



ARCELIA
Diputada Local Oaxaca
Lopez

morena
La esperanza de México

LXIV LEGISLATURA.
H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

"2019 AÑO DE LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER "

Asunto: Se presenta iniciativa

San Raymundo Jalpan, 27 de enero del año 2019

LIC. JORGE ABRAHAM GONZÁLEZ ILESCAS
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
DE LA LXIV LEGISLATURA DEL HONORABLE
CONGRESO DEL ESTADO
PRESENTE

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA
RECIBIDO
11:20 HRS
29 ENE 2019
con ANEXO
SECRETARÍA DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I y 53 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XVIII y 54 fracción I, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca; y demás correlativos y aplicables, y por medio del presente, remito para su inscripción en el orden del día de la siguiente sesión, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN ARTÍCULOS A LA LEY DE COORDINACIÓN ESTATAL DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES.

Sin más por el momento, me suscribo de usted.

ATENTAMENTE
EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ

DIP. ARCELIA LÓPEZ HERNÁNDEZ
PRESIDENTA LA COMISIÓN PERMANENTE
DE DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA
DIP. ARCELIA LOPEZ HERNANDEZ

PODER LEGISLATIVO
ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA
RECIBIDO
29 ENE. 2019
DIRECCIÓN DE APOYO LEGISLATIVO
11:26 HRS



LXIV LEGISLATURA.
H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN ARTÍCULOS A LA LEY DE COORDINACIÓN ESTATAL DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES.

DIP. CÉSAR ENRIQUE MORALES NIÑO
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA
P R E S E N T E

La que suscribe, Diputada Arcelia López Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del partido morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I y 53 fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 30 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 3 fracción XVIII y 54 fracción I, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca; y demás correlativos y aplicables, someto a la consideración del Pleno de esta Soberanía, para efectos de su aprobación la presente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN ARTÍCULOS A LA LEY DE COORDINACIÓN ESTATAL DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES** a efecto de incluir la participación de las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas o afromexicanos en el proceso de consulta por motivo de intervención en las zonas económicas estatales en lo que se refiere a la competencia estatal; basándonos para ello en la siguiente exposición de motivos:

PLANTEAMIENTO QUE LA INICIATIVA PRETENDA RESOLVER:

PRIMERO.- La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, ha definido a la Zona Económica Especial como "...el área geográfica del territorio nacional, determinada en forma unitaria o por secciones, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley, en la cual se podrán realizar, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; la prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que

se consideren necesarias conforme a los propósitos de este ordenamiento, así como la introducción de mercancías para tales efectos.”¹

Importa lo anterior, porque de este texto se advierte que se pueden realizar distintas actividades dentro de la zona económica especial, tales como, manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; también se ha establecido que para la prestación de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que se consideren necesarios, inclusive la introducción de mercancías para tales efectos. Debemos considerar, que nuestro Estado es multiétnico, pluricultural y multilingüe², es así porque en nuestro territorio oaxaqueño confluyen los pueblos indígenas Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques³, **por tanto**, es indudable que la determinación de una zona económica especial afectará de manera directa la vida de alguno de estos pueblos indígenas.

SEGUNDO.- Debido a que la vida y desarrollo normal de las actividades de los pueblos y comunidades indígenas se verá invariablemente afectado con el establecimiento de una zona económica especial dentro de su territorio, es primordial que se tome en cuenta la opinión de estos pueblos indígenas más allá de como está previsto en el artículo 16 de la Ley de Coordinación Estatal de Zonas Económicas Especiales, porque este artículo sólo prevé que con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos en la zona o su área de influencia, se realizarán

¹ **Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, artículo 3 fracción XVII**

“**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

XVII. Zona: La Zona Económica Especial, área geográfica del territorio nacional, determinada en forma unitaria o por secciones, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley, en la cual se podrán realizar, de manera enunciativa y no limitativa, actividades de manufactura, agroindustria, procesamiento, transformación y almacenamiento de materias primas e insumos; innovación y desarrollo científico y tecnológico; la prestación de servicios de soporte a dichas actividades como servicios logísticos, financieros, informáticos, profesionales, técnicos y de otra índole que se consideren necesarias conforme a los propósitos de este ordenamiento, así como la introducción de mercancías para tales efectos.”

² **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Artículo 1, párrafo primero:**

“**Artículo 1.-** El Estado de Oaxaca es multiétnico, pluricultural y multilingüe, parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.”

³ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Artículo 16, párrafo segundo.**

procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, **pero** no define cual será el alcance de “tomar en cuenta los intereses y derechos” de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos. Es decir, no define el protocolo de actuación y eso genera ambigüedad al momento de realizar la consulta.

TERCERO.- Por ello, aun cuando está prevista la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, sí resulta necesario que se defina el alcance de dicha consulta debido a que la definición de una zona económica especial incidirá de manera directa en la vida y desarrollo de estos pueblos indígenas y afroamericanos.

Ante ello, la iniciativa que hoy se pone a consideración pretende Adicionar artículos a la Ley de Coordinación Estatal de Zonas Económicas Especiales del Estado de Oaxaca que establezcan los alcances de la consulta previa, libre e informada que se realizará a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas cuando se determine que su espacio territorial es una zona económica especial.

ARGUMENTOS Y FUNDAMENTO LEGAL

PRIMERO.- El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco normativo internacional, surge como una necesidad de mostrar la sistemática exclusión de estos pueblos en la historia de la humanidad.

Desde 1977, con la Conferencia internacional de organizaciones no gubernamentales sobre la discriminación de los pueblos indígenas, se discutieron temas relacionados, por un lado, con la discriminación y racismo contra los pueblos indígenas y, por otro, con otros temas asociados a la contribución de dichos pueblos al desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual de las sociedades en todo el mundo.

A partir de ese hecho y en consonancia con los postulados contenidos en varios instrumentos internacionales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y otros relacionados con la prevención de la discriminación; se abren espacios de diálogo en instancias internacionales como Naciones Unidas para sentar las bases del reconocimiento de algunos derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el de consulta previa, libre e informada. Así, instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, señalan la ruta del ejercicio del derecho de consulta previa, libre e informada.

Del contenido normativo de estos dos instrumentos se desprende que la consulta previa, libre e informada constituye una obligación de todos los Estados con los pueblos interesados. Se la debe realizar mediante procedimientos apropiados, según las características socio-culturales de los pueblos y de buena fe, y a través de instituciones representativas de los pueblos.

El artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dice “... *Los Pueblos indígenas tiene derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de sus representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.*” Y el artículo 19 de la misma Declaración específica “... *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.*”

A propósito de todo lo anterior, la Señora Sara Nuero, punto focal de pueblos indígenas de la Oficina Regional del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Panamá, quien es experta en el tema y que fungió como invitada en el Coloquio Internacional sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada: estándares y experiencias internacionales y regionales, organizado por la ONU-DH México en la Ciudad de México el 8 de noviembre de 2016 expresó: “...*Se ha popularizado hablar de la consulta libre, previa e informada, cuando en realidad en los instrumentos internacionales, éstas son características del consentimiento. La consulta es un mecanismo de buena fe que establecen los estados con las comunidades, es una medida de salvaguarda, que intenta proteger los derechos fundamentales, a la tierra, a la vida, a la identidad, a la participación. El consentimiento o el acuerdo, como dice el convenio 169 de la OIT, es la finalidad de la consulta, el objetivo con el que los estados emprenden, un diálogo para intentar llegar a un consenso. Sin que haya una imposición, en realidad el mecanismo de la consulta viene a sentar un nuevo enfoque en el que los estados se relacionan con los pueblos indígenas...*”⁴

⁴ Los Derechos de los Pueblos Indígenas en México. “Una Mirada desde los Organismos del Sistema de Naciones Unidas” 1a Edición, enero de 2018 Una edición de la ONU-DH México, Parte I. Perspectivas Internacionales en México. Coloquio Internacional sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada: estándares y experiencias internacionales y regionales, página 6.
http://hchr.org.mx/images/doc_pub/PueblosIndgenas_UnaMirada_2017.pdf

Mientras tanto, el Convenio 169 de la OIT prevé en sus artículos 6, 15 y 16 establece muy puntualmente el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta sobre la emisión de leyes y medidas administrativas que afecten directamente su forma de vida,⁵ de tal

⁵ Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 15

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

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras

manera que la consulta que se haga en el caso tenga por finalidad el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas cuando se trate de un tema que les afectará. Sin que sea posible pensar en llevar a cabo una consulta de una manera superficial y en la que no se vaya realmente a considerar la decisión de los indígenas.

Y, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho a la consulta de los pueblos indígenas como un derecho humano. Por tanto, y ante el complejo entramado de ordenamientos legales nacionales e internacionales, el Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada debe constituir un eje que rijan los actos que tengan por objeto afectar los derechos de los pueblos y Comunidades indígenas.

SEGUNDO.- La Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, así como la Ley de Coordinación Estatal de Zonas Económicas Especiales, regulan en idénticos términos que a fin de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en las Zonas y su Área de Influencia, se realizarán los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, **no obstante** la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales dispone en su artículo 17, párrafos primero y segundo lo siguiente:

“Artículo 17. Las Zonas atenderán los principios de sostenibilidad, progresividad y respeto de los derechos humanos de las personas, comunidades y pueblos de las Áreas de Influencia.

Para efectos del Dictamen, la Secretaría, con la participación que corresponda a las secretarías de Gobernación y de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las demás dependencias y entidades paraestatales competentes, las entidades federativas y los municipios correspondientes, y expertos independientes, realizará una Evaluación Estratégica sobre la situación e impacto sociales y

tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

ambientales respecto de la Zona y su Área de Influencia. Lo anterior, sin perjuicio de los trámites que se requieran en términos de la legislación en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, así como las demás disposiciones jurídicas aplicables.

...”

Bajo estos textos es posible decir que resulta un imperativo que antes de la determinación de una Zona Económica Especial se haga la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos de nuestro Estado por el evidente impacto social y ambiental que pueda llegar a tener dicha Zona.

Asimismo, debido a las acciones que son posibles desarrollarse en una Zona Económica Especial, y que están definidas en la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales, se está ante un panorama en el que es viable decir que las áreas geográficas que lleguen a dictaminarse como Zonas Económicas Especiales podrán llegar a tener impactos ambientales importantes y, tomando en cuenta el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas de conservar y proteger sus recursos naturales⁶, es pertinente que la legislación determine el alcance de la consulta previa, libre e informada.

En el caso Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam⁷ se establecieron como medidas de reparación, esencialmente las siguientes:

- a) Delimitaciones territoriales preferentemente a partir de estándares tradicionales y mediante una consulta previa, libre e informada;
- b) Reconocimiento de la capacidad jurídica colectiva;
- c) Eliminar legislaciones que impidan la protección del derecho de propiedad y establecer a través de la consulta previa, libre e informada el derecho de reconocimiento de titularidad del territorio tradicionalmente ocupado;
- d) La adopción de medidas legislativas o administrativas que garanticen la obtención de un consentimiento previo, libre e informado en el caso de los proyectos que lleguen a afectar los territorios de la comunidad indígena;
- e) Realización de estudios de impacto ambiental y social y

⁶ **Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículo 29 1.** Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar los programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección sin discriminación.

⁷ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

- f) Participación y uso de los beneficios que se obtengan de los proyectos de inversión que se realicen en los territorios de los pueblos indígenas.

Importa decir que, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos debe tener por objetivo lograr su consentimiento debido a las acciones que se pueden realizar en los territorios en que viven. Debido al impacto social que tendrán, al igual que a las consecuencias ambientales y culturales que pueden sufrir. Ciertamente es que la dictaminación de una Zona Económica Especial, por definición, constituye un aliciente para la vida de muchas personas debido a que el objetivo, es el mejoramiento del nivel económico de las personas, y al prever, que deben participar de los proyectos que se lleguen a desarrollar las personas que habitan los lugares en donde se establezcan tales zonas, es desde luego un punto que puede llegar a favorecer el nivel de vida de las comunidades. **No obstante**, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, es pertinente destacar que su propia cosmogonía y relación que guardan particularmente con la Tierra, es un factor decisivo para que cuando se establezcan las Zonas Económicas Especiales y al implementar los posibles proyectos a desarrollar en ellas, sí sea indispensable que el Estado, como lo prevé la norma reglamentaria, realice la consulta respectiva a fin no sólo de tomar en cuenta sus intereses y derechos, como lo dispone el artículo 16 de la Ley de Coordinación Estatal de Zonas Económicas Especiales, sino que se defina en la propia ley el alcance de dicha consulta tanto para el Estado como para los propios pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

TERCERO.- Por todas estas razones, es necesario que desde esta legislatura se provea a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos del derecho a ser consultados de manera previa, libre e informada en los casos en que un territorio que habiten esté propenso a ser dictaminado como Zona Económica Especial, pero además que se lleve a cabo el procedimiento de consulta con el objetivo de llegar a un consenso con la comunidad indígena afectada.

Es decir, debe preverse que el ejercicio democrático de la consulta que se llegue a efectuar tenga por finalidad que se logre el consentimiento del pueblo o comunidad indígena o afroamericano.

En esta guisa, tengo a bien someter a la consideración de esta Honorable Asamblea Legislativa, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA ARTÍCULOS A LA LEY DE COORDINACIÓN ESTATAL DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES DE OAXACA.

Artículo 16-A.- La Consulta a que se refiere el artículo anterior, se realizará a través de las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas o afroamericanos, a fin de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado de dichas comunidades y pueblos para la operación de la Zona, según corresponda.

Artículo 16-B.- La Consulta se desarrollará, en términos de lo preceptuado por el artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y comprenderá las etapas siguientes:

- I. Plan de consulta
- II. Acuerdos previos
- III. Informativa
- IV. Deliberativa
- V. Consultiva
- VI. Seguimiento de acuerdos

Artículo 16-C.- La Consulta observará los principios rectores de buena fe, libertad, información, pertinencia cultural, transparencia, acomodo y razonabilidad. Asimismo, seguirá los estándares nacionales e internacionales en la materia.

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 28 de enero de 2019.

ATENTAMENTE

**DIP. ARCELIA LÓPEZ HERNÁNDEZ
INTEGRANTE DEL GRUPO
PARLAMENTARIO DE MORENA**



**H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXIV LEGISLATURA**

DIP. ARCELIA LÓPEZ HERNÁNDEZ