

COLECCIÓN
DE TEXTOS SOBRE **Derechos
Humanos**



**El derecho a la participación
y a la consulta en el desarrollo.
Retos para México**

Mariana González Armijo
Edmundo del Pozo Martínez

EL DERECHO
A LA PARTICIPACIÓN
Y A LA CONSULTA
EN EL DESARROLLO.
RETOS PARA MÉXICO

*Mariana González Armijo
Edmundo del Pozo Martínez*



CNDH
M É X I C O

2016

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PRIMERA EDICIÓN:

agosto, 2016 (CD)

ISBN (CD):

978-607-729-280-7

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

PRIMERA EDICIÓN:

agosto, 2016

ISBN OBRA COMPLETA:

978-607-8211-26-5

ISBN:

978-607-729-231-9

**D. R. © COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

DISEÑO DE LA PORTADA:

Flavio López Alcocer

DISEÑO DE INTERIORES:

H. R. Astorga

FORMACIÓN DE INTERIORES:

Carlos Acevedo R.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
I. INTRODUCCIÓN	11
II. LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS SOBRE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA.	13
1. El punto de partida. El mandato internacional	13
2. Avances y retrocesos del marco nacional	33
III. LA OTRA CARA DE LA MONEDA. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES SOBRE CONSULTA PREVIA EN MÉXICO.	48
1. La violación del derecho a la consulta de la Tribu Yaqui	49
2. La violación de la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán.	52
IV. ESTÁNDARES EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA	57
1. Marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional.	61
2. Políticas Salvaguardas Ambientales y Sociales del Banco Mundial	64
3. Políticas y Directrices de Salvaguardas del Banco Interamericano de Desarrollo	66
4. Principios de Ecuador	68
5. Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales	70
6. Mecanismos de queja y de rendición de cuentas en el marco de gobernanza	72
7. Instancias independientes	73
V. CASOS DE APLICACIÓN DEL MARCO DE GOBERNANZA.	74
1. Desventajas del marco de gobernanza.	74

2. Cerro de Oro	75
3. REDD+ México	78
VI. REFLEXIONES FINALES	81
VII. ANEXOS	84
Anexo I. Normas sobre participación y consulta en el marco de derechos humanos	84
Anexo II. Normas sobre participación y consulta en el marco de gobernanza	103
7. LISTA DE ABREVIATURAS	124

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de once de sus artículos teniendo una enorme repercusión en el sistema jurídico mexicano. Ahora existe una concepción más amplia de los mismos. Por ejemplo, los dos primeros párrafos del artículo primero incorporaron el término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales, que implica mucho más que un cambio de palabras; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; la interpretación *conforme* que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona*; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por otra parte, se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

La inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación, debe entenderse como un elemento clave para prevenir su violación y es una encomienda directa para los organismos protectores de derechos humanos en el país, como lo es esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una reforma de tal envergadura genera la necesidad de contar con materiales de estudio para su mejor comprensión a fin de responder a las nuevas realidades, necesidades y problemáticas que aquejan a la sociedad mexicana

y que merecen nuestra atención. Su complejidad amerita reflexiones en diversas temáticas, desde distintos enfoques y especialidades. Es por ello que resulta indispensable el permanente estudio y análisis de los derechos humanos.

La presente “Colección de textos sobre derechos humanos” es un espacio de estudios académicos que analiza diferentes contenidos relacionados con los derechos humanos que pueden contribuir a su conocimiento, debiendo la población en general estar atenta y cercana a los cambios legislativos, a las medidas administrativas que se realizan y al desarrollo jurisprudencial que se va produciendo, con la pretensión de generar una constante sinergia entre la teoría y la praxis nacional.

Entre los temas abordados hasta el momento destacan los estudios teóricos que permiten una introducción y mejor comprensión sobre el origen y la evolución histórica de los derechos humanos, así como el debate contemporáneo de los mismos. Asimismo, otros son de primordial estudio para el acercamiento a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, los grupos en situación de vulnerabilidad y de los pueblos y comunidades indígenas. También la colección se integra con artículos que abordan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las modificaciones incorporadas en 2011, temáticas que han sido objeto de otras *Colecciones* de esta Comisión Nacional.* Por otro lado, se pueden identificar algunos estudios que versan sobre tópicos cuyo debate nacional sigue vigente, generándose normatividad al respecto, como las reformas en materia penal, la presunción de inocencia, la prohibición de tortura y de desaparición forzada de personas y los derechos de las víctimas de los delitos.

* Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos y Colección sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La presente serie se integra con los siguientes títulos: 1) *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*; 2) *Aproximaciones teóricas al debate contemporáneo de los derechos humanos*; 3) *La evolución histórica de los derechos humanos en México*; 4) *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*; 5) *Derecho Internacional Humanitario*; 6) *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*; 7) *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*; 8) *Panorama general de los DESCA en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*; 9) *La desaparición forzada de personas*; 10) *La prevención y la sanción de la tortura*; 11) *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*; 12) *Aspectos culturales de la discriminación a la luz de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos*; 13) *Libertad de expresión y acceso a la información*; 14) *Presunción de inocencia*; 15) *Algunas resoluciones relevantes del Poder Judicial en materia de derechos humanos*; 16) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*; 17) *Grupos en situación de vulnerabilidad*; 18) *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción*; 19) *Derechos humanos de los pueblos indígenas: el debate colonial y las Leyes de Indias de 1681*; 20) *Agua y derechos humanos*; 21) *Cultura de la legalidad y derechos humanos*; 22) *De la cultura de la legalidad a la cultura de los derechos humanos*; 23) *Diálogo jurisprudencial y protección de los derechos humanos*; 24) *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*; 25) *El derecho humano al voto*; 26) *La identificación y la trata de personas, un par de problemas que enfrentan las personas que migran*; 27) *La justiciabilidad del derecho al agua en México*; 28) *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*; 29) *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*; 30) *Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexi-*

cano; 31) *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*; 32) *Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México*; 33) *Proteccionismo, derechos humanos y seguridad social de los adultos mayores. Hacia una mejor calidad de vida*; 34) *Una mirada a los derechos de las niñas y los niños: su resignificación*, y 35) *Violaciones a los derechos humanos del imputado en la etapa de investigación*.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas— pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su cumplimiento.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos*

I. INTRODUCCIÓN

El enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo ha cobrado auge en la región en los últimos años. Esta perspectiva considera los derechos humanos como un marco regulador aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo.¹

Uno de los elementos fundamentales del enfoque de derechos es la participación. El derecho a participar es un derecho que está entrelazado con los principios democráticos fundamentales. En consecuencia, las políticas públicas deben ser elaboradas e implementadas con base en una amplia participación y consulta de las poblaciones y actores sociales afectados por proyectos de desarrollo.

En el contexto de la Reforma Constitucional en Derechos Humanos de 2011, esta perspectiva adquiere mayor relevancia para el Estado mexicano, ya que los tratados internacionales en esta materia quedaron incorporados a la Carta Magna y su mandató el cumplimiento de las obligaciones de “promover, respetar, proteger y garantizar” a todas las autoridades. Por tanto, las normativas y políticas que se diseñen e implementen en el ámbito del desarrollo deberán integrar los estándares de derechos humanos.

Paralelamente a este enfoque, durante las últimas décadas las normas y los estándares en el marco de la gobernanza o de *derecho blando* han proliferado. Este marco surge como una de las respuestas a los problemas regulatorios de la globalización y se basa en la colaboración entre actores no estatales como empresas, comunidades, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil.²

¹ Víctor Abramovich, “Una aproximación al enfoque de derechos en las políticas de desarrollo”, *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]*. Chile, Núm. 88, abril 2006, pp. 35-50.

² Cf. Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez, “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contra hegemónica”, en Boaventura de Sousa San-

Las reglas y los estándares en el marco de la gobernanza regulan el flujo de financiamiento internacional, ya sea que provenga de instituciones financieras internacionales, bancos de desarrollo o agencias de desarrollo. Esto significa que al momento de que alguna de estas instituciones brinde financiamiento, ya sea al sector público [el Estado] o al sector privado, éstos tienen que cumplir con lo establecido por el marco correspondiente. Este marco rige el quehacer del sector privado de una manera distinta a la regulación estatal desde arriba. Si bien, estas reglas no son vinculantes, rigen el flujo de financiamiento, por lo que tienen un peso importante. En este sentido, resulta importante considerarlas al momento de analizar el derecho a la participación y a la consulta en proyectos y procesos en el ámbito de desarrollo.

Esta diversidad en la regulación ha generado, por un lado, desconocimiento respecto a cuáles son los marcos normativos existentes en materia de participación y consulta; y por otro lado, confusión respecto a los alcances y las obligaciones y responsabilidades que éstos establecen.

El presente trabajo tiene como principal objetivo presentar los principales estándares sobre participación y consulta tanto en el marco de derechos humanos, como en el de gobernanza. A lo largo de los apartados se describen y examinan los distintos marcos y en los Anexos se presentan los artículos a los que hacemos referencia, para que puedan ser consultados con más detalle.

El énfasis del trabajo se coloca en el marco de derechos humanos, en tanto éste genera obligaciones jurídicas para los Estados y porque son normas que emanan de la legitimidad de la comunidad internacional o de la soberanía popular. Asimismo, se hace especial énfasis en los pueblos indígenas, ya que éstos son grupos particularmente afectados

tos y César Rodríguez, coords., *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. España, Anthropos Editorial, 2007, pp. 7-28.

por proyectos en nombre del desarrollo y que se encuentran en una situación de discriminación estructural.

La primera parte del trabajo presenta y analiza el marco de derechos humanos vigente en materia de participación y consulta. La segunda parte muestra dos casos de consulta en México, el de la Tribu Yaqui y el de Juchitán, a partir del marco previamente analizado. La tercera sección examina las normas presentes en el marco de la gobernanza con relación a estos dos derechos. La cuarta parte presenta dos casos en México en los cuales se han utilizado los marcos de gobernanza para garantizar los derechos de participación y consulta. Finalmente, la última parte consiste en algunas reflexiones que se desprenden de este estudio, el cual muestra que a pesar de la robusta normativa existente, persiste el desafío de garantizar, proteger, respetar y promover estos derechos, al momento de que se realizan proyectos en nombre del desarrollo en el país.

II. LOS ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS SOBRE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA

1. El punto de partida. El mandato internacional

El derecho internacional de los derechos humanos es la fuente más autorizada a la hora de establecer el contenido fundamental de los derechos y el conjunto de obligaciones que los Estados deben acatar de cara al cumplimiento de los mismos. Por tanto, es un referente obligado para el diseño, aplicación y evaluación las políticas públicas, así como para la salvaguarda de los derechos por los órganos encargados de su protección. También, constituye una herramienta primordial para respaldar las reivindicaciones sociales de los pueblos, las comunidades y de la sociedad civil.

Instrumentos de diversa naturaleza y alcance integran este marco, que incorpora desde tratados y convenios, declaraciones, observaciones generales, directrices e informes especiales. En el caso particular del derecho a la participación y a la consulta existen importantes estándares que han ido delimitando su contenido, que conforman un *corpus* normativo que los actores involucrados en los proyectos de desarrollo no deben pasar por alto si pretenden ser respetuosos de los derechos humanos.

A. Estándares del derecho a la participación

El derecho que gozamos las personas y los grupos sociales de intervenir en el quehacer público constituye un presupuesto básico de cualquier sociedad que pretenda asumirse como democrática. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, reconoce el derecho de todos los ciudadanos de “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.³ Esta redacción es idéntica a la contemplada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

Debe tenerse en cuenta que este supuesto no se limita a la democracia representativa por vía de los partidos políticos, sino que permite la participación directa de la ciudadanía en el ámbito público y, en consecuencia, en las políticas de desarrollo.

a) Participación directa

En este orden, la Observación General 25 [OG.25] del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la “participación en los asuntos públicos”, ha precisado que:

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inciso a), disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, fecha de consulta: 3 de febrero de 2015.

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23.1, inciso a), disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>, fecha de consulta: 3 de febrero de 2015.

Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad. [...] también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación debe respaldarse garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.⁵

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha indicado que la participación política puede incluir “el influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”. El derecho a “participar activamente en la dirección de los asuntos públicos de forma directa” puede realizarse mediante “referendos, plebiscitos o consultas”.⁶

De tal suerte, las poblaciones impactadas por obras de inversión e infraestructura deben tomar conciencia que para hacer señalamientos e influir sobre el curso de las mismas, no tienen que delegar su voluntad en sus representantes políticos sino que lo pueden ejercer a través de asambleas comunitarias u otros mecanismos de participación directa vinculados con estos proyectos.

b) *Participación efectiva*

La CIDH también ha enfatizado que los derechos políticos del Artículo 23 de la Convención Americana no deben ver-

⁵ Observación General núm. 25. Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996) párrs. 6 y 8, disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/Sgencom25.html>, fecha de consulta: 3 de marzo de 2015.

⁶ CIDH, “El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas”, 2011, párr. 25, p. 10, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MUJERES%20PARTICIPACION%20POLITICA.pdf>, fecha de consulta: 5 de marzo de 2015.

se sólo como “derechos” sino como “oportunidades”. Ello implica que “toda persona que formalmente sea titular de estos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos”. Por lo que resulta indispensable que “el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.⁷

B. Estándares sobre derecho a la participación y a la consulta previa de los pueblos indígenas

Unos de los ámbitos donde ha tenido mayor desarrollo el derecho internacional de los derechos humanos es el relativo a pueblos indígenas, especialmente, en lo concerniente a los temas de participación y consulta. El *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*⁸ es el instrumento que recoge el núcleo esencial de los derechos de los pueblos. Por su carácter de *tratado* genera mayor obligatoriedad para los Estados.

Otro de gran relevancia es la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (DNUDPI), ya que incorpora los criterios más avanzados a nivel internacional en esta materia. Aun cuando no tiene carácter vinculante, constituye un referente normativo importante que debe contemplarse en las políticas y proyectos de desarrollo.⁹

Son múltiples las formas de participación que recogen los citados instrumentos. Destacan sobre todo aquellas que se ejercen en el marco de sus propias instituciones, como

⁷ *Ibid.*, párr. 23, p. 9.

⁸ Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100910.pdf, fecha de consulta: 4 de marzo de 2015.

⁹ En particular el artículo 42 exhorta a los Estados a promover el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración y a velar por su eficacia, disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

parte de su derecho a la libre determinación y a la autonomía, con un especial énfasis en la consulta previa.

a) Derecho a sus propias instituciones, a la libre determinación y a la autonomía

El Convenio 169 de la OIT reconoce que los pueblos tienen “el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias” siempre que sean compatible con las leyes y los derechos humanos.¹⁰ La DNUDPI tiene mayor alcance al reconocer expresamente en varios de sus artículos los derechos a la libre determinación y a la autonomía.¹¹ Es bajo este paraguas que pueden gozar del derecho a disponer sobre sus territorios y recursos naturales y también de ser consultados por los gobiernos.

b) Derecho a participar en el desarrollo

Otra dimensión de la participación es la relacionada con la intervención de los pueblos en el desarrollo. En este orden, tanto el Convenio 169 como la DNUDPI contemplan el derecho de éstos a “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo”, así como a “participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo susceptibles de afectarles directamente”.¹²

Por otra parte, derivado de los derechos que gozan sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, los pueblos deben “participar en la utilización, administración y conservación de sus recursos naturales”. Así como en los proce-

¹⁰ *Ibid.*, artículo 8.2.

¹¹ Artículos 3, 4, 5 y 33.2.

¹² Artículo 7.1, Convenio 169 de la OIT. Regulación similar en los artículos 20 y 23 de la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas.

sos de reconocimiento y adjudicación vinculados con sus tierras, territorios y recursos.¹³

c) Obligaciones de los gobiernos

Para el goce efectivo de los derechos no basta únicamente con su reconocimiento sino es esencial que se fijen obligaciones. En el campo que nos ocupa se han establecido una serie de compromisos que las autoridades responsables de diseñar y aplicar medidas de desarrollo deben tener presentes.

El citado Convenio 169 indica que se debe asegurar la participación de los pueblos en cualquier medida dirigida a la protección de sus derechos. Asimismo, “no debe ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos” cualquiera de las medidas que se adopten para salvaguardar sus instituciones, bienes, su trabajo, cultura y su medio ambiente.¹⁴

Los gobiernos también deben “establecer los medios a través de los cuales los pueblos [...] pueden participar libremente [...] en instituciones electivas y organismos administrativos [...] responsables de políticas y programas que les conciernan”. Además deben proveer los medios “para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y [...] proporcionar los recursos necesarios para este fin”.¹⁵

*d) Derecho a la consulta previa
y al consentimiento libre e informado*

Sin temor a equivocarnos, el derecho a la consulta previa constituye una de las materias ampliamente reguladas por el derecho internacional y, al mismo tiempo, de las que más

¹³ Artículo 15.1 del Convenio y artículo 27 de la Declaración.

¹⁴ Artículos 2.1.2 y 4.1.2.

¹⁵ Artículo 6.1, incisos b y c.

controversia genera por los grandes intereses puestos en disputa.

Por un lado, los pueblos exigen que se conciba estrechamente vinculado con su derecho a la autodeterminación y al territorio y con fuerza vinculante. Del otro, los gobiernos lo buscan reducir a un procedimiento donde ellos puedan tener el control de las principales decisiones. Mientras las empresas, buscan acelerar estos procesos para que no peligren sus inversiones e impiden a toda costa un posible veto de sus proyectos; de ahí que en pocas ocasiones terminan supliendo el rol de las autoridades o comprando voluntades en las comunidades.

Por su parte, las agencias de desarrollo también cuentan con su propia regulación en el tema pero se caracterizan por ser más laxa, como se podrá ver en el análisis referido al marco de gobernanza.

Esta complejidad regulatoria, pero también política del derecho a la consulta, hace necesario tener una comprensión precisa de su contenido y de las obligaciones que deben cumplir los estados. Junto al Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI se suman otros estándares relevantes desarrollados por comités y relatorías especiales de Naciones Unidas, así como por la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Fundamento del derecho a la consulta previa

Por la naturaleza compleja del derecho a la consulta uno de los errores en que se incurre es considerarlo como un derecho autónomo, desligado de otros derechos fundamentales de los pueblos, y en el peor de los casos, como un simple procedimiento.

Esta postura es contraria al mandato internacional, que concibe la obligación de consultar de los gobiernos derivada del derecho de los pueblos a la libre determinación, a la propiedad ancestral sobre sus territorios y como garantía para

la preservación de su identidad cultural. En uno de los Informes sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades fundamentales de los Indígenas, el anterior Relator Especial, James Anaya, es muy esclarecedor al respecto, al advertir que:

Este deber es un corolario de un gran número de derechos humanos aceptados universalmente, entre ellos el derecho a la integridad cultural, el derecho a la igualdad y el derecho a la propiedad [...]. *De manera más fundamental, ese deber deriva del derecho primordial de los pueblos indígenas a la libre determinación [...]. Esta afirmación responde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de todo el mundo de determinar su propio destino en condiciones de igualdad y de participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones que los afecten. El derecho a la libre determinación es un derecho fundamental, sin el cual no pueden ejercerse plenamente los derechos humanos de los pueblos indígenas, tanto los colectivos como los individuales (énfasis añadido).*¹⁶

En esta misma línea, la CIDH ha señalado lo siguiente:

“El derecho a la consulta, y el deber estatal correlativo, se vinculan con múltiples derechos humanos, y en particular se conectan con el derecho a la participación consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana [...]” (énfasis añadido).¹⁷

“Además [...] el derecho a ser consultado es fundamental para el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indí-

¹⁶ James Anaya, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas*, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párr. 41, disponible en: http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_institucional/El_deber_de_consulta.pdf, fecha de consulta: 5 de marzo de 2015.

¹⁷ CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, 2009, párr. 274, disponible en: <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>, fecha de consulta: 6 de marzo de 2015.

genas y tribales sobre las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente” (énfasis añadido).¹⁸

Por otra parte, “el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las decisiones que puedan afectarlos, se relaciona directamente con el derecho a la identidad cultural, en la medida en que la cultura puede resultar afectada por tales decisiones [...]” (énfasis añadido).

En este orden cuando los gobiernos no cumplen con su responsabilidad de consultar no violan solo un procedimiento, sino un conjunto de derechos fundamentales de los pueblos vinculados con su propia existencia.

Casos en los que el gobierno debe consultar

El Convenio 169 de la OIT, de forma general prevé que los gobiernos tienen la obligación de “consultar a los pueblos 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”.¹⁹ Luego contempla modalidades más específicas, que se deben tener muy en consideración para los proyectos de desarrollo. Por ejemplo, en casos de “prospección o explotación” de los recursos del subsuelo, aun siendo éstos propiedad del Estado.²⁰ O siempre que se considere la posibilidad de los pueblos de disponer de sus tierras.²¹

En este tenor, la CIDH ha resaltado la obligación de los Estados “de consultar a los pueblos indígenas y garantizar su participación en las decisiones relativas a cualquier medida que afecte sus territorios, tomando en consideración la

¹⁸ *Ibid.*, párr. 275.

¹⁹ Artículo 6.1, inciso a.

²⁰ Artículo 15.2.

²¹ Artículo 17.2.

especial relación entre los pueblos indígenas y tribales, y la tierra y los recursos naturales”.²²

La explotación de los recursos naturales en territorios indígenas sin la consulta y consentimiento de los pueblos indígenas afectados viola su derecho a la propiedad y su derecho a participar en el gobierno.²³

Estos supuestos, son aplicables al otorgamiento de títulos de concesión u otros permisos de exploración y explotación de recursos naturales comprendidos en los territorios de comunidades indígenas. Por lo que las instancias gubernamentales deben realizar consultas apropiadas, previo al otorgamiento de dichos permisos con las poblaciones potencialmente afectadas.

Parámetros y finalidad de la consulta

El Convenio 169 de la OIT parte del principio que los gobiernos deben consultar a los pueblos “*mediante procedimientos apropiados y [...] a través de sus instituciones representativas*”²⁴ y que los procesos “*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*” (énfasis añadido).²⁵

A partir de estos principios, diversas fuentes autorizadas han desarrollado los parámetros esenciales que nutren este derecho. Es fundamental que las dependencias gubernamentales cumplan con estos criterios, pues como ha expresado la Comisión de Expertos de la OIT “las consultas pro

²² CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, op. cit., párr. 273, p. 108.

²³ *Ibid.*, párr. 289, pp. 113 y 114.

²⁴ Artículo 6.1, inciso a.

²⁵ Artículo 6.2.

forma o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio”.²⁶

La buena fe

La buena fe implica que la consulta se debe llevar a cabo “con el objetivo de establecer un diálogo genuino que permita encontrar una solución a las problemáticas planteadas por las comunidades. Construir una relación de respeto y reconocimiento mutuos que permita llegar a acuerdos comunes”.²⁷

Procedimientos apropiados

Realizar la consulta por medio de procedimientos apropiados significa, que los gobiernos “deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos puedan llevar a cabo sus procedimientos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales”.²⁸

Instituciones representativas

Son los pueblos y las comunidades los sujetos que deben ser consultados, por medio de “instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas”.²⁹ La CIDH ha precisado que “la representación de los pue-

²⁶ CEACR, Observación 2010/81, CEACR-2010-O-S20-GEN-Sp.doc/v.3, p. 11, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/meetingdocument/wcms_305844.pdf, fecha de consulta: 6 de marzo de 2015.

²⁷ Informe del Comité Tripartito [caso Shuar], Doc. GB.282/14/2, párr. 41, en Rodrigo Gutiérrez, *Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México. Un primer acercamiento*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf>, fecha de consulta: 5 de marzo de 2015.

²⁸ Informe Comité Tripartito, Caso UWAS Doc. GB/282/14/3], párr. 74, *ibid.*, p. 543.

²⁹ Informe Comité Tripartito, Caso Shuar Doc. GB/282/14/3, párr. 44, *ibid.*, p. 544.

blos debe ser definida de conformidad con sus propias tradiciones”.³⁰

Llegar a un acuerdo o al consentimiento

Que la finalidad de las consultas sea llegar a un acuerdo o a un consentimiento, no conlleva necesariamente que se “logre un consenso en las comunidades, sino más bien que estas tengan la oportunidad de participar libremente en la formulación, evaluación de políticas y programas que les afecten”.³¹ En este sentido, la Comisión de Expertos de la OIT, aclara que no debe verse dicha finalidad como un resultado, sino como un “objetivo” de las consultas.³²

Previa

Uno de los parámetros que más suele vulnerarse por los gobiernos es el carácter previo de la consulta, ya que la mayoría de las ocasiones en que deciden llevar a cabo estos procesos ya han autorizado permisos e incluso construido las obras.

Este requisito conlleva que la consulta debe ser previa a cualquier acto que sea susceptible de afectar a los pueblos. Los expertos han expresado que las comunidades deben participar “lo antes posible del proceso, incluso en la realización de impacto ambiental”.³³

³⁰ CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, *op. cit.*, párr. 306, p. 119. El argumento lo retoma de la Corte Interamericana en el caso del pueblo de Saramaka, donde estableció “que es el pueblo de Saramaka, y no el Estado, quien debe decidir sobre quién o quienes lo representarán”.

³¹ Informe del Comité Tripartito [caso Shuar], Doc. GB.282/14/2, párr. 41, *ibid.*, p. 546.

³² CEACR, Observación 2010/81, CEACR-2010-O-S20-GEN-Sp.doc/v.3, *op. cit.*, p. 5.

³³ Informe del Comité Tripartito [caso Shuar], Doc. GB.282/14/2, *op. cit.*, párr. 38, p. 550.

La CIDH ha señalado que la consulta para ser previa, “debe llevarse a cabo durante la fase exploratoria o de planificación del proyecto, plan o medida correspondiente, con suficiente antelación al comienzo de sus actividades de ejecución. Los procedimientos [...] se deben desarrollar “antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas”.³⁴

Informada

Una consulta informada no puede reducirse a la mera entrega de información. En tal sentido, se requiere que el Estado acepte y brinde información que por lo menos abarque los siguientes aspectos:³⁵

- a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto.
- b. La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad.
- c. Los lugares de las zonas que se verán afectados.
- d. Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluido los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa.
- e. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, ins-

³⁴ CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, *op. cit.*, párr. 302, p. 118.

³⁵ *Vid.* OIT, CEACR: Observación Individual sobre el Convenio Núm. 169, pueblos indígenas y tribales, 1989 Bolivia, 2005; foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, 17 de febrero de 2005; James Anaya, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, el 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrs. 21 y 23.

tuciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas).

- f. Procedimientos que pueda entrañar el proyecto.

Libre

Otro requisito fundamental es asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de la consulta. Ello implica que éstas deban llevarse a cabo “sin coerción, intimidación ni manipulación”.³⁶

La realidad en nuestra región, sin embargo, contrasta con este mandato, debido a los numerosos grupos indígenas que por manifestar su libre oposición a los megaproyectos incluso en contextos de consulta terminan siendo amenazados y criminalizados por el Estado y las mismas empresas.

La responsabilidad recae en el Estado

Un último punto que no debe obviarse es que la consulta es obligación de los Estados, por tanto, no puede delegarla en ningún particular. La CIDH ha sido bien explícita en este aspecto, al indicar que:

La realización de los procesos de consulta es una responsabilidad del Estado, y no de otras partes, tales como la empresa que busca obtener la concesión o el contrato de inversión. En muchos de los países que forman parte del sistema interamericano, se ha transferido la responsabilidad estatal de desarrollar la consulta previa a empresas privadas, generando una privatización de facto de la responsabilidad del Estado.³⁷

³⁶ Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas*, E/C.19/2005/3, disponible en: <http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgte-03/information/absgte-03-inf-03-es.pdf>, fecha de consulta: 5 de marzo de 2015.

³⁷ CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, *op. cit.*, párr. 291, p. 114.

La obligación de obtener el consentimiento libre e informado

Uno de los temas más discutidos cuando abordamos el derecho a la consulta es el del consentimiento. La regulación ambigua del artículo 6.2 del Convenio 169 de la OIT ha dado pie a esta polémica, que en parte ha sido aclarada por la Comisión de Expertos de la OIT.³⁸

La problemática más que técnica es política, debido a que del alcance que se le otorgue al consentimiento dependerá la efectividad del derecho a la Consulta o, en otras palabras, la posibilidad de que la decisión de los pueblos tenga un carácter vinculante para los gobiernos. En este sentido, tanto Estados como actores empresariales han buscado restarle fuerza a la consulta tratando de debilitar el estándar del consentimiento, sea por vía de la regulación nacional o haciendo una interpretación restrictiva a la hora de implementar la consulta.

Por otra parte, los estándares internacionales difieren en cuanto a sus alcances. De un lado el Convenio 169 y las observaciones de su Comisión de Expertos de la OIT han tratado de acotar más el requisito de obligatoriedad del consentimiento. Mientras la DNUDPI, los informes de relatores especiales y, en especial, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han ampliado la exigencia del consentimiento a más supuestos. Pero veámoslo más en detalle.

El multicitado Convenio 169, en principio concibe el consentimiento como uno de los posibles objetivos de la consulta, pero más en el sentido de una aspiración o finalidad

³⁸ La ambigüedad no está motivada por una deficiencia técnica de los expertos que redactaron la letra del Convenio, sino a la fuerte oposición de los estados de explicitar su obligación de obtener el consentimiento de las comunidades frente a las políticas y proyectos de desarrollo; factor que podría dar lugar a un posible veto del actuar del ejecutivo y de las inversiones de las empresas. *Vid.* CEACR, Observación 2010/81, CEACR-2010-O-S20-GEN-Sp.doc/v.3, *op. cit.*, pp. 4-6.

que de un resultado requerido.³⁹ El único supuesto donde sí lo contempla como obligación es en el caso excepcional del traslado o la reubicación de los pueblos:

“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*” (énfasis añadido).⁴⁰

La DNUDPI, en cambio, desarrolla aún más la cuestión del *consentimiento*. En primer lugar, explicita que toda consulta a los pueblos tiene como fin “obtener su consentimiento previo, libre e informado”,⁴¹ lo cual aplica, de forma específica, a cualquier “proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos”.⁴²

Además, exige la aplicación obligada de éste requisito para dos supuestos, tanto el posible desplazamiento o traslado de las comunidades de sus asentamientos,⁴³ como en casos de almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en sus tierras y territorios.⁴⁴ Asimismo, contempla un derecho a la reparación y medidas de restitución efectivas cuando se prive a los pueblos de sus bienes culturales o se ocupen sus tierras y recursos sin haber contado con su “consentimiento libre, previo e informado”.⁴⁵

³⁹ Recordemos que el artículo 6.2 establece que “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 consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Para una interpretación correcta del alcance de este precepto. *Vid.* CEACR, observación 2010/81, CEACR-2010-O-S20-GEN-Sp.doc/v.3, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁰ Artículo 16.2 *Vid* también la precisión de la Comisión de Expertos en CEACR-2010-O-S20-GEN-Sp.doc/v.3, *op. cit.*, p. 6: “Sólo el artículo 16 relativo al traslado, la reubicación y el derecho a regresar a sus tierras tradicionales contiene una referencia expresa a una formulación muy precisa del consentimiento”.

⁴¹ Artículo 19.2.

⁴² Artículo 32.2.

⁴³ Artículo 10.

⁴⁴ Artículo 29.2.

⁴⁵ Artículos 11.2 y 28.2.

*La obligación de consentimiento
en casos de proyectos a gran escala*

Uno de los estándares más avanzados en cuanto a la obligación de obtener el consentimiento, es el de la CIDH a raíz de la sentencia del pueblo *Saramaka vs. Surinam*. El apartado lo denominó como el “Derecho a ser consultado y, en su caso, la obligación de obtener consentimiento”,⁴⁶ ahí refiere:

La Corte considera que, cuando se trate de *planes de desarrollo o de inversión a gran escala* que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones (énfasis añadido)

Ahora bien, a partir del estándar sentado por la CIDH, resulta necesario contar con una definición autorizada sobre qué debe entenderse por “planes o proyectos de desarrollo a gran escala”, su naturaleza y los impactos que ocasionan en derechos humanos.

Para llenar esa laguna, no precisada en la sentencia de Saramaka, acudimos al criterio del primer Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen. En uno de sus informes lo define de la siguiente manera:

Por “gran proyecto de desarrollo” se entiende un proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes *cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad*

⁴⁶ CIDH. Caso del Pueblo *Saramaka vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C Núm. 172, apartado E.2.a, párr. 134. *Vid.* también párrs. 136 y 137.

sobre la misma, la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo, la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, refinerías, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares [...]” (énfasis añadido).⁴⁷

En otra parte del citado informe señala:

[...] las principales repercusiones de estos proyectos en los derechos humanos de los pueblos indígenas están relacionados con la pérdida de la tierra y los territorios tradicionales, el desalojo, la migración y el reasentamiento, el agotamiento de los recursos necesarios para la supervivencia física y cultural, la destrucción y contaminación del medio ambiente tradicional, la desorganización social y comunitaria, los efectos negativos a largo plazo en la salud y la nutrición así como, en algunos casos, el hostigamiento y la violencia (énfasis añadido).⁴⁸

Tomando como base estas consideraciones, enfatizó en sus conclusiones y recomendaciones, que: *“En relación con los grandes proyectos de desarrollo, el consentimiento libre, previo e informado es esencial para los derechos humanos de los pueblos indígenas”⁴⁹* (énfasis añadido).

En otro informe más reciente, el anterior Relator Especial James Anaya, orienta sobre el deber de los Gobiernos de obtener el consentimiento en el caso de actividades extractivas.

⁴⁷ Rodolfo Stavenhagen, *Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, E/CN.4/2003/90, párr. 6, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4359.pdf?view=1>, fecha de consulta: 10 de abril de 2015.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 2.

⁴⁹ *Ibid.*, párr. 66.

De la Declaración y de otras fuentes internacionales de autoridad, junto con algunas consideraciones prácticas, se deriva *la regla general de que no se deben realizar actividades extractivas dentro de los territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado*⁵⁰ (énfasis añadido).

En resumen, de los parámetros fijados por la CIDH y por los relatores especiales de pueblos indígenas puede concluirse firmemente, que como resultado de las graves consecuencias que ocasionan los planes y proyectos de inversión gran escala en los derechos de las comunidades, los gobiernos, en especial aquellos que están sometidos a la competencia de la CIDH, no sólo tienen la obligación de consultar a los pueblos sino también de obtener su consentimiento libre e informado. Por tanto deben respetar la decisión de éstos con relación a estos proyectos y abstenerse de impulsarlos en contra de su voluntad.

Cumplir con el mandato que exijan los pueblos no solo es garantía de su derecho a la consulta previa y al consentimiento libre e informado, sino sobre todo del ejercicio de su autodeterminación y del derecho que tienen para definir sus prioridades de desarrollo en los territorios que han habitado ancestralmente.

C. La responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos

En 2011 el Consejo de Derechos Humanos adoptó por consenso los principios rectores sobre empresas y derechos hu-

⁵⁰ James Anaya, *Las Industrias Extractivas y los pueblos indígenas*, A/HRC/24/41, párr. 27, disponible en: <http://unsr.jamesanaya.org/esp/annual-reports/informe-del-2013-al-consejo-de-derechos-humanos-estudio-sobre-las-industrias-extractivas-y-los-pueblos-indigenas>, fecha de consulta: 15 de abril de 2015.

manos de la Organización de las Naciones Unidas.⁵¹ Estos principios establecen una agenda para la acción de Estados, empresas y otros actores interesados.

Por un lado, los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o jurisdicción por terceros, incluidas las empresas (Principio 1). Asimismo, los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de derechos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control (Principio 4), y deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de derechos humanos cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados o empresas (Principio 9). Además, en caso de que se produzcan abusos por las empresas, los Estados deben garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas, que los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces (Principio 25).

Por su parte, las empresas deben respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos y el marco legal del país donde lleva a cabo sus actividades (Principios 11, 23), lo cual exige que sus propias actividades eviten consecuencias negativas sobre los derechos (Principio 13). Para cumplir con esta responsabilidad deben contar con políticas y procedimientos apropiados y un proceso de diligencia debida dirigido a prevenir, mitigar y rendir cuentas en este ámbito; así como con medidas de reparación ante posibles daños (Principio 15).

Respecto al derecho a la información y a la participación, las empresas deben estar preparadas para comunicar las consecuencias de sus actividades con los grupos afectados, y deben informarles las medidas que tomarán al res-

⁵¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf, fecha de consulta: 18 de julio de 2015.

pecto. Las comunicaciones deben ser accesibles y frecuentes, deben aportar suficiente información (Principio 21). De igual manera, las empresas deben garantizar la disponibilidad de mecanismos de reclamación eficaces (Principio 30).

Si bien este instrumento busca sujetar el actuar de las empresas con las normas y principios de derechos humanos, no las obliga jurídicamente. Este ha sido uno de los puntos más criticados, razón por la cual algunos Estados y organizaciones civiles han comenzado un proceso ante Naciones Unidas para contar con un tratado vinculante en la materia.⁵²

2. Avances y retrocesos del marco nacional

A. La participación y la consulta en la Constitución mexicana

A raíz de la reforma al Artículo 1o. constitucional, el catálogo de derechos de las personas se amplió a todos aquellos reconocidos en tratados de derechos humanos ratificados por el Estado mexicano. Por tanto, todos aquellos instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la participación y a la consulta previa gozan hoy de rango constitucional.

Otro aspecto clave que establece dicho artículo son las obligaciones de “todas las autoridades [...] de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”. Así como de “prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones” contra estos derechos. A partir de este supuesto, se fortalece la exigencia de los distintos grupos sociales para promover acciones jurídicas (jurisdiccionales o no jurisdic-

⁵² Para un estudio más detallado sobre el tema y los debates sobre el Tratado vinculante, *Vid.* Fundación para el Debido Proceso, *Revista Aportes, Derechos Humanos y Empresas* núm. 20, agosto de 2015, http://www.dplf.org/sites/default/files/aportes2020_web_final_0.pdf

cionales) frente a la posible vulneración de sus derechos a la participación y a la consulta.

a) *El derecho a la participación*

El marco constitucional regula diversas formas del derecho a la participación política. Además del derecho a votar y ser votado, los ciudadanos gozan del derecho de “asociarse” [...] libremente para tomar parte [...] en los asuntos políticos del país; de “iniciar leyes”, y de “votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional”.⁵³

Además se establece que el Estado organizará un sistema de planeación del desarrollo nacional que será “democrático y deliberativo”. A través de mecanismos de participación se “recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo”.⁵⁴

b) *Participación y consulta de los pueblos indígenas*

Con relación a las vías de participación reconocidas a los pueblos y comunidades indígenas se reconocen aquellas vinculadas con el ejercicio del derecho a la libre determinación y a la autonomía, en particular:

[...] decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; “conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras” y “acceder [...] a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas [...], así como [...], al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades” [...].⁵⁵

⁵³ Artículo 35, fracciones I, II, VII y VIII, núm. 5.

⁵⁴ Artículo 26, apartado A.

⁵⁵ Artículo 2, apartado A, fracciones I, V y VI.

Si bien tuvo su significado el reconocimiento del derecho a la libre determinación y la autonomía que no aparece en el Convenio 169 de la OIT lamentablemente, quedó supeitado a las constituciones y leyes de las entidades federativas “las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.⁵⁶

Esta facultad otorgada a las entidades “acota todos los derechos que se venían reconociendo en las anteriores disposiciones y las despoja de todo carácter de garantías constitucionales al hacerlas depender de lo que las constituciones y leyes estatales dispongan”.⁵⁷ Además la idea de concebir a los pueblos como “entidades de interés público” limita la capacidad jurídica de los pueblos como plenos sujetos de derechos.

Por otra parte, el cuerpo constitucional establece un conjunto de obligaciones al Estado para “garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas [...], las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente [...]”.⁵⁸ Entre éstas podemos destacar:

[...] el impulso al desarrollo regional de las zonas indígenas [...], con la participación de las comunidades; [...] ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos; el apoyo a [...] las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades; la consulta a los pueblos [...] en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, y de los estatales y municipales.⁵⁹

⁵⁶ Artículo 2, apartado A, último párrafo.

⁵⁷ Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*, CEDRESSA, Cámara de Diputados, México, 2009, p. 72.

⁵⁸ Artículo 2, apartado B.

⁵⁹ *Ibid.*, fracciones I, IV, VII y IX.

Nótese que el derecho a la consulta está limitado sólo a la elaboración del Plan Nacional, sin embargo, el Convenio 169 de la OIT al ser parte del derecho interno y gozar de jerarquía constitucional hace que esta restricción quede subsanada.

Como han señalado algunos autores, la incorporación del Artículo 2o. constitucional no resolvió las demandas centrales de los pueblos indígenas del país, motivadas por el levantamiento zapatista, ya que no atienden las causas que le dieron origen.⁶⁰ Mucho menos ha resultado en una participación verdadera de los pueblos en las políticas y proyectos de desarrollo que les afectan.

B. La Reforma Energética y la lesión a los derechos

a) Una reforma aprobada sin consulta y sin participación ciudadana⁶¹

La Reforma Energética aprobada en 2014 pasó por encima de los derechos humanos desde su aprobación, en su contenido y en las primeras fases de su implementación. Entre los derechos que han sido gravemente afectados se encuentran la participación y la consulta previa.

En primer lugar, la posibilidad de abrir un proceso participativo amplio se desvaneció cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) impidió someter a “consulta

⁶⁰ López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México, op. cit.*, p. 79. *Vid.* también Mariana Mora y Edmundo del Pozo, *Los acuerdos de San Andrés: asignatura pendiente del Estado mexicano*, Revista Sin Embargo, febrero de 2014, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/opinion/17-02-2014/21668>.

⁶¹ Este apartado retomó varios de los elementos del Documento de la Audiencia ante la CIDH “Reforma Energética y Derechos Económicos Sociales y Culturales”, promovida por las organizaciones Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A. C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A. C., Greenpeace México, DECA Equipo Pueblo, A. C. Alianza Mexicana contra el *Fracking*, Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20 de marzo de 2015; *vid.*, https://www.youtube.com/watch?v=t7e_b29Lc6o

popular” la reforma constitucional en materia energética.⁶² Esta figura es aplicable a temas de “trascendencia nacional”.⁶³ Sin embargo, el máximo tribunal empleó la cláusula de impedimento que prevé la Constitución, alegando que la Reforma trata de un tema de “ingresos del Estado”, razón por la cual no procedía dicha consulta.

Este argumento ignoró las consecuencias negativas que traería la apertura del sector privado en la industria de hidrocarburos sobre los derechos de la población, como consecuencia de las modificaciones a los Artículos 25, 27 y 28 constitucional. No obstante, los actores sociales que clamaban por este derecho no se han dado por vencidos y elevaron una petición a la CIDH.⁶⁴

Por otra parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cerró la puerta a la sociedad organizada, al desestimarles una acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos contemplados en las leyes secundarias de la Reforma. En esta ocasión la CNDH esgrimió obstáculos formales para promover este recurso.⁶⁵

Otros de los derechos afectados durante el proceso de aprobación de la reforma y sus leyes secundarias fue la consulta previa. Ninguna de las modificaciones legislativas fue

⁶² Sesión del Pleno de la SCJN del 30 de octubre de 2014.

⁶³ Con base en el artículo 35 constitucional.

⁶⁴ Al momento de la redacción del presente estudio el recurso había sido recibido por la CIDH, asignándole el número de petición P-673-15.

⁶⁵ La petición se realizó en agosto de 2014, por aproximadamente 40 organizaciones de la sociedad civil que solicitaron que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), con fundamento en el artículo 105 constitucional, en contra de distintos numerales y artículos de diversas leyes secundarias de la reforma energética, a saber: en contra de los numerales 96, 97, 100 a 109, 118, 120, 121 y 129 de la Ley de Hidrocarburos; así como los artículos 11, 42, 71, 73, 74, 75, 79, 81, 82, 87, 118, 119 y 120 de la Ley de Industria Eléctrica; el 27 y 33 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; el 4o. de la Ley de Energía Geotérmica; los artículos 5o. y 7o. de la Ley que expide la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA). Sin embargo, la CNDH desestimó esta solicitud como si se tratara de intereses particulares. Oficio Núm. CNDH/DGAJ/3764/2014, del 12 de noviembre de 2014. *Vid.* <http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2015/03/19/la-reforma-energetica-si-es-tema-de-derechos-humanos/>

sometida al consentimiento libre e informado de pueblos y comunidades indígenas. Un ejemplo representativo son las normas en materia de hidrocarburos y del sector eléctrico que contemplan disposiciones susceptibles de afectar sus derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales. Por lo que el Estado mexicano tenía la obligación de haberles consultado antes de dar luz verde a este conjunto de regulaciones, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre pueblos indígenas. Tanto el Congreso como el Ejecutivo mexicano ignoraron esta obligación cuando promulgaron a puertas cerradas y en forma expedita estas normas.⁶⁶

b) La simulación en la regulación de la consulta

A pesar que el Estado aprobó sin consulta las leyes de la reforma, paradójicamente, el derecho quedó incorporado en la legislación secundaria. La regulación más precisa la encontramos en las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica⁶⁷ y en sus respectivos reglamentos.

En el caso de la Ley hidrocarburos,⁶⁸ en su artículo 120 dicta lo siguiente:

⁶⁶ La reforma constitucional se discutió y aprobó en un tiempo récord: entre el 9 y el 12 de diciembre de 2013, la Cámara de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión la aprobaron por la mayoría conjunta que tienen los partidos PRI, PAN, PVEM y PANAL en ambas Cámaras. Esto sucedió pese a que fueron presentadas un total de 605 reservas: en el Senado de la República, legisladores de los partidos PRD y PT presentaron 205 reservas 8 y en la Cámara de Diputados, 102 legisladores de los partidos PRD, PT y MC presentaron alrededor de 400 reservas 9, que sin analizarlas ni discutir las fueron desechadas por la mayoría oficialista. Tan sólo seis días después de aprobada en el Congreso, 24 legislaturas estatales ya la habían votado y aprobado, concretando así la reforma constitucional en materia energética. Cf. Senado de la República, LXII Legislatura. Comunicación Social, Boletín 848, 9 de diciembre 2013. Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Histórico Comunicación Social, nota núm. 5309, 11 de diciembre 2013.

⁶⁷ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_110814.pdf, y en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf, fecha de consulta: 13 de mayo de 2015.

⁶⁸ La regulación es bastante similar en el caso de Ley de la Industria Eléctrica (artículo 119) y su Reglamento (artículos 89-92).

[...] Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria de Hidrocarburos, la Secretaría de Energía deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta previa, libre e informada necesarios [...], en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan.

En dichos procedimientos de consulta la Secretaría de Energía podrá prever la participación de la Agencia, las empresas productivas del Estado y sus subsidiarios y empresas filiales, así como Particulares, conforme a la normatividad aplicable.

Los procedimientos de consulta tendrán como objeto alcanzar acuerdos o, en su caso, el consentimiento conforme a la normatividad aplicable [...]

Uno de los puntos a considerar es que la facultad de realizar la consulta de proyectos de hidrocarburos se asigna a la Secretaría de Energía (Sener) en coordinación con la Secretaría de Gobernación. De esta forma la incertidumbre legal que existía en México sobre la falta de una dependencia responsable de garantizar este derecho se solucionó hasta cierto punto. Con frecuencia ocurría que las diferentes secretarías involucradas en actividades de desarrollo eran omisas en el cumplimiento de esta obligación ante la ausencia de un ente responsable o, en otros casos, se imputaban la competencia unas con otras. Ahora claramente podrá exigirse la responsabilidad a la Sener en este ramo sin mayor ambigüedad.

A pesar de esto, algunas voces críticas⁶⁹ han señalado un posible conflicto de interés de la Sener, debido a que esta dependencia tiene entre sus principales finalidades la

⁶⁹ Audiencia ante la CIDH “Reforma Energética y Derechos Económicos Sociales y Culturales” [...], disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=t7e_b29L-c6o, fecha de consulta: 15 de mayo de 2015.

promoción de proyectos de hidrocarburos y no es un ente dedicado a la defensa de los derechos humanos.

Por otra parte, conforme al citado artículo 120, preocupa el nivel de participación que se le concedería a las empresas productivas del Estado, así como a los particulares dentro de los procesos de consulta. Estos actores podrían hacer valer su poder económico para influir en los gobiernos y en las propias comunidades para que otorguen su consentimiento sobre los proyectos. Este papel negligente de las empresas ha sido ya denunciado por comunidades indígenas inmersas en proceso de consultas, derivados de la Reforma Energética,⁷⁰ por lo que existen elementos para poner el foco rojo sobre este aspecto.

En este mismo orden, constituye una vulneración a los estándares sobre derecho a la consulta, que se conceda a una empresa productiva del Estado la facultad de llevar a cabo estos procedimientos, posibilidad que permite el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos.⁷¹

Por tratarse de empresas estatales, como es el caso de Petróleos Mexicanos (Pemex), no implica una diferencia sustancial con una empresa privada, en relación a la obtención de permisos para llevar a cabo proyectos de exploración y explotación. Por lo que tiene un claro interés en impulsar estas actividades y no necesariamente con proteger los derechos de las comunidades. Incluso con la Reforma Energética Pemex se convierte en un competidor más del mercado de hidrocarburos, por lo que debe preservar a toda costa su interés económico.

Con respecto al papel de las empresas en los procesos de consulta, como fue comentado con anterioridad, la

⁷⁰ *Vid.* <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/#.Vc0i5flViko>, y http://fundar.org.mx/en-riesgo-la-sierra-norte-de-puebla/?ID=70#.Vc0jQ_IViko

⁷¹ “[...] En el caso de proyectos desarrollados por las empresas productivas del Estado, éstas llevarán a cabo los procedimientos de Consulta Previa en términos de las disposiciones administrativas referidas en el párrafo anterior [...]” artículo 85, párrafo segundo.

CIDH ha sido enfática en señalar que se trata de una responsabilidad del Estado y no de las empresas.⁷²

En cuanto a los principios y finalidad de las consultas, la Ley y el Reglamento en comento retoman varios aspectos contemplados en los instrumentos internacionales en la materia, como el Convenio 169 de la OIT y la DNUDPI. Por ejemplo, se reconoce que la consultas deberá ser “previa, libre e informada”, con base en los principios de “buena fe” y “pertinencia cultural”. Asimismo, se realizarán a través de las “instituciones representativas” de los pueblos, mediante “procedimientos apropiados” y con el fin de alcanzar “un acuerdo u obtener el consentimiento libre e informado”.⁷³

Por otra parte, el artículo 87 del Reglamento comprende seis fases generales que deberán seguir la consulta, a saber: I. Plan de consulta; II. Acuerdos previos; III. Informativa; IV. Deliberativa; V. Consultiva; y VI. Seguimiento de acuerdos.

Aun cuando tiene cierta relevancia que la legislación secundaria se haya armonizado con los estándares internacionales, lamentablemente, el intento se derrumba ante las figuras lesivas que atentan contra los derechos colectivos. Qué sentido tiene la consulta como herramienta de defensa de los pueblos, si en caso que éstas se nieguen a la implementación de proyectos en sus territorios a las empresas se les concede los privilegios y garantías del uso y ocupación superficial de los mismos.⁷⁴

⁷² Vid. CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, op. cit., párr. 291. Cf. James Anaya, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los Indígenas*. Doc. ONU A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009, párrs. 54-55 y 72.

⁷³ Artículo 120 de la Ley de Hidrocarburos, artículo 86 de su Reglamento.

⁷⁴ Por sólo citar un ejemplo, los artículos de la Ley de Hidrocarburos correspondientes al capítulo IV sobre Uso y Ocupación Temporal, leídos integralmente, resultan violatorios a los derechos de las comunidades, al establecer un esquema y una serie de procedimientos inequitativos que no les permite a éstas rechazar u oponerse a la realización de las actividades de interés de las empresas.

Lejos de cumplir la consulta con el cometido del derecho internacional; de ser una herramienta que asegure el goce de los derechos colectivos de las comunidades, termina por convertirse en un vehículo para legalizar el despojo territorial de los pueblos indígenas.⁷⁵

Esta situación se ha hecho patente en el procedimiento de consulta aplicado a la Comunidad Zapoteca de Juchitán, en el estado de Oaxaca, que se efectuó en el marco de la aplicación de la Ley de la Industria Eléctrica. Más adelante ofrecemos un estudio detallado de este proceso.

c) Limitaciones de la consulta pública ambiental

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁷⁶ contemplan un procedimiento de consulta pública⁷⁷ que no garantiza el derecho a la participación efectiva de las comunidades afectadas por proyectos de desarrollo. Se trata de un procedimiento de carácter discrecional, que se concede a criterio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), solo en caso que algún miembro de la comunidad lo solicite, por lo que no procede de oficio.

Una vez que la Semarnat decide abrir el proceso de consulta, puede estimar también a su libre discreción la realización de una “reunión pública de información”, que se

⁷⁵ En la fase de implementación de la Reforma Energética ya se ha atentado contra el derecho a la consulta de las comunidades, al no tener ningún tipo de intervención en las rondas para entrega de áreas para exploración y extracción de hidrocarburos. En la Ronda Cero, en la que ya se han entregado asignaciones a Pemex, trece pueblos tienen comprometido su territorio, por un total de 281 mil hectáreas. El Chontal de Tabasco, con 85% de su territorio ocupado, seguido del Totonaco (38%) y el Popoluca (31%). Mientras que en la Ronda Uno, donde ya se han otorgado contratos a empresas, afecta el territorio de cinco pueblos sumando poco más de 320 mil hectáreas. Entre ellos los pueblos Huasteco, Nahuatl y Totonaco. *Cf.*, Manuel Llano (2014), *Panorama geoestadístico de la Ronda 0 y 1*, disponible en: www.cartocritica.org.mx, fecha de consulta: 15 de mayo de 2015.

⁷⁶ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_090115.pdf, fecha de consulta: 20 de abril de 2015.

⁷⁷ Artículo 34.

resume a la presentación de información por parte del proyecto sobre “los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad”.⁷⁸ Por tanto, se trata de un encuentro meramente informativo, que no propicia un verdadero diálogo con las comunidades. Además se ciñe a las cuestiones ambientales sin tomar en cuenta los impactos económicos, sociales y culturales.

Tampoco se trata de una consulta vinculante para la autoridad, quien después de recibir “propuestas de prevención y mitigación adicionales” u otro tipo de “observaciones”, solamente consignará en la resolución de evaluación de impacto ambiental que emita, la realización del “proceso de consulta pública” y “los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado”.⁷⁹

Es importante aclarar que la consulta pública en materia de evaluación ambiental no es la consulta previa para pueblos y comunidades indígenas, ni se acerca en lo más mínimo a los estándares establecidos por el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales.

d) Otras normas que promueven la participación comunitaria

Una de las normas nacionales que más potencia la participación comunitaria es la Ley Agraria.⁸⁰ Este cuerpo legal le otorga amplias facultades de decisión a los núcleos ejidales y comunidades agrarias a través de sus órganos de deliberación. En el caso de la Asamblea Ejidal puede intervenir en diversos asuntos, tales como:

[...] la aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso

⁷⁸ *Ibid.*, fracción III.

⁷⁹ *Ibid.*, fracciones IV y V.

⁸⁰ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>, fecha de consulta: 20 de abril de 2015.

común; la distribución de las ganancias que arrojen las actividades de ejido; la delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación; y la división, fusión o terminación del régimen ejidal.⁸¹

En tanto, las comunidades agrarias participan a través de la “Junta de Pobladores”, que está facultado para emitir opiniones y propuestas a las autoridades municipales y ejidales sobre temas vinculados con: servicios sociales, vivienda, sanidad y todo lo relacionado con asentamientos humanos.⁸²

Gracias a las posibilidades que brindan estos espacios se han podido establecer blindajes contra los impactos de la actividad minera en territorios indígenas y campesinos, como fue el caso de la comunidad Me’phaa de San Miguel del Progreso en Guerrero.⁸³

Otro texto legal que exige la participación de comunidades en proyectos de generación de energía eléctrica es la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética.⁸⁴ En su Artículo 21 contempla:

Los proyectos de generación de electricidad a partir de energías renovables con una capacidad mayor de 2.5 Megawatts, procurarán:

Asegurar la participación de las comunidades locales y regionales, mediante reuniones y consultas públicas convoca-

⁸¹ Artículo 23, fracciones V, VI, X, XI y XII.

⁸² Artículo 42, fracciones I-V.

⁸³ *Vid.* <https://obsinterblog.wordpress.com/conflictos-2/mineria/san-miguel-el-progreso/> y http://www.tlachinollan.org/respaldo/index.php?option=com_content&view=article&id=2364%3Acomunicado--obtiene-comunidad-indigena-mephaa-amparo-inedito-contraconcesion-minera&catid=353%3Aasan-miguel-el-progreso-en-defensa-del-territorio&Itemid=542&lang=es

⁸⁴ Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAERFTE.pdf>, fecha de consulta: 20 de abril de 2015. Este cuerpo legal fue abrogado por la Ley de Transición Energética promulgada en diciembre de 2015. Sin embargo el artículo citado no fue retomado en la nueva propuesta, que en términos generales, retrocede en el tema de participación comunitaria en proyectos de energías renovables.

das por las autoridades municipales, ejidales o comunales; en dichas reuniones deberán convenir la participación de los proyectos en el desarrollo social de la comunidad.⁸⁵

Por otra parte, también regula un beneficio económico para los propietarios de los terrenos y promueve el desarrollo social en la comunidad donde se desarrollarán este tipo de proyectos.⁸⁶

Desafortunadamente, este articulado contrasta con la ausencia de participación efectiva y de beneficios justos que los proyectos eólicos han dejado para la mayoría de comunidades del Istmo de Tehuantepec. En la región se registran más de 21 parques eólicos⁸⁷ que han sido impuestos por empresas privadas, con el favor de los distintos niveles de gobierno, que han excluido a la población de la toma de decisiones, no han detonado un desarrollo incluyente y que han provocado gran división comunitaria.⁸⁸

e) El boom de protocolos de consulta y sus limitados alcances

Ante la ausencia de una reglamentación de la consulta previa en México, diversas dependencias han elaborado mecanismos para orientar los procesos de consulta de comunidades indígenas afectadas por proyectos de desarrollo. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha encabezado esta iniciativa, a la que se han sumado la Semarnat y la Sener.

⁸⁵ Fracción I.

⁸⁶ Fracción II y III.

⁸⁷ Alejandro Castaneira, *et al* "Informe del Grupo Asesor en la consulta indígena en Juchitán de Zaragoza para la instalación de un parque eólico para la generación de 396 mw de energía eléctrica", julio 2015, pp. 5 y 12. Disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/07/informe-del-grupo-asesor.pdf>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2015.

⁸⁸ *Vid.* Colectivo Kolibrí, Documental "Somos viento", disponible en: <https://somosvientodocumental.wordpress.com/>

A la fecha, son de carácter público el “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas”⁸⁹ de la CDI (2013) y los “Lineamientos Generales para la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas en el sector ambiental”⁹⁰ de la Semarnat.

El Protocolo de la CDI es un documento de “carácter general” que “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”.⁹¹ Como puntos a destacar incorpora los estándares más avanzados sobre consulta y consentimiento libre, previo e informado. El Protocolo establece tres niveles de participación de los pueblos:

De conformidad con la situación de que se trate se pueden reconocer “tres niveles de participación de los pueblos indígenas”:⁹²

1. Cuando la medida que les concierna sea de aplicación para toda la población indígena del país, donde habría el derecho a la participación.
2. Cuando las medidas administrativas o legislativas sean susceptibles de afectarlos directamente, donde el Estado tiene el deber de llevar a cabo la consulta previa para llegar a acuerdos.
3. Cuando la afectación sea de tal grado en cuyo caso no es suficiente la consulta sino que es necesario el consentimiento libre, previo e informado.

A pesar de regulación de avanzada, el instrumento es simplemente una guía orientadora puesta a disposición de

⁸⁹ Disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85, fecha de consulta: 13 de abril de 2015.

⁹⁰ A este sólo es posible acceder por solicitud de acceso a la información. No está publicado en el sitio oficial de la Semarnat.

⁹¹ CDI, *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas*, op. cit., 2013, p. 6.

⁹² *Ibid.*, p. 17.

las dependencias de gobierno, sin que tenga en modo alguno un carácter vinculante.

Por su parte, los lineamientos de la Semarnat buscan que las consultas realizadas en territorios con población indígena sean siempre acordes a los estándares internacionales, respetando el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas”.⁹³

Como aspectos interesantes reconoce que “no hay un único modelo consulta ya que ésta debe tener en cuenta las circunstancias nacionales, a los pueblos indígenas, así como la naturaleza de las medidas que se consulten, por ello, debe efectuarse mediante procedimientos apropiados a las circunstancias”.⁹⁴

Por otra parte, desarrolla un apartado sobre “No consentimiento” donde enfatiza que: “A falta de consentimiento o acuerdo de los pueblos indígenas, la Secretaría debe respetar la decisión del pueblo, atender las observaciones o impugnaciones y modificar o suspender los proyectos [...] objeto de la Consulta [...]”.⁹⁵

Similar al Protocolo de CDI, tampoco se trata de un instrumento obligatorio para la autoridad ambiental. Además, una cosa es la letra del texto y otra muy distinta como estos lineamientos están operando en casos concretos. Una muestra, compartida con posterioridad, es la consulta que la Semarnat lleva a cabo con la Tribu Yaqui. En el proceso se han presentado un sin número de violaciones que entran en total contradicción con lo estipulado en dichos lineamientos.

Con relación a la Sener, según la información del Estado mexicano:

⁹³ Semarnat, *Lineamientos Generales para la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas en el sector ambiental*, mayo 2013. Apartado I.

⁹⁴ *Ibid.*, Apartado XI.

⁹⁵ *Ibid.*, Apartado XII.

[...] desarrolla una estrategia para difundir el tema de la consulta previa y el consentimiento libre e informado entre generadores de energía del sector privado y evalúa las mejores prácticas internacionales en materia de consulta previa libre e informada, con el fin de consolidar una propuesta no sólo de criterios y protocolos para el diseño e implementación de procesos de consulta indígena, sino también, de aquellos mecanismos interinstitucionales y de coordinación intergubernamental que serán necesarios para hacer vinculantes tales procesos [...].⁹⁶

Este *boom* de protocolos, aunque pueda interpretarse como un intento de implementar procesos de consulta apegados a los estándares internacionales, deja al libre arbitrio de cada dependencia la regulación de la consulta y su aplicación. Además, al ser instrumentos “orientadores” no generan responsabilidad legal para las dependencias en caso de incumplimiento.

III. LA OTRA CARA DE LA MONEDA. EL INCUMPLIMIENTO DE LOS ESTÁNDARES SOBRE CONSULTA PREVIA EN MÉXICO

A pesar del impulso que ha tenido el derecho a la consulta en años recientes, gracias a las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹⁷ y los fallos de

⁹⁶ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ONU, Observaciones finales sobre los informes periódicos 16 y 17 combinados de México. Adición: Información recibida de México sobre el seguimiento de las observaciones finales (CERD/C/MEX/CO/16-17/Add), párr. 40, noviembre de 2013. No obstante, con las actuales leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica y sus reglamentos, esta dependencia cuenta con un marco que la sujeta con la aplicación de los procedimientos de consulta.

⁹⁷ Recomendación 56/2012, *Sobre la violación del derecho a la consulta de la Comunidad de Wirikuta*, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendacio->

la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),⁹⁸ el Gobierno mexicano dista de garantizar este derecho en forma adecuada. A través de dos casos concretos intentaremos sustentar dicha afirmación.

1. La violación del derecho a la consulta de la Tribu Yaqui⁹⁹

Consulta tardía

En este el presente caso, uno de los parámetros vulnerados desde el comienzo fue el de consulta “previa”. El Gobierno de Sonora en 2010 impulsó la licitación y concesión para la construcción y operación del Acueducto Independencia sin consultar a la Tribu Yaqui. De igual forma la Semarnat en 2011 emitió la Autorización de Impacto Ambiental sin tomar en cuenta a los pueblos afectados.

Con posterioridad, la SCJN otorgó un amparo (631/2012)¹⁰⁰ a la Tribu Yaqui donde reconoció la violación a este

nes/2012/Rec_2012_056.pdf. Recomendación 23/2015, Sobre la violación del derecho a la consulta de diversas comunidades indígenas, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2015/Rec_2015_023.pdf

⁹⁸ Los amparos en favor de la Tribu Yaqui [631/2012] y más reciente el otorgado a comunidades mayas de Campeche y Yucatán. Para un análisis más específico de esta última resolución *Vid.* Jorge Fernández, Karen Hudlet y Edmundo del Pozo, “Los apicultores Mayas entre la soya transgénica de Monsanto y el fallo de la Corte”, Centro de Información Consulta Previa, *De Justicia*, disponible en: <http://www.consultaprevia.org/#!/columna/26>

⁹⁹ Para la documentación de este caso nos apoyamos en los sendos informes de la Misión Civil de Observación de la consulta a la Tribu Yaqui, disponibles en: <http://observacionconsultayaqui.wordpress.com/2014/05/07/informe-preliminar-del-proceso-de-consulta-a-la-tribu-yaqui-a-un-ano-de-la-sentencia-de-la-scjn/>. <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2015/02/informe-yaquisweb.pdf>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2015.

¹⁰⁰ “[...] no bastaba que la autoridad responsable pusiera el proyecto a disposición del público y a través de diversos medios de difusión o la realización de una consulta pública, dada la calidad de la comunidad a la que pertenecen los quejosos, pues tal como lo señaló el Juez de Distrito al conceder el amparo, debe hacerse adecuadamente y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones, de ahí que la concesión del amparo es correcta [...]”. Resolución 631/2012, p. 88, párrafo primero, mayo de 2013.

derecho por parte de la Semarnat. Sin embargo, en una aclaración a la sentencia permitió que el Acueducto operase mientras se realizaba el proceso consultivo.¹⁰¹ De esta forma dio un golpe mortal al principio de consulta previa.

Consulta desinformada

Un segundo requisito afectado fue el de consulta “informada”. Apenas iniciada la etapa informativa del proceso la Semarnat entregó solo un CD con la Manifestación Ambiental del Proyecto para cinco de los pueblos consultados.¹⁰² Los datos aportados, además de insuficientes, no estaban traducidos a la lengua yaqui y no tomaban en cuenta sus posibilidades de acceso a tecnologías. Como respuesta la Tribu Yaqui exigió a la autoridad responsable que se completará la información de 28 puntos y se presentara en diálogo con las comunidades y en lengua yaqui.

No obstante, la entrega de los pendientes de información tardó más de dos años y estaba plagada de inconsistencias. Algunos expertos que acompañaban a la Tribu Yaqui detectaron datos desactualizados relacionados con el caudal ecológico del río Yaqui, que se refiere al tiempo de vida útil del río. Otro de los estudios que más malestar causó en la población fue el peritaje antropológico presentado por CDI, el cual no era capaz de acreditar los impactos socioculturales que el Acueducto generaba en la Tribu Yaqui.

Este último incidente generó mucha presión para el Gobierno, quien tuvo que solicitar un nuevo dictamen al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH); estudio que sí logró mostrar finalmente los daños irreparables que la operación del Acueducto ocasionaba a la cultura Yaqui, razón por la cual este debía ser cancelado.¹⁰³

¹⁰¹ Aclaración de la Sentencia de agosto de 2013, incisos a) y f).

¹⁰² De Vícam, Cócorit, Belem, Bácum y Pótam.

¹⁰³ Disponible en: <http://www.elportaldelagente.com/news/30-carlos-moncada-ochoa/116915-otro-dictamen-lo-prueba-y-lo-repite-el-acueducto-debe-cancelarse>

A pesar de las conclusiones del peritaje del INAH y de las denuncias realizadas por la Tribu Yaqui ante las autoridades ambientales, el megaproyecto sigue en funcionamiento y usurpa diariamente importantes volúmenes de agua del territorio Yaqui. Frente a estas circunstancias es imposible sostener que la Semarnat y la demás dependencias involucradas en el proceso hayan realizado una consulta informada y de buena fe.

Consulta en condiciones de criminalización

Un parámetro básico es la necesidad de que las consultas se desarrollen libres de coacción o actos de violencia en contra de las comunidades, sin embargo, muy lejos ha estado este proceso de transcurrir pacíficamente. El anterior Gobernador sonorense, Guillermo Padrés Elías, promotor principal del acueducto independencia, desató una campaña de criminalización y violencia contra representantes de la Tribu Yaqui que participaban en la consulta. Entre ellos, Mario Luna Romero y Fernando Jiménez Gutiérrez terminaron siendo encarcelados, mientras que Tomás Rojo fue sometido a órdenes de aprehensión y tuvo que exiliarse de su propio territorio.¹⁰⁴

Estos lamentables sucesos fueron denunciados a nivel internacional por redes y organizaciones como, Amnistía Internacional, Front Line Defenders, Artículo 19 y la Red-

¹⁰⁴ Las acusaciones que se fabricaron contra estos líderes yaquis fue su participación en el castigo corporal de un miembro yaqui que rompió el bloqueo en la carretera que habían establecido la Tribu frente a la operación legal del acueducto en sus territorios, así como en el robo de un vehículo. Estos cargos se desmontaron a través de diversos amparos que establecieron contra el auto de formal prisión dictado por un juez penal en lo local. Luego de la presión internacional por la liberación de los compañeros Mario Luna y Fernando Jiménez, así como el cambio del Gobierno en Sonora en 2015, se logró que éstos salieran libre. *Vid.* <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/09/23/sale-libre-mario-luna-vocero-de-la-tribu-yaqui>

DESC.¹⁰⁵ Recientemente, la CIDH emitió medidas cautelares¹⁰⁶ en favor de otros integrantes de la Tribu Yaqui sometidos a actos de hostigamiento y amenazas.

Frente a estos hechos solo queda reiterar una conclusión. El Gobierno mexicano ha violado gravemente los derechos humanos de la Tribu Yaqui, incluido su derecho a ser consultado adecuadamente. Por ende ha incumplido con la sentencia de la SCJN y el mandato internacional. Lo peor es que el daño ya de por sí irreparable al territorio y los recursos de la Tribu Yaqui se sigue perpetrando, poniendo en riesgo la supervivencia de este pueblo ancestral.

2. La violación de la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán

La consulta que el Gobierno mexicano inició a finales de 2014, encabezada por la Sener, es una de las primeras que se realiza en el marco de la Reforma Energética. Su objeto fue la posible aprobación de un gran parque eólico promovido por la empresa Eólica del Sur. El Ejecutivo quiso vender el proceso de ejemplar, como señal de que la reforma estaba siendo respetuosa con los derechos de las comunidades.

Sin embargo, desde el comienzo se presentaron numerosas irregularidades, que han señalado continuamente la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIIDTT) y la Asamblea del Pueblo Juchiteco (APPJ), organizaciones indígenas

¹⁰⁵ *Vid.* Front Line Defenders, “México Detención del defensor de derechos humanos, el Sr. Mario Luna Romero”, disponible en: <http://www.frontlinedefenders.org/node/27196> y “México Detención del segundo defensor de derechos humanos de la Tribu Yaqui”, disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/node/27374>. Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Proyecto de Construcción del Acueducto Independencia”, disponible en: http://www.escri-net.org/sites/default/files/064a47ecd19328f00ba8fb81adbe7192/AU_Red-DESC.9.10.15.pdf, fecha de consulta: 6 de agosto de 2015.

¹⁰⁶ Resolución 19/2015. Medida Cautelar 452-13. Lauro Baumeo y otros respecto de México, 18 de mayo de 2015.

que participaron en la consulta.¹⁰⁷ Asimismo, diversos asesores y observadores del proceso han documentado serias fallas.¹⁰⁸

Errónea identificación del sujeto de consulta

El Convenio 169 establece claramente en su artículo 6o. que los sujetos de la consulta son “los pueblos interesados [...] a través de sus instituciones representativas”. Contrario con esta disposición, el Protocolo de consulta presentado por la Sener¹⁰⁹ incluyó a representantes de los gobiernos estatal y municipal como parte de los sujetos consultados. Esta regulación, además de contradecir los estándares, puso a estas autoridades como juez y parte del proceso.

Ausencia del carácter previo

En franca violación del principio de consulta previa, la Semarnat otorgó la Autorización de Impacto Ambiental a Eólica del Sur,¹¹⁰ mientras que Sener, hizo lo propio con relación

¹⁰⁷ Disponible en: <http://fundar.org.mx/gobierno-mexicano-vulnera-el-derecho-a-la-consulta-de-la-comunidad-zapoteca-de-juchitan/?ID=10#.Vc0jmvViko>. <http://fundar.org.mx/comunidad-zapoteca-de-juchitan-defiende-su-derecho-a-la-libre-determinacion-frente-a-la-imposicion-de-proyectos-eolicos-en-sus-territorios/?ID=10>. <https://tierrayterritorio.wordpress.com/page/2/>

¹⁰⁸ “Informe del Grupo Asesor en la consulta indígena en Juchitán de Zaragoza para la instalación de un parque eólico para la generación de 396 mw de energía eléctrica”, *op. cit.*, disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/07/informe-del-grupo-asesor.pdf>. James Anaya, “Observaciones del Profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza, 23 de febrero de 2015”, disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/Juchitan-observaciones-Anaya.pdf>, fecha de consulta: 4 de agosto de 2015. Misión civil de observación consulta de Juchitán, Reportes del proceso de consulta, disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/documentos-2/observaciones-grupos-acreditados/>

¹⁰⁹ Disponible en: http://sener.gob.mx/res/index/Protocolo_Consulta_Previa.pdf

¹¹⁰ Semarnat, DGIRA, Resolutivo 20OA2013E007, Energía Eólica del Sur; Gaceta Ecológica 26 de junio de 2014. Para una evaluación crítica del permiso *Vid.* Karen Levy y Fernando Córdova, “Análisis de la Manifestación de Impacto Ambiental y del Resolutivo del Proyecto Eólica del Sur”, disponible en: <https://consultaindi->

al permiso de generación de energía eléctrica,¹¹¹ antes de haber concluido la consulta.

Por otra parte, los posesionarios de terrenos donde se pretendían instalar los 132 aerogeneradores, ya habían firmado contratos con la empresa desde un año antes que arrancara el proceso.¹¹²

En señalamiento a esta falta, el observador y ex relator de pueblos indígenas de naciones unidas, James Anaya, precisó:

[...] Considerando las condiciones en las que se lleva a cabo la consulta en el presente caso, es cuestionable si ésta puede ser caracterizada como verdaderamente previa. El proyecto parecería ser la reubicación del proyecto eólico Mareña Renovables, un proyecto fallido cerca de la comunidad de San Dionisio del Mar [...]. Parecería pues que en la consulta a los habitantes de Juchitán de Zaragoza, éstos sólo podrán decidir si se acepta o rechaza el proyecto en los términos propuestos.¹¹³

Hostigamiento a las voces críticas

El carácter libre de la consulta se puso en entredicho cuando aquellos participantes que han tenido una postura crítica dentro del proceso han sido descalificados y coaccionados. La mayoría de estos actos han venido de posesionarios de terrenos que están a favor del proyecto o seguidores de los partidos y grupos políticos locales. Debido a estas circuns-

genajuchitan.files.wordpress.com/2015/07/anc3a1lisis_mia-y-resolutivo_juchitan.pdf

¹¹¹ Comisión Reguladora de Energía, Sener, Resolución RES/006/2015, del 15 de enero de 2015.

¹¹² Para acceder a toda la información del proceso de consulta puede visitar el sitio <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/>, fecha de consulta: 6 de agosto de 2015.

¹¹³ “Observaciones del Profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza”, *op. cit.*, párr. 7.

tancias, la APIITDTT envió una carta al Mecanismo de Defensores de la Segob para solicitar medidas de seguridad para miembros de la comunidad que habían sido amenazados de muerte, pero la reacción fue tardía.

Proceso político paralelo

Por otra parte, las organizaciones indígenas mencionadas han denunciado que el gobierno local ha facilitado y favorecido el mantenimiento del carácter secreto de los contratos individuales que han sido acordados con los arrendatarios de tierra, y no se ha permitido discutir el tema en las reuniones de consulta.

A propósito de estas negociaciones “en lo oscuro”, James Anaya señaló lo siguiente:

El proceso de consulta iniciado en este caso podría parecer superfluo al existir un proceso de negociación político paralelo en el que el pueblo Zapoteco (o al menos ciertos grupos de la comunidad) parece[n] estar bien representados, particularmente frente a las autoridades municipales. Es decir, los distintos órdenes de gobierno y sus principales fuerzas políticas mantienen un proceso de negociación sobre el proyecto por separado, el cual, de no transparentarse podría deslegitimar y derivar en cuestionamientos sobre la efectividad del proceso de consulta [...].¹¹⁴

Actitud discriminatoria de la empresa

Otro aspecto cuestionado duramente por Anaya fue la actitud de la empresa con relación a las comunidades, sobre lo cual manifestó:

¹¹⁴ *Ibid.*, párr. 3.

[...] durante mí visita pude percibir que el personal ve a la población indígena con inferioridad, a sus tradiciones y prácticas culturales como retrogradadas y al entendimiento de un derecho de propiedad comunal sobre la tierra y el viento sin cabida en el mundo moderno que ellos prometen. [...] Sin empresas más comprometidas con los derechos humanos y sensibles a la situación de los pueblos indígenas en México, no me sorprende que algunos sectores del pueblo Zapoteco vean a la industria eólica y sus molinos de viento como “Nuevos Conquistadores”.¹¹⁵

Habiendo culminado el proceso a ritmo acelerado, el 30 de julio de 2015, debido a la presión gubernamental y de la empresa,¹¹⁶ queda patentado que las autoridades responsables no garantizaron adecuadamente el derecho a la consulta de la comunidad zapoteca de Juchitán, de conformidad a lo indicado por las normas internacionales y por la propia Ley de la Industria Eléctrica.

Impugnación de la consulta y del proyecto eólico

Como respuesta a la consulta simulada y ante los previsibles impactos de la construcción del parque eólico, representantes de la comunidad han interpuesto recursos de amparos. El más reciente fue presentado por 1,166 integrantes del pueblo Binnizá y se admitió por el Juez Séptimo de Distrito de Salina Cruz,¹¹⁷ quien dictó una orden de suspensión de todas las autorizaciones y permisos, para el efecto de que las autoridades responsables no ejecuten las obras correspondientes proyecto de Eólica del Sur.¹¹⁸ Aunque el litigio

¹¹⁵ *Ibid.*, párrs. 18 y 19.

¹¹⁶ APPJ y APIIDTT, “Consulta Indígena en Juchitán. ¿Previa, libre e Informada?” Disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/videos-asambleas/fase-consultiva/video-fase-consultiva/>, fecha de consulta: 8 de agosto de 2015.

¹¹⁷ El 30 de septiembre de 2015.

¹¹⁸ *Vid.* <http://fundar.org.mx/megaproyecto-colica-del-sur-detenido-por-orden-judicial/>

apenas comienza, se logró por lo pronto impedir la construcción acelerada de un proyecto que no fue consultado apropiadamente.¹¹⁹

Otra forma en que los grupos inconformes han respondido es a través del ejercicio de su libre determinación. Desde este referente han buscado detonar procesos de participación e información a nivel de base sobre las consecuencias adversas que la imposición de proyectos eólicos, ajenos a la visión de las comunidades, han traído en el *Istmo*.¹²⁰

Las experiencias compartidas demuestran que el derecho a la consulta en México no está cumpliendo con ser una garantía efectiva para los derechos de los pueblos indígenas. Por el contrario, la forma en que se está implementado por el Estado mexicano parece estar destinada a la simple legalización de los megaproyectos en favor del interés económico.

IV. ESTÁNDARES EN EL MARCO DE LA GOBERNANZA

El marco de gobernanza o *derecho blando* surge como una de las respuestas a los problemas regulatorios de la globalización. Una de las premisas que hay detrás de este marco se refiere a la diferencia existente entre el derecho y los actua-

¹¹⁹ Otro de los amparos se interpuso por integrantes de la APPJ ante el cierre inminente de la etapa informativa de la consulta e impugnando las fallas en el proceso. La demanda fue admitida por el Juzgado Séptimo de Distrito del estado de Oaxaca, con sede en la ciudad de Salina Cruz, el 24 de abril de 2015. *Vid.* Boletín: *Comunidad zapoteca presenta amparo por violación al derecho a la consulta en proceso “modelo” implementado a partir de la Reforma Energética*, disponible en: <http://www.prodesc.org.mx/?p=3082>

¹²⁰ *Vid.* <http://fundar.org.mx/comunidad-zapoteca-de-juchitan-defiende-su-derecho-a-la-libre-determinacion-frente-a-la-imposicion-de-proyectos-eolicos-en-sus-territorios/?ID=10>

les procesos económicos. Sousa Santos y Rodríguez Garavito¹²¹ afirman que:

Semejante divergencia es el resultado de las diferentes escalas o niveles en los cuales operan las actividades económicas globales y las legislaciones estatales nacionales, y de las dificultades que los Estados-nación afrontan cuando desean aplicar su lógica reguladora jerárquica a las industrias cuyos sistemas de producción globalizados se cimientan en una combinación del mercado con una lógica organizativa de funcionamiento en redes.

De esta manera, el marco de gobernanza implica un tercer tipo de forma organizativa, la cual incluye al sector privado (empresas), a la sociedad civil organizada y a las comunidades y/o personas afectadas por algún proyecto de desarrollo. Durante los últimos años los marcos regulatorios regidos por la gobernanza han proliferado, tal y como se muestra más adelante. Sin embargo, uno de los objetivos de este tipo de marcos regulatorios es que el financiamiento destinado a proyectos, programas y políticas en nombre del desarrollo pueda seguir fluyendo y que se disminuya el riesgo. En este sentido, la gobernanza es la suma de mecanismos de control pensados para garantizar el flujo del financiamiento para el desarrollo, sin que dicho marco colisione con los intereses del mercado, es decir, de la inversión.¹²²

Los diferentes marcos normativos en la gobernanza difieren entre sí, dependiendo de si el financiamiento va dirigido al sector público o al sector privado. En este estudio presentamos los principales marcos dentro de la gobernanza, que rigen el financiamiento. Éstos carecen de un enfoque explícito de derechos y no son vinculantes.

¹²¹ Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez, *op. cit.*, n. 2 p. 12.

¹²² James Rosenau, "Governance in the Twenty-First Century", *Global Governance*. EE. UU., vol. 1, núm. 1, invierno 1995, pp. 13-43.

A pesar de las limitantes que este marco presenta, es importante considerarlo en el marco del desarrollo, ya que éste rige al financiamiento que tanto los Estados, como el sector privado, obtienen de diferentes instituciones financieras internacionales y bancas multilaterales de desarrollo. Por lo que, de una manera burda, son otras “reglas del juego” que los gobiernos y las empresas tienen que respetar al momento de realizar proyectos en el nombre del desarrollo en distintos países, como México. Es importante resaltar que los Estados ante cualquier tipo de proyecto tienen la obligación de garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos, independientemente de la existencia de estos marcos de derecho blando.

Actualmente, existen diversos marcos de gobernanza, dos factores comunes entre éstos son que:

1. Establecen que los proyectos o actividades, según corresponda, deberán cumplir con las leyes nacionales y aquellas leyes contraídas por el país anfitrión en el ámbito del derecho internacional. Por lo que, el marco de derechos deberá prevalecer por sobre el de gobernanza al momento de que se implementen proyectos en nombre del desarrollo.
2. Las empresas, es decir los clientes de la institución financiera, deberán crear un mecanismo de quejas e información para que las personas puedan ingresarlas en caso de que determinado proyecto les afecte directamente, así como preguntas y solicitudes de información sobre el desempeño ambiental y social del proyecto. En todos los casos, las empresas deberán documentarlas y resolverlas a través del mecanismo que establezcan para cada proyecto.

A continuación se enuncian aquellos marcos relevantes para el desarrollo, haciendo especial énfasis en los temas de participación y consulta. El Anexo II muestra la relación

de normas y estándares que contienen estos dos temas, a los que están sujetos los proyectos de desarrollo (sean proyectos, programas, desarrollo de políticas públicas), dependiendo de su fuente de financiamiento.

Categorías

Antes de presentar los principales marcos de gobernanza que tenemos en la región, es importante aclarar que dentro de este marco los proyectos se categorizan de acuerdo al nivel del impacto social y ambiental que éstos conllevarán. De manera general, las categorías que rigen a diferentes instituciones financieras internacionales son las siguientes:¹²³

- Categoría A o alto riesgo. Se refiere a proyectos con potenciales riesgos y/o impactos ambientales y sociales adversos significativos, que son diversos, irreversibles o sin precedentes.
- Categoría B o riesgo moderado. Se refiere a proyectos con potenciales riesgos y/o impactos ambientales y sociales adversos, limitados, que son escasos en número, generalmente localizados en sitios específicos, mayormente reversibles y fácilmente abordables a través de medidas de mitigación.
- Categoría C. Se refiere a proyectos que supongan riesgos y/o impactos ambientales y sociales mínimos o no adversos.
- Categoría FI. Se refiere a proyectos que tienen financiamiento de la institución a través de intermediarios financieros, en proyectos que pueden suponer impactos ambientales adversos.

¹²³ Equator Principles, “Los Principios de Ecuador. Una referencia del sector financiero para determinar, evaluar y gestionar los riesgos ambientales y sociales de los proyectos”, disponible en: http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_spanish_2013.pdf, p. 5, fecha de consulta: 21 de agosto de 2015.

Como se puede observar, el lenguaje para la categorización es ambiguo. La categoría del proyecto define los documentos y procesos que requerirá, así como las normas ambientales y sociales que se activan para su ejecución, por lo que es esencial revisar la categoría con la que se clasifica determinado proyecto y tomarla en cuenta para el proceso de debida diligencia.

1. Marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional

La Corporación Financiera Internacional (CFI) es el brazo del Grupo del Banco Mundial que brinda préstamos al sector privado para implementar proyectos en las diferentes regiones. El Marco de Sostenibilidad de la CFI comprende la Política¹²⁴ y las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social, y la Política sobre Acceso a la Información. La última Política revisada entró en vigor en 2012. Ésta establece que “la debida diligencia social y ambiental se aplica a todas las actividades de inversión de la CFI”¹²⁵ y que la Corporación “únicamente financia actividades de inversión cuando se espera que se cumplan los requisitos de las Normas de Desempeño durante un periodo razonable de tiempo (y que) los retrasos persistentes en el cumplimiento de estos requisitos pueden acarrear la pérdida del respaldo financiero de la IFC”.¹²⁶

Además, la Política establece que “cuando es probable que la actividad empresarial por financiar genere posibles impactos adversos significativos sobre comunidades (es de-

¹²⁴ Corporación Financiera Internacional, “Política de la Corporación Financiera Internacional sobre Sostenibilidad Social y Ambiental”, disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d6f1e00049a79ce5b9c2fba8c6a8312a/SP_Spanish_2012.pdf?MOD=AJPERES, fecha de consulta: 15 de julio de 2015.

¹²⁵ *Ibid.*, párr. 20.

¹²⁶ *Ibid.*, párr. 22.

cir, Comunidades Afectadas) o posibles impactos adversos sobre pueblos indígenas, la CFI espera que los clientes ejecuten un proceso de consultas y participación informada”.¹²⁷ Asimismo, “en caso de que una actividad empresarial propuesta active el requisito de la Norma de Desempeño siete respecto de un consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, la CFI realizará una evaluación detallada del proceso cumplido por el cliente en el contexto de su diligencia debida ambiental y social”.¹²⁸

Las Normas de Desempeño (ND) establecen que “están destinadas a los clientes, ofreciendo orientación para identificar riesgos e impactos con el objeto de ayudar a prevenir, mitigar y manejar los riesgos e impactos como forma de hacer negocios de manera sostenible, incluida la obligación del cliente de incluir a las partes interesadas y divulgar las actividades del proyecto”,¹²⁹ por lo que el enfoque que tienen es minimizar el riesgo y garantizar la inversión.

Existen ocho Normas de Desempeño que definen los criterios que la empresa debe respetar durante todo el ciclo de inversión. Acorde a estas Normas, el término “cliente” se utiliza para referirse en términos amplios a la parte responsable de la ejecución y operación del proyecto financiado.¹³⁰ En éstas se establecen claramente las responsabilidades de las empresas respecto a la participación y la consulta tanto de comunidades y personas afectadas en general, como de pueblos indígenas en particular.

Un punto importante se refiere a las medidas diferenciadas, el cual determina que “cuando se identifique a personas o grupos desfavorecidos o vulnerables, el cliente propondrá e implementará medidas diferenciadas para que los

¹²⁷ *Ibid.*, párr. 30.

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 31.

¹²⁹ International Financial Corporation, “IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability”, disponible en: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/c8f524004a73daeca09afdf998895a12/IFC_Performance_Standards.pdf?MOD=AJPERES, fecha de consulta: 15 de julio de 2015, p. 2.

¹³⁰ *Idem.*

impactos adversos no recaigan sobre ellos de manera desproporcionada y no queden en desventaja para disfrutar de los beneficios y las oportunidades del desarrollo".¹³¹ Esto significa que cuando se realicen proyectos, las empresas deben evitar que los beneficios se concentren sólo en los propietarios de tierra, pues, en muchos casos, el mayor porcentaje de las comunidades afectadas lo representan las personas vecindadas o que no son titulares de tierra.

Asimismo, establecen cómo realizar un plan de participación para garantizar que ésta sea permanente a lo largo de la ejecución del proyecto.¹³² Determinan la información que se debe facilitar a las comunidades y la manera en que el cliente debe emprender la consulta: durante la fase temprana, identificando los riesgos e impactos ambientales y sociales, basada en la divulgación previa de información relevante, transparente, objetiva y en las lenguas locales, libre de manipulación, injerencia, coacción o intimidación externa y que debe ser documentada, entre otros requisitos.¹³³ También establecen que el cliente debe proporcionar informes periódicos a las comunidades afectadas con información sobre el proyecto, los planes de acción, medidas de mitigación, entre otros.¹³⁴ Igualmente, las empresas deben asegurarse de que la participación de las comunidades y personas afectadas continúe durante la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de todo el proceso y del pago de indemnizaciones.¹³⁵ Además, los clientes deben proveer la evidencia documentada de los procesos de participación y consulta.¹³⁶

Cuando el proyecto conlleve afectaciones a comunidades y pueblos indígenas, las acciones relacionadas al

¹³¹ *Corporación Financiera Internacional...*, *op. cit.*, párr. 12.

¹³² *Ibid.*, párrs. 25 y 27.

¹³³ *Ibid.*, párr. 30.

¹³⁴ *Ibid.*, párr. 36.

¹³⁵ *Corporación Financiera Internacional...*, *op. cit.*, párr. 10.

¹³⁶ *Corporación Financiera Internacional...*, *op. cit.*, párr. 30.

proyecto se desarrollarán en consulta y con la participación informada de éstos y se tendrá un plan de pueblos indígenas o un plan de desarrollo comunitario más amplio con plazos definidos.¹³⁷ El proceso de participación debe incluir a los órganos y organizaciones representativos de los pueblos indígenas, respetar sus tiempos, y se deberá obtener el consentimiento previo, libre e informado, además de que se deberá documentar el proceso de consulta.¹³⁸ La naturaleza del proyecto, su contexto y la vulnerabilidad de las comunidades de pueblos indígenas determinarán cómo deben beneficiarse estas comunidades con el proyecto.¹³⁹

Las Normas de Desempeño de la CFI son particularmente relevantes en el marco de gobernanza, ya que no sólo rigen el financiamiento que proviene de esta institución, sino que han sido adoptados por 80 de las principales instituciones financieras a través de los Principios de Ecuador (más información sobre estos Principios, más adelante en este apartado).

2. Políticas Salvaguardas Ambientales y Sociales del Banco Mundial

Las Políticas Salvaguardas son parte de las políticas operativas que rigen el quehacer del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), comúnmente llamado Banco Mundial. Esta institución brinda préstamos al sector público, por lo que el responsable último tanto de ejecutar estos recursos, como de rendir cuentas, es el gobierno de cada país prestatario. Este marco consiste en un conjunto de diez Políticas Salvaguardas: evaluación de impacto ambiental (OP. 4.01), hábitats naturales (OP. 4.04), pueblos indígenas

¹³⁷ *Corporación Financiera Internacional...*, *op. cit.*, párr. 9.

¹³⁸ *Corporación Financiera Internacional...*, *op. cit.*, párrs. 10, 11 y 12.

¹³⁹ *Ibid.*, párrs. 19 y 20.

(OP. 4.10), reasentamiento involuntario (OP. 4.12), seguridad de las represas (OP. 4.37), vías fluviales internacionales (OP. 7.50), control de plagas (4.09), recursos culturales físicos (4.11), bosques (OP. 4.36), y proyectos en zonas de disputa (OP. 7.60).¹⁴⁰

A través de la Evaluación de Impacto Ambiental el Banco categoriza los proyectos (A, B, C o F), dependiendo del tipo de ubicación, alcances, escala del proyecto y la magnitud de sus potenciales impactos ambientales. De esta manera se activan las demás políticas salvaguardas, dependiendo de las particularidades de cada proyecto.¹⁴¹ El Banco afirma que los proyectos consideran el marco global de las políticas nacionales, la legislación nacional y las obligaciones del país en virtud de tratados y acuerdos o convenios y que no financia actividades que contravengan las obligaciones del país (OP. 4.01, párr. 3).¹⁴² Respecto al tema de consultas públicas, el Banco establece que “en todos los proyectos de categoría A y B propuestos para ser financiados [...] durante el proceso de la EA (Evaluación Ambiental) el prestatario consulta a los grupos afectados por el proyecto y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) del país [...] y tiene en cuenta sus puntos de vista” (OP. 4.01, párr. 15).

Asimismo, establece que la consulta debe llevarse a cabo durante toda la ejecución del proyecto (*Ibid*). El marco del BM también establece que para “lograr que sean significativas las consultas entre el prestatario y los grupos afectados por el proyecto y las ONG locales [...] el prestatario suminis-

¹⁴⁰ Banco Mundial, “Manual Operacional”, disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,menuPK:4564185~pagePK:64719906~piPK:64710996~theSitePK:502184,00.html>, fecha de consulta: 17 de julio de 2015.

¹⁴¹ Banco Mundial, “Environmental Screening: Project Categories A, B, C and FP”, disponible en: <http://go.worldbank.org/NUFD7Z7JV0>, fecha de consulta: 17 de julio de 2015.

¹⁴² Las diferentes Políticas Operativas (OP) se encuentran en Banco Mundial, *op. cit.*, núm. 56.

tra oportunamente material pertinente antes de la consulta y en una forma y lenguaje comprensible, así como accesible a los grupos que se están consultando” (OP. 4.01, párr. 16). En este sentido, la política determina la consulta para todos los grupos que puedan ser afectados por un determinado proyecto, no sólo para los pueblos indígenas.

Ahora bien, cuando el proyecto conlleve afectaciones a pueblos indígenas, el marco del BM establece que “cada proyecto propuesto para financiamiento por el Banco que afecte a pueblos indígenas requiere: [...] un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas, en cada etapa del proyecto y, particularmente, durante la preparación del mismo, con el objeto de conocer claramente sus opiniones y determinar si existe amplio apoyo al proyecto” (OP. 4.10, párr. 6c). Asimismo, determina que las consultas deben llevarse a cabo con métodos adecuados; en todas las etapas; con la información pertinente; favoreciendo la inclusión intergeneracional; con las organizaciones de los pueblos y en su lengua (OP. 4.10, párrs. 10 y 15).

El marco del Banco Mundial no incluye explícitamente el consentimiento previo, libre e informado, sin embargo, afirma que “para decidir si sigue adelante con el proyecto, el prestatario determina, sobre la base de la evaluación social y las consultas previas, libres e informadas, si las comunidades indígenas afectadas prestan amplio apoyo al proyecto” (OP. 4.10, párr. 11). En caso de que el Banco no pueda constatar este apoyo amplio a partir de la evaluación social, de las actas y del resultado de las consultas, la Política establece que no seguirá adelante con la tramitación del proyecto (*Ibid*).

3. Políticas y Directrices de Salvaguardas del Banco Interamericano de Desarrollo

La Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abarca

productos financieros y no financieros, operaciones de los sectores público y privado, así como los aspectos ambientales asociados a los procesos de adquisiciones y al manejo de instalaciones del Banco. Las Directrices de Política relativas a la Transversalidad Ambiental se enfocan en actividades del sector público y establecen de manera general los diferentes documentos que el Banco realiza conjuntamente con el país prestatario sobre la Estrategia de País y el apoyo dirigido al financiamiento de operaciones de gestión ambiental. Por su parte, las Directrices de Salvaguardia están definidas para establecer normas y procedimientos cuyo propósito es asegurar la calidad y la sostenibilidad ambiental de las operaciones del sector público y privado del Banco.¹⁴³ Por lo que, en este trabajo se presentan las directrices de salvaguarda enfocadas a los préstamos tanto del sector privado, como del público, en las cuales se establecen las normas referentes a la participación y consulta en proyectos financiados por el BID.

Estas directrices determinan, entre otras cosas, que las operaciones categoría A y B requieren de consultas con las partes afectadas. Las operaciones de categoría A deberán ser consultadas por lo menos dos veces durante la preparación del proyecto y durante la fase de delimitación de los procesos de evaluación ambiental. La Política de Medio Ambiente¹⁴⁴ establece que para la consulta se deberán suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas (Política Medio Ambiente, apartado B.6).

Los proponentes del proyecto deberán realizar evaluaciones para determinar los impactos negativos potenciales sobre la seguridad física y alimentaria, tierras, territorios, recursos, sociedad, derechos, economía tradicional, forma

¹⁴³ Banco Interamericano de Desarrollo, “Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias”, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1442077>, fecha de consulta: 14 de julio de 2015.

¹⁴⁴ *Idem*.

de vida e identidad o integridad cultural de los pueblos indígenas. La Política de pueblos indígenas¹⁴⁵ establece que estas evaluaciones incluirán consultas previas con los pueblos o grupos indígenas afectados por el proyecto (Párrafo 4.4 Inciso a, i). En el caso de impactos potenciales significativos, el Banco requerirá y verificará que el proponente demuestre haber obtenido, mediante procesos de negociación de buena fe, los acuerdos sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos (párrafo 4.4, inciso a, i).

Las operaciones que afecten directa o indirectamente el estatus legal, la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas deben garantizar la consulta previa, la participación de los pueblos en la administración y conservación de los recursos y una participación justa en los beneficios del proyecto (párrafo 4.4, inciso b).

4. Principios de Ecuador

Los Principios de Ecuador (PE) consisten en un marco para la gestión del riesgo adoptado por instituciones financieras para determinar, evaluar y gestionar los riesgos sociales y ambientales en proyectos. Éstos tienen un alcance global y actualmente 80 instituciones financieras en 35 países han adoptado oficialmente los PE.¹⁴⁶ Las Entidades Financieras de los Principios de Ecuador (EPFI, por sus siglas en inglés) adoptan dichos Principios como referencia y marco común. Éstos se aplican en todos los países y en todos los sectores económicos a los cuales se dirija el financiamiento. Las EPFI sólo

¹⁴⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, “Política de pueblos indígenas”, disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/2636?locale-attribute=es>, fecha de consulta: 14 de julio de 2015.

¹⁴⁶ Equator Principles, “About the Equator Principles”, disponible en: <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep/about-ep>, fecha de consulta: 17 de julio de 2015.

proveerán financiación de proyectos y préstamos corporativos vinculados a proyectos que cumplan con los requisitos de los diez Principios,¹⁴⁷ los cuales son: 1) Revisión y categorización; 2) Evaluación ambiental y social; 3) Normas ambientales y sociales aplicables; 4) Sistema de gestión ambiental y social y plan de acción de los PE; 5) Participación de los grupos de interés; 6) Mecanismo de quejas; 7) Revisión independiente; 8) Compromisos contractuales; 9) Seguimiento independiente y reporte; y 10) Presentación de informes y transparencia.

Cuando se realizan proyectos en países no designados (como es el caso de México), las empresas que están a cargo de la ejecución del proyecto deben cumplir con los Estándares de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la Corporación Financiera Internacional (arriba descritos).¹⁴⁸ Los países designados son considerados con un marco de gobernanza ambiental y social robusto, sistemas legislativos y capacidad institucional diseñados para proteger a las personas y al medio ambiente.

Los Principios, como los otros marcos, determinan el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y los permisos pertinentes del país anfitrión (Principio 3). Para todos los proyectos de Categoría A y B se debe demostrar la participación efectiva de los grupos de interés de manera continuada, estructurada y culturalmente adecuada. Para los procesos de consulta el cliente pondrá a disposición de las comunidades la documentación de la evaluación ambiental y social en el idioma local y de manera culturalmente adecuada. La información se facilitará en las primeras etapas del proceso de evaluación, antes de que comience la construcción del proyecto y de manera periódica (Principio 5).

¹⁴⁷ Equator Principles, “Los principios del Ecuador”, disponible en: http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_spanish_2013.pdf, fecha de consulta: 17 de julio de 2015.

¹⁴⁸ Cf. La lista de países designados en: <http://www.equator-principles.com/index.php/ep3/designated-countries>, fecha de consulta: 17 de julio de 2015.

Los proyectos que afecten a pueblos indígenas deberán cumplir con los derechos y la protección de los pueblos indígenas que contemple la legislación nacional pertinente, incluidas aquellas leyes que velen por el cumplimiento de las obligaciones del país anfitrión en virtud de la legislación internacional (Principio 5).

Además, en los países no designados como México, se deberá obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, además de que se deberá documentar el proceso de consulta previa, libre e informada (ND7, Párrafos 10, 11 y 12).

5. Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

Las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales son recomendaciones dirigidas por los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en países adherentes (México es uno de estos países) o que tienen su sede en ellos. Las Directrices consisten en principios y normas no vinculantes para una conducta empresarial responsable dentro del contexto global, conformes con las leyes aplicables y las normas reconocidas internacionalmente.¹⁴⁹ Se actualizaron y fueron adoptadas por los 42 gobiernos adherentes en 2011.

Las Directrices están respaldadas por un mecanismo de implementación: los Puntos Nacionales de Contacto (PNC), que son organismos constituidos por los gobiernos de los países adherentes con el fin de promover e implementar las Directrices. En el caso de México el PNC es la Secretaría de

¹⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales”, disponible en: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/MNEguidelinesESPANOL.pdf>, fecha de consulta: 23 de julio de 2015.

Economía.¹⁵⁰ Los PNC ayudan a las empresas y a las partes interesadas a tomar las medidas adecuadas para impulsar la aplicación de las Directrices. También constituyen una plataforma de mediación y conciliación para resolver los problemas prácticos que puedan plantearse.

Las Directrices establecen que los Estados tienen el deber de proteger los derechos humanos y que también las empresas deben respetarlos. Éstas últimas deben elaborar una política que formule su compromiso con dicho respeto, ejercer la debida diligencia en materia de derechos y establecer mecanismos legítimos o cooperar mediante estos mecanismos para poner remedio a los impactos negativos sobre los derechos humanos cuando se descubra que han causado dichos impactos o que han contribuido a generarlos.¹⁵¹

Con relación a la divulgación de información, las empresas deberán garantizar la publicación, en los plazos oportunos, de información exacta sobre todos los aspectos significativos de sus actividades, estructura, situación financiera, resultados, accionistas y sistema de gobierno corporativo. Además, las empresas deberán respetar normas de alta calidad en materia de divulgación de información contable, financiera y no financiera, incluida la información medioambiental y social en su caso. El acceso a la información debe ser fácil y poco costoso, y debe considerar el uso de las tecnologías de la información para lograr dicho objetivo, pueden adoptar medidas especiales para difundir la información en las comunidades que no tienen acceso a medios impresos.¹⁵²

Las empresas deben proporcionar puntualmente a los ciudadanos y a los trabajadores información adecuada, me-

¹⁵⁰ Secretaría de Economía, “Punto Nacional de Contacto”, disponible en: <http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/competitividad-normatividad/inversion-extranjera-directa/asuntos-internacionales/punto-nacional-de-contacto>, fecha de consulta: 23 de julio de 2015.

¹⁵¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *op. cit.*, núm. 65, p. 35.

¹⁵² *Ibid.*, pp. 30-34.

dible y verificable sobre los impactos potenciales de las actividades de la empresa sobre el medio ambiente, la salud y la seguridad, que puede incluir la elaboración de informes sobre los avances en la mejora de los resultados medioambientales; y desarrollar una actividad de comunicación y consulta adecuada y puntual con las comunidades directamente afectadas por las políticas medioambientales, de salud y seguridad de la empresa y por su aplicación.¹⁵³

6. Mecanismos de queja y de rendición de cuentas en el marco de gobernanza

Las normas de la gobernanza contemplan la creación de un mecanismo de queja (no estatal) para recibir preguntas, facilitar información y brindar respuestas relacionadas con los proyectos. Además, diversas instituciones tienen un mecanismo independiente para que las personas que sean afectadas por determinado proyecto puedan ingresar quejas formalmente, a través de un procedimiento establecido, sobre las violaciones a las políticas y las afectaciones de un proyecto financiado por la institución.

A nivel proyecto

- La CFI establece el requisito de crear un mecanismo de queja a nivel de proyecto en su Norma de Desempeño 1 (párrafos 2 y 34).¹⁵⁴
- El Banco Mundial cuenta con un mecanismo creado recientemente que es a nivel de proyecto, el *Grievance Redress Service*.¹⁵⁵

¹⁵³ *Ibid.*, p. 46.

¹⁵⁴ International Financial Corporation, *op. cit.*, núm. 54, pp. 5-15.

¹⁵⁵ The World Bank, "Grievance Redress Service", disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/6/223151434995262110/grs-brochure.pdf>, fecha de consulta: 24 de julio de 2015.

- El Principio de Ecuador 6¹⁵⁶ establece que el cliente debe crear un mecanismo de quejas concebido para recibir y facilitar la resolución de preocupaciones y las quejas relacionadas con el desempeño ambiental y social del proyecto.
- Los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos determinan que los Estados deben establecer mecanismos de reclamación extrajudiciales, eficaces y apropiados (Principio 27). Que las empresas deben establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas (Principio 29).¹⁵⁷

7. Instancias independientes

Existen mecanismos de queja y de rendición de cuentas en las instituciones responsables de atender casos con relación a las afectaciones de personas y/o comunidades por proyectos financiados por una institución particular, así como de violaciones de sus propias normas. Algunas de las principales son:

- *Compliance Advisor Ombudsman*:¹⁵⁸ la *Compliance Advisor Ombudsman*, (CAO, por sus siglas en inglés), creada para actuar como un mecanismo independiente de quejas y rendición de cuentas de la CFI, con relación a los impactos ambientales y sociales que proyectos con su financiamiento conlle-

¹⁵⁶ Equator Principles, *op. cit.*, núm. 63, p. 8.

¹⁵⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op. cit.*

¹⁵⁸ Compliance Advisor Ombudsman, “¿Cómo presentar una reclamación”, disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/languages/spanish/>, fecha de consulta: 25 de julio de 2015.

van.¹⁵⁹ Su mandato consiste en atender los reclamos de personas afectadas por proyectos de la CFI.

- El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI),¹⁶⁰ tiene como propósito permitir que quienes sean afectados por operaciones del BID puedan presentar sus reclamos.
- Panel de Inspección (PI),¹⁶¹ tiene como objetivo recibir las quejas de las personas y/o comunidades que han sido, o piensan que podrían ser, afectadas por proyectos financiados por el Banco Mundial.

V. CASOS DE APLICACIÓN DEL MARCO DE GOBERNANZA

1. Desventajas del marco de gobernanza

La mayor desventaja de las normas dentro del marco de gobernanza es que no son vinculantes (como sucede con algunas normas del derecho internacional), por lo que en caso de que los prestatarios y responsables del proyecto (sea sector público o privado) no cumplan con las reglas a las que está sujeto determinado financiamiento, no hay consecuencias en todos los casos. Además, los estudios independientes que se requieren, así como el mecanismo de queja, son pagados por las propias empresas, cuando es a nivel proyecto, por lo que hay un conflicto de interés inhe-

¹⁵⁹ Compliance Advisor Ombudsman, “Directrices Operacionales”, disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/languages/spanish/documents/CAO_Op-Guide_SPA_Final.pdf, fecha de consulta: 25 de julio de 2015.

¹⁶⁰ Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI), “Mandato”, disponible en: <http://www.iadb.org/es/mici/mandato,1792.html>, fecha de consulta: 27 de julio de 2015.

¹⁶¹ The Inspection Panel, “About Us”, disponible en: <http://ewebapps.worldbank.org/apps/ip/Pages/AboutUs.aspx>, fecha de consulta: 27 de julio de 2015.

rente. La cláusula de exención de responsabilidad de los Principios de Ecuador refleja claramente lo anterior:

Los Principios de Ecuador no otorgan derechos ni de ellos se derivan responsabilidades para ninguna persona u entidad, pública o privada. Las entidades financieras adoptan e implementan de forma voluntaria e independiente los Principios de Ecuador, sin dependencia ni recursos de la CFI, el Grupo del Banco Mundial, la Asociación de los Principios de Ecuador u otras EPFI. En aquellos casos en los que exista un claro conflicto entre las leyes y los reglamentos de aplicación, y los requisitos definidos en los Principios de Ecuador, prevalecerán los primeros.¹⁶²

Con relación a los mecanismos independientes de queja como la CAO, el MICI y el PI, ha sucedido que, a pesar de que los resultados de los casos determinan las violaciones de las políticas de la institución que se cometieron durante la ejecución de un determinado proyecto, no hay consecuencias y la ejecución del proyecto prosigue.¹⁶³ Esto se debe a las tensiones entre el organismo independiente y los consejos de directores, que finalmente velan por el capital de la institución.

2. Cerro de Oro

El proyecto consistía en la conversión a hidroeléctrica de la presa Cerro de Oro, también conocida como Miguel de la

¹⁶² Equator Principles, *op. cit.*, núm. 63, p. 11.

¹⁶³ Cf. CAO. “Auditoría de la Inversión de la IFC en la Corporación Dinant S. A. de C. V., Honduras”. Disponible en: http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/DinantAuditCAORefC-IR9-Y12-F161_ESP.pdf, fecha de consulta: 30 de julio de 2015. También “CSO response to the CAO investigation into IFC investment in Corporación Dinant, Honduras”, disponible en <http://www.grain.org/article/entries/4854-cso-response-to-the-cao-investigation-into-ifc-investment-in-corporacion-dinant-honduras>, fecha de consulta: 30 de julio de 2015.

Madrid Hurtado. Esa presa fue construida sobre los ríos Santo Domingo, San Juan Evangelista y Tesechoacan en el municipio de Tuxtepec, en el estado de Oaxaca entre los años 1974 y 1989. La obra implicó la expropiación de la tierra y el territorio de 26,000 indígenas chinantecas que habitaban 37 ejidos, para que el gobierno pudiera inundar 36,000 hectáreas de tierra fértil. El proyecto de hidroeléctrica implicaba severos impactos ambientales y sociales irreversibles, especialmente la pérdida del Arroyo Sal que las empresas planeaban usar como canal de desfogue de la hidroeléctrica. Este Arroyo es crucial para el abastecimiento de agua de las comunidades, para el equilibrio ecológico de la zona y es parte de la identidad de las comunidades.

Las empresas a cargo de la ejecución del proyecto violaron los derechos de las comunidades y de las personas que serían afectadas, particularmente los derechos a la información, participación, consulta y al consentimiento, ya que comenzaron la construcción del proyecto sin que gran parte de las comunidades estuvieran al tanto y sin haber obtenido su consentimiento. El proyecto de conversión contaba con financiamiento de la Corporación para las Inversiones Privadas en el Extranjero (*Overseas Private Investment Corporation, OPIC*), una institución financiera estadounidense que tiene una Declaración sobre su Política Ambiental y Social¹⁶⁴ en la cual establece sus compromisos ambientales y sociales, así como los requerimientos que tiene para evaluar proyectos prospectivos y monitorear aquellos que ha financiado. La Política rige tanto a los préstamos directos, como a los intermediarios financieros. Asimismo, la OPIC ha adoptado los Principios de Ecuador y los Estándares de Desempeño de la Corporación Financiera Internacional, lo que significa que las empresas a cargo de realizar la hidro-

¹⁶⁴ Overseas Private Investment Company, “Corporate and Sustainability Statement”, disponible en: <http://www.opic.gov/opic-action/overview/renewable-resources/OPIC-Corporate-Sustainability-Statement>, fecha de consulta: 29 de julio de 2015.

eléctrica tenían que cumplir con lo que estos marcos establecen, en particular con el brindar información, garantizar la participación de las comunidades en todo el ciclo del proyecto y obtener el consentimiento libre, previo e informado de las personas y comunidades que se verían directamente afectadas por el proyecto, entre otras cuestiones que establecen estos dos marcos.

La OPIC cuenta con una oficina de quejas y de rendición de cuentas para los casos en que su financiamiento esté violando derechos humanos y las reglas del marco de gobernanza que dicha Institución ha suscrito. Esta situación llevó a que a finales de 2010, tres de las comunidades afectadas ingresaran una queja y una solicitud de revisión de cumplimiento y resolución de conflictos relacionada con el proyecto hidroeléctrico de Cerro de Oro¹⁶⁵ a la Oficina de Rendición de Cuentas de la OPIC. En dicha queja las comunidades demandaban: 1) la suspensión del proyecto de forma inmediata; 2) la realización de una evaluación de impacto ambiental independiente y la creación un plan de mitigación; 3) el cese de las alteraciones al Arroyo Sal; y 4) la entrega de todos los documentos del proyecto a las comunidades en una manera fácil de comprender, así como maquetas, para poder ver y entender los planes del proyecto.

Al corroborar la denuncia, la OPIC estableció una mesa de diálogo y resolución de conflictos que sesionó durante 2011, en la que participaron representantes de la OPIC, de las empresas ejecutoras del proyecto, de las asambleas ejidales de cuatro comunidades de los municipios de Tuxtepec y Ojitlán, de organizaciones de la sociedad civil y, eventualmente, de diferentes dependencias del gobierno. Las empresas aceptaron no haber dado la información necesaria, consultado, ni haber obtenido el consentimiento de las

¹⁶⁵ Cf. “Request for Compliance Review and Problem-Solving Related to Cerro de Oro Hydroelectric Project”, disponible en: <http://www.opic.gov/sites/default/files/042712-cerrodeoro-complaint.pdf>, fecha de consulta: 11 de julio de 2015.

comunidades previo al inicio de la construcción del proyecto. El Gobierno mexicano, por su parte, violó los derechos al otorgar permisos, sin haber asegurado el pleno consentimiento por parte de las comunidades, por un lado; y por otro, por no haber exigido a las empresas que cumplieran con el marco de derechos humanos.

Tras haber suspendido el diseño del proyecto, las empresas presentaron una segunda alternativa a las comunidades, la cual no consideraba beneficios directos para las comunidades de la zona y sí implicaba impactos en su entorno social y ambiental. Por lo tanto, las cuatro asambleas de las comunidades rechazaron el proyecto y la consulta del mismo. A la fecha el proyecto se encuentra suspendido. Así que en este caso se recurrió al marco de gobernanza para denunciar las violaciones a los derechos y a las reglas que este marco establece para el financiar proyectos de desarrollo.¹⁶⁶

3. REDD+ México

La Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación Plus (REDD+) es una iniciativa global que designa tanto un conjunto de políticas o acciones cuyo objetivo es reducir las emisiones y aumentar las remociones de carbono, como los resultados finales de esas políticas o acciones (es decir, emisiones reducidas y remociones aumentadas).¹⁶⁷ Diversos organismos internacionales están involucrados

¹⁶⁶ Para más información sobre el caso ver: Fundar, “Community Participation in IFI-Funded Development Projects: Latin America’s Experience”, disponible en: http://ella.practicalaction.org/sites/default/files/120731_GOV_CitPar_Brief3.pdf, fecha de consulta: 11 de julio de 2015. También Mariana González-Armijo, “Why Not in Their Own Backyard? Development, Human Rights and the Governance Framework”, César Rodríguez, coord., *Human Rights in Minefields. Extractive Economies, Environmental Conflicts, and Social Justice in the Global South*. Colombia, De justicia, 2015, pp. 166-206.

¹⁶⁷ Arild Angelsen, “Introducción” en Angelsen, A., ed., *La implementación de REDD+. Estrategia Nacional y Opciones de Política*. Indonesia, CIFOR, 2010, p. 2.

tanto en la construcción de la arquitectura de REDD+, como en el acompañamiento a los *países en desarrollo* en sus procesos de preparación y diseño de los esquemas REDD+ a nivel nacional, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Ambas instituciones poseen políticas salvaguardas, las cuales establecen líneas para la participación y consulta al momento de que se ejecuten proyectos con su financiamiento. Por esto, se ha puesto especial énfasis en la necesidad de tener procesos participativos para la construcción de la política pública.

En este sentido, en México se conformó formalmente el Comité Técnico Consultivo para REDD+ (CTC-REDD+) en 2010, como un grupo de opinión y consulta sobre el diseño y la operación de las acciones y políticas públicas encaminadas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación.¹⁶⁸ Entre los objetivos del CTC están: apoyar al gobierno de México en la elaboración de políticas para REDD+ de una manera abierta y participativa; proporcionar y difundir información sobre REDD+ a la sociedad civil y a los responsables de tomar decisiones en el sector gobierno; proporcionar retroalimentación respecto al diseño e implementación de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+); y, establecer los mecanismos y la metodología para garantizar la inclusión de los ejidos y de las comunidades indígenas en las consultas públicas.¹⁶⁹ El CTC-REDD+ es considerado el espacio de mayor relevancia en torno a la participación en el diseño y construcción de los mecanismos REDD+.

En ese espacio se discutieron propuestas y se colocaron preocupaciones, por ejemplo, que los principales impac-

¹⁶⁸ Reglamento para el Funcionamiento del Comité Técnico Consultivo para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación y su Función en la Conservación, el Manejo Sustentable de los Bosques e Incremento de las Reservas Forestales (CTC-REDD+), mayo 2010.

¹⁶⁹ Semarnat, "Propuesta de Preparación para México", p. 8, disponible en: [http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/27/2072Propuesta%20de%20preparaci%C3%B3n%20\(R-PP,%20por%20sus%20siglas%20en%20ingl%C3%A9s\).pdf](http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/27/2072Propuesta%20de%20preparaci%C3%B3n%20(R-PP,%20por%20sus%20siglas%20en%20ingl%C3%A9s).pdf), fecha de consulta: 4 de julio de 2015.

tados por esta política, los pueblos y comunidades indígenas y campesinos, no participaron sistemáticamente en el proceso de diseño. Tras varios años de discusiones, este año se inició la consulta del último borrador de la Estrategia. El Plan de Consulta de la ENAREDD aprobado en junio de 2015, tiene como objetivo:¹⁷⁰

Recopilar las opiniones, retroalimentar y lograr acuerdos o lograr el consentimiento en torno al objetivo, componentes y líneas de acción de la ENAREDD+, por medio de la participación plena y efectiva, intercambio de perspectivas, aprendizaje y entendimiento mutuo con comunidades locales, pueblos y comunidades indígenas, y población en general a fin de contar con una estrategia nacional cultural, social y ambientalmente pertinente y viable construida a través de un proceso participativo, voluntario, abierto, libre e incluyente.

El objetivo es amplio y está fraseado ambiguamente, por ejemplo “retroalimentar y lograr acuerdos o lograr el consentimiento”; sin embargo, consiste en un paso importante en aras de garantizar el derecho a la consulta y a la participación en el diseño de políticas públicas. En los objetivos específicos establece que integrarán y realizarán los cambios pertinentes al documento de la ENAREDD+ al finalizar la consulta, además de que documentarán y sistematizarán el proceso, por lo que será necesario esperar a ver el resultado para analizar y evaluar los procesos de participación y consulta y tener lecciones aprendidas para futuros casos similares.

En lo que refiere al consentimiento, previo, libre e informado, el borrador actual de la ENAREDD+, establece

¹⁷⁰ Conafor, “Plan de Consulta de la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación”, p. 11, disponible en: <http://www.enaredd.gob.mx/wp-content/uploads/2015/07/Plan-de-Consulta-ENAREDD+.pdf>, fecha de consulta: 4 de julio de 2015.

ciertos principios que regirán a la Estrategia, los cuales están en la sección de salvaguardas ambientales y sociales, uno de ellos explicita la necesidad del “Cumplimiento al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades rurales e indígenas en todos aquellos aspectos de la ENAREDD+ que incidan o puedan afectar sus territorios, bienes, derechos individuales o colectivos” (sección V.6, p. 70). Asimismo, una de las líneas de acción en el eje de comunicación, participación social y transparencia consiste en “crear y fortalecer mecanismos culturalmente adecuados para garantizar la participación de ejidos, comunidades y pueblos indígenas en el proceso, así como garantizar el consentimiento previo, libre e informado en la implementación de la ENAREDD+” (sección V.7, p. 80).

Asimismo, según el calendario de la Conafor, la implementación de la Estrategia en 2015, requerirá el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades locales en las cuales se realizarán acciones REDD+,¹⁷¹ por lo que está por verse de qué manera implementarán esta consulta, cómo harán que la información en cuanto a la Estrategia Nacional sea accesible, esté traducida en diferentes lenguas y, lo más importante, cómo incluirán las consideraciones de las personas consultadas en el producto final previo a su aprobación.

VI. REFLEXIONES FINALES

El avance que significó la reforma constitucional en derechos humanos no se ha traducido en un mayor empoderamiento de los grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones. Por el contrario, paralelamente, se han aprobado otras contrarreformas, como la energética, que privi-

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 22.

legian el interés privado en detrimento de los derechos de la población.

En este contexto, el derecho a la participación y a la consulta, a pesar de tener un desarrollo importante en la legislación internacional y nacional, no está sirviendo de contrapeso real a la presencia de un modelo neoextractivista, que acentúa el despojo de los territorios y recursos naturales de las comunidades, y genera más desigualdad social.

El modo autoritario con el que fue aprobada la reforma energética; las restricciones aún presentes en el marco constitucional para el pleno ejercicio del derecho a la autodeterminación y a la autonomía de los pueblos; los obstáculos que la ley ambiental impone a las comunidades para decidir sobre los proyectos que les afectan; sumado al incumplimiento de la obligación de consultar apropiadamente a las poblaciones indígenas, son algunos de los pasajes que muestran un patrón sistemático de violación al derecho a la participación y a la consulta en las actuales circunstancias.

Por otra parte, la abundante regulación existente en esta materia, tanto en el ámbito de derechos humanos como de gobernanza, refleja una hiperregulación en el campo del desarrollo. Este fenómeno genera algunas tensiones, debido a que colisionan responsabilidades otorgadas a las empresas que al mismo tiempo constituyen obligaciones de los Estados.

La confusión es evidente en el tema de consulta. Por un lado, el derecho internacional exige a los gobiernos la obligación de consultar y prohíbe que sean las empresas en quienes recaiga dicha facultad. En cambio, la regulación sobre gobernanza sí permite que los actores privados consulten, al tiempo que debilita los estándares internacionales más exigentes sobre consentimiento libre e informado. Lo preocupante es que no pocos gobiernos terminan acatando más el dictado de las instituciones financieras internacionales que el mandato de los tratados de derechos humanos.

Para revertir esta situación, en el caso mexicano, se requiere algo más que un ejercicio de armonización legislativa. Urge, ante todo, voluntad política para dar un giro radical a

la lógica económica imperante. Solo a partir de un cambio de esa dimensión es que podrán alinearse la legislación y las políticas para generar un modelo de desarrollo con enfoque de derechos humanos, que asegure la inclusión social, el bienestar de la población y el respeto de la diversidad cultural.

Desde ese “otro” horizonte, algunas de las líneas generales que el gobierno puede encauzar para garantizar los derechos de participación y consulta son:

- El impulso de mecanismos efectivos de participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de desarrollo. Es indispensable, asegurar que las comunidades sean involucradas en la elaboración de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los municipios donde se encuentran asentadas.
- El respeto del derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y a sus prioridades de desarrollo sobre los territorios y recursos naturales de los que disponen.
- La implementación de procedimientos de consulta apropiados por las dependencias gubernamentales antes de la autorización de medidas legislativas y administrativas que conlleven la posible afectación de las tierras y territorios de comunidades indígenas. En los casos de grandes proyectos de inversión y otros supuestos previstos en los estándares internacionales, es fundamental que cumplan adicionalmente con la obligación de obtener su consentimiento libre e informado.
- El respeto y cumplimiento del estado de derecho por parte del sector privado y su sanción efectiva ante prácticas que atenten contra los derechos humanos.
- La existencia de mecanismos eficaces de protección de los derechos ante posibles lesiones por parte de actores públicos y privados que puedan generarse como resultado de la aprobación e implementación de políticas y proyectos de desarrollo.

VII. ANEXOS

Anexo I

Normas sobre participación y consulta en el marco de derechos humanos

<i>Marco Internacional</i>		
<i>Norma</i>	<i>Tema</i>	<i>Artículo(s)</i>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Participación política	<p>Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;</p> <p>c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p>
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Participación en el ámbito del Estado	<p>Artículo 2. 1. Los Estados al adoptar medidas para proteger los derechos de los pueblos indígenas debe hacerlo con la participación de los pueblos interesados.</p> <p>Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco Internacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Participación en el ámbito del Estado	<p>Participación en la toma de decisiones.</p> <p>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;</p>
	Derecho a participar en el desarrollo y en el uso de los recursos naturales	<p>Artículo 7.1</p> <p>Dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p> <p>Artículo 15.1</p> <p>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.</p>
	Participación comunitaria	<p>Artículo 6.</p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>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.</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco Internacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Obligación general de consultas de los gobiernos	<p>Artículo 6.</p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>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.</p>
	Consulta en caso de explotación del subsuelo	<p>Artículo 15.</p> <p>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.</p>
	Consulta en casos de enajenación de tierras	
	Consentimiento en caso de traslados excepcionales de los pueblos	<p>Artículo 17.</p> <p>2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco Internacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Consentimiento en caso de traslados excepcionales de los pueblos	<p>Artículo 16.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 7.</p> <p>3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.</p> <p>Derecho a la libre determinación.</p> <p>Artículo 3.</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco Internacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Libre determinación y a la autonomía	<p>Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.</p> <p>Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida.</p> <p>Artículo 18. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones política, económica, social y cultural del Estado.</p> <p>Artículo 20. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.</p>
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	Derecho al desarrollo	

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco Internacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	Derecho al desarrollo	<p>Artículo 23. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.</p> <p>Artículo 32. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.</p>
	Consulta y consentimiento libre, previo e informado	<p>Artículo 10. Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.</p> <p>Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

<i>Marco Internacional</i>		
<i>Norma</i>	<i>Tema</i>	<i>Artículo(s)</i>
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	Consulta y consentimiento libre, previo e informado	adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado. Artículo 29. 2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.
Convención Americana de Derechos Humanos	Participación en los asuntos públicos	Artículo 23. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
<i>Marco nacional</i>		
<i>Norma</i>	<i>Tema</i>	<i>Artículo(s)</i>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Incorporación constitucional de los Tratados Internacionales de DDHH	Artículo 10. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Incorporación constitucional de los Tratados Internacionales de DDHH	Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
	Obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos	Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
	Participación política en los asuntos públicos	Artículo 35. Son derechos del ciudadano: III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; [...] VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. [...] VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional [...]
Participación en el desarrollo	Artículo 26. A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y	

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Participación en el desarrollo	<p>equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación.</p> <p>La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.</p> <p>[...]</p>
	Participación de los pueblos indígenas	<p>Artículo 2.</p> <p>A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p> <p>[...]</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Participación de los pueblos indígenas	<p>V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p> <p>VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.</p>
	Obligaciones para el desarrollo de los pueblos con su participación y consulta	<p>Artículo 2.</p> <p>B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Obligaciones para el desarrollo de los pueblos con su participación y consulta	<p>pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p> <p>[...]</p> <p>IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p> <p>[...]</p> <p>VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</p> <p>[...]</p> <p>IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Obligaciones para el desarrollo de los pueblos con su participación y consulta	competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. [...]
Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética	Participación de las comunidades en proyectos de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables	Artículo 11. La Secretaría de Energía elaborará y coordinará la ejecución del Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables, para lo cual deberá: I. Promover la participación social durante la planeación, aplicación y evaluación del Programa, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los demás ordenamientos aplicables; [...] VIII. Definir estrategias para promover la realización de proyectos de generación de electricidad a partir de energías renovables preferentemente para los propietarios o poseedores de los terrenos y los sujetos de derechos sobre los recursos naturales involucrados en dichos proyectos. Artículo 21. Los proyectos de generación de electricidad a partir de energías renovables con una capacidad mayor de 2.5 Megawatts, procurarán: I. Asegurar la participación de las comunidades locales y regionales, mediante reuniones y consultas públicas convocadas por las autoridades municipales, ejidales o comunales; en dichas reuniones deberán convenir la participación de los proyectos en el desarrollo social de la comunidad;

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética	Participación de las comunidades en proyectos de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables	<p>II. Según se convenga en el contrato respectivo, pagar el arrendamiento a los propietarios de los predios o terrenos ocupados por el proyecto de energía renovable; la periodicidad de los pagos podrá ser convenida con los interesados, pero en ningún caso será inferior a dos veces por año;</p> <p>III. Promover el desarrollo social en la comunidad, en la que se ejecuten los proyectos de generación con energías renovables, conforme a las mejores prácticas internacionales y atender a la normatividad aplicable en materia de desarrollo rural sustentable, protección del medio ambiente y derechos agrarios.</p> <p>Artículo 5. En el diseño y aplicación de los programas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía, se promoverá la participación social y la concertación, con el fin de vincular a las instituciones del sector público, a las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, a las instituciones académicas y a la población en general coordinando sus actividades en el ámbito de esta Ley.</p>
Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía	Participación social en programas de energía sustentable	Artículo 22. El órgano supremo del ejido es la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios. [...]
Ley Agraria	Participación de Ejidos y Comunidades	Artículo 23. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos: [...]

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

<i>Marco nacional</i>		
<i>Norma</i>	<i>Tema</i>	<i>Artículo(s)</i>
<p>Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía Ley Agraria</p>	<p>Participación de Ejidos y Comunidades</p>	<p>V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común; VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido; [...] X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación; XI. División del ejido o su fusión con otros ejidos; XII. Terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia; XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal; XIV. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; [...] [...]</p> <p>Artículo 41. Como órgano de participación de la comunidad podrá constituirse en cada ejido una junta de pobladores, integrada por los ejidatarios y avedados del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano. [...]</p> <p>Artículo 42. Son atribuciones y obligaciones de las juntas de pobladores: I. Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas;</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía Ley Agraria	Participación de Ejidos y Comunidades	<p>II. Informar en conjunto con el comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas, y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores;</p> <p>III. Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad;</p> <p>IV. Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización; y</p> <p>V. Las demás que señale el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la ley ni a las facultades previstas por esta ley para los órganos del ejido.</p> <p>Artículo 3. XIX. Garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal.</p>
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Participación	Artículo 12. XII. Generar mecanismos para impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos.

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Participación	<p>Artículo 134 Bis. Los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que, como resultado de un manejo forestal sustentable, conserven y/o mejoren los servicios ambientales, recibirán los beneficios económicos derivados de éstos. Los instrumentos legales y de política ambiental para regular y fomentar la conservación y mejora de los servicios ambientales, deben garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional, así como lo siguiente: I. Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas; II. Distribución equitativa de los beneficios; III. Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad y posesión legítima y acceso a los recursos naturales de los propietarios y legítimos poseedores de la tierra; [...] V. Pluralidad y participación social; VI. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna [...]</p>
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Participación	<p>Artículo 5o. En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:</p> <p>I. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Participación	de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la presente Ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Participación social	Artículo 157. El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.
		Artículo 158. [...] La Secretaría: I. Convocará, en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas;
		Artículo 159. La Secretaría integrará órganos de consulta en los que participen entidades y dependencias de la administración pública, instituciones académicas y organizaciones sociales y empresariales. Dichos órganos tendrán funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y podrán emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes. Su organización y funcionamiento se sujetará a los acuerdos que para el efecto expida la Secretaría.

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Participación y consulta pública en el proceso de evaluación de impacto ambiental	<p>Artículo 34. Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente [...], pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona. [...]</p> <p>La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:</p> <p>I. La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promotor deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría;</p> <p>II. Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda, la manifestación de impacto ambiental;</p> <p>III. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promotor explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;</p>

Anexo I. Normas sobre participación... (continuación)

Marco nacional		
Norma	Tema	Artículo(s)
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Participación y consulta pública en el proceso de evaluación de impacto ambiental	<p>IV. Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y</p> <p>V. La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.</p>

Anexo II
Normas sobre participación y consulta en el marco de gobernanza

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 1. Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales</p>	<p>Cumplimiento con la legislación nacional</p> <p>Medidas diferenciadas</p>	<p>Párrafo 6. El proyecto o actividad comercial, según corresponda, cumplirá con las leyes y los reglamentos aplicables de las jurisdicciones en las que opere, incluidas las leyes para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el país anfitrión en el ámbito del derecho internacional.</p> <p>Párrafo 12. [...] En los casos en que el proyecto incluya elementos físicos, aspectos e instalaciones específicamente identificados que pueden generar impactos, y como parte del proceso de identificación de riesgos e impactos, el cliente identificará individuos y grupos que puedan verse afectados de manera directa, diferencial o desproporcionada por el proyecto debido a su estado de desfavorecido o vulnerable. Cuando se identifique a personas o grupos desfavorecidos o vulnerables, el cliente propondrá e implementará medidas diferenciadas para que los impactos adversos no recaigan sobre ellos de manera desproporcionada y no queden en desventaja para disfrutar de los beneficios y las oportunidades de desarrollo.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 1. Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales	Participación	Párrafo 25. La participación de los actores sociales es un proceso permanente que puede incluir, en distintos grados, los siguientes elementos: análisis de los actores sociales y planificación de su participación; divulgación y diseminación de información; consultas y participación; mecanismo de quejas y reporte continuo a las comunidades afectadas.
	Planificación de la participación	Párrafo 27. El cliente desarrollará y ejecutará un plan de participación de los actores sociales adecuado a los riesgos y los impactos del proyecto y a su etapa de desarrollo y adaptado a las características e intereses de las comunidades afectadas. Cuando proceda, el plan de participación de los actores sociales incluirá medidas diferenciadas para permitir la participación eficaz de aquellos grupos y personas identificadas como desfavorecidas y vulnerables. Cuando el proceso de participación dependa sustancialmente de representantes de la comunidad, el cliente hará todos los esfuerzos razonables para verificar que dichas personas representen realmente los puntos de vista de las comunidades afectadas [...].
	Divulgación de información	Párrafo 29. [...] El cliente facilitará a las comunidades acceso a la información pertinente sobre: i) el propósito, la naturaleza y escala del proyecto; ii) la duración de las actividades propuestas del proyecto; iii) los riesgos e impactos posibles sobre esas comunidades y las medidas de mitigación pertinentes; iv) el proceso de participación previsto de los actores sociales; y v) el mecanismo de quejas.

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 1. Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales</p>	<p>Consultas</p>	<p>Párrafo 30. En los casos en que las comunidades afectadas estén sujetas a los riesgos e impactos adversos identificados de un proyecto, el cliente emprenderá un proceso de consulta [...]. La consulta eficaz es un proceso bidireccional que debe: i) comenzar en una fase temprana del proceso de identificación de los riesgos e impactos ambientales y sociales y continuar conforme vayan surgiendo riesgos e impactos; ii) basarse en la divulgación y disseminación previa de información relevante, transparente, objetiva, significativa en una lengua (o lenguas) local y un formato culturalmente aceptable y comprensible para las comunidades afectadas; iii) centrar la participación inclusiva en aquellos grupos y personas directamente afectados, a diferencia de los que no están afectados en forma directa; iv) estar libre de manipulación, injerencia, coacción o intimidación externa; v) posibilitar una participación significativa, cuando corresponda; vi) ser documentada. El cliente adaptará el proceso de consulta a las preferencias lingüísticas de las comunidades afectadas, al proceso de toma de decisiones de dichas comunidades y a las necesidades de los grupos vulnerables o desfavorecidos. Si los clientes ya han emprendido dicho proceso, proveerán la evidencia documentada adecuadamente de dicha participación.</p> <p>En el caso de proyectos que tengan impactos adversos significativos sobre las comunidades afectadas, el cliente realizará un proceso de Consulta y Participación Informada (CPI) basado en las medidas descritas (párrafo 30) [...] El proceso de consulta debe i) recabar las opiniones tanto de los hombres como</p>
	<p>Consulta y participación informada</p>	

Anexo II. Normas sobre participaci3n... (continuaci3n)

Norma	Tema	Articula(s)/párrafo(s)
Corporaci3n Financiera Internacional Norma de Desempeño 1. Evaluaci3n y Gesti3n de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales	Consulta y Participaci3n Informada	de las mujeres, si fuera necesario mediante participaci3n o foros por separado y ii) reflejar las diferentes preocupaciones y prioridades de hombres y mujeres acerca de los impactos, los mecanismos de mitigaci3n y los beneficios cuando proceda.
	Pueblos Indígenas	Párrafo 32. En el caso de proyectos que produzcan impactos adversos sobre pueblos indígenas, el cliente deber3 llevar a cabo un proceso de consulta y participaci3n informada y, en ciertas circunstancias, tendr3 que obtener su consentimiento previo, libre e informado. (Ver Est3ndar de Desempeño 7).
	Mecanismo de queja	Párrafo 2. Este Est3ndar propugna el uso de un mecanismo de queja que puede facilitar una indicaci3n temprana y una soluci3n r3pida, para quienes consideren que se han visto perjudicados por las acciones de un cliente.
	Mecanismo de queja comunicaciones externas	Párrafo 34. Los clientes implementarán y mantendrán un procedimiento para el manejo de las comunicaciones externas que incluya métodos para i) recibir y registrar las comunicaciones externas del público; ii) analizar y evaluar los asuntos planteados en dichas comunicaciones y determinar la manera de abordarlos; iii) dar las respuestas correspondientes, hacer su seguimiento y documentarlos; y iv) ajustar el programa de gesti3n, según corresponda. Adem3s se alienta a los clientes a poner a disposici3n del público informes peri3dicos sobre sus sostenibilidad ambiental y social.

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 1. Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales</p>	<p>Mecanismo de queja para las comunidades afectadas</p> <p>Informes periódicos a las comunidades afectadas</p>	<p>Párrafo 3.5. En los casos que existan comunidades afectadas, el cliente establecerá un mecanismo de queja para la recepción de las inquietudes y quejas de esas comunidades sobre el desempeño ambiental y social del cliente y para facilitar su resolución [...] Se deberá procurar resolver las inquietudes a la brevedad empleando un proceso de consulta comprensible y transparente, que sea culturalmente apropiado y de fácil acceso, y sin costo ni represalia alguna para quienes planteen el problema o la preocupación. El mecanismo no debe impedir el acceso a otros recursos administrativos o judiciales. El cliente informará a las comunidades afectadas acerca del mecanismo durante el proceso de participación de los actores sociales.</p> <p>Párrafo 3.6. El cliente proporcionará informes periódicos a las comunidades afectadas en los que describirá los avances en la aplicación de los planes de acción del proyecto con respecto a cuestiones que conlleven riesgos o impactos presentes para las comunidades afectadas [...] Si el programa de gestión genera cambios importantes o agregados [...] las nuevas medidas o acciones de mitigación serán comunicadas a esas comunidades. La frecuencia de los informes será proporcional al nivel de preocupación de las comunidades afectadas, pero su periodicidad será anual como mínimo.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 7. Pueblos Indígenas	Participación comunitaria	Párrafo 10. Los procesos de toma de decisiones relativos al reasentamiento y el restablecimiento de medios de subsistencia deben incluir opciones y alternativas según corresponda. La difusión de la información pertinente y la participación de las comunidades y personas afectadas continuarán durante la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación del pago de las indemnizaciones.
	Evitar impactos adversos	Párrafo 9. Siempre que sea posible se deben evitar los impactos adversos sobre las comunidades afectadas de pueblos indígenas [...] Las acciones propuestas por el cliente se desarrollarán en consulta y con la participación informada de las comunidades afectadas de pueblos indígenas (CAPI) y contendrá un plan con plazos definidos, tal como un plan de pueblos indígenas o un plan de desarrollo comunitario más amplio, con componentes separados para los pueblos indígenas.
	Participación y consentimiento	Párrafo 10. El cliente emprenderá un proceso de trabajo con las CAPI [...] el proceso incluirá lo siguiente: promoción de la participación de los órganos y organizaciones representativos de los pueblos indígenas [...]; previsión de tiempo suficiente para los procesos colectivos de toma de decisiones de los pueblos indígenas. Párrafo 11. [...] el cliente obtendrá el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades afectadas de pueblos indígenas [...] El consentimiento

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 7. Pueblos Indígenas</p>	<p>Participación y consentimiento</p>	<p>previo, libre e informado se aplica al diseño y a la ejecución del proyecto y a los resultados esperados en relación con impactos que afecten a las comunidades de pueblos indígenas. En los casos en los que se presente cualquiera de esas circunstancias, el cliente contratará a expertos externos para que colaboren en la identificación de los riesgos y los impactos del proyecto.</p> <p>Párrafo 12. [...] El cliente documentará: i) el proceso acordado mutuamente por el cliente y las comunidades afectadas de pueblos indígenas y ii) la evidencia del acuerdo entre las partes como resultado de las negociaciones. El consentimiento previo, libre e informado no requiere necesariamente unanimidad y puede lograrse incluso si existen personas o grupos dentro de la comunidad que están explícitamente en desacuerdo.</p>
	<p>Circunstancias que requieren un consentimiento previo, libre e informado</p>	<p>Párrafo 14. Cuando el cliente se proponga ubicar el proyecto o desarrollar comercialmente los recursos naturales en tierras de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario de pueblos indígenas y se puedan prever impactos adversos, el cliente adoptará las siguientes medidas: documentar sus esfuerzos por evitar y reducir al mínimo la extensión de las tierras propuestas para uso del proyecto y los impactos en los recursos naturales y en las áreas naturales de importancia para los pueblos indígenas; identificar y evaluar todos los derechos</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 7. Pueblos Indígenas</p>	<p>Circunstancias que requieren un consentimiento previo, libre e informado</p>	<p>de propiedad y uso de recursos tradicionales [...]; asegurar que se informe a las comunidades afectadas de pueblos indígenas sobre sus derechos respecto de dichas tierras [...]. Se asegurará el acceso continuado a los recursos naturales, se identificará el equivalente para reemplazar los recursos o, como última opción, se dará una compensación y se identificarán medios de subsistencia alternativos en caso de que el desarrollo del proyecto redunde en la pérdida de acceso a los recursos naturales o a la pérdida de los mismos [...] el uso de recursos naturales exacerba el riesgo para los medios de subsistencia, se garantizará una participación justa y equitativa en los beneficios asociados con el uso de los recursos por parte del proyecto.</p> <p>Párrafo 17. Cuando un proyecto se proponga utilizar con fines comerciales el patrimonio cultural, incluidos conocimientos, innovaciones o prácticas de los pueblos indígenas, el cliente informará a las comunidades afectadas de los pueblos indígenas sobre: i) los derechos que les garantiza la legislación nacional; ii) el alcance y la naturaleza del desarrollo comercial propuesto; iii) las posibles consecuencias de dicho desarrollo; y iv) obtendrá su consentimiento previo, libre e informado. El cliente también asegurará una participación justa y equitativa en los beneficios resultantes de la comercialización [...]</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Corporación Financiera Internacional Norma de Desempeño 7. Pueblos indígenas</p>	<p>Mitigación y beneficios del desarrollo</p>	<p>Párrafo 19. En la determinación, entrega y distribución de compensación y otras medidas de participación en los beneficios a las comunidades afectadas de pueblos indígenas se tendrán en cuenta las leyes, instituciones y costumbres de estas comunidades [...]</p> <p>Párrafo 20. [...] la naturaleza del proyecto, su contexto y la vulnerabilidad de las comunidades afectadas de los pueblos indígenas, determinarán cómo deben beneficiarse estas comunidades con el proyecto. Las oportunidades identificadas deben considerar las metas y las preferencias de los pueblos indígenas, entre ellas mejorar su nivel y sus medios de vida de una manera culturalmente adecuada y fomentar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos naturales de los que dependen.</p>
<p>Banco Mundial OP: 4.01 Evaluación Ambiental</p>	<p>Consultas públicas</p>	<p>Párrafo 15. En todos los proyectos de las categorías A y B propuestos para ser financiados por el BIRF [...] durante el proceso de la EA (Evaluación Ambiental) el prestatario consulta a los grupos afectados por el proyecto y a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) del país acerca de los aspectos ambientales del proyecto y tiene en cuenta sus puntos de vista. El prestatario inicia dichas consultas tan pronto sea posible. [...] Además, el prestatario consulta a dichos grupos durante toda la ejecución del proyecto, según sea necesario, para atender los asuntos relativos a la EA que los afecten.</p>

Anexo II. Normas sobre participaci3n... (continuaci3n)

Norma	Tema	Articuli3n(s)/p3rrafo(s)
<p>Banco Mundial OP. 4.01 Evaluaci3n Ambiental</p>	<p>Acceso a la informaci3n y consultas</p>	<p>P3rrafo 16. Con el prop3sito de lograr que sean significativas las consultas entre el prestatario y los grupos afectados por el proyecto y las ONG locales con respecto a todos los proyectos de las categor3as A y B propuestos para ser financiados por el BIRF [...], el prestatario suministra oportunamente material pertinente antes de la consulta y en una forma y lenguaje comprensible, as3 como accesible a los grupos que se est3n consultando.</p> <p>P3rrafo 17. Para un proyecto de categor3a A, el prestatario proporciona para la consulta inicial un resumen de los objetivos del proyecto propuesto, as3 como una descripci3n del mismo y de sus posibles impactos; para las consultas que tengan lugar despu3s de prepararse el borrador de informe de la EA, el prestatario suministra un resumen de las conclusiones [...]. Adem3s, para un proyecto de la categor3a A, el prestatario pone a disposici3n de los grupos afectados por el proyecto y de las ONG locales el borrador del informe en un lugar p3blico.</p> <p>P3rrafo 19. Una vez que el prestatario transmite oficialmente el informe de EA de un proyecto de la categor3a A al Banco, el Banco [...] lo da a conocer a trav3s del InfoShop [...]. Una vez que el prestatario transmite oficialmente un informe de EA de la categor3a B por separado al Banco, 3ste lo pone a disposici3n del p3blico por intermedio del InfoShop.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
Banco Mundial Op. 4.01 Evaluación Ambiental	Legislación y regulaciones nacionales	<p>Párrafo 3. En la EA se consideran los aspectos naturales y sociales en forma integral. También se toman en cuenta [...] el marco global de las políticas nacionales, la legislación nacional, [...] y las obligaciones del país referentes a las actividades del proyecto en virtud de tratados y acuerdos o convenios ambientales pertinentes en el ámbito internacional.</p>
Banco Mundial OP. 4.10 Pueblos Indígenas	Consulta previa, libre e informada	<p>Párrafo 1. En todos los proyectos propuestos para financiamiento por el banco que afectan a pueblos indígenas, el Banco exige que el prestatario lleve a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada. El Banco sólo otorga financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, libres e informadas dan lugar a un amplio apoyo al mismo por parte de la comunidad indígena afectada.</p> <p>Párrafo 6. Cada proyecto propuesto para financiamiento por el Banco que afecte a pueblos indígenas requiere: [...] c) Un proceso de consulta previa, libre e informada con las comunidades indígenas afectadas en cada etapa del proyecto, y particularmente durante la preparación del mismo, con el objeto de conocer claramente sus opiniones y determinar si existe amplio apoyo al proyecto por parte de las comunidades indígenas.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Banco Mundial OP. 4.10 Pueblos Indígenas</p>	<p>Consulta y participación</p>	<p>Párrafo 10. Cuando el proyecto afecta a pueblos indígenas, el prestatario celebra consultas previas, libres e informadas con dichos pueblos. Para asegurar el éxito de la consulta, el prestatario:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Establece un marco apropiado que favorezca la inclusión intergeneracional y de género y brinde, en cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, oportunidades de consulta entre el prestatario, las comunidades indígenas afectadas, las organizaciones de pueblos indígenas, si las hubiera, y otras organizaciones de la sociedad civil que señalen las comunidades indígenas afectadas. b) Emplea métodos de consulta adecuados a los valores sociales y culturales de las comunidades indígenas afectadas y a sus condiciones locales [...] c) En cada etapa de la preparación y ejecución del proyecto, facilita a las comunidades indígenas afectadas toda la información pertinente sobre el proyecto (incluida una evaluación de los posibles efectos negativos del proyecto en las comunidades indígenas afectadas) de una manera apropiada desde el punto de vista cultural.
	<p>Consentimiento</p>	<p>Párrafo 11. Para decidir si sigue adelante con el proyecto, el prestatario determina, sobre la base de la evaluación social y las consultas previas, libres e informadas, si las comunidades indígenas afectadas prestan amplio apoyo al proyecto. [...]</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Banco Mundial OP. 4.10 Pueblos Indígenas</p>	<p>Consentimiento</p>	<p>El Banco constata, mediante un examen del proceso y del resultado de la consulta llevada a cabo por el prestatario, que las comunidades indígenas afectadas hayan dado amplio apoyo al proyecto. El Banco presta especial atención a la evaluación social y a las actas y el resultado de las consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas, como base para determinar si existe dicho apoyo. El Banco no sigue adelante con la tramitación del proyecto si no puede determinar la existencia de dicho apoyo.</p>
	<p>Divulgación</p>	<p>Párrafo 15. El prestatario pone a disposición de las comunidades indígenas afectadas el informe de la evaluación social y la versión preliminar del PPI (Plan para los Pueblos Indígenas) o MPPi (Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas) de una manera apropiada y en la lengua adecuada.</p>
	<p>Consultas y explotación comercial de los recursos naturales y culturales</p>	<p>Párrafo 18. Si el proyecto implica la explotación comercial de recursos naturales (como minerales, hidrocarburos, bosques, recursos hídricos o zonas de caza o pesca) en tierras o territorios que los pueblos indígenas poseían tradicionalmente, o que usaban u ocupaban habitualmente, el prestatario se asegura de que, en el contexto de consultas previas, libres e informadas, las comunidades afectadas reciban información sobre: a) sus derechos sobre dichos recursos conforme a la ley y al derecho consuetudinario, b) el alcance y la naturaleza de la explotación comercial que se pretende, así como sobre las partes interesadas o implicadas en la explotación, y c) los posibles efectos de dicha explotación sobre los medios de vida y el medio ambiente de los Pueblos Indígenas sobre el uso de los recursos.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Banco Interamericano de Desarrollo, Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias</p>	<p>Legislación y regulaciones nacionales</p> <p>Requisitos de evaluación ambiental</p>	<p>B.2. El Banco requerirá que el prestatario garantice que la operación en cuestión se diseñe y se lleve a cabo en cumplimiento con la legislación y las normativas ambientales del país en el que se está desarrollando la operación.</p> <p>B.5. Los objetivos de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) incluyen: i) asegurar que los riesgos y oportunidades de políticas, planes o programas hayan sido correctamente identificados; ii) promover desde un comienzo la participación del gobierno y las partes potencialmente afectadas en la identificación y análisis de temas estratégicos, acciones y alternativas de desarrollo; [...] iv) garantizar que se ha reunido la información ambiental adecuada y que se encuentra disponible para la toma de decisiones.</p> <p>B.5. Los Planes de Gestión Ambiental y Social (PGAS) deben incluir: una presentación de los impactos y riesgos claves de la operación propuesta, tanto directos como indirectos; [...] cronograma y presupuesto asignado para la ejecución y gestión de tales medidas; programa de consulta o participación acordado para el proyecto; y el marco para la supervisión de los riesgos e impactos ambientales y sociales a lo largo de la ejecución del proyecto, incluidos indicadores claramente definidos, cronogramas de supervisión, responsabilidades y costos.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
<p>Banco Interamericano de Desarrollo. Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias</p>	<p>Consultas</p>	<p>B.6. Como parte del proceso de evaluación ambiental, las operaciones clasificadas bajo las categorías A y B requerirán consultas con las partes afectadas y se considerarán sus puntos de vista. [...] Las operaciones de categoría A deberán ser consultadas por lo menos dos veces durante la preparación del proyecto, durante la fase de delimitación de los procesos de evaluación o revisión ambiental, y durante la revisión de los informes de evaluación. [...] Para propósitos de la consulta se deberá suministrar la información en los lugares, idiomas y formatos que permitan consultas de buena fe con las partes afectadas y se formen una opinión y hagan comentarios sobre el curso de acción propuesto. [...] Durante la ejecución del proyecto las partes afectadas deberían ser informadas sobre las medidas de mitigación ambiental y social que les afecte, según se defina en el PGAS.</p> <p>B.15. En el caso de operaciones de cofinanciamiento, el Banco deberá colaborar con los prestatarios y agencias financiadoras participantes para que se adopte un único proceso de Evaluación Ambiental, así como requisitos unificados de documentación, consulta y disponibilidad de información.</p>
<p>Política Operativa sobre Pueblos Indígenas</p>	<p>Derechos indígenas</p>	<p>1.2. Incluyen los derechos de los pueblos y personas indígenas, ya sean originados en la legislación indígena emitida por los Estados, en la legislación pertinente, en las normas internacionales aplicables y vigentes para cada país o en los sistemas jurídicos indígenas, que en su conjunto pasan a denominarse "las normas de derecho aplicables".</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
Política Operativa sobre Pueblos Indígenas	Salvaguardias en las operaciones del Banco	4.4 Para ser elegibles para financiamiento por parte del Banco, las operaciones deben cumplir con las normas de derecho aplicables, ajustarse a las salvaguardias [...]
	Consulta impactos adversos	4.4 a) (i) El Banco requerirá y verificará que el proponente del proyecto realice evaluaciones para determinar la gravedad de los impactos negativos potenciales sobre la seguridad física y alimentaria, tierras, territorios, recursos, sociedad, derechos, economía tradicional, forma de vida e identidad o integridad cultural de los pueblos indígenas, identificando a los afectados indígenas y sus legítimos representantes y procesos internos de toma de decisión. Estas evaluaciones incluirán consultas preliminares con los pueblos o grupos indígenas potencialmente afectados. 4.4 a) (ii) [...] El diseño y la implementación de las medidas necesarias para minimizarlos o evitarlos, inclusive procesos de consulta y negociación de buena fe consistentes con los mecanismos legítimos de toma de decisión de los pueblos o grupos indígenas afectados, medidas de mitigación, monitoreo y compensación justa. 4.4 a) (iii) En el caso de impactos potenciales adversos particularmente significativos [...] El Banco requerirá y verificará que el proponente demuestre haber obtenido, mediante procesos de negociación de buena fe, los acuerdos sobre la operación y las medidas de manejo de los impactos [...]

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
Política Operativa sobre Pueblos Indígenas	Territorios, tierras y recursos naturales	<p>4.4 b) Las operaciones que afecten directa o indirectamente el estatus legal, la posesión o la gestión de los territorios, las tierras o los recursos naturales tradicionalmente ocupados o aprovechados por los pueblos indígenas [...]:</p> <p>i) respetar los derechos reconocidos de acuerdo a las normas de derecho aplicables; ii) incluir en los proyectos de extracción y de manejo de recursos naturales y gestión de áreas protegidas: 1) mecanismos de consulta previa para salvaguardar la integridad física, cultural y económica de los pueblos afectados [...]; 2) mecanismos para la participación de dichos pueblos en la utilización, administración y conservación de dichos recursos; 3) compensación justa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado del proyecto; y 4) siempre que sea posible, participación justa en los beneficios del proyecto.</p>
	Derechos indígenas	<p>4.4 c) El Banco tendrá en cuenta el respeto de los derechos de los pueblos y personas indígenas establecidos en las normas de derecho aplicables.</p>
	Cultura, identidad, idioma	<p>4.4 e) [...] En los proyectos relevantes esto (salvaguardar bienes) se logrará mediante procesos de consulta y negociación de buena fe para identificar los potenciales riesgos e impactos y diseñar e implementar respuestas socioculturalmente apropiadas. [...]</p>
	Medidas operativas	<p>5.3 b) [...] El Banco orientará y verificará el cumplimiento por parte del proponente del proyecto [...]: ii) la realización de procesos de consulta y negociación de buena fe con los afectados indígenas, que sean socioculturalmente apropiados y debidamente documentados relativos al diseño, análisis de alternativas, preparación, debida diligencia y ejecución.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
Política Operativa sobre Pueblos Indígenas	Medidas operativas	<p>Pie de página 15. En los países que cuentan con agencias gubernamentales especializadas en la temática indígena y en la protección de los derechos indígenas, el proponente del proyecto buscará la participación de dichas agencias en todas las etapas del proceso de consulta.</p> <p>5.3 c) [...] El Banco requerirá que el proponente presente, a más tardar antes de la aprobación de la operación por el Directorio Ejecutivo del Banco, evidencia debidamente verificada por el Banco y a su satisfacción de los acuerdos alcanzados con los pueblos afectados.</p>
	Cumplimiento con legislación nacional	<p>Principio 3. El proceso de Evaluación debería, en primer lugar, abordar el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y los permisos pertinentes del país anfitrión relativos a los aspectos ambientales y sociales. [...] En el caso de los proyectos ubicados en países no designados (que es el caso de México), el proceso de Evaluación valora el cumplimiento de los Estándares de Desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social de la CFI.</p>
Principios de Ecuador	Participación de los grupos de interés	<p>Principio 5. Para todos los proyectos de las categorías A y B, la EPFI exigirá al cliente que demuestre la participación efectiva de los Grupos de Interés de manera continuada, estructurada y culturalmente adecuada para las comunidades afectadas y, en su caso, para otros grupos de interés. En el caso de proyectos con potenciales impactos significativos adversos en las comunidades afectadas, el cliente realizará un proceso de consulta y participación informada. El cliente adaptará su proceso de consulta a: los riesgos e impactos del proyecto;</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
	Participación de los grupos de interés	<p>la fase de desarrollo del proyecto; las preferencias lingüísticas de las comunidades afectadas; sus procesos de toma de decisiones, y a las necesidades de grupos desfavorecidos y vulnerables. [...] El cliente, de manera proporcional a los riesgos e impactos del proyecto, pondrá a disposición de las comunidades afectadas, y en su caso otros grupos de interés, la correspondiente documentación de la evaluación en el idioma local y de forma culturalmente adecuada. El cliente documentará los resultados del proceso de participación de los grupos de interés, incluidas las medidas acordadas que se deriven de dicho proceso. [...] La información se facilitará en las primeras etapas del proceso de evaluación y en cualquier caso antes de que comience la construcción del proyecto y de manera periódica.</p>
Principios de Ecuador	Pueblos indígenas	<p>Principio 5. [...] Los proyectos que afecten a los pueblos indígenas estarán sujetos a un proceso de consulta y participación informada, y deberán cumplir con los derechos y la protección de los pueblos indígenas que contemple la legislación nacional pertinente, incluidas aquellas leyes que velen por el cumplimiento de las obligaciones del país anfitrión en virtud de la legislación internacional.</p> <p>Principio 7. Se requiere una revisión independiente, por parte de un consultor ambiental y social independiente, para aquellos proyectos con impactos potenciales de alto riesgo, incluyendo [...] impactos adversos sobre pueblos indígenas.</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s)/párrafo(s)
Principios de Ecuador	Mecanismo de quejas	<p>Principio 6. [...] La EPFI exigirá al cliente que defina un mecanismo de quejas concebido para recibir y facilitar la resolución de preocupaciones y las quejas relacionadas con el desempeño ambiental y social del proyecto. El mecanismo de quejas debe adecuarse a los riesgos e impactos del proyecto y las comunidades afectadas deben ser sus principales usuarios. Se deberá procurar resolver las preocupaciones con prontitud, empleando un proceso de consulta comprensible y transparente que sea culturalmente apropiado y de fácil acceso, sin costes y sin represalia alguna para quienes plantearon el asunto o la preocupación. El mecanismo no debería impedir el acceso a recursos administrativos o judiciales.</p>
Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las NNUU	Identificación y evaluación de consecuencias negativas sobre los DDHH consulta	<p>Principio 18. [...] Las empresas deben identificar y evaluar las consecuencias negativas reales o potenciales sobre los derechos humanos en las que puedan verse implicadas ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales. Este proceso debe: a) Recurrir a expertos en derechos humanos internos y/o independientes; b) Incluir consultas sustantivas con los grupos potencialmente afectados y otras partes interesadas [...]</p>
	Información participación	<p>Principio 21. Para explicar las medidas que toman para hacer frente a las consecuencias de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben estar preparadas para comunicarlas exteriormente, sobre todo cuando los afectados o sus representantes planteen sus inquietudes. Las empresas cuyas operaciones o contextos operacionales implican graves riesgos de impacto sobre los derechos humanos deberían informar oficialmente las medidas que toman al</p>

Anexo II. Normas sobre participación... (continuación)

Norma	Tema	Artículo(s) / párrafo(s)
Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las NNLUU	Información participación	<p>respecto. En cualquier caso, las comunicaciones deben reunir las siguientes condiciones: a) una forma y una frecuencia que reflejen las consecuencias de las actividades de la empresa sobre los derechos humanos y que sean accesibles para sus destinatarios; b) aportar suficiente información para evaluar si la respuesta de una empresa ante consecuencias concretas sobre los derechos humanos es adecuada [...]</p>
	Cumplimiento con legislación nacional e internacional	<p>Principio 23. En cualquier contexto, las empresas deben: a) cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, dondequiera que operen; b) buscar fórmulas que les permitan respetar los principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos cuando deban hacer frente a exigencias contrapuestas; [...]</p>
	Acceso a mecanismos de reparación	<p>Principio 25. [...] Los Estados deben tomar medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.</p>
	Mecanismos de reclamación no estatales	<p>Principio 28. Los Estados deben estudiar la forma de facilitar el acceso a los mecanismos de reclamación no estatales que se ocupan de las violaciones de los derechos humanos relacionados con las empresas.</p> <p>Principio 29. Para que sea posible atender rápidamente y reparar directamente los daños causados, las empresas deben establecer o participar en mecanismos de reclamación eficaces de nivel operacional a disposición de las personas y las comunidades que sufran las consecuencias negativas.</p>

7. LISTA DE ABREVIATURAS

- APIIDTT Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio
- APPJ Asamblea del Pueblo Juchiteco
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
- BM Banco Mundial
- CAO Compliance Advisor Ombudsman
- CDHNU Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas
- CDI Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas
- CDI Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- CFI Corporación Financiera Internacional
- CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- CLI Consentimiento Libre e Informado
- CIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos
- ENAREDD+ Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación Plus
- EPFI Entidades Financieras de los Principios de Ecuador (por sus siglas en inglés)
- ND Norma de Desempeño
- OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OG.25 Observación General 25
- OP Política Operativa (por sus siglas en inglés)
- OPIC Overseas Private Investment Corporation
- PE Principios de Ecuador
- Pemex Petróleos Mexicanos
- PNC Puntos Nacionales de Contacto
- Profepa Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
- REDD+ Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación Plus
- SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Semarnat Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Sener Secretaría de Energía

*El derecho a la participación y a la consulta
en el desarrollo. Retos para México,*
fue editado por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos. El cuidado de la edición
estuvo a cargo de la Dirección de
Publicaciones de esta Comisión Nacional.
La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O



Mariana González Armijo

Maestra en Ciencia de la Sustentabilidad por la Universidad de Lund en Suecia. Ha enfocado su investigación y trabajo en temas de cooperación internacional, participación, transparencia, desarrollo y derechos humanos. Actualmente es investigadora en Fundar, Centro de Análisis e Investigación, a cargo del proyecto Transparencia y Rendición de Cuentas en Instituciones Financieras Internacionales, el cual tiene un enfoque de desarrollo y derechos humanos.

Edmundo del Pozo Martínez

Investigador de Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Licenciado en derecho por la Universidad de La Habana y Maestro en derecho por la UNAM. Entre sus proyectos recientes está el derecho a la consulta previa en México, donde ha colaborado con comunidades afectadas por megaproyectos de desarrollo e impulsado el cumplimiento de estándares internacionales en el quehacer público. Cuenta con diversas publicaciones sobre derechos humanos y es coautor de libro *Imaginando otro derecho. Contribuciones a la teoría crítica desde México* con el Colectivo Radar.