



Imagen generada con Bing

# APROXIMACIONES DESDE LOS DERECHOS HUMANOS AL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, Y SUS VIOLACIONES EN PROYECTOS ENERGÉTICOS.

APPROACHES FROM HUMAN RIGHTS  
TO THE RIGHT TO PRIOR  
CONSULTATION, AND ITS VIOLATION IN  
ENERGY PROJECTS.

## DESCRIPCIÓN BREVE

La consulta previa es un dialogo entre las partes de un proyecto que pretende integrar las visiones e intereses de las poblaciones indígenas en los programas de desarrollo de proyectos de energías renovables, es un mecanismo para socializar los proyectos que generan fuerte oposición.

## INVESTIGADORES

Rosalinda Guerrero Espinoza  
Estudiante Posgrado MDEyS  
FACDYC-UANL.

Mohammad H. Badii.  
Investigador FACDYC-UANL.

# Aproximaciones desde los Derechos Humanos al Derecho a la Consulta Previa, y sus violaciones en Proyectos Energéticos

( Approaches from Human Rights to the Right to Prior Consultation, and its violations in Energy Projects)

Rosalinda Guerrero Espinoza  
*Estudiante Posgrado MDEyS  
FACDYC-UANL.*  
Mohammad H. Badii Z.  
*Investigador FACDYC-UANL.*

**Resumen:** El objetivo de este estudio es describir los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas, frente a los proyectos energéticos. Dicho enfrentamiento de defensa de derechos humanos en pueblos y comunidades indígenas se hace a través del derecho a la consulta. El mismo también se describe en el estudio. Los hallazgos permiten concluir cómo abordar problemáticas sociales, desde la mejora de prácticas en las negociaciones, por lo que se deben emplear estrategias de negociación que generen confianza en tiempos actuales.

**Palabras claves.** Derechos Humanos, Consulta previa, Comunidades Indígenas, proyectos energéticos.

**Abstract:** The objective of this study is to describe the human rights of communities and indigenous peoples in relation to energy projects. This confrontation in the defense of human rights in indigenous peoples and communities is carried out through the right to consultation. The same is also described in the study. The findings allow us to conclude how to address social problems by improving negotiation practices, so that negotiation strategies that generate trust in current times should be employed.

**Keywords:** Human Rights, Prior consultation, Indigenous Communities, energy projects.

**Introducción.**

La transición energética resulta necesaria, no solo para el planeta, también, para no atentar en contra de los derechos humanos de los ciudadanos, y para no retroceder el pleno goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) que México se comprometió a cumplir en tratados internacionales, cuando se adicionaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2011. En los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se ha mencionado la preocupación por los altos comisionados de la ONU en el tema de Derechos humanos acerca del equilibrio de los proyectos de desarrollo, medio ambiente y la protección de los territorios de los pueblos indígenas, se ha insistido en que se deben de utilizar las consultas previas, libres, informadas, de buena fe y culturalmente adecuada, para llegar a los acuerdos que eviten desigualdades.

Es importante mencionar que se tienen que estudiar más los

acuerdos de los proyectos energéticos relacionados a las comunidades indígenas, porque son los territorios que más contienen minerales en temas de minería, y en temas de recursos energéticos, son los territorios más ricos en potencial, es por eso la urgencia de entender el rechazo de las consultas en las comunidades indígenas hacia los proyectos energéticos por falta de congruencia en sus usos y costumbres afectando sus derechos humanos, mismos que han sido el objeto de estudio de los defensores de los derechos humanos y han dado una adopción de políticas públicas para dar más solidez a los derechos de las comunidades, ya que se advierte que la expansión de las energías renovables, están produciendo impactos visuales, acústicos e incluso violaciones de derechos humanos, al no realizarse las consultas previas, libres e informadas a las comunidades involucradas, así como al producirse desplazamientos forzosos (Jiménez y Tous, 2023).

## **Derechos Humanos de las Comunidades Indígenas en México.**

Resulta necesario esclarecer conceptos que nos delimiten, en la medida de lo posible, para entrar en el contexto jurídico nacional e internacional y entender las políticas, el factor social y las violaciones a los derechos humanos de las comunidades indígenas. En México, existe una complejidad de la humanidad en cuanto a los derechos humanos de personas privadas de su libertad, en personas en situación de calle y en personas que se identifican como indígenas, es por eso que es urgente defender el concepto de derechos humanos y reconocer que todas las normas son creadas para proteger al ser humano.

En México las comunidades y pueblos indígenas cuentan con la protección a los derechos humanos plasmados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Es importante mencionar que a pesar de tener los derechos reconocidos en los marcos jurídicos internacionales y en el marco jurídico nacional, dentro de las comunidades indígenas se vive la necesidad de reconocer y ejercer los

derechos humanos por medio de la participación política.

Así como lo señala Henrard (2005) es necesario reconocer los derechos individuales y colectivos de los pueblos y personas indígenas, dichos derechos se ven afectados cuando se limita el derecho a la libre asociación y aunque en nuestras leyes se respeten a las comunidades indígenas, al mismo tiempo se les está negando el derecho al apoyo y sustento como colectivo, es por eso que el autor señala que es urgente, reconocer y respetar los derechos tanto a nivel individual como colectivo para una participación política en los pueblos indígenas.

## **Personas, Pueblos Indígenas en el Marco Internacional y Nacional.**

Para definir quiénes son las personas indígenas y sus derechos tenemos definiciones concretas en tratados internacionales y en normativas nacionales.

Convenio 169 de la OIT: Artículo 1° inciso b) define que los indígenas son:

“...los pueblos en países independientes [son]

considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (OIT,1989).

Los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran protegidos y reconocidos por un marco jurídico internacional. A continuación, se muestran los marcos jurídicos internacionales:

1. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
2. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
3. Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las

Personas en Condición de Vulnerabilidad.

4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
5. Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.
6. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 2 (1996).

Por otra parte, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, define a los pueblos indígenas en su artículo 2o. como:

“... 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”, aunando en el hecho que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”, finalmente determinando que “son

comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres” (CPEUM, 2024).

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que contempla a las comunidades indígenas son los siguientes:

Artículo 2º- Es la base de las leyes que protegen a los pueblos y a las comunidades indígenas y afromexicanas.

Artículo 3º- Contempla dentro de los principios rectores de la educación en México una perspectiva y orientación integral de las lenguas indígenas de nuestro país y el establecimiento de una educación plurilingüe e intercultural.

Artículo 27º- Se establece la protección constitucional de la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

Artículo 115º- Permite que las comunidades indígenas se coordinen y asocien con las autoridades municipales para fortalecer la administración pública local.

### **Derecho a la consulta previa .**

El derecho a la consulta previa es el derecho de participación de los pueblos indígenas en situaciones que hagan una futura afectación a ellos y a sus derechos. Es un método de reconocimiento de los pueblos como autónomos y con libre determinación para darles la posibilidad de definir sus prioridades para desarrollarse. Así como el respetar sus usos y costumbres en ese aspecto. Es el derecho de los pueblos indígenas de elaborar las normas, buscando un acuerdo con ellos en los aspectos que los afectan y por ende los involucran. Es decir, el derecho a la consulta se puede ejercer de manera colectiva por los pueblos indígenas para tener el respeto, la protección e integridad, así como la plena capacidad para decidir sobre el destino de las actividades que vayan a afectar de alguna manera sus territorios (Rea, 2015).

Así como lo menciona López y Gaussens (2022) es difícil proporcionar un concepto del derecho a la consulta, ya que los elementos que contribuyen a su definición no se hallan ellos mismos delimitados, debido a que la regulación de este derecho se encuentra dispersa en distintas normas, es por ello que los elementos que lo definen se encuentran en constante evolución, principalmente en la jurisprudencia, en términos generales hay dos maneras de definir el derecho a la consulta, una es de manera positiva o negativa, en otras palabras, como derecho o como obligación.

Como derecho, López y Gaussens (2022) definen el derecho a la consulta como “aquél que tienen los pueblos y comunidades indígenas a que los Estados lleven a cabo con sus instancias representativas procesos de consulta en los que se someta a su consideración todo proyecto de desarrollo o medida susceptible de afectarlos significativamente”. Esa definición se menciona que puede resultar controvertida debido a que no hace una referencia explícita a la necesidad de la obtención del

consentimiento de las comunidades consultadas.

Dicha consulta tiene que ser libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, esta consulta ayudará a los pueblos a no sufrir de violaciones a sus derechos humanos, en dicha consulta se sustenta en principios internacionales como la libre determinación, la igualdad, la identidad cultural, el pluralismo, el respeto a la tierra, territorio, recursos naturales, entre otros (CNDH, 2016).

Las autoridades obligadas a ejercer el proceso de la consulta es el Estado de acuerdo a la Declaración de la ONU en sus artículos 17,19 y 30, al igual que la declaración americana en sus artículos XVIII, XX, XXIII y XXIX (López y Gaussens, 2022).

La consulta previa debe ser libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, estos se definen a continuación:

Libre: no debe haber interferencias ni presiones;

Previa: debe ser anterior a la adopción y aplicación de la medida legal o la

administración nacional y a la ejecución del proyecto o actividad.

Informada: se debe dar a conocer el objeto de la ley, decreto o proyecto a los posibles afectados.

Culturalmente adecuada: se debe realizar a través de asambleas y de las instituciones representativas de cada pueblo indígena. Se debe tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres. Así como tener un diálogo intercultural con las partes.

De buena fe: debe haber buena disposición, un diálogo equitativo, imparcial, con igualdad de oportunidades de poder influir en la decisión final, y con reconocimiento del otro como interlocutor válido, legítimo y en igualdad de condiciones. (CNDH, 2016).

Las comunidades deben de ser consultadas antes de que el Estado adopte o aplique leyes o medidas administrativas que los puedan

afectar directamente, o antes de aprobar proyectos que afecten sus territorios y otros recursos minerales e hídricos o de otro tipo, antes de autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos naturales que se encuentren en sus territorios y antes de utilizar territorios indígenas para actividades militares (CNDH, 2016).

En el marco jurídico nacional, el artículo 2° de la Constitución señala que la obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración de los planes de desarrollo corresponde a la federación, a los estados y a los municipios. Dicho artículo es la base del diseño del Protocolo, y contiene órganos encargados de la consulta, dichos órganos son conformados por autoridades federales, estatales y municipales. La SCJN afirma que la autoridad competente para dichos procesos es el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (López y Gaussens, 2022).

### **La Participación Política Indígena.**

La participación electoral ha sido considerada como la actividad democrática más utilizada en función



del número o porcentaje de ciudadanos que van a votar, y su análisis se enmarca dentro de los estudios del comportamiento político (Pérez, 2006).

La participación electoral indígena aparece a partir de la división entre las dimensiones internas y dimensiones externas inscritas en el derecho a la participación de los pueblos indígenas, donde, la dimensión interna son las formas de organización política, social y cultural dentro de la comunidad, y la dimensión externa, se encarga de materializar la participación en procesos de decisión en torno a representantes, cuotas, partidos, procesos deliberativos, voto, etc (Wright, citado en Mendoza, 2019).

### **Usos y costumbres de las Comunidades Indígenas en México.**

Dentro de las comunidades indígenas sus estilos de vida son únicos y la identificación de sus usos y costumbres son basadas en su relación con la Tierra y el territorio en donde habitan, es por eso que es imprescindible respetar y cuidar sus

usos y costumbres en la práctica de las consultas (CNDH, 2016).

Los usos y costumbres se reconocen como una tradición cultural dentro de los pueblos indígenas, de esa manera se identifica y se diferencia de la normativa del país, o de la normativa “tradicional”. México se encuentra en una época en donde reconoce, los usos y costumbres, se tiene respeto, se reconocen y se les da validez a los sistemas jurídicos indígenas, a sus autoridades y a sus resoluciones, incluyendo la controversia de que sean contrarias a las resoluciones del sistema jurídico “tradicional” (Correas, 2007).

### **Principales violaciones de derechos humanos a los pueblos indígenas en los contratos energéticos en México.**

La transición energética que se vive en México ha sido causante de diversos cambios en nuestra economía, en nuestra política y en diversos cambios sociales, sin embargo, los proyectos energéticos especialmente de energías limpias están cambiando la actualidad de las comunidades

indígenas en el país, comenzando por los cambios que tienen al sentir que se espera de ellos una cooperación para el bien del país, sin embargo, eso ¿será un beneficio para el país tanto como para ellos? Esto se ha visto en el panorama de las energías renovables debido a que ahora se han expuesto los impactos negativos de estas para las comunidades indígenas, estos impactos incluyen impactos visuales, acústicos, violaciones de derechos humanos al no realizar las consultas previas libres e informadas a las comunidades involucradas, también se han registrado desplazamientos forzosos en dichos proyectos (Jiménez y Tous, 2023).

Unas de las violaciones que se tienen registradas las menciona López-Zamora (2014) son la apropiación de sus tierras para su posterior cesión a terceros, con el fin de que se ejecuten actividades extractivas y otras violaciones, al igual que la SCJN identifican los siguientes impactos; la pérdida de territorios y tierra tradicional, el desalojo, el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la

destrucción y contaminación del ambiente, la desorganización social y comunitaria y los impactos negativos sanitarios (López y Gaussens, 2022).

Estos conflictos no terminan, existen comunidades que han expresado sentirse afectadas en su libertad por parte de las medidas coercitivas que ejercen las empresas y el Estado, también se sienten que son afectados en su derecho a la información, debido a que las empresas o el Estado no presentan los datos confiables o no les dan los datos necesarios en su lengua, el requisito de buena fe, también lo ven afectado porque expresan que contratos y trámites se aprueban antes de terminar las consultas previas, también se sienten afectados en sus derechos humanos porque pierden las ilusiones de adaptar los proyectos energéticos a sus necesidades, porque inicialmente y por generaciones ellos trabajaban y vivían de esos territorios que actualmente son de empresas o del Estado y son utilizados para intereses económicos (Alonso, 2017).

En el tema de las consultas y en contratos, en México, el Juzgado Primero de Distrito el Estado de

Oaxaca concedió un amparo (376/2018) para obligar a la Secretaría de Energía a implementar un protocolo para la consulta del proyecto “Central Eólica Gunaa Sicarú” en favor de la comunidad indígena Unión Hidalgo de Oaxaca. Ese amparo fue porque la Secretaría de Energía dio autorización al proyecto sin antes haber garantizado el acceso a la información, la participación, y sin haber obtenido el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad (Jiménez y Tous, 2023).

La comunidad zapoteca de Oaxaca, expresan que han sufrido de violaciones de derechos humanos tales como intimidación, despojo de tierras, corrupción, disrupción de hábitos alimenticios y actividades productivas, así llevando a la comunidad a tener una pérdida de identidad y afectación en sus usos y costumbres (Cano y Rodríguez, 2020).

Las principales energías limpias como lo son la energía eólica, la energía solar, la energía de la biomasa, la energía geotérmica, la hidroeléctrica y la energía nuclear, han comprobado que las dichas actividades de las energías generan

violaciones a los derechos humanos de las comunidades, tales como; el abuso de los derechos de los pueblos indígenas, disminución del acceso al agua para las comunidades locales, contaminación del ambiente, desplazamiento y pérdida de viviendas, los minerales utilizados en el proceso se relacionan con casos de disminución en el acceso al agua en comunidades, se producen enfermedades relacionadas con la minería, así como contaminación del área, los dispositivos de almacenamiento pueden producir explotación laboral de niños, abuso en los derechos de población indígena y corrupción en las cadenas de suministro, así como la violación de los derechos de la tierra (Cano y Rodríguez, 2020).

Así como se mencionaron las violaciones a los derechos humanos en párrafos anteriores, la Guía Práctica sobre Inversiones en Energías Renovables del Centro de Recursos para los Negocios y los Derechos Humanos (2019) confirma que los abusos más comunes a poblaciones indígenas se relacionan con la falta de una consulta previa informada y libre, de igual manera se

presenta la presencia de violencia, intimidación y amenazas a la población (citado en Cano y Rodríguez, 2020).

### **Conclusiones.**

A pesar de los esfuerzos por hacer funcional el derecho a la consulta, este es vulnerable debido a las ambigüedades en este mismo. Como lo explica el estudio y propuestas en el apartado anterior los autores López y Gaussens (2022) Inicialmente la OIT explícitamente afirma que “ningún segmento de la población nacional de cualquier país tiene derecho a vetar las políticas de desarrollo que afecte a todo el país”. La controversia del consentimiento se debe a que las fuentes normativas lo tratan como finalidad de la consulta y no como obligación del Estado. En la Declaración la ONU y la Declaración Americana, el Convenio 169 no establece como regla general que sea obligación de los Estados obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas, sino como finalidad de la consulta. Sin embargo, los pueblos han luchado para que el derecho a la consulta sea de carácter vinculante y el consentimiento sea una

obligación del Estado hacia ellos. Entonces es en esa ambigüedad que se propone la práctica de los mecanismos de negociación entre el Estado y las comunidades, sin embargo, estas negociaciones, como se expresa en el protocolo, deben de ser de buena fe, no deben de existir medidas coercitivas, y siendo un mecanismo alternativo, debe de encontrarse libre de discriminación, así como lo explican (López y Gaussens, 2022) debe de ser un clima de confianza mutua entre las partes. Entre los principios de consulta previa, libre de injerencias y de buena fe, informada, culturalmente adecuada y con miras a llegar a un acuerdo u obtener el consentimiento, los autores encuentran este último como el más retador, por la ambigüedad que se ha mencionado.

Los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas se ven afectados al intervenir en sus usos y costumbres, al no consultarnos previamente al aprobar los proyectos energéticos, en la realización de un cambio en la comunidad, en sus maneras de participación, e integración social, se está interviniendo en los usos y

costumbres de dichas comunidades. Por dichas ambigüedades que mencionan los autores, se proponen soluciones como los diálogos, los mecanismos de métodos alternos y resolución de conflictos, implica el diálogo, la alianza, unas negociaciones a partir de un ambiente de seguridad y confianza para poder acordar las cláusulas deseadas para el respeto de los usos y costumbres de la comunidad.

Es importante entender lo difícil que es para las comunidades la participación política, ejemplo de ello es que, sus derechos humanos individuales generalmente se materializan cuando son ejercidos en grupo (Henrard, 2005; Tomaselli, 2016).

Por último, es necesaria dicha armonización para no olvidar las problemáticas de las comunidades, reconocerlas y dar el diálogo a los representantes, para llegar a los acuerdos deseados, porque ellos vivirán en el territorio impactado de alguna manera por dichos proyectos energéticos, porque como se menciona en el estudio, los proyectos energéticos de energías limpias tienen

efectos considerables de violaciones de derechos humanos hacia las comunidades y pueblos indígenas.

### Referencias.

Alonso, L. (2017). Las Comunidades Locales Del Istmo Oaxaqueño Ante El Megaproyecto Eólico. En B. Carrasco (Ed.), Respuestas Comunitarias Ante Conflictos Territoriales. Casos De Estudio En México Y Latinoamérica (1ra Ed., 186-199). Universidad Autónoma Del Estado De México.

<https://www.researchgate.net/profile/Lourdes-Alonso/publication/31>

Cano, L. R. Y Rodríguez, L. (2020). El Impacto Social De Las Energías Limpias En Comunidades Vulnerables. La Energía Eólica En La Comunidad Zapoteca De Juchitán De Zaragoza, Oaxaca. *Ambiente Y Desarrollo*, Vol. 24(46), 1-18.

CNDH. (2016). La Consulta Previa, Libre, Informada, De Buena Fe Y Culturalmente Adecuada: Pueblos Indígenas, Derechos Humanos Y El Papel De Las Empresas.

<https://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/laconsultaprevia.pdf>

- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos [Cpeum]. 2024.
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 2o., México, Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación, 2016..  
[Http://Info4.Juridicas.Unam.Mx/ljure/Tcfed/9.Htm?S=](http://Info4.Juridicas.Unam.Mx/ljure/Tcfed/9.Htm?S=)
- Correas, O. (2007). Derecho Indígena Mexicano I. México: Unam-Conacyt, Ediciones Coyoacán, Ceiiich.
- Henrard, K. (2005). 'Participation', 'Representation' And 'Autonomy' In The Lund Recommendations And Their Refletions In The Supervision Of The Fcnm And Several Human Rights Conventions. *International Journal On Minority And Group Rights*, 12, 133-168.
- Jiménez, H. & Tous, J. (2023). Integralidad Derechos Humanos-Derechos De La Naturaleza: Hacia La Debida Diligencia Empresarial Y La Transición Energética Sostenible. *Revista Derecho Del Estado*, (54), 307-344.
- López, C., y Gaussens, P. (2022). El Derecho A La Consulta De Los Pueblos Indígenas: Una Propuesta De Sistematización Para El Caso Mexicano. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 1(45), 469-497.
- López-Zamora, Luis. (2014). El Enfoque Extractivo Del Derecho Ambiental Y Los Desafíos Del Concepto De "Pueblos Indígenas". *Anuario Mexicano De Derecho Internacional*, 14, 301-345.
- Mendoza, J. (2019) Participación Político-Electoral De Personas Indígenas En Ciudades Industriales. Análisis De Monterrey Y Su Área Metropolitana. [Doctorado Thesis, Universidad Autónoma De Nuevo León]. Repositorio Académico Digital.
- Organización Internacional Del Trabajo (Oit). (1989). Convenio Sobre Pueblos Indígenas Y Tribales En Países Independientes, C169, 1989, C169.  
[Http://Www.Ilo.Org/Wcmsp5/Groups/Public/@Ed Norm/@Normes/Documents/Publication/Wcms\\_100910.Pdf](http://Www.Ilo.Org/Wcmsp5/Groups/Public/@Ed Norm/@Normes/Documents/Publication/Wcms_100910.Pdf)
- Pérez, C. (2006). Enfoques Teórico-Metodológicos En El Estudio De La Participación Electoral. *Cuestiones Políticas* 37, Julio-Diciembre, 74-93.

Rea, S. (2015). Derecho A La Consulta Y Participación De Los Pueblos Indígenas, La Experiencia Constitucional En Los Casos De México Y Chile. Boletín Mexicano De Derecho Comparado, 48(144), 1083-1117.

Tomaselli, A. (2016). Indigenous People And Their Right To Political Participation. Baden-Baden: Nomos.