a los pueblos Maijuna y Kichwa del departamento amazónico de Loreto, respecto a la creación de un área de conservación en sus tierras ancestrales. Actualmente, se encuentra en curso por lo menos una docena de otros procesos de consulta. Sin embargo, la relación entre gobierno y comunidades indígenas continúan marcadas por profundas tensiones y desconfianzas. Y si bien el objetivo es proteger los distintos legados culturales y derechos de los pueblos originarios vulnerables, también consagrado en la Constitución de ese país, esto se contrapone con otros intereses económicos y políticos. En Perú la exportación de minerales constituye la columna vertebral de su economía, actualmente 40 concesiones mineras ocupan recursos ubicados bajo tierras que son propiedad o están ocupadas por pueblos indígenas. Hasta ahora no se tiene información de que el gobierno peruano realice procesos de consulta sobre temas mineros y se afirma que el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha sido renuente al reconocimiento de estas consultas. En 1993 se ratificó en Perú el Convenio 169 de la OIT, en 1995 la consulta a pueblos indígenas pasó a ser un derecho constitucional y fue hasta el 2010 que se llevaría a la práctica.

² Sanborn y Paredes, “Consulta Previa: Perú”, - Americas Quarterly, Perú 2014.



CAPITULO SEGUNDO

1. Marco de referencia

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en su asamblea general de 2007, afirma que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales, reconociendo y reafirmando que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. En su artículo décimo noveno establece que: *“Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.”*

Un instrumento jurídico internacional vinculante es el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT), que se encuentra abierto para su ratificación y que trata específicamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha ha sido ratificado por 20 países. Una vez que un país lo ratifica, éste cuenta con un año para alinear la legislación, políticas, programas públicos y además están sujetos a supervisión para su implementación. Las disposiciones del Convenio 169 son compatibles con las disposiciones de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, pues establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales (artículo 3) y asegurar que existen instituciones y mecanismos apropiados (artículo 33). La piedra angular del Convenio 169 es la consulta en la cual se basan todas sus disposiciones, pues exige que los pueblos indígenas y tribales sean consultados en relación con los temas que los afectan y que éstos puedan participar de manera informada, previa y libre en los procesos de desarrollo y de formulación. Con la mira en la consulta y la participación, el Convenio 169 es un instrumento que estimula el diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales y podría contribuir en los procesos de desarrollo, prevención y resolución de conflictos. Los principios de consulta y participación del Convenio 169 no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específicos, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública. En su artículo 6to establece los lineamientos sobre cómo se debe consultar a los pueblos indígenas y tribales, expuestos en el contenido de este documento.

De conformidad con el Convenio 169 de la OIT, la obligación de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas, en México adquiere especial relevancia con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues establece que todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte. También establece que: los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

De igual forma el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cobra relevancia, partiendo de la premisa de que México es una nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.



La conciencia de su identidad indígena también es criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. También considera como comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En septiembre de 2005 el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) diseñó un Sistema de Consulta Indígena (SCI), cuyo objetivo es establecer los procedimientos metodológicos y técnicos para que los pueblos y las comunidades indígenas sean consultados a través de sus instituciones y agentes representativos en la formulación, aplicación y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, que inciden en sus derechos y en su desarrollo. La metodología del SCI sirvió como base para elaborar el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT, aprobado por el Consejo Consultivo de la CDI en febrero de 2013. El documento es de carácter general, enuncia principios y guía los procedimientos aplicables para implementar la consulta, la participación de las comunidades o ambas.

En este sentido toma gran importancia la recomendación 37 publicada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 2012: El 9 de septiembre de 2010 se publicó en un diario de circulación nacional un desplegado con información suscrita por 22 asociaciones civiles del estado de Sonora, en el que daban a conocer hechos relativos a la construcción del proyecto hidráulico denominado Acueducto Independencia. Se señalaba que en el mes de agosto de ese año, representantes de 3 módulos de riego (K73+500, K105 y 4P4) habían promovido ante los juzgados de distrito de Ciudad Obregón una serie de juicios de amparo relacionados con la licitación y desarrollo del Acueducto Independencia, el cual tendría la función de enviar agua de la Cuenca del Río Yaqui hacia la Ciudad de Hermosillo. A la fecha algunos habitantes de esa región han manifestado su oposición debido a la percepción de que con su construcción limitará substancialmente su abastecimiento de agua, así como a otros derechos relacionados con el recurso natural, situación que deja latente un posible conflicto social, sobre todo por la impresión de que se está privilegiando a una región a costa de los recursos naturales de otra. En función de un análisis lógico jurídico realizado con evidencias y otros elementos, la CNDH determinó que se agravio a diversos habitantes del estado de Sonora, por parte de servidores públicos del gobierno de esa entidad, así como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por omitir la implementación de políticas públicas que propician la prevención de conflictos sociales, salvaguardar y respetar el debido proceso, y específicamente por omitir el derecho a la consulta sobre el proyecto hidráulico al Pueblo Yaqui. Otro ejemplo de cómo las autoridades del estado mexicano debieron salvaguardar el derecho de consulta del Pueblo Yaqui respecto a la problemática que han enfrentado para acceder al agua desde 1940, es el caso resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), relativo a la comunidad indígena Sawhoyamaxa en Paraguay, donde el estado paraguayo no garantizó el derecho de propiedad ancestral de la comunidad Sawhoyamaxa, ya que desde 1991 se encontraba en trámite su solicitud de reivindicación territorial, sin que se hubiera resuelto satisfactoriamente. Esto significó la imposibilidad de la comunidad para acceder a la propiedad y posesión de sus tierras e implicó mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenazaba en forma continua su supervivencia e integridad. En términos generales la Recomendación número 37 de la CNDH señala que la consulta es un deber propio de los estados que debe realizarse a través de las instituciones representativas de los pueblos de buena fe antes de adoptar o aplicar leyes o medidas administrativas que puedan afectar directamente a las comunidades; de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de los recursos minerales, hídricos o de otro tipo; de emprender cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales que se encuentren en las tierras donde habitan los pueblos indígenas; asimismo, indican que la consulta debe llevarse a cabo con la finalidad de lograr un acuerdo con los pueblos o su consentimiento libre previo e informado.



Asimismo es importante considerar la Recomendación número 56 publicada por la CNDH en 2012: El 12 de noviembre de 2010 la CNDH recibió un escrito del Frente Salvemos Wirikuta Tamatzima Wa'ha, donde señalan que el gobierno federal otorgó permisos para que una empresa realice operaciones en un área natural protegida denominada Wirikuta, en el estado de San Luis Potosí, en contra de la integridad cultural del pueblo indígena Wixárika. Posteriormente, el 28 de octubre de 2011 el Frente en Defensa de Wirikuta envió un correo electrónico a la CNDH en el que explica que el gobierno federal otorgó concesiones para llevar a cabo operaciones mineras en Wirikuta. Tras investigaciones por parte de la CNDH y con base en la información proporcionada por la Secretaría de Economía (SE); la SEMARNAT; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); la CDI; la Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental del Estado de San Luis Potosí, los ayuntamientos de Charcas, Matehuala, Catorce, Salinas de Hidalgo, Villa de Guadalupe, Villa de la Paz y Villa de Ramos, todos del estado de San Luis Potosí, la Secretaría de la Reforma Agraria; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); la Comisión Estatal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de San Luis Potosí, el Colegio de San Luis, el Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, la Universidad de Guadalajara, la CNDH llegó a la conclusión de que autoridades de los 3 niveles de gobierno violaron los derechos humanos del pueblo Wixárika, relativos al derecho a la consulta y participación, al uso y disfrute de los territorios indígenas, a la identidad cultural, a un medio ambiente sano, al agua potable, al saneamiento y la protección a la salud.

Otro de los factores que llevo a la SCT a realizar la planeación, implementación y gestión necesaria para realizar diagnósticos sociales (caso Libramiento de Ciudad Obregón) y en específico el proceso de consulta indígena (caso Autopista Cardel – Poza Rica); fue la obtención del resolutivo ambiental (SGPA/DGIRA/DG/07970) de la manifestación del impacto ambiental que presentó la SCT a través de la DGDC a la SEMARNAT a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), quien establece en su primer condicionante:

“Con fundamento en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a lo previsto en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, así como, a las Recomendaciones 37/2012 y 56/2012 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y considerando que, como primera apreciación, el Proyecto incide sobre el territorio en el que habitan comunidades indígenas, toda vez que dos de las localidades en donde se pretende ubicar el Proyecto (El Coyol, Municipio Martínez de la Torre y Totomoxtle, Municipio de Papantla, Estado de Veracruz), son considerados como localidades indígenas, con un 40% o más, en niveles altos de acuerdo a la base de datos aportada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y que a la fecha de la emisión del presente no existe constancia de que se haya realizado a esas comunidades la consulta previa respecto del Proyecto de mérito, la promotora deberá previo al inicio de cualquier obra y/o actividad, establecer los mecanismos de coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y bajo los protocolos que se establezcan realizar la consulta y demostrar el resultado de la misma para que se lleve a cabo el Proyecto, o en su caso, deberá presentar el documento en el que la SCT en coordinación con la CDI, señale que la consulta no procede, en virtud de los resultados que arroje la aplicación de los instrumentos o herramientas que al efecto se hayan utilizado. Todo lo anterior, con la finalidad de dar cumplimiento a las normatividad nacional e internacional e informar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el avance en el cumplimiento de las recomendaciones antes señaladas.”



El consejo de la CDI diseñó un Sistema de Consulta Indígena (SCI), que se plasmó en septiembre de 2005, este documento sirvió como base metodológica para el "Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", aprobado por el pleno de la asamblea del consejo consultivo de la CDI en la XXXIII sesión ordinaria- febrero del 2013.

El objetivo del SCI es establecer los procedimientos metodológicos y técnicos para que los pueblos y las comunidades indígenas sean consultados a través de sus instituciones y agentes representativos en la formulación, aplicación y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones gubernamentales, que inciden en sus derechos y desarrollo.

El documento que norma el Sistema es de carácter general y no está complementado con casos u experiencias anteriores, por lo que en ocasiones resulta ambiguo. El Protocolo de la CDI enuncia principios y guía los procedimientos aplicables a una amplia gama de situaciones, en las cuales la consulta a los pueblos indígenas, su participación o ambas, se consideran necesarias.

También, establece que las consultas pueden darse mediante diversas modalidades, dependiendo de una combinación de factores como, el alcance legal de la obligación de consultar, el objeto y las finalidades específicas de la consulta, los actores involucrados, la cobertura geográfica y demográfica de los asuntos de que se trate, entre otros. Consecuentemente, plantea que para cada modalidad se deben establecer las condiciones y procedimientos específicos, los cuales no se explican.

El protocolo de la CDI solo se plantea la modalidad específica de consulta que se desprende de las disposiciones estipuladas en Convenio 169 de la OIT y de otros precedentes internacionales que configuran el estándar internacional del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.

2. Objetivo.

Explicar el procedimiento necesario para elaborar un diagnóstico social, donde se compruebe la interacción de los proyectos de infraestructura carretera con las comunidades y pueblos indígenas cercanos al trazo del Proyecto, dentro o fuera de la zona de influencia establecida por la DGDC y así dictaminar la procedencia o no procedencia del proceso de consulta a pueblos y comunidades indígenas. De resultar procedente, explicar las etapas a seguir para implementar el proceso de consulta con fundamento en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales, identificando y mitigando los posibles riesgos de carácter social que pudieran poner en conflicto la ejecución del Proyecto.

- I. Procedimiento para dictaminar la procedencia o no procedencia de una consulta del Libramiento de Ciudad Obregón, mediante la elaboración de un diagnóstico social, conformado por 3 etapas: determinación del área de influencia del Proyecto o área de posible afectación, análisis de la interacción entre la zona de influencia del Proyecto con la base de datos de comunidades indígenas de acuerdo al Censo de Población Indígena (INEGI 2010) y finalmente una verificación en campo que permite ubicar a las comunidades que podrían ser posibles sujetos de consulta, constatando el total de las comunidades dentro de la zona de influencia del Proyecto carretero y se considerando la posibilidad de anexar a otras no contempladas en la bases de datos.



- II. Procedimiento de la implementación de la consulta a pueblos y comunidades indígenas sobre la Autopista Cardel – Poza Rica , a través de la elaboración de un protocolo específico de consulta, el cual establece los principios y procedimientos a través de los cuales se realiza la consulta.

CAPÍTULO TERCERO

1. Aspectos metodológicos.

El diagrama siguiente muestra el proceso de forma resumida. Éste se compone de análisis elaborados en gabinete y en campo en las diferentes etapas, las cuales se exponen a continuación:

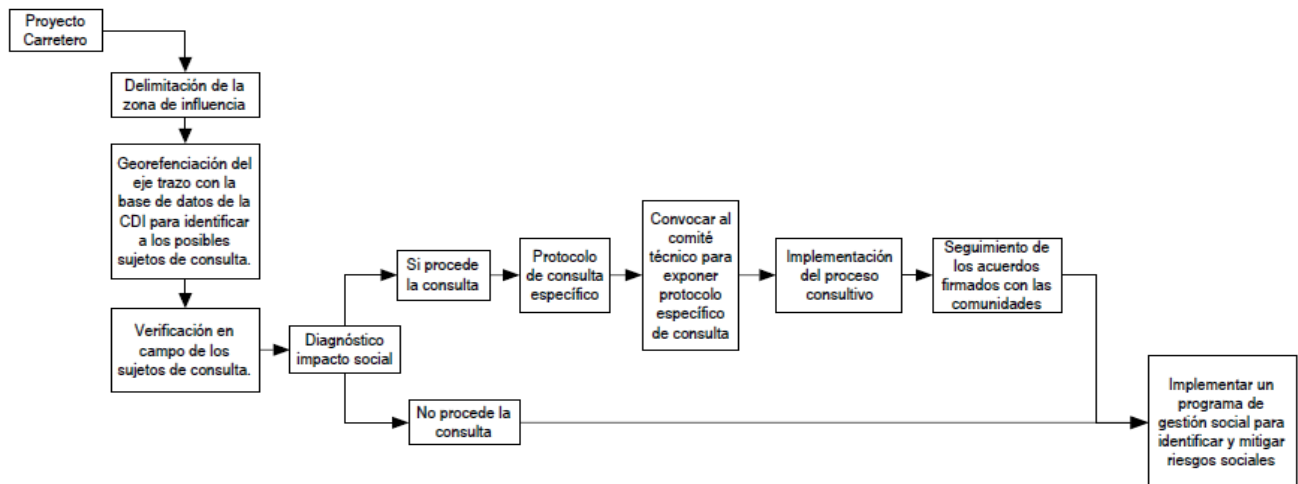


Figura 01. Diagrama del proceso

III. Diagnóstico social

El Diagnóstico Social está conformado por diversas etapas como: la delimitación de la zona de influencia, la georeferenciación del eje de trazo con el Censo de Población Indígena del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010) para identificar a los posibles sujetos de consulta y la verificación en campo.

Éste tiene como propósito la obtención de información básica de carácter técnico del Proyecto, hacer un primer acercamiento a los impactos positivos o negativos del Proyecto en la población, caracterizar a los sujetos o comunidades que pudieran tener algún interés o influencia en el Proyecto, identificar posibles riesgos sociales y finalmente determinar si es procedente o no procedente un proceso de consulta indígena.

Para explicar los elementos que componen el Diagnóstico Social, se expondrá el caso del Compromiso de Gobierno (CG-192) denominado “Construir el Libramiento Ciudad Obregón”, en el municipio de Cajeme en el estado de Sonora, el cual consiste en la construcción de un libramiento de aproximadamente 34.2 kilómetros de longitud, con una sección transversal tipo A2 de 12 metros de ancho de corona para alojar dos carriles de circulación (1 por sentido) de 3.5 metros cada uno y acotamientos laterales de 2.5 metros cada uno.

El Proyecto considera la construcción de 8 pasos inferiores vehiculares, 4 pasos superiores vehiculares, 2 entronques y 10 puentes. El Proyecto considera una inversión superior a los 1,686 millones de pesos, mejorando el flujo continuo de los usuarios que circulan a través del corredor carretero México – Nogales, con ramal a Tijuana; evitando que aproximadamente 5,000 vehículos al día crucen por Ciudad Obregón, reduciendo el recorrido de 50 a 25 minutos.



Figura 02. Croquis del Proyecto.

IV. Delimitación de la zona de influencia.

Para determinar si existe presencia de comunidades indígenas sujetas de consulta, primero se determinó un área de influencia del Proyecto o área de posible afectación. Para el área de influencia se estableció una zona buffer tomando como referencia 50 metros a cada extremo del derecho de vía creando una zona buffer de 160 metros, incluyendo 60 metros del derecho de vía.

Cabe resaltar que es dentro de la zona del derecho de vía donde se mitigan las principales afectaciones ambientales, arqueológicas, ruido, accidentalidad, deslaves, futuras ampliaciones y construcción de nuevos entronques para comunicar otras comunidades.

De acuerdo a la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, el derecho de vía se refiere a la franja de terreno que se requiere para la construcción, conservación, ampliación, protección y en general para el uso adecuado de una vía general de comunicación, cuya anchura y dimensiones fija la SCT, la cual no podrá ser inferior a 20 metros a cada lado del eje del camino.

Tratándose de carreteras de dos cuerpos, se medirá a partir del eje de cada uno de ellos. La zona buffer se toma como referencia para identificar la presencia y ubicación de comunidades indígenas que pudieran resultar sujetas a consulta (población indígena mayor al 40% del total de población, conforme al Protocolo de la CDI 2014), debido a los posibles impactos que pudiera generar el Proyecto.

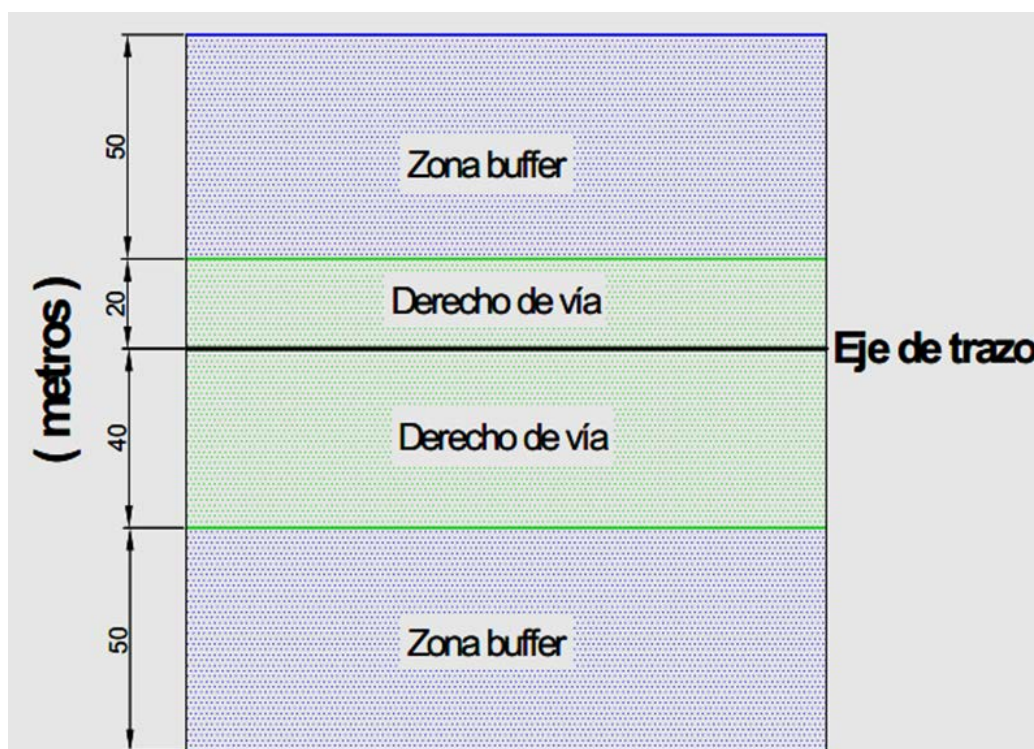


Figura 03. Descripción de zona influencia del Proyecto.

V. Georreferenciación del eje de trazo.

En esta etapa, el eje de trazo del Proyecto es convertido a formato SHP o shapefile, el cual se utiliza para almacenar la ubicación geométrica e información de los atributos de las entidades geográficas del Proyecto. Estas entidades geográficas se pueden representar por medio de puntos, líneas o polígonos.

El shapefile es importado a un software especializado en sistemas de información geográfica (SIG o GIS en inglés), el cual se conforma por un conjunto de herramientas que permiten la organización, almacenamiento, manipulación, análisis y modelización de grandes cantidades de datos procedentes del mundo real que están vinculados a una referencia espacial (el shape file del Proyecto), facilitando la asociación de aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, infraestructura, educación seguridad, ambientales, entre otros, que conducen a la toma de decisiones de un modo más eficiente.

Al shapefile del Proyecto se le incluye una base de datos en formato DBASE, la cual almacena atributos adicionales vinculables a las entidades geográficas del shapefile del Proyecto, en este caso la base de datos de comunidades indígenas de acuerdo al Censo de Población Indígena del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010. Aquellas comunidades indígenas que se ubiquen dentro de la zona de influencia del Proyecto y que cumplan con el porcentaje mínimo de habitantes indígenas, igual o mayor al 40 % según el Protocolo de la CDI, podrían ser posibles sujetos de consulta.

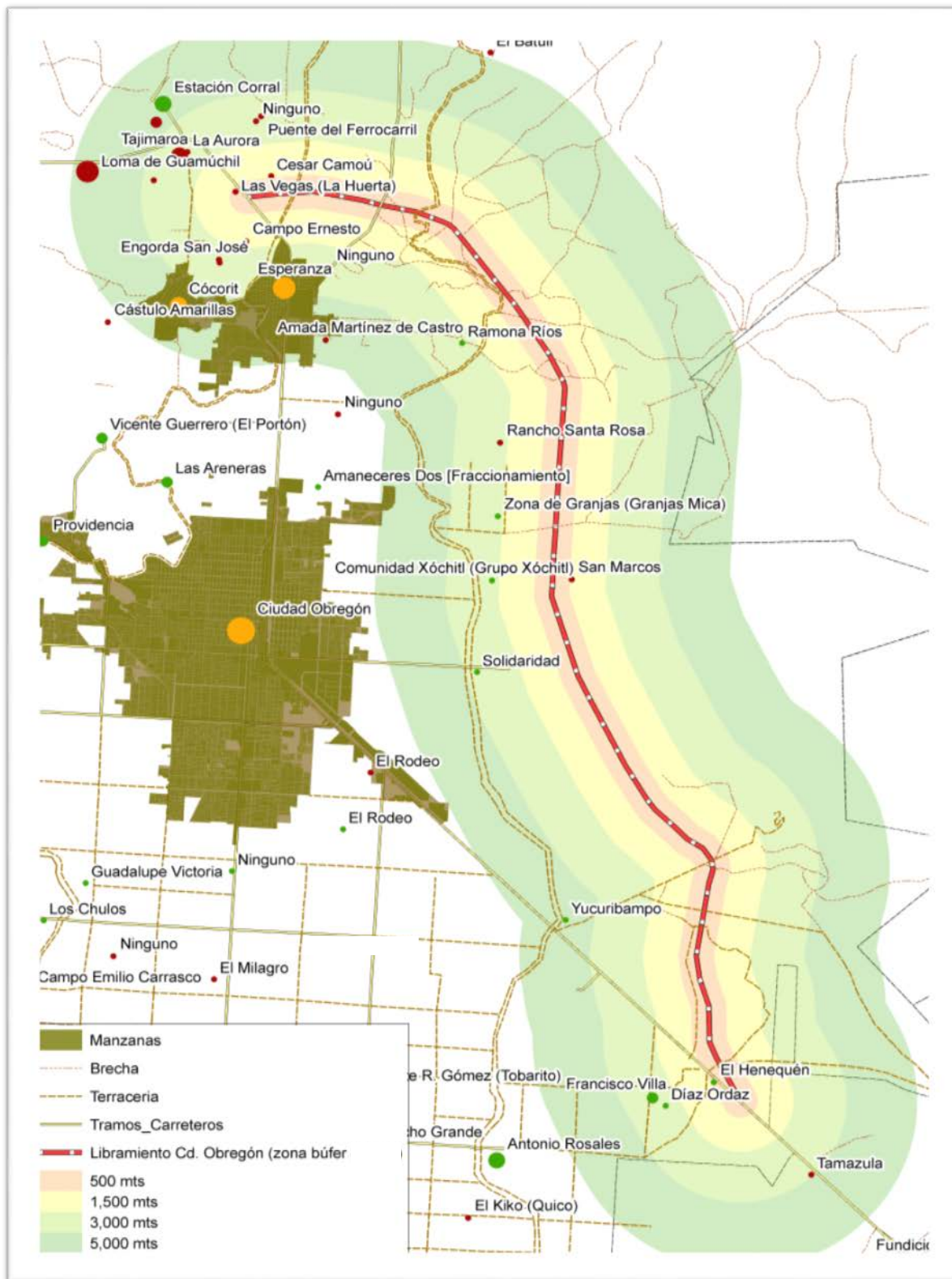


Figura 04. Mapa de georreferenciación. Puntos rojos se refiere a localidades con población indígena mayor a 40% según el Censo de Población Indígena (INEGI, 2010). Puntos verdes se refiere a localidades con población indígena menor al 40% según el Censo de Población Indígena (INEGI, 2010). Línea roja se refiere a la zona de influencia del proyecto.



Como resultado del análisis de georreferenciación, para el caso del Libramiento de Ciudad Obregón, se identificaron 3 localidades con posible presencia de población indígena, ubicadas fuera de la zona de influencia del Proyecto, las cuales se muestran a continuación:

No.	Comunidad	Distancia con respecto al Proyecto [m]	¿Dentro de la zona de influencia establecida?	Población total [hab]	Población indígena (INEGI, 2010) [hab]
1	Las Vegas (La Huerta)	405	No	1	1
2	César Camóu	594	No	3	3
3	San Marcos	728	No	8	8

Tabla 01. Resumen de las localidades identificadas en la georreferenciación

VI. Verificación en campo

La Inteligencia Territorial (IT) es un campo científico multidisciplinario con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible de un territorio y una comunidad en una región específica. La IT produce información sobre las dinámicas territoriales, específicamente sobre las necesidades de las comunidades y los recursos regionales disponibles, mediante el diseño e implementación de instrumentos para la observación, análisis, evaluación, gestión y comunicación de estrategias por parte de un conjunto de actores territoriales directamente involucrados en la gestión de las tensiones ligadas al desarrollo territorial, en este caso el desarrollo de infraestructura carretera, para mejorar la comprensión de los fenómenos sociales a los que la SCT se podría enfrentar e incrementar la eficiencia de sus acciones, construyendo nuevas alianzas con otros agentes económicos, sociales, políticos, ambientales, geográficos, antropológicos, culturales, educativos, entre otros.

Tras el análisis de georreferenciación del Libramiento de Ciudad Obregón, con el apoyo de un equipo especializado en inteligencia territorial, se ubica y verifica en campo a las localidades identificadas, obteniendo la siguiente información:

- Las Vegas (La Huerta). Se ubica a una distancia aproximada de 405 metros del Proyecto. Tiene presencia de 1 habitante indígena cuya actividad socioeconómica se basa en el cuidado de un rancho privado en el que se realiza actividad de cultivo de alfalfa, zacate y maíz.
- César Camóu. Se ubica a una distancia aproximada de 594 metros del Proyecto. Durante la verificación de campo no se encontró presencia de habitantes.
- San Marcos. Se ubica a una distancia aproximada de 728 metros del Proyecto. Del recorrido de campo se confirmó la existencia de 1 hogar indígena con dos habitantes que migraron de otras regiones y cuya actividad socioeconómica se concentra en los cuidados de un rancho privado.

Derivado del análisis de georreferenciación y de la visita de verificación en campo del Libramiento de Ciudad Obregón, se determinó la no procedencia de la consulta a estas 3 localidades, debido a que:

- No se identificaron pueblos y/o comunidades indígenas dentro de la zona de influencia del Proyecto.
- Las 3 localidades analizadas se ubican fuera de la zona de influencia del Proyecto.



- Los habitantes indígenas de las localidades Las Vegas (La Huerta) y San Marcos, provienen de otras regiones y se dedican al cuidados de ranchos privados.
- En la localidad César Camóu no se encontraron habitantes.
- El Proyecto no afecta sus principales actividades económicas y mucho menos genera afectaciones físicas que restrinjan su libre movilidad.

De manera adicional, se realiza un recorrido de verificación en campo a largo de la zona de influencia del Proyecto para identificar otras comunidades adicionales dentro de la zona influencia que no hayan sido identificadas previamente en la georreferenciación y que pudieran resultar sujetas de consulta.

Derivado del recorrido en campo del Libramiento de Ciudad Obregón no se identificaron otras comunidades adicionales a las anteriormente señalas y que estén dentro de la zona de influencia. No obstante, se estudiaron dos localidades adicionales cercanas a la zona de influencia del Libramiento de Ciudad Obregón.

- El Henequén. Se ubica a una distancia aproximada de 410 metros del Proyecto. Tiene presencia de 6 habitantes indígenas que migraron de otras regiones y cuyas actividades socioeconómicas se concentran principalmente en la renta de terrenos de agostadero a ganaderos privados y al cultivo de alfalfa y maíz.
- Campo Ernesto. Localidad también conocida como Rancho La Herradura se ubica a una distancia aproximada de 1,300 metros del Proyecto. Tiene presencia de 2 habitantes indígenas que migraron de otras regiones y cuyas actividades socioeconómicas se concentran principalmente en el cultivo de alfalfa.

Como resultado de este recorrido de verificación en campo a lo largo de la zona de influencia del Libramiento de Ciudad Obregón, la SCT determinó la no procedencia de la consulta a estas 2 localidades, debido a:

- Se ubican fuera de la zona de influencia del proyecto.
- El Proyecto no afecta sus principales actividades económicas y mucho menos genera afectaciones físicas que restrinjan su libre movilidad

La metodología establecida para la determinación de la procedencia o no procedencia de la consulta a pueblos y comunidades indígenas utilizada para el Libramiento de Ciudad Obregón: ha sido desarrollada, implementada y expuesta ante un Comité Técnico, convocado el pasado 13 de febrero del 2015 para el proceso de consulta indígena del Compromiso de Gobierno denominado "Proyecto: Construcción de la carretera Cardel - Poza Rica (primera etapa, interconexión La Mancha - Tihuatlán)." (CG-022), en el estado de Veracruz.

2. Procedencia o no procedencia de la consulta.

En términos de lo dispuesto por el "Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos



Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la CDI, la SCT es la autoridad responsable del desarrollo, gestión y seguimiento del Proyecto.

Para pronta referencia, se cita el contenido del *“inciso IV. Diseño de la Consulta, Paso I: Identificar a los actores, inciso b) La autoridad responsable; Establecer la instancia (o instancias) gubernamental que emitirá la medida administrativa o legislativa que puede afectar a los pueblos o comunidades indígenas, a la que le corresponde la obligación de consultar...”*.

Esto significa que la SCT a través de la elaboración de un Diagnóstico Social donde se identifiquen a los sujetos de consulta, determina si la consulta indígena es procedente o no procedente y en caso de ser procedente, su realización le corresponde a esta secretaría si y solo si la medida administrativa o legislativa compete a la misma, para este caso específico todo lo relacionado con el desarrollo de infraestructura carretera, y no como lo sugiere la DGIRA en el resolutive ambiental del Proyecto Cardel – Poza Rica, donde en su primer condicionante establece que la CDI señale si procede o no procede la consulta. Como ejemplo de la no procedencia de la consulta e implementando la anterior metodología se utilizó el caso del Libramiento de Ciudad Obregón y como ejemplo de procedencia de la consulta se usará el caso de la Autopista Cardel – Poza Rica en el estado de Veracruz.

3. Comité Técnico

De resultar procedente una consulta indígena, la SCT instalará un Comité Técnico, el cual podrá aportar ideas para la planeación, diseño, operación y seguimiento de la consulta, garantizando la viabilidad y legitimidad del proceso. Otro de los objetivos del Comité Técnico es comprometer a las instituciones a que se incorporen en el proceso de manera política, presupuestal, y sobre todo para asumir compromisos a la conclusión de la consulta y que sus resultados tengan impacto y seguimiento. De otra forma el proyecto se pondría en riesgo al no cumplir los acuerdos firmados con las comunidades, ya que la SCT está limitada por sus reglas de operación. Es fundamental que el perfil de los integrantes del Comité Técnico sea sumamente proactivo y constructivo, donde se pueden incorporar diferentes sujetos en diferentes momentos para resolver determinados temas de carácter legal, ambiental, antropológico, social, cultural, entre otros.

Los integrantes indispensables de un Comité Técnico son:

- La autoridad responsable: La instancia gubernamental que tiene el deber de operar la consulta en razón de la emisión de la medida administrativa o legislativa que puede afectar a los pueblos o comunidades indígenas, en este caso la SCT a través de la DGDC con el Compromiso de Gobierno denominado “Proyecto: Construcción de la carretera Cardel - Poza Rica (primera etapa, interconexión La Mancha - Tihuatlán).” (CG-022), en el estado de Veracruz.
- El órgano garante: Toda consulta debe contar con un actor que funja como observador del proceso y dicho rol puede ser asumido por la CNDH federal o estatal.



- El órgano técnico: En este caso la CDI tiene la facultad de asesorar a la autoridad responsable en materia indígena, brindando apoyo técnico y/o metodológico, que permita orientar la planeación, ejecución y seguimiento del proceso de consulta.

Para el caso de la Autopista Cardel – Poza Rica, se instaló el primer Comité Técnico el pasado 13 de febrero de 2015, compuesto por la SCT, la CDI, la Secretaría de Gobernación - Derechos Humanos (SEGOBDH) y adicionalmente a la SEMARNAT, el INAH, la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz (SEGOBVER) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Una vez concluido el proceso de consulta, la SCT amplió dicho comité el 05 de agosto de 2015, convocando a las instancias gubernamentales que pudieran atender los acuerdos firmados con las comunidades. Para el caso de la Autopista Cardel – Poza Rica se convocó a la PROFEPA, La Secretaría de Educación Pública (SEP) y a la CONAGUA.

4. Protocolo específico de consulta.

El Protocolo específico de consulta, es un documento que establece los principios y procedimientos a través de los cuales se pretende realizar el proceso de consulta, tomando como base en el Protocolo elaborado por la CDI en 2013. Este debe entenderse como un mecanismo de participación y conciliación cuyo objetivo es alcanzar los acuerdos necesarios entre la SCT y las comunidades a fin de obtener el consentimiento, con apego a los fundamentos legales nacionales e internacionales, para llevar a cabo la construcción del Proyecto.

I. Características de la consulta:

- a. **Buena fe:** Se deberá realizar en un clima de confianza mutua, a través de un diálogo intercultural que tenga como base el respeto de los derechos e intereses de los pueblos y comunidades indígenas consultadas.
- b. **Previa:** Deberá llevarse a cabo con anticipación al desarrollo del Proyecto, con el objeto de que los pueblos y comunidades indígenas tengan acceso a la información del Proyecto y de esta forma estén en condiciones para alcanzar los acuerdos.
- c. **Libre:** Deberá garantizar que la participación y decisión colectiva se manifieste sin coerción, intimidación y en condiciones de libre participación.
- d. **Informada:** Se proveerá toda la información necesaria y suficiente sobre el Proyecto, incluidos los impactos positivos y negativos que pudiera tener el proyecto, así como los beneficios que pudieran recibir las comunidades afectadas.
- e. **Pertinencia cultural y lingüística:** Cada una de las etapas debe asegurar el respeto hacia las formas de organización de los pueblos indígenas. Estos se deben ajustar a la cultura, idioma y dinámicas organizativas, a sus autoridades representativas, sus formas de toma de decisiones y sistemas normativos internos.



- f. **Flexible:** El proceso de consulta indígena se desarrollará atendiendo a las circunstancias, situaciones y características de las comunidades indígenas sujetas a ser consultadas.
- g. **Sistemática y transparente:** Con el objeto de dotar de seguridad jurídica al proceso y sus resultados, el Protocolo de consulta debe aplicarse de forma integral.
- h. **Corresponsable:** Las autoridades responsables, los pueblos y comunidades indígenas involucradas en la ejecución del Protocolo específico, deberán ser corresponsables para el desarrollo del proceso de consulta indígena y del cumplimiento de los acuerdos que de ella deriven.
- i. **Participativa:** El proceso de consulta debe garantizar la efectiva y oportuna concurrencia de todos los involucrados, abriendo espacios a jóvenes, mujeres y personas con discapacidad.
- j. **Decisiones razonadas:** Cuando existan motivos y objetivos, razonables y proporcionales a un interés legítimo en una sociedad democrática, la decisión administrativa que apruebe el plan de inversión o desarrollo debe argumentar, cuáles son dichos motivos.

5. Materia de la consulta.

La DGIRA en la primer condicionante del resolutivo ambiental SGPA/DGIRA/DG/07970 señaló la necesidad de cumplir con el derecho a la consulta de las comunidades El Coyol en el municipio Martínez de la Torre y Totomoxtle en el municipio de Papantla sobre el Proyecto denominado: "Proyecto: Construcción de la carretera Cardel - Poza Rica (primera etapa, interconexión La Mancha - Tihuatlán).", en el estado de Veracruz.



Figura 05. Croquis del Proyecto.



Dicho Proyecto consiste en la construcción de una autopista de aproximadamente 128 kilómetros, que inicia en la región capital sobre la carretera federal 180 en el municipio de Alto Lucero de Gutiérrez Barrios en donde se localiza Laguna Verde y continúa por municipios de la Región Nautla (Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Vega de Alatorre, Nautla, San Rafael, Tecolutla y Gutiérrez Zamora) concluyendo en la Región Totonaca en el municipio de Gutiérrez Zamora.

El Proyecto está diseñado para una sección tipo A2 con sección transversal de 12 metros de ancho de corona para alojar 2 carriles de circulación (1 por sentido) de 3.5 metros cada uno y acotamientos laterales de 2.5 metros cada uno. Considera un de derecho de vía de 60 metros para que en una futura modernización pueda alojar 4 carriles de circulación (2 por sentido) de 3.5 metros cada uno.

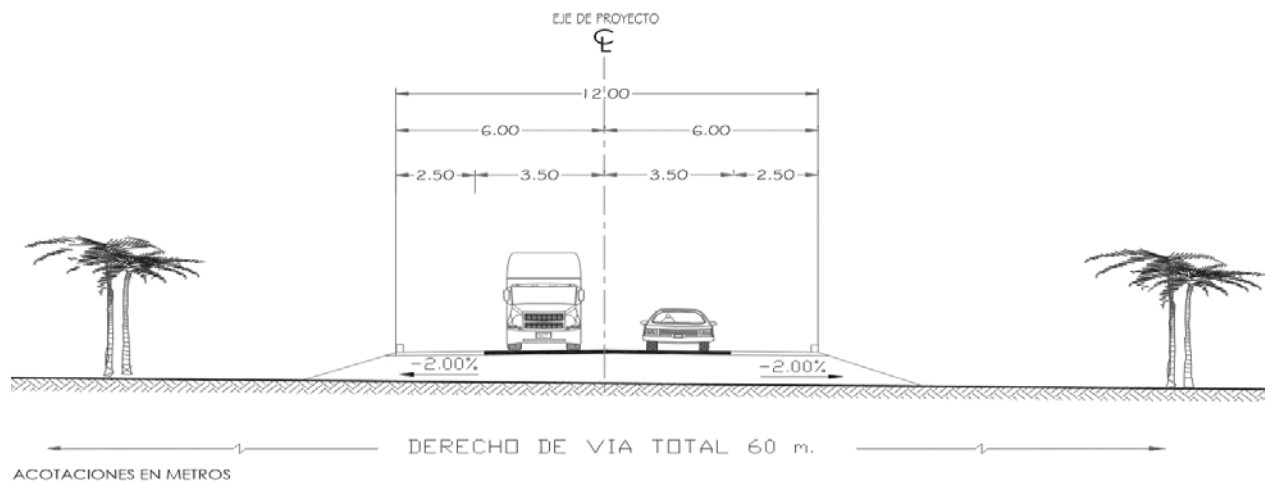


Figura 06. Sección tipo A2 del Proyecto.

El Proyecto reducirá el tiempo de recorrido de 2 horas 7 minutos a 1 hora 16 minutos. Complementará el corredor longitudinal Veracruz – Monterrey, un eje carretero de gran importancia social y comercial ya que comunica importantes ciudades portuarias y regiones del Golfo de México con zonas metropolitanas de gran desarrollo industrial en el noreste del país.

Si bien Gutiérrez Zamora y Nautla tienen un índice de motorización³ inferior al estatal (245, INEGI 2014), esto quiere decir que la zona estudiada presenta una situación socioeconómica y un nivel de ingresos bajo, motivo por el cual el Proyecto representa un detonador económico de la zona. Adicionalmente impulsará el desarrollo económico y turístico de Costa Esmeralda, Papanitla y Tuxpan de la zona norte del estado de Veracruz, beneficiando a aproximadamente 44,0539 habitantes.

³ El índice de motorización es el número de vehículos de motor registrados en circulación por cada 1,000 habitantes (INEGI)

6. Sujeto de la consulta.

Para determinar al o los sujetos de consulta de la Autopista Cardel – Poza Rica, se realizó un diagnóstico de social. De la verificación en campo se identificó que la localidad El Coyal en el municipio Martínez de la Torre, es un pequeño asentamiento dentro de una propiedad privada con 10 habitantes, todos empleados del rancho, cuyo único habitante de habla totonaco ha fallecido, por lo tanto se determinó que no era sujeto de la consulta.

Por otro lado se verificó que la localidad Lindavista en el municipio de Papantla, es una propiedad privada, cuya posesión esta indefinida por un litigio de intestado. Dicho predio conocido como Rancho Lindavista esta deshabitado desde que sus dueños originales fallecieron. Este predio se considera parte de la comunidad Totomoxtle y durante la verificación en campo, en compañía del agente municipal de Totomoxtle, se validó la inexistencia de un asentamiento humano habitado en dicha posición geográfica (X=682544.09, Y=2263268.65), por lo tanto se determinó que no era sujeto de la consulta, pero se sumó al proceso de consulta a la comunidad de Totomoxtle con la finalidad de mitigar posibles conflictos sociales.

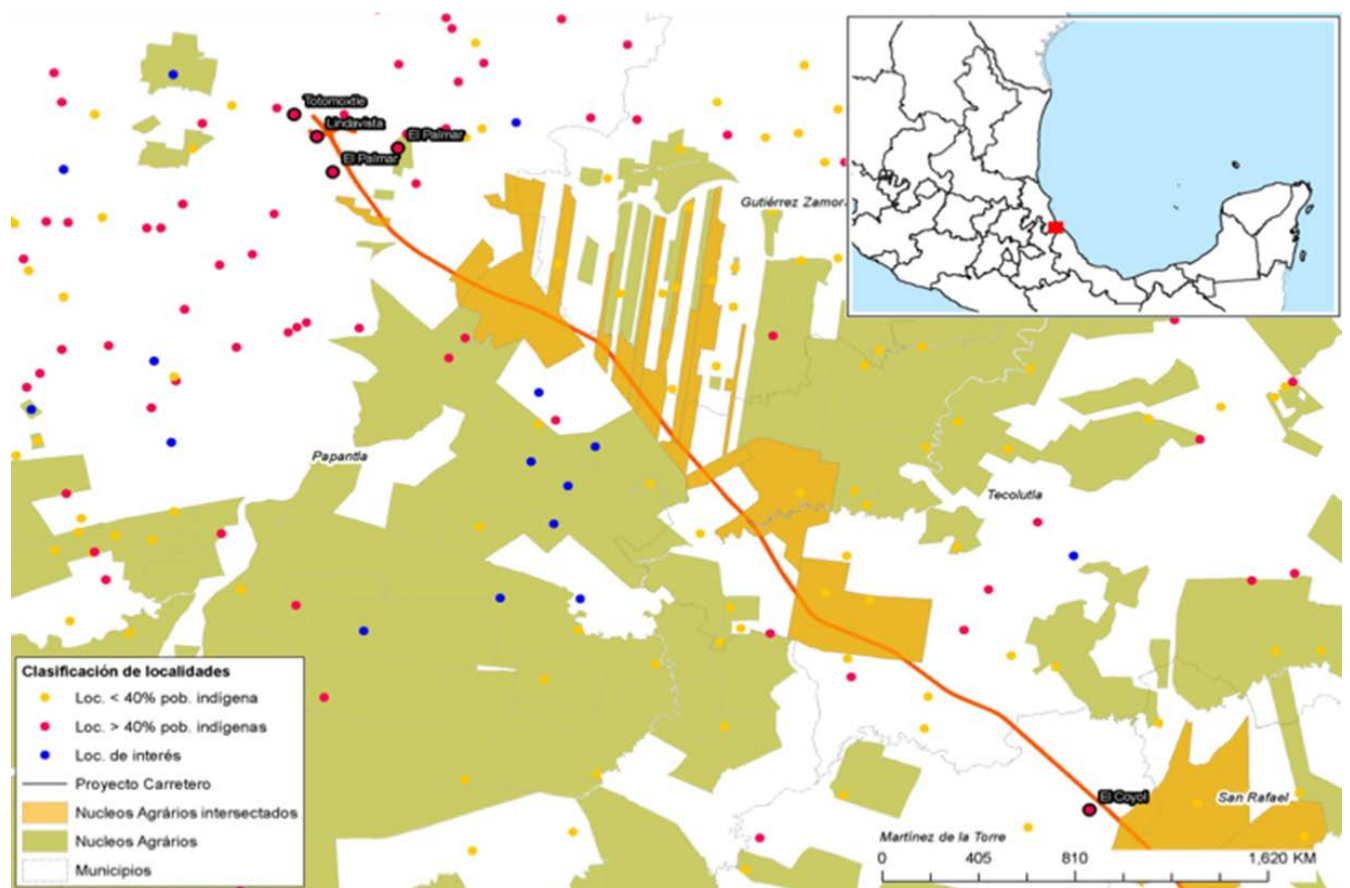


Figura 07. Mapa de georreferenciación. Puntos rojos se refiere a localidades con población indígena mayor a 40% según el Censo de Población Indígena (INEGI, 2010). Puntos amarillo se refiere a localidades con población indígena menor al 40% según el Censo de Población Indígena (INEGI, 2010). Línea roja se refiere a la zona de influencia del proyecto.



De la verificación en campo se identificó a la comunidad denominada Ejido El Palmar, cuyos terrenos ejidales serán cruzados por el Proyecto, además de contar con una población predominantemente indígena de origen Totonaca. Debido a que será afectada una propiedad social que involucra a todos los ejidatarios de la comunidad y cumple con el porcentaje mínimo de habitantes indígenas (igual o mayor al 40 % según el Protocolo de la CDI), se determinó como sujeto de la consulta.

También la comunidad denominada Congregación el Palmar será afectada por el Proyecto y actualmente la SCT realiza pagos para la adquisición del derecho de vía. De la verificación en campo se determinó que esta comunidad sufre afectaciones a pequeñas propiedades, cumple con el porcentaje mínimo de habitantes indígenas (igual o mayor al 40 % según el Protocolo de la CDI) y por lo tanto es sujeto de la consulta.

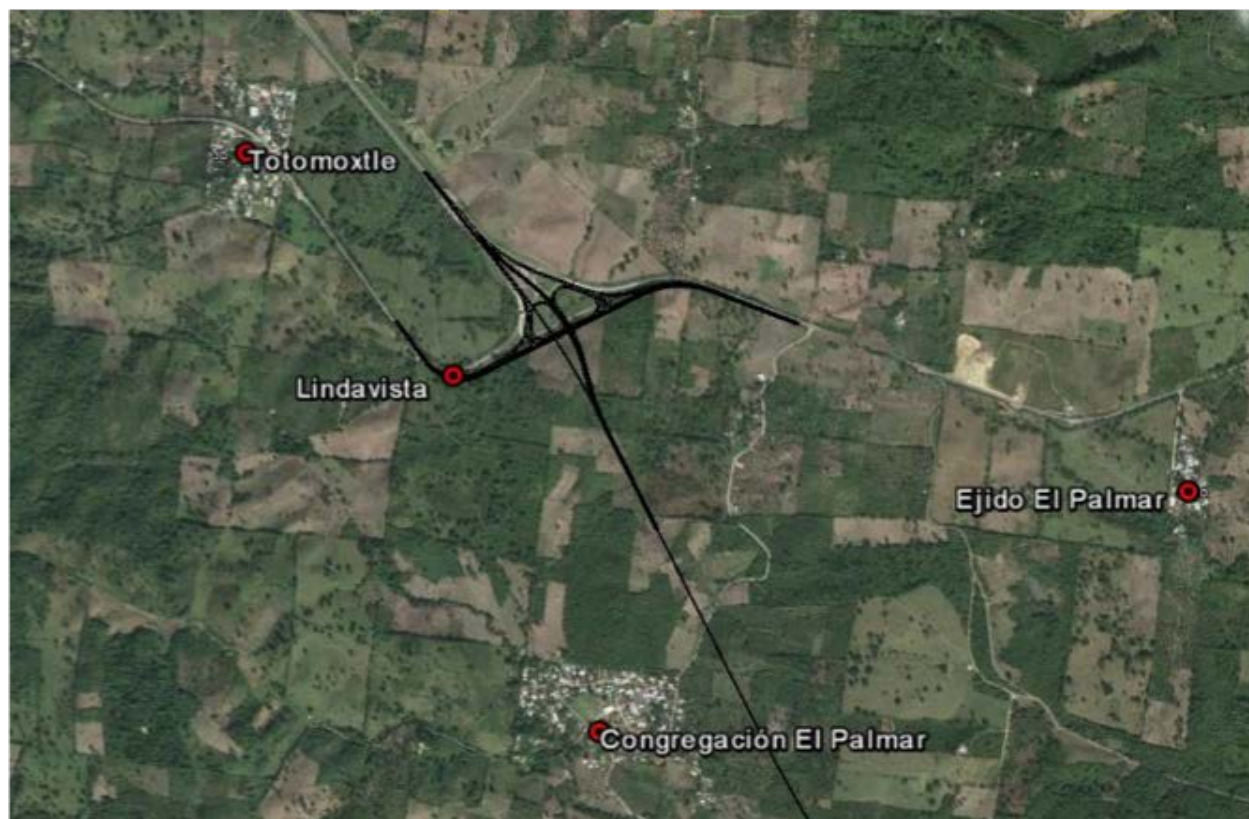


Figura 08. Ubicación de las comunidades sujetos de la consulta (Entronque Totomoxtle, con la autopista Tihuatlán-Tuxpan)

Como resultado del diagnóstico social, para el caso del Autopista Cardel Poza Rica, se identificaron a 3 sujetos de la consulta, los cuales se enlistan a continuación:

No.	Comunidad	Municipio	Ubicación	¿Dentro de la zona de influencia establecida?	Población total [hab]	Población indígena [hab]
1	Totomoxtle	Papantla	X= 681840.67 Y= 2263999.27	Si	638	520
2	Ejido El Palmar		X= 685041.00 Y= 2262895.00		101	81
3	Congregación El palmar		X= 683049.00 Y= 2262044.00		587	529

Tabla 02. Comunidades del municipio de Papantla, sujetos de consulta sobre la construcción de la Autopista Cardel – Poza Rica.



7. Identificación de autoridades representativas.

Una vez identificadas las comunidades y previo a iniciar el proceso de consulta, se desplegó un equipo de ingeniería territorial, iniciando acciones diplomáticas para identificar a todos los posibles involucrados (stakeholders) directos o indirectos que se pudieran ver beneficiados o afectados por el proyecto, con el objeto de obtener un panorama social, político, cultural, entre otros, para que el proceso de consulta sobre el Proyecto carretero se desarrolle de manera óptima, incluyendo autoridades tradicionales, institucionales u otros liderazgos locales relevantes (sociales, religiosos, económicos, etc.).

No.	Perfil	Nombre	Observaciones
1	Representante político	Salomón García Maltica	<ul style="list-style-type: none"> • Profesor, activista político y gestor. • Líder de una organización beligerante. • Es considerado como oportunista, con antecedentes de cierre de carreteras, protestas contra PEMEX y de eventos masivos de carácter turístico. • Fue preso y acusado por daños a la nación por su intervención en un cierre carretero y un aparente perjuicio a los intereses de PEMEX. • Fue regidor en Papantla e insidió para que su pareja sentimental fuera también regidora en el trienio subsecuente. • Cuenta con una capacidad de movilización de entre 300 a 500 personas y cuenta con recursos financieros suficientes.
2		Diógenes Ramírez Santos	<ul style="list-style-type: none"> • Ex presidente municipal de Papantla. • Es activista político y líder en el PRD. • Ha participado en el cierre de carreteras. • Su principal exigencia es lograr el acceso libre de la población de Totomoxtle a la carretera de cuota con dirección a Tuxpan. • Actualmente es coordinador de la campaña política de la aspirante a presidente municipal (Erika Romero Copca) por el PRD.
3		Rodolfo Pérez Maya	<ul style="list-style-type: none"> • Fue síndico tercero en el municipio de Papantla por el PRD. • Se le ha atacado públicamente por supuestas omisiones en su cargo público y por problemas de alcoholismo. • Ha organizado manifestaciones y cierres carreteros en contra del presidente municipal, se rumora que estas manifestaciones forman parte de una estrategia política en colusión con el mismo presidente municipal.

Tabla 03. Perfil de los actores políticos relacionados con la consulta de la Autopista Cardel – Poza Rica.

Se estableció contacto con los actores clave para abrir canales de comunicación durante el proceso de consulta. Se obtuvo información relevante sobre las posiciones respecto al Proyecto, posibles puntos de acuerdo y/o desacuerdo e información de campo para planear y establecer una logística adecuada para las reuniones.

No.	Comunidad	Nombre	Observaciones
1	Totomoxtle	Florencio Olmedo Olarte	<ul style="list-style-type: none"> • Presenta buena disposición a colaborar. • Ha facilitado el contacto con autoridades de la comunidad el Ejido El Palmar.
		Benito San Martín García	<ul style="list-style-type: none"> • Anciano elegido por votación mediante asamblea de la población. • Su cargo es vitalicio y representa una figura de respeto para la comunidad. • Es el equivalente a un representante de "Ancianos o principales dentro de la comunidad". • Pertenece a la organización "Kiwi-golo" (abuelo del monte) que busca rescatar la tradición totonaca. • Cuenta con participaciones en la radio local, en lengua totonaca, para la emisión de mensajes religiosos y forma parte de la pastoral indígena en la parroquia local (católico-cristiana). • Fue ex agente municipal.
2	Ejido el Palmar	Jaime Olarte Castillo	<ul style="list-style-type: none"> • Comisariado de los bienes ejidales.



			<ul style="list-style-type: none"> En la población se observa una actitud más reservada y reticente a proporcionar información.
		Basilio Olarte Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Sub-agente municipal. Representante del gobierno civil (municipal), elegido por la comunidad.
3	Congragación El Palmar	Gregorio Jiménez de Luna	<ul style="list-style-type: none"> Presenta buena disposición a colaborar Actual agente municipal de la Congregación El Palmar.
		Francisco Santiago Olarte	<ul style="list-style-type: none"> Presenta buena disposición a colaborar Actual suplente del agente municipal de Congregación El Palmar.

Tabla 04. Perfil de las autoridades tradicionales relacionadas con la consulta de la Autopista Cardel – Poza Rica.

Perfil de personalidades destacadas:

No.	Comunidad	Nombre	Observaciones
1	Totomoxtle	Fortino Pérez García	<ul style="list-style-type: none"> Comité organizador de la fiesta patronal, fecha de la fiesta 15 de mayo destinada a San Isidro Labrador.
		Pedro Santes	<ul style="list-style-type: none"> Ex agente municipal. Se invita a sugerencia del actual agente municipal, dada su reconocida experiencia en los asuntos del pueblo, los medios de convocatoria y atención de asuntos que atañen al pueblo, así como de las costumbres locales.
		Margarito San Martín García	<ul style="list-style-type: none"> Ex agente municipal. Se invita a sugerencia del actual agente municipal, dada su reconocida experiencia en los asuntos del pueblo, los medios de convocatoria y atención de asuntos que atañen al pueblo, así como de las costumbres locales.
		Rodrigo Calderón Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Ex agente municipal. Se invita a sugerencia del actual agente municipal, dada su reconocida experiencia en los asuntos del pueblo, los medios de convocatoria y atención de asuntos que atañen al pueblo, así como de las costumbres locales.
2	Ejido el Palmar	Eleuterio Castillo	<ul style="list-style-type: none"> Comité organizador de la fiesta patronal.
3	Representantes políticos	María Luisa Santes	<ul style="list-style-type: none"> Electa como representante del pueblo Totonaco en el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el 5 de marzo del 2015.
		Marcos Romero Sánchez	<ul style="list-style-type: none"> Presidente municipal, de filiación PRD. Se ha comportado como un operador político que regula el conflicto, tiene una posición de oposición con respecto al gobierno estatal y una relación distante con las poblaciones, en este sentido, los agentes municipales de las comunidades que se encuentran en la zona costera del municipio han organizado paros y cierres de carreteras, la aparente razón es la exigencia de la población de obra pública. El presidente municipal argumenta un incumplimiento de la ministración de recursos por parte del gobierno estatal y federal.

Tabla 05. Perfil de las personalidades destacadas relacionadas con la consulta de la Autopista Cardel – Poza Rica.

8. Previsiones generales.

- I. **Convocatorias:** La SCT deberá prever el tiempo suficiente para la elaboración y entrega de las convocatorias de asambleas tanto a los integrantes del Comité Técnico como a las autoridades tradicionales.
- II. **Archivo:** El proceso de consulta será debidamente registrado a través de: oficios, minutas, actas, evidencias fotográficas, correspondencia de correo electrónico, documentación oficial, videgrabaciones, notas de prensa, opiniones de expertos, entre otros.



A lo largo del proceso, se garantizará que cada una de las partes cuente con las copias correspondientes, y en el caso de las actas que establezcan determinaciones y estén protocolizadas; se contará con copias certificadas.

Las listas de asistencia y minutas firmadas y/o selladas son el sustento legal de la consulta, por ello deben levantarse en cada reunión. También deben indagar el cargo que desempeña la persona dentro de la comunidad, esto permitirá atender el principio de realización de la consulta a través de instituciones representativas.

En "Pueblo indígena" se deberá hacer alusión al pueblo indígena o lengua que se habla, no se refiere al nombre de la localidad de la que vienen las y los asistentes, responde al principio de auto adscripción como miembro o perteneciente al sujeto colectivo "pueblo". En dichas actas y listas también deberán quedar asentados los datos de las y los servidores públicos, los y las integrantes de la SCT y el Comité Técnico. Las SCT se encargará de documentar el proceso.

- III. **Intérprete:** De acuerdo al Convenio 169 de la OIT, se debe garantizar el servicio de un intérprete de la lengua con la variante lingüística correspondiente a la comunidad a consultar, con el fin de garantizar el acceso amplio y oportuno a la información bajo el principio de buena fe y de procedimientos apropiados, para este caso de la lengua Totonaca.

El o los sujetos de consulta definirán la o las personas que desempeñarán este trabajo. De no ser posible la elección de una persona por parte de los sujetos de consulta, la SCT realizará las gestiones necesarias para garantizar la presencia de un intérprete-traductor, así como el pago por sus servicios, en todas las fases del proceso de consulta.

Una vez definido el intérprete- traductor, la SCT le entregará con anterioridad el material correspondiente de la fase que se trate.

La persona que fungirá como intérprete para estos trabajos ha sido seleccionada de común acuerdo con las autoridades representativas, quienes han ratificado la confianza que despierta su función en este acto, y habla la variante lingüística utilizada por las comunidades.

9. Proceso de la consulta.

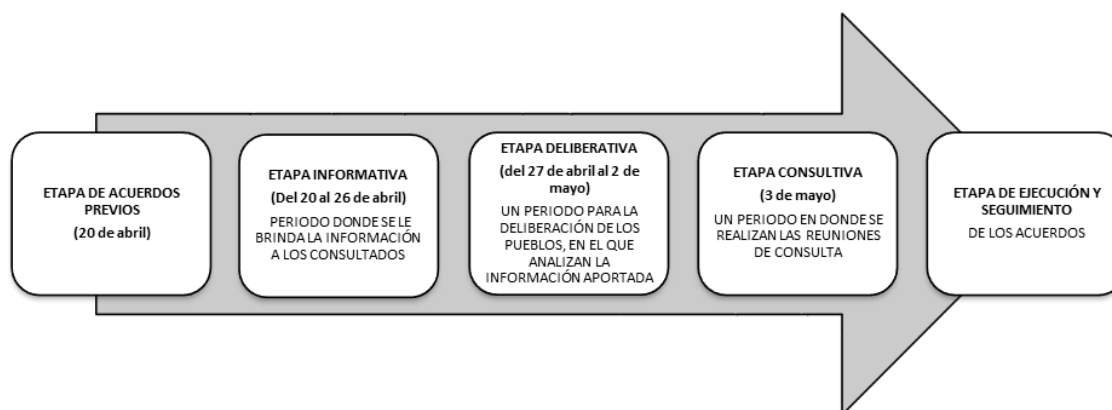


Figura 09. Fases del proceso de consulta indígena, de conformidad con el Protocolo de la CDI.



I. **Etapa de acuerdos previos:** Tiene como objetivo el establecimiento de la mesa de diálogo entre la SCT, las comunidades indígenas identificadas como sujetos de la consulta; el Comité Técnico y el órgano garante. En dicha etapa se:

- Convocar a las partes.
- Acreditar a los representantes.
- Genera y comparte información preliminar.
- Consensua el programa de trabajo.
- Acordar los procedimientos consultivos.

En este respecto, cabe señalar que los acuerdos previos establecen básicamente los compromisos de la SCT con las autoridades tradicionales para llevar a cabo la consulta de conformidad con el Protocolo de la CDI, los tiempos en que se habrán de iniciar y concluir cada una de las fases, así como los mecanismos o instancias a través de las cuales se hará la consulta.

La SCT vigilará junto con la representación de la CDI Veracruz-, que los oficios o convocatorias institucionales de invitación a las reuniones que se contemplen en esta fase, se emitan y se entreguen en tiempo y forma.

II. **Etapa informativa:** Tiene como objetivo que la SCT garanticen que la información referente a la construcción de la Autopista Cardel - Poza Rica, en el Estado de Veracruz, así como los posibles impactos sociales, culturales, a la salud, al medio ambiente y en general a cualquier derecho humano que se haga del conocimiento de las comunidades a consultar de forma accesible con un lenguaje claro y culturalmente pertinente y que esté disponible durante todo el proceso de consulta. Se deberá asegurar que se proporcione por lo menos la siguiente información:

- El alcance del proyecto.
- La razón o las razones del proyecto.
- La duración del proyecto en sus distintas fases.
- La ubicación de las áreas que se verán impactadas.
- Una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluyendo los posibles riesgos, y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución.
- El personal que intervenga en la ejecución del proyecto.

Es derecho de las comunidades indígenas a consultar, el solicitar estudios independientes acerca de posibles impactos del Proyecto.

La SCT propondrá una estrategia de comunicación para dar a conocer a la comunidad los compromisos firmados en la fase de acuerdos previos, presentará de manera amplia y suficiente los alcances y beneficios del proyecto carretero, y responderá a las preguntas o solicitudes de información, quejas o inquietudes que surjan en esta fase del proceso.



La estrategia de comunicación incluirá materiales de difusión e información sobre los aspectos técnicos y beneficios del proyecto que se podrían utilizar, así como un programa de reuniones públicas o asambleas en las que la comunidad pueda ir construyéndose una opinión informada sobre el Proyecto. Tanto en el diseño y elaboración de los materiales de difusión, como en las asambleas y reuniones informativas, la SCT gestionará con la CDI para que se cuente con la presencia de traductores.

- III. Etapa de deliberación:** Es el proceso de diálogo interno en las comunidades, en la que las y las autoridades tradicionales y la comunidad consultada deliberarán sobre la información presentada en la etapa informativa. Durante este período, los representantes de las comunidades podrán solicitar a la SCT la información que consideren oportuna y necesaria para profundizar y facilitar el proceso.

En esta fase -como lo señala el Protocolo, la comunidad debe ponderar de manera libre la información recibida en la fase previa, por lo que la SCT brindará y canalizará las solicitudes de apoyo a los procesos comunitarios de deliberación, concentrándose en el seguimiento del cumplimiento de los compromisos firmados en la etapa de acuerdos previos (plazos establecidos para la deliberación) y en la elaboración de una minuta informativa sobre el desarrollo de esta fase de deliberación.

- IV. Etapa consultiva:** Se pueden utilizar diversas modalidades de consulta, sin embargo, en congruencia con el principio de procedimientos apropiados, el mecanismo de consulta por excelencia es una asamblea consultiva. Dicha asamblea contará con la participación de la SCT, el Comité Técnico, la comunidad y sus autoridades.

Durante esta etapa, se verificará que las actas que contengan los acuerdos, sean firmadas y selladas por las y los autoridades de las comunidades, el Comité Técnico y la SCT. Cada una de las partes tendrá una copia de los documentos generados.

- V. Etapa de ejecución y seguimiento de acuerdos:** Esta etapa tiene como objetivo verificar que los acuerdos obtenidos en la consulta se lleven a cabo en estricto apego a la normatividad aplicable. Se ampliará el Comité Técnico garantizando un adecuado procedimiento y participación.

De conformidad con los mecanismos establecidos en los acuerdos previos (asamblea, sesión de cabildo, votación, etc.), la SCT trabajará con las autoridades locales y otros actores institucionales (CDI, procuraduría agraria, entre otros) para que la fase de consulta se desarrolle de manera transparente y sistemática.

Además de brindar el apoyo necesario para la planeación y logística de la consulta, la SCT hará un monitoreo de las posiciones, reacciones, presiones y demandas que los diferentes actores o grupos clave puedan llevar al lugar donde se lleve a cabo la consulta.

La SCT levantará una minuta informativa sobre el desarrollo de la fase de consulta, desde la preparación del foro, durante el proceso mismo de consulta, hasta el cierre de la misma, en la que se destacarán de manera particular los acuerdos resultantes que se llevarán a la siguiente fase de seguimiento y monitoreo.



10. Presupuesto y financiamiento.

Los gastos derivados de la participación de los servidores públicos que representan a la SCT, el Comité Técnico en todas las etapas correrán a cargo de las instituciones de gobierno. Los gastos derivados del desarrollo de la etapa de acuerdos previos, informativa y consultiva, en lo referente a la papelería, materiales de apoyo audiovisual, impresión, servicio de estenografía, grabación, disposición de lugares, alimentos y bebidas de cada una de las sesiones y talleres que se lleven a cabo correrán a cargo de la SCT. En virtud de que la etapa de acuerdos previos, informativa y consultiva se llevan a cabo en un sitio dentro de la propia comunidad, no se considera un presupuesto para gastos derivados de transporte y hospedaje de las autoridades tradicionales.



CONCLUSIONES.

México debe lograr una relación, participativa e inclusiva; basada en el respeto y reconocimiento como un país pluricultural cuya herencia cultural se sustenta en la gran diversidad de la que está hecha.

En este nuevo contexto normativo de la consulta a comunidades y pueblos indígenas, cualquier inversor que pretenda construir una obra de infraestructura en territorios con presencia de pueblos indígenas, tiene la obligación de:

- Demostrar la inexistencia de afectaciones a comunidades y/o pueblos indígenas, o bien
- Cumplir adecuadamente con el procedimiento de consulta de acuerdo a la normatividad existente y comprobar que la obra fue autorizada por las comunidades.

Ambigüedades en el procedimiento actual: Derivado de la falta de una regulación adecuada, se presentan serios problemas que podrían poner en jaque la inversión en infraestructura. Tanto el Protocolo de la CDI como el propio Convenio 169 muestran las siguientes debilidades:

- Si una comunidad no está de acuerdo con una obra, el derecho a la consulta le asiste para impedir que esa obra se realice. Es tan contundente que puede impedir la inversión a pesar de que muchas otras comunidades indígenas estén de acuerdo con que la obra se construya.
- No incluyen una clara **definición sobre lo indígena** ni existe una clara **definición de comunidad**.
- Tampoco establecen categóricamente quién es **el sujeto de derecho** en materia de consultas indígenas, sin quedar claro si son los pueblos indígenas, las comunidades afectadas o las personas en lo individual.
- No hay una **definición de territorio**, por lo que para evaluar las afectaciones sobre una comunidad indígena no basta conocer las propiedades de sus habitantes o las tierras que utilizan y se sugiere evaluar antropológicamente sus costumbres, creencias e historia.
- Además, existe un problema respecto a la **atemporalidad** de los procedimientos. Aun cuando se haya realizado un riguroso proceso de consulta perfectamente apegado a las normas y obtenido el beneplácito de las comunidades y de las instituciones involucradas, una persona puede obtener un amparo que detenga la inversión alegando que, en lo individual, no participó del proceso de consulta y que, por tanto, no se respetó su derecho a ser consultado (Caso Autopista Guanajuato – San Miguel de Allende)
- No existe un mecanismo de conciliación o de **verificación institucional adecuado** sobre la determinación de procedencia. La CDI es simultáneamente la institución responsable de procurar y proteger los derechos indígenas y un organismo del Gobierno Federal. Dado que no existe otra institución en el Gobierno Federal que verifique objetivamente el cumplimiento de los procedimientos de Consulta, las controversias pasan a resolverse directamente en el ámbito judicial.
- No están claras las facultades del **Comité Técnico** encargado de revisar el protocolo y dictaminar sobre el diagnóstico de impacto social.
- No existe institución que avale la procedencia de la consulta, por lo que la responsabilidad de la determinación de la procedencia recae en la institución promotora de la acción administrativa y/o legislativa. La promotora es la encargada de establecer los lineamientos y criterios para delimitar la zona de influencia del Proyecto y través de un diagnóstico social, determinar la procedencia o no procedencia de la consulta.
- No existe un **mecanismo de coordinación**, que permita dar seguimiento a los acuerdos firmados por la institución responsable del proyecto con las autoridades a las que le podría competir algunos de ello.

Principales riesgos de falta de regulación adecuada

- El proceso de consulta puede generar el contexto ideal para el **oportunismo** interesado (líderes, activistas, partidos, delincuencia organizada y otros detractores) para captar recursos o generar capital político y social



- mediante la oposición sistemática a las obras.
- Esta situación podría afectar la **capacidad** del Gobierno Federal para cumplir sus obligaciones y ejercer sus responsabilidades en materia de desarrollo social y económico.
 - La falta de regulación adecuada **podría afectar el interés superior** (nacional) de generar infraestructura estratégica para el país, con el enorme reto de sobreponerse a los intereses de pequeños grupos regiones o localidades.
 - Es importante generar un **argumento jurídico y político** para preservar esa función elemental del Estado, como instrumento de un desarrollo incluyente y extensivo, representante y defensor del bienestar de las mayorías, y respetuoso y conciliador respecto al interés de las minorías.
 - De aplicar de forma rigurosa la normatividad, posiblemente llegue aún menos inversión a las comunidades indígenas y que, por lo tanto, se rezaguen aún más frente al resto de la población.

Una nueva ley y su reglamento deberán:

Garantizar los derechos a la consulta y al mismo tiempo defender las responsabilidades en materia de desarrollo de infraestructura que impulsa el Estado mexicano.

- Garantizar el interés de las mayorías.
- Evitar ambigüedades en la definición de tiempos y conceptos (indígena, pueblo, comunidad, sujeto de consulta, entre otros).
- Generar un órgano conciliador independiente y objetivo para validar la procedencia y/o los resultados de consulta, así como acompañar al inversor durante la preparación y desarrollo del proceso de consulta.
- Garantizar el éxito de los acuerdos del Comité Técnico ampliado para el seguimiento y ejecución.



FUENTES CONSULTADAS.

1. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Sistematización Encuentro Nacional de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, Unidad de Pueblos Originarios, Chile 2015.
2. Naciones Unidas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Naciones Unidas, 2008.
3. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"
4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Caso del proyecto "Acueducto Independencia", en el estado de Sonora, Recomendación número 37, México 2012.

ANEXO FOTOGRÁFICO

Expediente fotográfico de la verificación en campo.



Fotografía 1. Rancho Las Vegas, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 2. Rancho Las Vegas, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 3. Rancho Las Vegas, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 4. Rancho Las Vegas, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 5. Rancho Cesar Camóu, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 6. Rancho Cesar Camóu, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 7. Rancho Cesar Camóu, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 8. Rancho Cesar Camóu, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 9. Rancho San Marcos, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 10. Rancho San Marcos, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 11.Rancho San Marcos, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 12.Rancho San Marcos, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 13.El Henequén, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 14.El Henequén, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 15.El Henequén, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 16.El Henequén, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 17. Campo Ernesto/Rancho La Herradura, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 18. Campo Ernesto/Rancho La Herradura, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 19. Campo Ernesto/Rancho La Herradura, Sonora, agosto de 2015.



Fotografía 20. Campo Ernesto/Rancho La Herradura, Sonora, agosto de 2015.