

Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos

EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE
EN LA TOMA DE DECISIONES SOBRE
ASUNTOS PÚBLICOS COMO MECANISMO
PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

Andrea Davide Ulisse Cerami



EL DERECHO A PARTICIPAR
DIRECTAMENTE EN LA TOMA
DE DECISIONES SOBRE ASUNTOS
PÚBLICOS COMO MECANISMO
PARA LA PROTECCIÓN
AMBIENTAL

Andrea Davide Ulisse Cerami



2016

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

PRIMERA EDICIÓN:
agosto, 2016 (CD)

ISBN COLECCIÓN SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS (CD):
978-607-729-279-1

PRIMERA EDICIÓN:
diciembre, 2013

ISBN OBRA COMPLETA:
978-607-8211-06-7

ISBN:
978-607-729-057-5

PRIMERA REIMPRESIÓN:
octubre, 2015

D. R. © COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS
Periférico Sur 3469,
esquina con Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México

DISEÑO DE LA PORTADA:
Irene Vázquez del Mercado Espinosa

DISEÑO DE INTERIORES Y FORMACIÓN:
H. R. Astorga

Impreso en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
I. INTRODUCCIÓN	13
II. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS	14
a. Relevancia del derecho	17
b. Contenido del derecho y obligaciones del Estado	20
<i>1. Alcance subjetivo</i>	21
<i>2. Requisitos para el ejercicio del derecho</i>	23
<i>3. Formas de participación directa</i>	28
<i>4. Límites</i>	31
III. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL	32
a. El medio ambiente es un asunto de interés público	33
b. El derecho a la participación directa en materia ambiental en los tratados internacionales	35
c. El derecho a la participación directa en asuntos ambientales en los instrumentos normativos interamericanos	40
d. La Convención de Aarhus	42
IV. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA	47
a. Obligación de asegurar la participación directa	49
b. Alcance subjetivo del reconocimiento jurisprudencial	51

c. Contenido del derecho a participar en el marco de la protección ambiental	53
d. Medida cautelar y provisional como mecanismo de protección ambiental	58
V. CONCLUSIONES	61
VI. BIBLIOGRAFÍA	63

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce que la labor de difusión y fomento del respeto a los derechos humanos es importante y urgente por lo que continúa creando conciencia sobre la existencia de los mismos y la necesidad de que sean respetados. En su interés está elevar el nivel nacional de su protección para salvaguardar la libertad y la dignidad de las personas, cumpliendo con su tarea de difusión a través de la presente colección que hoy entrega a la sociedad.

Nuestro país ha dado en los últimos años pasos significativos en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al ratificar un número muy significativo de tratados internacionales y aceptar la competencia de diferentes órganos internacionales de protección, entre otros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) como organismo no jurisdiccional y cuya función está vinculada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), tribunal que constituye la culminación del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, resultando ambas instancias complementarias o subsidiarias de la misión que primordialmente compete a los Estados.

La Comisión IDH y la Corte IDH se encargan de determinar si las acciones u omisiones de los Estados parte son o no compatibles con los compromisos adquiridos a raíz de la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Comisión IDH es un órgano de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuya función principal es promover la observancia y defensa de los derechos humanos, y servir como órgano consultivo de la Organización en esa materia. Fue el primer órgano tutelar de derechos en el sistema interamericano, iniciando su actividad en 1960. Han sido relevantes los estándares fijados por la Comisión IDH, ya que desde la interpretación que ese organismo ha dado a la Convención Americana y a otros

instrumentos internacionales, es posible establecer una mejor protección de los derechos fundamentales.

Si bien México es parte de la Convención Americana desde el 24 marzo de 1981, reconoció la competencia de la Corte IDH hasta el 16 de diciembre de 1998. La Corte IDH es el órgano jurisdiccional instituido para la protección de los derechos humanos en el continente. La propia Corte IDH ha señalado que, ante todo y principalmente, es una institución judicial autónoma que tiene competencia para decidir cualquier caso contencioso relativo a la interpretación y aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adicionalmente, la Corte posee facultades de naturaleza preventiva y ejecutiva, de las que resulta, en el caso de las primeras, medidas provisionales cuando exista una situación de extrema gravedad y urgencia en que sea preciso proteger derechos contra ataques que pudieran acarrear consecuencias irreparables para las personas.

La Corte IDH, en ejercicio de sus funciones contenciosa, consultiva y cautelar, ha aportado una gran variedad de criterios en materia de derechos humanos derivada de su interpretación de la Convención Americana y de otros tratados. En esa medida, al aplicar dichas disposiciones internacionales al ordenamiento interno, es importante acudir a la jurisprudencia o doctrina fijada por ella, misma que por su amplitud y riqueza, debe ser conocida con detalle para comprender y desentrañar cómo, desde los pronunciamientos que hace en los casos que se someten a su conocimiento, interpreta los instrumentos internacionales, estableciendo estándares para la mejor protección de los derechos.

Del conocimiento de los casos que se han sometido a su jurisdicción, la Corte IDH ha analizado una gran variedad de temas del catálogo de derechos. De igual manera, ha conocido casos de todos los países que han reconocido la competencia de la Corte, dictando sentencias que han tenido un muy positivo cumplimiento, que se ha traducido en cambios normativos, en mejoramientos en los sistemas de protección y en mecanismos de reparaciones.

Respecto a los criterios o jurisprudencia que deriva de las sentencias de la Corte IDH, varios tribunales constitucionales de

Latinoamérica consideran que tanto los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como la interpretación de esos derechos desarrollada en las sentencias de la Corte IDH deben ser reconocidos por los Estados.

En México, en un primer momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que son criterios vinculantes de la Corte IDH los derivados de las sentencias en las que el Estado Mexicano haya sido parte, y son criterios orientadores la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado Mexicano no haya sido parte.* Sin embargo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, la Suprema Corte resolvió que toda la jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante para México con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, siempre y cuando su aplicación resulte más protectora de los derechos de las personas de conformidad con el artículo 16. constitucional.

Lo anterior, enmarca la importancia del estudio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de las funciones de sus órganos y de los mecanismos de protección, como son las peticiones y casos que pueden culminar con una sentencia, informe o recomendación; así como el análisis de los criterios emitidos sobre temáticas de derechos humanos de mayor impacto en la región.

La Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ocupa de una gran variedad de temas del catálogo de derechos que se han sometido al conocimiento de los organismos que lo integran. En este caso, la Colección se integra con los siguientes títulos:

- 1) *Introducción al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*
- 2) *Los procedimientos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

* SCJN. Parámetro para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos. Tesis número LXVIII/2011. Pleno. Varios 912/2011, 14 de julio de 2011.

- 3) *El trámite de casos individuales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- 4) *Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el Sistema Interamericano.*
- 5) *Los derechos humanos de las mujeres en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- 6) *Los derechos de las niñas y los niños en el Derecho Internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.*
- 7) *Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*
- 8) *El derecho a defender los derechos: la protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el Sistema Interamericano.*
- 9) *Los derechos humanos de los miembros de comunidades indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*
- 10) *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*
- 11) *La Convención Americana sobre derechos Humanos. Reflexiones generales.*
- 12) *El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- 13) *El derecho a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como mecanismo para la protección ambiental.*
- 14) *Estándares de las medidas provisionales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- 15) *La evolución de la "reparación integral" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- 16) *La responsabilidad internacional de los Estados derivada de la conducta de particulares o non-State actors conforme al Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.*
- 17) *Los derechos sexuales y reproductivos: estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*
- 18) *¿Superposición de las reparaciones otorgadas por comisiones de la verdad y tribunales regionales de derechos*

humanos? Una aproximación a la realidad interamericana.

- 19) *La interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: una revisión desde la fragmentación del derecho internacional.*
- 20) *Expulsión de extranjeros y derecho de asilo en el Sistema Interamericano.*
- 21) *La pena de muerte en el Sistema Interamericano: aproximación jurídica-filosófica.*
- 22) *Ximenes Lopes: decisión emblemática en la protección de los derechos de las personas con discapacidad.*
- 23) *Guía de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- 24) *La igualdad y no discriminación en el derecho interamericano de los derechos humanos.*
- 25) *La jurisprudencia de excepciones preliminares en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*
- 26) *Criterios de la Corte Interamericana sobre la interpretación de los derechos humanos a la luz del derecho internacional humanitario.*
- 27) *Las garantías judiciales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.*
- 28) *La protección de los derechos de las personas con discapacidad en instituciones psiquiátricas, a la luz de las medidas cautelares dictadas por la CIDH.*
- 29) *La prueba en la función jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores—a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas—pretende difundir la cultura de los derechos humanos entre todas las personas, esto supone fortalecer el conocimiento de los diferentes derechos, su exigibilidad y empoderamiento. Asumimos el compromiso de generar ese diálogo necesario con la sociedad civil quien es el destinatario y actor idóneo para que germinen y prosperen los derechos en nuestro país con base en su plena exigencia y reivindicación.

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

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

I. INTRODUCCIÓN

Desde 1972¹ hasta las últimas declaraciones internacionales,² el principio de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones en asuntos ambientales ha sido cristalizado en diversos instrumentos internacionales en materia de medio ambiente. No obstante, el Derecho Internacional no sólo se limita a concretar este principio, sino que se atreve a determinar que la participación de todos los ciudadanos interesados es la mejor opción; es la mejor manera para tomar decisiones sobre la gestión del medio ambiente y su protección, reconociendo que la participación directa de los ciudadanos debe ser incluyente, previamente informada y fomentada.³

Este principio es la aplicación en la materia ambiental del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, contenido en el catálogo de derechos políticos relativos a los principales instrumentos convencionales de derechos humanos.

El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, como todos los derechos políticos, es imprescindible para cualquier sociedad democrática y está íntimamente ligado a otros derechos humanos, como la libertad de reunión y el derecho al acceso a la información; asimismo, es un medio importante para garantizar otros derechos humanos, como al medio ambiente sano y adecuado, entre otros.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se reconoce el derecho de la participación en la dirección de los asuntos públicos, aunque no existan referencias normativas convencionales sobre su aplicación en la materia ambiental. En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales

¹ Declaración de Estocolmo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 5 al 16 de junio de 1972.

² Declaración de Río más 20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil, 20 al 22 de junio de 2012, A/CONF.216/L.1.

³ Declaración de Río, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992, A/CONF.151/26 (vol. I).

y Culturales “Protocolo de San Salvador”,⁴ el único tratado de derechos humanos vigente que contiene expresamente el derecho humano al medio ambiente sano,⁵ no se hace explícita la participación directa de la ciudadanía entre los elementos del derecho; sin embargo, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al interpretar las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ en casos específicos, han empezado a vincular el principio de participación ciudadana con la toma de decisiones sobre asuntos que tienen un profundo impacto ambiental.

Tomando como referencia este marco, el objeto de esta investigación se delimitará al estudio de los estándares sobre el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, reconociendo la jurisprudencia de los órganos interamericanos al respecto, haciendo énfasis en su aplicación en la materia ambiental.

En el análisis del contenido mínimo del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, se mostrará la cristalización de éste en los tratados internacionales ambientales y la jurisprudencia interamericana que ha empezado a delinear el uso de mecanismos de participación directa como una de las herramientas útiles para la protección ambiental.

II. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos está expresamente reconocido como un derecho político en diversos instrumentos del Derecho Interamericano;

⁴ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, adoptado el 17 de noviembre de 1988, entrada en vigor el 16 de noviembre del 1999.

⁵ Protocolo de San Salvador, cit., artículo 11.

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio 1978.

los derechos políticos, en opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el caso Castañeda Gutman vs. México,

[...] son derechos humanos de importancia fundamental dentro del sistema interamericano que se relacionan estrechamente con otros derechos consagrados en la Convención Americana como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación y que, en conjunto, hacen posible el juego democrático.⁷

A su vez, en el párrafo 143 de la misma sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisa que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”.⁸

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos se encuentra en el artículo 23, que determina lo siguiente:

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;
- b) de 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, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia,

⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 140.

⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 143.

idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.⁹

Asimismo, después de celebrarse diversas Cumbres de las Américas en las cuales se reafirma la importancia de la participación en los asuntos de interés público,¹⁰ la Carta Democrática Interamericana¹¹ reconoce el derecho a la participación directa estableciendo que

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.¹²

Tradicionalmente, el análisis y el desarrollo de los derechos políticos se ha limitado principalmente al derecho de sufragio activo y pasivo, y en el derecho a acceder a las funciones públicas de su país sin discriminación. Sin embargo, el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos siempre ha sido incluido en los principales tratados de derechos humanos como una de las formas para ejercer los derechos políticos;¹³

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, cit., artículo 23.

¹⁰ Véase la Declaración de Principios suscrita por los jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994, o la Declaración de Principios suscrita por los jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 18 al 19 de abril de 1998.

¹¹ Carta Democrática Interamericana, aprobada en la Primera Sesión Plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

¹² Carta Democrática Interamericana, cit., artículo 6.

¹³ Véase, por ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual establece que

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Como se puede notar, la redacción de ese artículo es muy parecida al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aclarado que el sistema de sufragio activo y pasivo es “uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política”,¹⁴ mientras

[...] la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.¹⁵

a. Relevancia del derecho

Recientemente, el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos ha tenido un amplio desarrollo en el Derecho Internacional, ya que fue incorporado a diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que tienen como principal objetivo la protección de grupos en condición especial de vulnerabilidad; es el caso de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,¹⁶ la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos

¹⁴ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 147.

¹⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 146.

¹⁶ Artículos 7 y 14 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981, los cuales determinan que

Artículo 7: Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: [...] b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país [...]

Artículo 14, fracción 2: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles.

de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares,¹⁷ el Convenio 169-Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.¹⁸

De esta forma, la participación directa de los ciudadanos en los asuntos de interés público está tomando un papel protagónico en el ejercicio de derechos políticos y por lo tanto en el fortalecimiento de la democracia; de hecho, Bobbio, en 1986, refiriéndose a la ampliación del proceso democrático, advertía sobre la necesidad de aumentar los espacios donde los ciudadanos pudieran participar directamente en la toma de decisiones.¹⁹

Últimamente la doctrina ha enfatizado la importancia de la democracia participativa frente a la democracia electoral, afirmando que

[...] la teoría democrática convencional no admite el conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones. En contraste, la democracia participativa tiene otra visión cuyo fundamento es la ampliación del concepto de política a través de la participación ciudadana y de la deliberación en los espacios públicos de lo que se deriva una noción de democracia como un sistema articulado de instancia de intervención de los ciudadanos en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio del gobierno.²⁰

¹⁷ Artículo 26 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990, el cual establece que

Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a: a) Participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente.

¹⁸ Convenio 169 —Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes—, Organización Internacional del Trabajo, adoptado en 1989, entrada en vigor el 5 septiembre de 1991. Uno de los ejes fundamentales del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es la participación de los pueblos indígenas en la aplicación de las disposiciones normativas y administrativas.

¹⁹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, pp. 14-31.

²⁰ Evelina Dagnino *et al.*, “Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, en Evelina Dagnino *et al.*, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, pp. 15-28.

Carlos Nino, célebre jurista argentino, insta a generar unidades políticas lo suficientemente pequeñas para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva acerca de temas de interés público de competencia local, recordando que en Estados Unidos y Suiza existen centenares de ejemplos en ese sentido.²¹ Asimismo, diversos autores han identificado en la participación directa de los ciudadanos una de las herramientas más eficaces para combatir la corrupción y poner en marcha aquellos mecanismos obligatorios de rendición de cuentas que sirven para verificar y monitorear el accionar de los funcionarios públicos.²² Sin embargo, todavía la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha podido establecer una clara y autónoma jurisprudencia sobre el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, puesto que en aquellas ocasiones donde ha reconocido la violación al artículo 23 se encontraba frente a casos íntimamente ligados con el derecho al sufragio activo y pasivo,²³ en los cuales la violación al derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos se limitaba principalmente al perjuicio sufrido por las víctimas de no poder cumplir con su función pública.²⁴ Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido mecanismos de participación directa a partir del derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas (artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos).²⁵

²¹ Carlos Nino, “La implementación de la democracia deliberativa”, en Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, pp. 202-254.

²² Consejo Internacional de Políticas en Derechos Humanos, “Sobre las tensiones entre las prácticas de combate contra la corrupción y de derechos humanos”, en *Consejo Internacional de Políticas en Derechos Humanos, Integrando los Derechos Humanos en la Agenda Anticorrupción: retos, posibilidades y oportunidades*, pp. 69-77. Véase también John M. Ackerman, *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*, pp. 15-21, el cual muestra la necesidad de rendición social de cuenta a través de mecanismos de alarmas al fuego surgidos desde la ciudadanía.

²³ Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México, cit.

²⁴ Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros *vs.* Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212; Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas *vs.* Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.

²⁵ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni *vs.* Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79;

b. Contenido del derecho y obligaciones del Estado

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos todavía no define con precisión el contenido del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos y, consecuentemente, las obligaciones específicas del Estado. De hecho, es un derecho en rápida y reciente evolución, que para ser garantizado presupone la existencia de una gama de mecanismos que permitan la participación directa,²⁶ que se pueden diferenciar dependiendo de las temáticas y de los diversos factores contextuales, como el nivel tecnológico de cada país²⁷ o los rasgos culturales y sociales de cada población.²⁸

Como se mencionaba, la jurisprudencia interamericana no ha tenido oportunidad de analizar de manera autónoma el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; sin embargo, en el acervo normativo y en la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se observan elementos de todos los derechos políticos que conforman el núcleo mínimo también del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala:

la Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya *vs.* Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172; Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia del 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

²⁶ Por ejemplo, desde 2009, en la ciudad de México se está implementando el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, que es un mecanismo único en el mundo de participación directa de ciudadanos y organizaciones civiles para el establecimiento, implementación y monitoreo de políticas públicas con enfoque de derechos humanos.

²⁷ Evidentemente en un país altamente tecnológico será más fácil implementar mecanismos de participación directa que utilicen computadoras.

²⁸ Los mecanismos de participación directa presentes en las comunidades indígenas mexicanas (asambleas comunitarias) son muy diferentes respecto a los mecanismos de participación existentes en la ciudad de México.

a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.²⁹

1. Alcance subjetivo

En el Sistema Interamericano, alineado a lo establecido en el Sistema Universal de Derechos Humanos, tanto el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos como los demás derechos políticos son una prerrogativa de los ciudadanos, a diferencia de otros derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que se garantizan a todas las personas dentro del territorio sujeto a la jurisdicción del Estado.

Esta limitación del alcance subjetivo de todos los derechos políticos es consecuencia del concepto clásico de la teoría del Estado³⁰ por la cual sólo los ciudadanos pueden participar en la vida pública y política, debido a que son aquellos quienes conforman el pueblo, uno de los elementos constitutivos del Estado; no obstante, fenómenos modernos como la migración³¹ han puesto en crisis este concepto, puesto que nuevas personas, que legalmente no son ciudadanos, viven en un lugar distinto a donde nacieron, y se desarrollan en todos los ámbitos a la par que los nacionales, sin tener acceso a la toma de decisiones. Por lo tanto, no sorprende que algunos autores modernos hayan manifestado la necesidad de reconsiderar el alcance subjetivo de los derechos políticos,³² instando a la ampliación del reconocimiento de los derechos políticos a todas las personas, ciudada-

²⁹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 166.

³⁰ Véase Ernesto Aldo Isuani, “Tres enfoques sobre el concepto de Estado”, disponible en: <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>, 30 de julio de 2012.

³¹ Véase María Jesús Criado, “Derechos ciudadanos y migración en perspectiva comparada. Tendencias y cambios recientes”, *Revista Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 4, pp. 173-208, disponible en: <http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI15/n15-173-208.pdf>, 30 de julio de 2012.

³² Mónica Méndez Lago, “Los derechos políticos de los inmigrantes”, en Andrés Pedreño Cánovas y Manuel Hernández Pedreño, coords., *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, disponible en: <http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf>, 30 de julio de 2012.

nos y migrantes, que residen en el territorio bajo la jurisdicción del Estado.³³

Ante esto, algunos Estados han empezado a reformar su propio ordenamiento para garantizar algunos derechos de ciudadanía a quienes residen en diferente país al de nacimiento. En Europa se ha otorgado el derecho de voto y de ser elegido en elecciones municipales a todos los residentes extranjeros que tengan nacionalidad de un país miembro de la Unión Europea.³⁴ No obstante, en América Latina, haciendo valer la facultad del Estado de reglamentar las modalidades para su ejercicio,³⁵ muchos Estados ponen en sus ordenamientos jurídicos diversas restricciones al ejercicio de los derechos políticos de cualquier residente extranjero en el territorio bajo su jurisdicción;³⁶ sin embargo, es importante subrayar que actualmente los órganos interamericanos no han reconocido explícitamente la extensión del alcance subjetivo del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, limitándolo, como todos los derechos políticos, solamente a los ciudadanos de un Estado.

³³ Se hace un diagnóstico de las modernas teorías del Estado y de las legislaciones existentes en diversos países del mundo en Fátima Rostro Hernández y José de Jesús Soriano Flores, *Derechos políticos de los migrantes*, disponible en: http://www.congreso-gto.gob.mx/uploads/contenido_estudio/archivo/61/54.pdf, 30 de julio de 2012.

³⁴ Directiva 94/80/CE del Consejo de la Unión Europea del 19 de diciembre de 1994 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, OJ L368, 31/12/1994, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994L0080:20070101:ES:PDF>, 30 de julio de 2012.

³⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 166.

³⁶ Ejemplo paradigmático es el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que recita que “los extranjeros no podrán de ninguna manera imiscuirse en los asuntos políticos del país”, determinando la facultad del Estado para expulsar al extranjero, aunque residente, mediante un procedimiento administrativo. Se recuerda que hasta junio de 2011 el extranjero podía ser expulsado sin garantizar su garantía de audiencia. (A ese respecto véase CIDH, Informe 49/99, Caso 11.610, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs. México, 13 de abril de 1999.)

2. Requisitos para el ejercicio del derecho

El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, al igual que los otros derechos políticos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, ya que, por su misma naturaleza, son inoperantes si no tienen toda una detallada regulación normativa y sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman.³⁷ Por lo tanto, el Estado no sólo tiene la obligación general de respetar y garantizar el goce de los derechos, sino que, en opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos impone

al Estado una obligación positiva, que se manifiesta con una obligación de hacer, de realizar ciertas acciones o conductas, de adoptar medidas, que se derivan de la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción (artículo 1.1 de la Convención) y de la obligación general de adoptar medidas en el derecho interno (artículo 2 de la Convención).³⁸

Esta obligación positiva consiste en el deber de diseñar un sistema institucional que permita el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, por lo que deben existir modalidades para el ejercicio del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos. A su vez, el Estado tiene la obligación positiva de crear espacios de participación directa y de garantizar su operación y su eficacia; es decir, el Estado tiene la obligación de adoptar todas aquellas medidas necesarias para constituir el aparato institucional, económico y humano que permita el ejercicio del derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos en los mecanismos de participación directa establecidos.

El artículo 23 no solamente habla de derechos, sino que hace referencia a las oportunidades que deben tener los ciuda-

³⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 159.

³⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párrs. 156 y 157.

danos en relación con sus derechos políticos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado este fragmento del artículo estableciendo que los Estados deben garantizar las oportunidades, a través de medidas jurídicas y procedimientos adecuados para que todos los ciudadanos tengan la facultad real de ejercer sus derechos políticos. En palabras del Tribunal Interamericano: "es 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".³⁹

Asimismo, se señaló en un peritaje ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[...] esta obligación del Estado Parte de la Convención de garantizar a través de medidas jurídico positivas la oportunidad real y efectiva de ejercer los derechos políticos constituye una consecuencia del artículo 1.1 de la Convención Americana que establece el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción, como asimismo, de la obligación general emanada del artículo 2 de la Convención, de adoptar medidas en el derecho interno para efectivizar los derechos, si ellos no están suficientemente garantizados, a través de "medidas legislativas o de otro carácter", que en el plano jurídico van desde la reforma constitucional a la adopción de medidas legislativas y administrativas, como asimismo involucra a todos los órganos del Estado dentro de su respectiva esfera de competencias, de lo contrario, el Estado Parte incurre en violación del derecho internacional en materia de derechos humanos, asumiendo su responsabilidad internacional.⁴⁰

De igual manera, esas modalidades deben cumplir con los principios de legalidad, no discriminación, racionalidad y proporcionalidad;⁴¹ es decir, en tanto los Estados tengan la facultad

³⁹ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 145.

⁴⁰ Humberto Nogueira Alcalá, "Informe pericial Caso López Mendoza vs. Venezuela", *Estudios Constitucionales*, vol. 9, núm. 1, disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002011000100012&script=sci_arttext, 30 de julio de 2012.

⁴¹ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párrs. 206 y 207.

de regular el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, esta potestad no es discrecional, sino que está limitada por el Derecho Internacional que exige el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la regulación en ilegítima y contraria a los estándares interamericanos.⁴²

En este orden de ideas, el principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa y clara,⁴³ mediante una ley, cuáles son los mecanismos de participación directa, el alcance y competencia de esos mecanismos, y los requisitos eventuales para que los ciudadanos puedan participar.

Por su parte, el inciso 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que la ley que regula el ejercicio de los derechos políticos, entre los que está el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, pueda limitar el acceso a los mecanismos de participación directa exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal;⁴⁴ sin embargo, si se analiza este inciso en relación con el principio de no discriminación, establecido en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es evidente que las regulaciones efectuadas por el Estado pueden implicar distinciones⁴⁵ siempre y cuando sean necesarias, racionales y proporcionales.⁴⁶

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que

[...] la disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único —a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales— evitar la posibili-

⁴² Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México, cit., párr. 173.

⁴³ Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua, cit., párr. 206.

⁴⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, cit., artículo 23, fracción 2.

⁴⁵ Véase al respecto Corte IDH. Caso López Mendoza *vs.* Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

⁴⁶ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 89-96.

dad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.⁴⁷

En segundo lugar, además de los requisitos formales expresados, existen otros dos sustanciales para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación directa en la dirección de asuntos de interés público; ambos se refieren a elementos necesarios de cualquier democracia: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre ellas.⁴⁸

En este marco, es fundamental garantizar los derechos humanos de quien decide, desde la libertad de opinión y el derecho a la asociación, hasta los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Más allá de los intereses que pudieran conformar el criterio decisorio, hay muchas diferencias en las condiciones para participar de los diferentes miembros de la sociedad, por ejemplo, las diversas retribuciones económicas, la educación o el lugar de trabajo, etc., por lo que es evidente que sólo a través de políticas que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se podrá reducir esta distancia existente en los diversos miembros de la sociedad, haciendo más equitativas las condiciones previas para participar directamente en la dirección de los asuntos públicos; por otro lado, es necesario garantizar específicamente el acceso a la información para que

⁴⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 155.

⁴⁸ N. Bobbio, *op. cit.*, p. 15.

quienes decidan, puedan tomar una determinación, tal y como ha sido reconocido por los jefes de Estado de las Américas al determinar que

[e]l acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana [...] ⁴⁹

En este mismo orden de ideas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia. ⁵⁰

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a su vez, cuando ha analizado la libertad de expresión señala que una parte fundamental, es el derecho al acceso la información, puesto que es

conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. ⁵¹

Sucesivamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho a la información es requi-

⁴⁹ Declaración de Nuevo León, aprobada el 13 de enero de 2004 por los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México.

⁵⁰ Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), del 10 de junio de 2003, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04), del 8 de junio de 2004, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), del 7 de junio de 2005, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), del 6 de junio de 2006, sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

⁵¹ Corte IDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112, y Corte IDH, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 72.

sito para el libre y pleno ejercicio del derecho a participar en la gestión pública, estableciendo que “[...] el acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”.⁵² En ese sentido, se considera que para garantizar el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos, además de la obligación general de respetar y garantizar la libertad de expresión, es obligación del Estado informar de forma previa⁵³ y suficiente a quienes tomarán la decisión directa, por lo menos sobre el tema objeto de la misma, aportando elementos científicos, sociales, económicos, culturales y ambientales que sean favorables o contrarios a la propuesta, sobre el alcance de la decisión, sobre las modalidades de cómo se tomará y sobre los mecanismos existentes para impugnarla.

3. Formas de participación directa

El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no establece un modo especial para garantizar la participación directa de los ciudadanos, así como tampoco se encuentran referencias en los tratados internacionales del Sistema Universal de Derechos Humanos donde no se desglosan las formas de participación directa de los ciudadanos. Lo que responde a la dificultad de enunciar o abordar todas las formas de participación directa existentes, puesto que están en continua evolución y cambian necesariamente dependiendo del tema que traten y de los sujetos que participan.

Los organismos internacionales de derechos humanos, en sus pronunciamientos sobre el tema, han intentado ejemplificar algunos esquemas de participación directa. El Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Observación General No. 25 analiza el artículo 25 del Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, que es parecido al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y determinó que

⁵² Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86.

⁵³ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit., párr. 133.

[...] Los ciudadanos participan directamente en la dirección de los asuntos públicos al ejercer sus facultades como miembros de órganos legislativos u ocupar cargos ejecutivos. El apartado b) apoya ese derecho a la participación directa. Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos.⁵⁴

El análisis hecho por el Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas delinea principalmente tres macro supuestos de participación directa que han sido objeto también de pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias sentencias.

El primero es el ejercicio de facultades como miembros de órganos legislativos o como titulares de cargos públicos que puede ejercer cualquier ciudadano. En el Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁵ se ha expresado en el mismo sentido al reconocer la vulneración del derecho a la participación directa de Florencio Chitay Nech, como Concejal primero y luego como Alcalde del Municipio maya de San Martín Jilotepeque, debido a que fue privado de la libertad por las fuerzas de seguridad del Estado guatemalteco, impidiéndole ejercer el cargo al cual había sido nombrado y, por lo tanto, “de participar en el ejercicio democrático del mismo en representación de su comunidad”.⁵⁶

⁵⁴ Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57o. Periodo de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 6.

⁵⁵ En igual sentido también en el caso Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, cit.

⁵⁶ Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala., cit., párrs. 104-117.

El segundo se refiere a la posibilidad de participar directamente en la dirección de asuntos públicos a través de procesos electorales específicos como referéndum, plebiscitos o modificaciones a la Constitución. En la jurisprudencia interamericana se encuentra que “[...] los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas [...]”.⁵⁷

El tercer supuesto se relaciona con aquellos mecanismos de participación directa que había indicado el jurista Nino, es decir, de unidades políticas lo suficientemente pequeñas para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva sobre temas de interés público, mecanismos de participación directa que generalmente son instituidos por cuestiones locales.⁵⁸ El Comité de los Derechos Humanos de Naciones Unidas hace referencia a asambleas populares, pero se puede incluir en ese grupo también las asambleas agrarias o comunitarias típicas de las comunidades ejidales e indígenas y las consultas ambientales en el marco del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. De hecho, ese supuesto de participación es entre los más aplicados en materia ambiental, como ha revelado parte de la doctrina al analizar los mecanismos de participación en materia ambiental existentes en diversas partes del mundo.⁵⁹ Sobre ese último supuesto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos todavía no se ha pronunciado de manera autónoma; no obstante, con base en el derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas el tribunal interamericano, citando expresamente el Convenio 169-Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, ha reconocido que la consulta es el mecanismo idóneo para garantizar el derecho de participación directa de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus tierras, sobre todo en relación

⁵⁷ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 147.

⁵⁸ Programa XXI, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992.

⁵⁹ T. Holmes e I. Scoones, *Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South*, disponible en: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC7863.pdf>

con los proyectos o planes de desarrollo.⁶⁰ En esta misma línea, también ha señalado que es obligación del Estado consultar activamente a los grupos indígenas o tribales, según sus costumbres y tradiciones, desde las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad,⁶¹ aceptar y dar información implica una comunicación constante entre las partes, además asegurando que todos los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos ambientales y de salubridad, para que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con pleno conocimiento y de forma voluntaria.⁶² Las consultas se deben realizar de buena fe, mediante procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.⁶³

4. Límites

Los derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no son absolutos,⁶⁴ sino que de conformidad con su fracción 2 los Estados tienen la facultad de limitar el libre ejercicio de los derechos políticos.⁶⁵ En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “[...] la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos”.⁶⁶ Sin embargo, según el mismo organismo, como ya se mencionó, esta potestad del Estado no es discrecional, sino que está limitada por los principios de legalidad, no discriminación, racionalidad y proporcionalidad,⁶⁷ requerimien-

⁶⁰ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párrs. 155-157; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit., párrs. 129-133.

⁶¹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., cit., párr. 133.

⁶² Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., cit., párr. 133.

⁶³ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., cit., párr. 133.

⁶⁴ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párr. 206.

⁶⁵ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México, cit., párr. 173.

⁶⁶ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párr. 206.

⁶⁷ Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua, cit., párrs. 206 y 207.

tos que de no ser respetados transforman la regulación en ilegítima y contraria a la Convención Americana.⁶⁸

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha advertido que

[...] de acuerdo al artículo 29.a) de la Convención no se puede limitar el alcance pleno de los derechos políticos de manera que su reglamentación o las decisiones que se adopten en aplicación de ésta se conviertan en un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se torne ilusoria dicha participación, privando a tales derechos de su contenido esencial.⁶⁹

Por otro lado, aun cuando no sean absolutos, los derechos políticos no se pueden suspender, pues así lo determina el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al incluir los derechos políticos entre aquellos que independientemente de las circunstancias de hecho que se están desarrollando en el país no es posible suspender. Esta previsión normativa ha hecho destacar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos la importancia que tienen los derechos políticos para el Estado democrático.⁷⁰

III. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS EN MATERIA AMBIENTAL EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

En este capítulo se analizarán los estándares normativos internacionales y regionales existentes hasta el momento, ya que el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos es uno de los derechos de mayor importancia para el fortalecimiento de la democracia. En este marco, uno de los

⁶⁸ Corte IDH. Caso Castañeda Gutman *vs.* México, cit., párr. 173.

⁶⁹ Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua, cit., párr. 204.

⁷⁰ Corte IDH. La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, y Corte IDH. Caso Yatama *vs.* Nicaragua, cit.

ámbitos más interesantes donde se puede aplicar el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos es en la protección ambiental. De hecho, el principio de participación en asuntos ambientales ha sido aplicado desde 1972 en la producción normativa ambiental internacional, principalmente en el Sistema Universal de Naciones Unidas y en el marco de otras organizaciones internacionales de Estados; en el Sistema Interamericano todavía no se han desarrollado estándares normativos regionales en la materia, solamente existen algunas referencias jurisprudenciales en casos con un fuerte impacto ambiental en territorios indígenas.

a. El medio ambiente es un asunto de interés público

Para aplicar el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos en materia ambiental, resulta necesario señalar que el medio ambiente es un asunto de interés público, debido a la gran relevancia y la importancia estratégica que ha adquirido en las últimas décadas el tema ambiental para todos los seres humanos y para los Estados, ya que, por un lado, numerosos Estados han reconocido constitucionalmente el derecho humano al medio ambiente,⁷¹ y por otro, la comunidad internacional desde 1972 se reúne periódicamente para adoptar declaraciones o firmar tratados de Derecho Internacional Ambiental sobre diversos aspectos.⁷² Asimismo, tanto los cambios

⁷¹ Corte IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 148, donde se hace referencia a la Constitución de la Nación Argentina, artículo 41; Constitución de la República Federal de Brasil, artículo 225; Constitución de la República de Chile, artículo 19.8; Constitución de la República de Colombia, artículo 79; Constitución de la República de Ecuador, artículo 14; Constitución de Haití, artículos 253 y 254; Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 4; Constitución de la República de Nicaragua, artículo 60; Constitución de la República de Panamá, artículos 118 a 121; Constitución de la República del Paraguay, artículo 7; Constitución de la República de Perú, artículo 2.22, y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 127.

⁷² Los principales tratados ambientales son: Convención sobre el Comercio Internacional en Especies Amenazadas de Fauna y Flora (1973), Convención para la Prevención de la Contaminación del Mar desde Estaciones Situadas en Tierra (1974), Convención sobre la Contaminación Transfronteriza a Larga Distancia (1979), Convención para la Protección del Nivel de Ozono (1985), Convención para el Control de los Desplazamientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y su Eliminación

y las modificaciones en la legislación ambiental como los fenómenos ambientales tienen efectos que repercuten en la sociedad entera, lo cual los convierte en asunto público y de interés social.

En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante el caso *Claude Reyes vs. Chile* reconoció, al analizar el alcance de la información solicitada por la víctima, que no fue otorgada por el Estado, que el impacto ambiental de un proyecto que se tenía que desarrollar había generado una profunda discusión pública y, por lo tanto, determinó que esa información efectivamente era de interés público.

El Tribunal encuentra claro que la información que no fue entregada por el Estado era de interés público, ya que guardaba relación con un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado y dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que por el impacto ambiental que podía tener generó gran discusión pública (*supra* párr. 57.7). Además, dicho pedido de información guardaba relación con la verificación del adecuado actuar y cumplimiento de funciones por parte de un órgano estatal: el Comité de Inversiones Extranjeras.⁷³

Asimismo, en el caso *Kawas Fernández vs. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó la violación de la libertad de asociación,⁷⁴ uno de los principales derechos que hacen posible la democracia, por el asesinato de una defensora del medio ambiente, en donde reconoció la innegable relación entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos⁷⁵ y subrayando explícitamente la importancia del trabajo realizado por los defensores ambientales para la defensa del medio ambiente.⁷⁶

(1989), Convención Marco sobre el Cambio Climático (1992) y Convención sobre Diversidad Biológica (1992).

⁷³ Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit., párr. 73.

⁷⁴ Corte IDH. Caso *Kawas Fernández vs. Honduras*, cit., párrs. 150-155.

⁷⁵ Corte IDH. Caso *Kawas Fernández vs. Honduras*, cit., párr. 148.

⁷⁶ Corte IDH. Caso *Kawas Fernández vs. Honduras*, cit., párr. 149.

Por último, es importante señalar que desde hace 12 años los Estados Americanos, a través del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, han considerado la importancia del medio ambiente como asunto de interés público al aprobar la “Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible”⁷⁷ con la Resolución homónima CIDI/RES. 98 (V-0/00),⁷⁸ en la cual se vincula explícitamente el derecho a participar al tema ambiental apuntando que “Es ampliamente reconocido que los temas ambientales son singularmente apropiados para involucrar al público en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible de una manera concreta y positiva”.⁷⁹

b. El derecho a la participación directa en materia ambiental en los tratados internacionales

En el Derecho Internacional se ha empezado a promover el vínculo jurídico entre el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos y el medio ambiente durante las conferencias internacionales sobre el medio ambiente desarrolladas en forma periódica en el marco de Naciones Unidas, a tal punto que parte de la doctrina ha sostenido que las organizaciones internacionales que promueven el Derecho Internacional han contribuido enormemente en la paulatina y progresiva cristalización del principio de participación ciudadana en materia de medio ambiente.⁸⁰

En casi todas las declaraciones y tratados internacionales en materia ambiental se incluye el principio de participación ciu-

⁷⁷ Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 2001, disponible en: http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf

⁷⁸ Resolución CIDI/RES. 98 (V-0/00) “Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible”, aprobada en la V Reunión Ordinaria del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, celebrada del 13 al 14 de abril de 2000, OEA/Ser. W/II.5, CIDI/doc. 25/00, 20 de abril de 2000.

⁷⁹ Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública, *op. cit.*, p. 1.

⁸⁰ Cf. Nicolás Navarro Batista, *Sociedad civil y ambiente en Europa*.

dadana en la toma de decisiones sobre la gesti3n del medio ambiente. Durante la primera declaraci3n internacional ambiental, en 1972, se estableci3 en el principio 23 de la Declaraci3n de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que

Toda persona, de conformidad con la legislaci3n nacional, tendr3 la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparaci3n de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente.⁸¹

Asimismo, en la Carta Mundial de la Naturaleza de Nairobi⁸² de 1982 se determina la obligaci3n de poner a disposici3n del p3blico la informaci3n ambiental para que la poblaci3n pueda participar efectivamente en el proceso de consulta y de adopci3n de decisiones al respecto.⁸³

En 1989 se firma el Convenio 169 —Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organizaci3n Internacional del Trabajo—, referente normativo internacional para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, que determina, entre otros, el derecho a decidir de los pueblos sobre su proceso de desarrollo

[...] en la medida en que 3ste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo econ3mico, social y cultural [...]⁸⁴

y el deber de los Estados de garantizar la participaci3n directa de los pueblos indígenas en las decisiones sobre actos o actividades que pueden afectar su medio ambiente y los recursos naturales que se encuentran en sus tierras.⁸⁵ Específicamente, el art3culo 7.4 de dicho convenio integra el v3nculo entre parti-

⁸¹ Declaraci3n de Estocolmo, cit., principio 23.

⁸² Carta Mundial de la Naturaleza de Nairobi, adoptada y solemnemente proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resoluci3n 37/7, el 28 de octubre de 1982.

⁸³ Carta Mundial de la Naturaleza, cit., principio 16.

⁸⁴ Convenio 169 de la Organizaci3n Internacional del Trabajo, cit., art3culo 7.1.

⁸⁵ Para profundizar, véase Marisol Anglés Hernández, “La ciudadan3a 3tnica ambiental”, en Jos3 Emilio Rolando Ord3ñez Cifuentes y Susana Bautista Cruz, coords.,

participación directa y protección con el medio ambiente al establecer que “[l]os gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.⁸⁶ Asimismo, dicho convenio regula,

[...] como elemento previo a la participación, la consulta de los indígenas, la cual deberá hacerse de buena y de manera apropiada a las circunstancias para poder llegar a acuerdos respecto de todo lo que les afecte. Serán sometidos a consulta: la explotación de recursos naturales existentes en las tierras indígenas, incluso si son propiedad del Estado; lo concerniente a la enajenación de tierras o transmisión de derechos sobre ellas; los programas de formación, instituciones y medios relativos a la educación.⁸⁷

Por otro lado, en el marco de las Naciones Unidas, en 1992 se firmó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,⁸⁸ donde se estableció que

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.⁸⁹

XIX Jornadas Lascasianas Internacionales. *La Enseñanza de los Contextos Étnicos-Nacionales*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3017/9.pdf>.

⁸⁶ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, cit., artículo 7.4.

⁸⁷ M. Anglés Hernández, “La ciudadanía étnica ambiental”, en J. E. R. Ordóñez Fuentes y S. Bautista Cruz, coords., *op. cit.*, p. 70.

⁸⁸ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, cit.

⁸⁹ *Ibid.*, principio 10.

Esta declaración histórica por parte de los Estados reconoce el enfoque democrático participativo para la toma de decisiones en la gestión del medio ambiente estableciendo las condiciones básicas para su realización. Señala en particular que toda persona deberá tener adecuado acceso a la información sobre los riesgos ambientales, la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y el acceso a la justicia, incluido el derecho a la indemnización. Además, los Estados deberán implementar todas las medidas necesarias para promover la educación cívica de la población.

Contemporáneamente a la Declaración de Río se firmó el Convenio sobre Diversidad Biológica,⁹⁰ donde el principio de participación es por supuesto uno de los ejes transversales del tratado. De hecho, entre los objetivos, el Convenio sobre Diversidad Biológica incluye

la participación en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.⁹¹

Asimismo, se reconoce la importancia de la participación de los interesados, de aquellos que poseen los conocimientos, como las comunidades indígenas y locales, para la conservación de la diversidad biológica,⁹² la participación del público en los

⁹⁰ Convenio sobre Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro en junio de 1992.

⁹¹ Convenio sobre Diversidad Biológica, cit., artículo 1. Objetivos:

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

⁹² Convenio sobre Diversidad Biológica, cit., artículo 8. Conservación *in situ*:

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: [...]j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la

procedimientos de evaluación de impacto ambiental⁹³ y la participación⁹⁴ de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica como observadores durante las Conferencias de las Partes.⁹⁵

En el 2007 se adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,⁹⁶ donde, en materia ambiental y de explotación de recursos naturales,⁹⁷ se insta a los Estados a celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados⁹⁸ cuando haya un proyecto que afecta sus tierras, los territorios y recursos de acuerdo con la propiedad tradicional o cualquier otra forma de ocupación o utilización tradicional.⁹⁹

utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente [...]

⁹³ Convenio sobre Diversidad Biológica, cit., artículo 14. Evaluación del impacto y reducción al mínimo del impacto adverso:

1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

⁹⁴ Convenio sobre Diversidad Biológica, cit., artículo 23. Conferencia de las Partes:

Las Naciones Unidas, sus organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como todo Estado que no sea Parte en el presente Convenio, podrán estar representados como observadores en las reuniones de la Conferencia de las Partes. Cualquier otro órgano u organismo nacional o internacional, ya sea gubernamental o no gubernamental, con competencia en las esferas relacionadas con la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, que haya informado a la Secretaría de su deseo de estar representado, como observador, en una reunión de la Conferencia de las Partes, podrá ser admitido a participar salvo si un tercio, por lo menos, de las Partes presentes se oponen a ello. La admisión y participación de observadores estarán sujetas al reglamento aprobado por la Conferencia de las Partes.

⁹⁵ Para profundizar, véase M. Anglés Hernández, “La ciudadanía étnica ambiental”, en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y S. Bautista Cruz, coords., *op. cit.*, p. 74.

⁹⁶ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución 61/295, aprobada por la Asamblea General, septiembre de 2007.

⁹⁷ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cit., artículo 32.2.

⁹⁸ *Ibid.*, artículo 19.

⁹⁹ M. Anglés Hernández, “La ciudadanía étnica ambiental”, en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y S. Bautista Cruz, coords., *op. cit.*, p. 70.

Recientemente, en Río de Janeiro se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río más 20, en la cual los Estados se reunieron para insistir en la promoción del desarrollo sostenible, reconociendo nuevamente la trascendencia de la participación de los grupos interesados, de las comunidades locales e indígenas, de las mujeres, de la sociedad civil, de los académicos y de las Organizaciones No Gubernamentales.¹⁰⁰

De todo lo anterior se puede concluir que tanto en el Sistema Universal de Naciones Unidas como en el marco de otras organizaciones internacionales se ha desarrollado una serie de instrumentos normativos ambientales que reconocen el principio de participación directa de los ciudadanos como la mejor forma para la toma de decisiones sobre la gestión del medio ambiente y su protección, estableciendo diversas obligaciones para los Estados, quienes deben poner a disposición toda aquella información sobre el medio ambiente que tienen a su disposición las autoridades públicas, fomentar la sensibilización de los ciudadanos y, por último, deben garantizar y fomentar la participación ciudadana.

c. El derecho a la participación directa en asuntos ambientales en los instrumentos normativos interamericanos

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos no existe un vasto desarrollo convencional sobre la relación entre participación directa y protección al ambiente. Tampoco se hace referencia al derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos ambientales en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre o en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Solamente en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo De San Salvador", en su artículo 11 se determina el derecho humano a un medio ambiente sano, pero sin vincularlo explícitamente

¹⁰⁰ Declaración de Río más 20 sobre el Desarrollo Sostenible, cit., párr. 43.

te al principio de participación directa. De igual manera, en el artículo 15 de la Carta Democrática Interamericana se reconoce la importancia de la protección ambiental y su sustentabilidad para la democracia, a pesar de que no es reconocido el derecho a la participación directa en materia medioambiental.¹⁰¹

Por el contrario, en el marco de la Organización de Estados Americanos se ha mencionado diversas veces la conexión entre participación pública y medio ambiente; en 1998, durante la Cumbre de las Américas Sobre Desarrollo Sostenible de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se afirmó la importancia de la participación para el desarrollo sostenible.¹⁰² Asimismo, en las resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos se remarca dicho vínculo; en la Resolución 1819 “Derechos Humanos y Medio Ambiente”, se determina que

[...] el efectivo goce de todos los derechos humanos, incluyendo el derecho a la educación, los derechos de reunión y de libertad de expresión, así como el disfrute pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, podría facilitar la mejor protección del medio ambiente, mediante la creación de condiciones para modificar los patrones de conducta que conllevan la alteración del ambiente, la reducción del impacto ambiental derivado de la pobreza y patrones de desarrollo no sostenibles, la difusión más efectiva de información sobre el problema, y la participación más activa de los grupos afectados por el problema en los procesos políticos.¹⁰³

Finalmente, como se ha mencionado, en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral se aprobó la

¹⁰¹ Carta Democrática Interamericana, cit., artículo 15:

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

¹⁰² Declaración de Principios suscrito por los jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7 al 8 de diciembre de 1996.

¹⁰³ Resolución “Derechos Humanos y Medio Ambiente”, aprobada en la Tercera Sesión Plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser. P. AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), 5 de junio de 2001.

“Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública y la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible”, en la cual se desglosan los elementos principales de la participación directa de los individuos, señalando, con las líneas de acciones y las recomendaciones, una forma de cómo los Estados pueden implementar el derecho a participar en la toma de decisiones en el tema de desarrollo sostenible, que incluye la materia ambiental. Es destacable que, desde los principios, esa estrategia señala la participación directa de los individuos en todo proceso de diseño, ejecución y evaluación de proyectos, políticas o programas, los mecanismos de consultas, así como aquellas condiciones previas como el derecho a la información, imprescindible para garantizar la plena e informada participación.¹⁰⁴

d. La Convención de Aarhus

En el análisis de los estándares internacionales sobre el derecho a la participación directa en materia ambiental merece especial mención la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales —Convención de Aarhus—,¹⁰⁵ el único tratado especializado en la materia, puesto que la interpretación al principio 10 de la Declaración de Río establece reglas y obligaciones para las partes con el objetivo de garantizar los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública, *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁵ Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales —Convención de Aarhus—, adoptada en la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

¹⁰⁶ Convención de Aarhus, *cit.*, artículo 1. Objetivo:

A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.

En particular, el tratado explicita el derecho a la participación ambiental reconociendo la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas que tengan un alto impacto ambiental,¹⁰⁷ en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente,¹⁰⁸ y en la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general.¹⁰⁹

Este instrumento regional establece varios elementos del derecho a la participación ambiental útiles para delinear con más precisión su contenido. Específicamente, se determina que la

¹⁰⁷ *Ibid.*, artículo 6, fracción 1:

Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas. Cada Parte: a) Aplicará las disposiciones del presente artículo cuando se trate de autorizar o no actividades propuestas de las enumeradas en el anexo I; b) Aplicará también las disposiciones del presente artículo, de conformidad con su derecho interno, cuando se trate de adoptar una decisión respecto de actividades propuestas no enumeradas en el anexo I que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. Las Partes determinarán en cada caso si la actividad propuesta entra en el ámbito de estas disposiciones, y c) Podrán decidir caso por caso, si el derecho interno lo prevé, no aplicar las disposiciones del presente artículo a las actividades propuestas que respondan a las necesidades de la defensa nacional si la Parte considera que esta aplicación iría en contra de esas necesidades.

¹⁰⁸ *Ibid.*, artículo 7:

Participación del público en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente. Cada Parte adoptará disposiciones prácticas u otras disposiciones necesarias para que el público participe en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente y equitativo, tras haberle facilitado las informaciones necesarias. En este marco, se aplicarán los apartados 3, 4 y 8 del artículo 6. El público que pueda participar será designado por la autoridad pública competente, teniendo en cuenta los objetivos del presente Convenio. En la medida en que proceda, cada Parte se esforzará por brindar al público la posibilidad de participar en la elaboración de las políticas relativas al medio ambiente.

¹⁰⁹ *Ibid.*, artículo 8:

Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general. Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes: a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva; b) Publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios, y c) Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos. Los resultados de la participación se tendrán en consideración en todo lo posible.

participación ciudadana deberá ser informada,¹¹⁰ previamente a la toma de decisiones,¹¹¹ en plazos razonables que permitan la adecuada toma de decisiones,¹¹² contendrá un mecanismo de consulta¹¹³ y la posibilidad de entregar comentarios por escrito,¹¹⁴ los cuales deberán ser debidamente tomados en cuenta.¹¹⁵

Resulta de gran importancia el desarrollo del Convenio de Aarhus en relación con el acceso a la información, puesto que por primera vez se empieza a desglosar claramente el contenido de la información que debe ser proporcionada al público para garantizar el derecho a la participación ambiental estableciendo que

[...] 2. Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso. Las informaciones se referirán en particular a:

- a) La actividad propuesta, incluida la solicitud correspondiente respecto de la que se adoptará una decisión;

¹¹⁰ *Ibid.*, artículo 6, fracción 2.

¹¹¹ *Ibid.*, fracción 4:

Cada Parte publicará y difundirá a intervalos regulares no superiores a tres o cuatro años un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, en el que figurará información sobre la calidad del medio ambiente y sobre las presiones a que el mismo se encuentra sometido.

¹¹² *Ibid.*, fracción 3:

Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 *supra* y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

¹¹³ *Ibid.*, fracción 6.

¹¹⁴ *Ibid.*, fracción 7:

El procedimiento de participación del público preverá la posibilidad de que el público someta por escrito, o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

¹¹⁵ *Ibid.*, fracción 8: “Cada Parte velará porque, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público”.

- b) La naturaleza de las decisiones o del proyecto de decisión que podrían adoptarse;
- c) La autoridad pública encargada de tomar la decisión;
- d) El procedimiento previsto, en particular, en los casos en que estas informaciones puedan facilitarse:
 - i) La fecha en que comenzará el procedimiento;
 - ii) Las posibilidades que se ofrecen al público de participar en el mismo;
 - iii) La fecha y el lugar de toda audiencia pública prevista;
 - iv) La autoridad pública a la que quepa dirigirse para obtener información pertinente y ante la que se haya depositado esas informaciones para que el público pueda examinarla;
 - v) La autoridad pública o cualquier otro organismo público competente al que puedan dirigirse observaciones o preguntas y el plazo previsto para la comunicación de observaciones o preguntas;
 - vi) La indicación de las informaciones sobre el medio ambiente relativas a la actividad propuesta que estén disponibles; y
- e) El hecho de que la actividad sea objeto de un procedimiento de evaluación del impacto nacional o transfronterizo sobre el medio ambiente.¹¹⁶

Asimismo, se establece de manera general el derecho al acceso a toda la información que tenga interés para la toma de decisiones, explicitando el acceso a:

[...]

- a) Una descripción del emplazamiento y de las características físicas y técnicas de la actividad propuesta, incluida una estimación de los residuos y de las emisiones previstos;
- b) Una descripción de los efectos importantes de la actividad propuesta sobre el medio ambiente;

¹¹⁶ *Ibid.*, fracción 2.

- c) Una descripción de las medidas previstas para prevenir o reducir esos efectos, en particular las emisiones;
- d) Un resumen no técnico de lo que precede;
- e) Una sinopsis de las principales soluciones alternativas estudiadas por el autor de la solicitud de autorización; y
- f) De conformidad con la legislación nacional, los principales informes y dictámenes dirigidos a la autoridad pública en el momento en que el público interesado deba ser informado de conformidad con el apartado 2 *supra*.¹¹⁷

Como se puede advertir, ese instrumento internacional es un punto nodal del Derecho Internacional en materia de participación ciudadana en los asuntos ambientales, puesto que por primera vez establece tanto diversas obligaciones específicas de los Estados como varios criterios para determinar el contenido del derecho. En ese sentido, aunque es un acuerdo regional entre los Estados de la Unión Europea, por su contenido podría convertirse en un modelo por otras experiencias regionales.¹¹⁸ No obstante, el mismo Convenio de Aarhus puede convertirse en un instrumento convencional a nivel mundial, puesto que en su artículo 19 contiene una amplia cláusula para las adhesiones de países que no pertenecen a la región europea.¹¹⁹

¹¹⁷ *Ibid.*, fracción 6.

¹¹⁸ La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México ha empezado un proceso junto con algunas organizaciones de la sociedad civil para promover un tratado regional específico sobre el derecho al acceso a la información, a la participación y al acceso a la justicia en materia ambiental, tomando el Convenio de Aarhus como ejemplo.

¹¹⁹ Convención de Aarhus, cit., artículo 19: “Ratificación, aceptación, aprobación y adhesión: [...] 3. Todo Estado no mencionado en el apartado 2 *supra* que sea miembro de las Naciones Unidas podrá adherirse al Convenio con la aprobación de la Reunión de las Partes”.

IV. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

A nivel normativo, en el Sistema Interamericano no se encuentran muchas referencias de la relación entre participación directa y la protección al ambiente, al contrario de lo que sucede en el sistema universal; a pesar de eso, aun cuando no se haya reconocido explícitamente el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos ambientales, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han determinado numerosas veces la fuerte relación existente entre el principio de participación directa y la protección ambiental, sobre todo en casos relacionados con violaciones al derecho de propiedad (artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) sobre territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas. Según la Asociación Interamericana para el Derecho Ambiental, esto no es casual porque

[f]actores propios atinentes al derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, así como su percepción del territorio como un concepto integral donde se incluyen factores culturales y religiosos para ubicar un sentido de pertenencia que trasciende lo meramente espacial, es lo que fundamenta una idea de "propiedad" desde la cosmovisión indígena [...]¹²⁰

En México, se ha sostenido que

[...] las comunidades indígenas y locales son las que poseen mayor conocimiento sobre el ecosistema que habitan, por lo que dimensionan correctamente la importancia de su protección para su aprovechamiento sostenible; sin

¹²⁰ Cf. Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, *Guía de defensa ambiental: construyendo la estrategia para el litigio de casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

embargo, en nuestro país, como en muchos otros, la constante ha sido mantenerlas de forma sistemática al margen de la políticas públicas [...] ¹²¹

Precisamente, analizando el Convenio 169—Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo—, en relación con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho hincapié en el valor cultural y religioso que tienen los territorios y los recursos naturales para los pueblos indígenas y en la obligación del Estado de garantizar su participación directa en la toma de decisiones que los pueden afectar. En específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determina por un lado que

[p]ara las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras [...] ¹²²

sosteniendo que

[...] la subsistencia cultural y económica de los pueblos indígenas y tribales, y por lo tanto de sus integrantes, depende del acceso y el uso a los recursos naturales de su territorio que están relacionados con su cultura y que se encuentran allí [...] ¹²³

Por lo tanto, al interpretar el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el mismo tribunal latinoamericano ha sostenido que

¹²¹ Cf. M. Anglés Hernández, “La ciudadanía étnica ambiental”, en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y S. Bautista Cruz, coords., *op. cit.*

¹²² Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, cit., párr. 149; Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 85; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, cit., párr. 118, y Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, cit., párr. 131.

¹²³ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit., párr. 120.

Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia. Es decir, el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con la protección de los recursos naturales que se encuentran en el territorio [...] ¹²⁴

En este apartado se analizará la jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos sobre los mecanismos de participación que han sido identificados con el fin de proteger los derechos humanos de los afectados y el medio ambiente.

a. Obligación de asegurar la participación directa

Con explícita referencia a esa relación cultural y religiosa de los pueblos indígenas con la tierra, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido responsables a varios Estados de violaciones a los derechos humanos al no haber permitido la efectiva participación de los pueblos indígenas frente a actos que podían afectar su territorio y sus recursos naturales. En el caso *Saramaka vs. Surinam*, el pueblo tribal Saramaka reclamaba la violación de sus derechos humanos causada por la explotación empresarial de sus recursos madereros, que había sido concesionada y permitida por el Estado y que tuvo un enorme impacto ambiental, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que cualquier restricción a la propiedad indígena debe respetar tres garantías:

[...] primero: el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a

¹²⁴ Véase, como ejemplo, Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador; cit., párr. 146.

cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal.¹²⁵

De esa forma, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, el principio de participación directa de los miembros de una comunidad es una garantía para evitar violaciones de derechos humanos y para garantizar la protección ambiental, al determinar que la participación debe ser efectiva, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, y en relación con todo plan de desarrollo o inversión que se lleve a cabo dentro de su territorio.¹²⁶

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos contempla la necesidad de protección ambiental del terri-

¹²⁵ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 129.

¹²⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia sobre el Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam afirma que

Estas salvaguardas, especialmente aquellas referentes a la participación efectiva y la participación en los beneficios respecto de los proyectos de desarrollo o inversión dentro de los territorios tradicionales indígenas y tribales, son consistentes con las observaciones del Comité de Derechos Humanos, el texto de distintos instrumentos internacionales y la práctica de varios Estados Parte de la Convención.

En el caso *Apirana Mahuika y otros vs. Nueva Zelanda*, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos decidió que se podría restringir el derecho a la cultura de una población indígena conforme al artículo 27 del PIDCP cuando la comunidad misma haya participado en la decisión de restringir dicho derecho. El Comité consideró que

la aceptación de las medidas que afecten o interfieran con las actividades económicas con significado cultural de una minoría dependerá de si los miembros de la minoría en cuestión han tenido la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisión en relación con dichas medidas y si continuarán beneficiándose de su economía tradicional (Corte IDH. Caso Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 130).

torio y de los recursos naturales de los pueblos indígenas, estableciendo que

[...] la protección de los territorios de los pueblos indígenas y tribales también deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez permite mantener su modo de vida [...] ¹²⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce no sólo el deber de garantizar la participación del pueblo indígena sino que también la necesidad de realizar un estudio de evaluación de impacto ambiental y social antes de la emisión de cualquier permiso administrativo ¹²⁸ con la finalidad de proporcionar a los afectados la información suficiente para que expresen su voluntad. Resalta, por lo tanto, cómo la aplicación del derecho a participar directamente en la toma de decisiones puede tener un alto valor para la protección ambiental.

b. Alcance subjetivo del reconocimiento jurisprudencial

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está lejos de establecer de manera general el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos ambientales, puesto que reconoce subjetivamente este derecho sólo para los pueblos indígenas y tribales y sustancialmente sólo en relación con los planes de desarrollo o inversión que se lleven a cabo en su territorio.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho a participar directamente en la dirección de asuntos ambientales relacionados con los planes de desarrollo o inversión que se lleven a cabo en su territorio, realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha efectuado en casos donde las víctimas

¹²⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit., párr. 146.

¹²⁸ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párr. 41, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit., párr. 206.

de los hechos eran pueblos indígenas o comunidades tribales,¹²⁹ es decir, colectivos asentados en un determinado territorio. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que

para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes.¹³⁰

Sin embargo, como se advierte en el párrafo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus pronunciamientos menciona explícitamente la necesidad de garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena, haciendo suponer que el derecho no es tanto del pueblo, sino que es un derecho subjetivo de cada uno de los miembros del pueblo en cuestión.

Ese reconocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no puede ser interpretado en el sentido de que los Estados, para evitar responsabilidad internacional, deben obligatoriamente consultar a cada uno de los integrantes de un pueblo, puesto que cada pueblo decide autónomamente la forma y la metodología de la consulta. No obstante, en *primis* se reconoce que el derecho a participar efectivamente en la toma de decisiones dentro de su territorio es de cada miembro; ante esto, seguramente se podría argumentar el derecho de cada integrante del pueblo a reclamar cualquier violación a ese derecho.

Por lo tanto, se puede decir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado el derecho de los pueblos indígenas a participar directamente en la dirección de los asuntos ambientales relacionados con su territorio. Sin embargo, si se analiza desde la perspectiva del derecho a la participación directa en la toma de decisiones en los asuntos públicos, el

¹²⁹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹³⁰ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 177.

derecho a la participación ambiental pudiera ser ampliado subjetivamente también a aquellos grupos de personas, de cualquier origen étnico, que viven en un determinado territorio y que pudieran ser afectados por un proyecto o actividad que tenga un impacto ambiental. Por ejemplo, en los últimos años, en la Ciudad de México, un grupo de vecinos afectados en su entorno por una gran obra vial que se está construyendo,¹³¹ han reclamado el derecho a participar en la toma de decisión pidiendo que, de acuerdo con la normativa local, la autoridad ambiental someta al proceso de consulta pública el proyecto; sin embargo la autoridad ambiental ha sido completamente omisa en la aplicación de la normativa ambiental vigente,¹³² como ha sido señalado también por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.¹³³ En este sentido, se expresa también parte de la doctrina que, analizando los mecanismos de participación existentes en materia ambiental, afirma la necesidad de permitir una participación popular amplia, incluyendo a la minoría que va a ser afectada,¹³⁴ sin hacer referencia a su origen étnico.

c. Contenido del derecho a participar en el marco de la protección ambiental

En su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también especifica cómo se puede garantizar el derecho a la participación directa en el contexto de pueblos indígenas desglosando diversas obligaciones del Estado que ofrecen elementos para esclarecer su contenido.

En primer lugar, para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere a mecanismos de consultas libres e informa-

¹³¹ Caso Supervía: el Gobierno del Distrito Federal ha promovido la construcción de una autopista urbana de nombre “Supervía Poniente” en una zona de valor ambiental y encontrando el descontento de los vecinos.

¹³² Sentencia en el Juicio I-43103/2010, Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2 de diciembre de 2011, y Sentencia en Juicio de Amparo Indirecto 605/2010, Juzgado 10o. de Distrito en Materia Administrativa, 27 de marzo de 2012.

¹³³ Recomendación 1/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹³⁴ T. Holmes e I. Scoones, *op. cit.*, p. 27.

das que deben ser acordes a sus costumbres y tradiciones,¹³⁵ y en el marco de una comunicación constante entre las partes.¹³⁶

En lo referente a mecanismos de consulta de conformidad con sus costumbres y tradiciones, los cuales pudieran incluir mecanismos de consulta con los representantes del pueblo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace mención explícita de la necesidad de garantizar la participación efectiva de cada uno de los miembros del pueblo en cuestión.¹³⁷ En la práctica, la mayoría de los pueblos indígenas latinoamericanos establece como mecanismo para la toma de decisiones asambleas de la comunidad donde los miembros de la comunidad participan directamente.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que los mecanismos de consulta deben ser culturalmente adecuados,¹³⁸ términos que ha explicado, citando a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, estableciendo que

[...] la expresión “procedimientos apropiados” debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y que por tanto no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería “tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como [contextualmente de] la naturaleza de las medidas consultadas”. Así, tales procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos. La adecuación también implica que la consulta tiene una dimensión temporal, que de nuevo depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión [...].¹³⁹

¹³⁵ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹³⁶ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 177.

¹³⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 177.

¹³⁸ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 130.

¹³⁹ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 202.

La doctrina ha interpretado esa expresión en el sentido que la metodología de la consulta

[...] debe ajustarse a las exigencias propias de cada situación y ser útil, sincera y transparente. No necesariamente la consulta implica llegar a consensos, mas si debe garantizar que los intereses y las necesidades de las comunidades y pueblos originarios sean considerados en la decisión que se adopte.¹⁴⁰

Asimismo, para garantizar ese derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que los Estados deben aceptar y brindar información, en particular sobre los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, lo cual constituye una de las principales obligaciones para garantizar el derecho a la consulta.¹⁴¹ En este orden de ideas, dicho organismo es claro al recordar que la realización del estudio de impacto ambiental, previo al otorgamiento de las concesiones, es imprescindible para garantizar el derecho del pueblo indígena a ser informado sobre todos los proyectos propuestos en su territorio.¹⁴² En su opinión:

[...] los Estudios de Impacto Ambiental "sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión. El objetivo de [los mismos] no es [únicamente] tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también [...] asegurar que los miembros del pueblo [...] tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad", para que puedan evaluar si

¹⁴⁰ M. Anglés Hernández, "La ciudadanía étnica ambiental", en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y S. Bautista Cruz, *op. cit.*, p. 70.

¹⁴¹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 208.

¹⁴² Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párr. 41, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 206.

aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, “con conocimiento y de forma voluntaria [...]”¹⁴³

Por otro lado, las consultas deben realizarse de buena fe y deben tener como fin llegar a un acuerdo,¹⁴⁴ lo anterior puesto que, en la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

[...] la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”, “que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas” [...] y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia [...]”¹⁴⁵

Se señala también que la consulta se debe llevar a cabo en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso.¹⁴⁶ En la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “[...] el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado [...]”.¹⁴⁷

Todos los elementos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son requisitos básicos para poder llevar a cabo una consulta, uno de los mecanismos de participación directa existente en Latinoamérica. Es posible notar cómo muchos de esos elementos son similares a los requisitos sustanciales que se han determinado como características imprescindibles

¹⁴³ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, Interpretación de la Sentencia, cit. párr. 40, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 205.

¹⁴⁴ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹⁴⁵ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 186.

¹⁴⁶ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹⁴⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 180, y Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

bles del derecho a la participación directa en la dirección de asuntos públicos. En ambas situaciones el derecho al acceso a la información reviste un papel fundamental para garantizar el derecho a la participación directa en la dirección de asuntos públicos y el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados. Asimismo, para que haya una consulta libre, es evidente que se deben respetar los derechos humanos de los que van a ser consultados, así como se ha señalado en el apartado sobre el derecho a la participación directa en la dirección de asuntos públicos; sin embargo, no se puede olvidar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos nunca ha tenido la posibilidad de analizar casos relacionados con el derecho a la participación directa en la dirección de cuestiones medioambientales, y que todos esos razonamientos sobre los mecanismos de participación directa están desglosados desde el análisis del derecho de propiedad de los pueblos indígenas. Por lo tanto, no sorprende que la Corte Interamericana de Derechos Humanos haya reconocido solamente un derecho de participación directa en asuntos ambientales delimitado territorialmente con base en la propiedad del afectado y subjetivamente a los pueblos indígenas.

No obstante, en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, resuelto recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su demanda, empezó a analizar la violación del derecho de participación de manera autónoma en relación con la violación de otros derechos humanos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, determinando que

[...] el derecho a la consulta previa es una dimensión del ejercicio de los derechos políticos de los Pueblos indígenas, como el medio para garantizar la participación significativa y efectiva de los Pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones acerca del desarrollo y de otros temas que los afecten [...] ¹⁴⁸

¹⁴⁸ CIDH. Demanda del Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, párr. 159.

En su argumentación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace referencia a mecanismos de participación directa, señalando que el “[...] Estado no respetó el derecho del Pueblo de Sarayaku a ser consultado en asuntos que afectaban directamente su territorio a través de los mecanismos establecidos por sus usos y costumbres, como lo es la Asamblea Comunitaria [...]”.¹⁴⁹ Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia no ha considerado oportuno analizar la violación del derecho de participación directa.¹⁵⁰

d. Medida cautelar y provisional como mecanismo de protección ambiental

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existen otros pronunciamientos de los órganos encargados de interpretar las normativas interamericanas que visibilizan claramente el uso de herramientas de participación como mecanismos de protección ambiental, como el otorgamiento de medidas cautelares y provisionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado medidas provisionales en casos o asuntos en los cuales los representantes de las víctimas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos habían solicitado la consulta pública del proyecto. Por ejemplo, en el caso de Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, después de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos los representantes presentaron una solicitud de medidas provisionales “con [el] objeto de preservar la integridad del derecho al uso y goce de la Comunidad sobre sus tierras y recursos, tal y como fueron reconocidos por la sentencia de la Corte sobre el fondo y reparaciones en el presente caso”.¹⁵¹ En dicha sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había reconocido, entre otras cosas, la violación a los derechos humanos de los miembros de

¹⁴⁹ CIDH. Demanda del Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, párr. 161.

¹⁵⁰ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit., párr. 230.

¹⁵¹ Corte IDH. Medidas Provisionales. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni respecto Nicaragua, Resolución del 6 de septiembre de 2002, párr. 2.

la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni por no haberlos consultados sobre el otorgamiento de una concesión maderera. En ese marco, los representantes solicitaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos varias medidas provisionales, de las cuales se señalan:

[...]

e. Elaboración y puesta en práctica de las medidas adecuadas para garantizar la suspensión definitiva de toda actividad de explotación forestal en el territorio por parte de terceros ajenos a la misma y sin mediar acuerdo previo con ésta.

g. Comunicación oficial, de forma individualizada, a todos los terceros que ocupan o realizan actividades en áreas pertenecientes al territorio sobre el contenido y alcance de la sentencia de la Corte, junto con el llamamiento de no expandir las áreas presentes de ocupación y uso, de no fomentar el asentamiento de nuevas personas, y de no realizar actividades de explotación forestal sin consulta previa con la Comunidad, hasta que no se produzca la delimitación, demarcación y titulación de las tierras de la Comunidad [...] ¹⁵²

De lo anterior se advierte cómo los mecanismos de participación, en particular la consulta previa, están citados como herramientas para prevenir la devastación ambiental: en su solicitud de medidas provisionales la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni reclama la necesidad de un acuerdo previo ante la explotación maderera, acuerdo que con base en sus usos y costumbres debe ser hecho con la asamblea comunitaria.¹⁵³ Asimismo, se hace referencia a la necesidad de una consulta previa antes de la realización de actividades de explotación forestal.

No obstante, fue la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que por primera vez delineó mecanismos de participación como herramientas para la protección ambiental en el

¹⁵² Corte IDH. Medidas Provisionales. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni respecto Nicaragua, cit., párr. 3.

¹⁵³ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, cit., párr. 103.

otorgamiento de medidas cautelares. Como se advierte en el caso MC 382/10-Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará contra Brasil, las cuales están amenazadas por el impacto de la construcción de la usina hidroeléctrica Belo Monte, la CIDH estableció que el Estado tenía que

[...] suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución hasta que se observen las siguientes condiciones mínimas: (1) realizar procesos de consulta, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil, en el sentido de que la consulta sea previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, en relación con cada una de las comunidades indígenas afectadas, beneficiarias de las presentes medidas cautelares; (2) garantizar que, en forma previa a la realización de dichos procesos de consulta, para asegurar que la consulta sea informada, las comunidades indígenas beneficiarias tengan acceso a un Estudio de Impacto Social y Ambiental del proyecto, en un formato accesible, incluyendo la traducción a los idiomas indígenas respectivos; (3) adoptar medidas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingú, y para prevenir la diseminación de enfermedades y epidemias entre las comunidades indígenas beneficiarias de las medidas cautelares como consecuencia de la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte, tanto de aquellas enfermedades derivadas del influjo poblacional masivo a la zona, como de la exacerbación de los vectores de transmisión acuática de enfermedades como la malaria [...] ¹⁵⁴

Este caso histórico muestra claramente cómo los mecanismos de participación directa pueden ser utilizados como herramienta de protección ambiental, puesto que previamente a que comiencen las obras se ordena la realización de una consul-

¹⁵⁴ CIDH. MC 382/10-Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil.

ta previa. Tristemente, el Estado no ha querido cumplir con la medida cautelar y, en virtud de diversas presiones políticas,¹⁵⁵ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tres meses después de otorgar esa medida decidió reformular el objeto de la medida quitando cualquier referencia a la consulta y manteniendo las fórmulas generales típicas.

En ese sentido, también desde la academia mexicana, en el contexto de pueblos indígenas, se ha sostenido que la consulta es:

[...] una herramienta jurídica que intenta frenar la discrecionalidad y arbitrariedad del Estado y de la iniciativa privada en los territorios indígenas, en tanto permite a las comunidades y pueblos originarios emitir su opinión y tomar parte en los procesos de toma de decisiones susceptibles de afectarles, asimismo, pueden determinar sus prioridades en lo que a su desarrollo se refiere.¹⁵⁶

V. CONCLUSIONES

El derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos públicos es uno de los derechos más importantes para el fortalecimiento de la democracia, sobre todo si se considera a esta última como un sistema en el cual los ciudadanos intervienen, opinan, critican y vigilan las decisiones del gobierno. Este derecho establece una forma diferente de pensar la gestión de la *res publica*, donde los ciudadanos dejan de ser objeto de las deliberaciones de las instituciones y se convierten en sujetos que colectivamente toman las decisiones y se responsabilizan de sus efectos.

¹⁵⁵ Véase las declaraciones del Secretario de la Organización de Estados Americanos sobre ese caso en Júlia Dias Carneiro, Comissão da OEA deve 'revisar decisão' sobre Belo Monte, diz secretário-geral, Río de Janeiro, BBC Brasil, 2011, disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml, 30 de julio de 2012.

¹⁵⁶ M. Anglés Hernández, "La ciudadanía étnica ambiental", en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y S. Bautista Cruz, *op. cit.*, p. 70.

El ámbito ambiental es, entre las diferentes materias que integran los asuntos públicos, quizá el más avanzado en términos de participación ciudadana, a causa del profundo desarrollo, inspirado por Naciones Unidas, del Derecho Internacional Ambiental, que ha contribuido enormemente en el desarrollo del principio de participación en materia ambiental. En efecto, la implementación de formas de participación directa en asuntos que pueden tener un impacto ambiental tiene la finalidad de aportar mayores elementos y establecer procedimientos para la toma de decisiones, con el efecto de mejorar la protección ambiental.

Asimismo, en lo que respecta al Derecho Interamericano no se encuentran referencias convencionales a este derecho; sin embargo, los órganos interamericanos de derechos humanos han reconocido el vínculo entre la participación directa de los posibles afectados por un proyecto de desarrollo y la protección ambiental, determinando el derecho de los miembros del pueblo indígena a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos de impacto ambiental que se pretenden realizar sobre sus territorios.

La Corte y Comisión Interamericanas de Derechos Humanos han establecido la obligación general de los Estados de garantizar la participación efectiva de los integrantes de los pueblos indígenas afectados, desglosando las características que deben tener esos mecanismos de participación directa. Se ha determinado que los mecanismos de participación directa deben ser de buena fe, libres, previos e informados; además deben existir plazos razonables para llevar a cabo la toma de decisiones y el aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman esos mecanismos.

Aplicando esos principios en casos concretos, la jurisprudencia interamericana ha ordenado implementar mecanismos de participación efectiva y directa de las comunidades indígenas en casos de proyectos con alto impacto ambiental previstos en territorio indígena, obligando además al Estado a realizar estudios de impacto ambiental y social previamente a la autorización administrativa del proyecto y al mecanismo de participación determinado para la toma de decisión. De esa forma, los órga-

nos interamericanos de derechos humanos han utilizado herramientas del Derecho para participar directamente en la dirección de los asuntos públicos con el objetivo de mejorar la protección ambiental de un territorio determinado.

Es importante subrayar que el alcance subjetivo de los pronunciamientos de los órganos interamericanos que reconocen la obligación de los Estados de garantizar la participación de los afectados se limita a los pueblos indígenas; sin embargo, desde la perspectiva del derecho a la participación directa en la toma de decisiones en los asuntos públicos, el derecho a la participación directa en materia ambiental es un derecho de toda persona, o mejor dicho, de todo ciudadano, pues así lo establece el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por lo tanto, interpretando por analogía la jurisprudencia interamericana, se puede ampliar subjetivamente el alcance de la obligación de garantizar la participación efectiva de los afectados a todo ciudadano que pudiera ser afectado directamente por un proyecto con un alto impacto ambiental, sobre todo, en casos de proyectos que pudieran afectar el territorio que está administrado colectivamente, de igual manera que los pueblos indígenas latinoamericanos.

De esa forma, la institución de mecanismos de participación directa para los ciudadanos afectados, por un proyecto con impacto ambiental, se ampliaría para todos y se establecerían procedimientos para la toma de decisiones, con el resultado en muchos casos de mejorar las decisiones para la protección ambiental.

VI. BIBLIOGRAFÍA

a) Libros y artículos

ACKERMAN, John M., *Estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. México, Auditoría Superior de la Federación, 2006, pp. 15-21 (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas).

- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, "La ciudadanía étnica ambiental", en José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes y Susana Bautista Cruz, coords., *XIX Jornadas Lascasianas Internacionales: La Enseñanza de los Contextos Étnicos-Nacionales*. México, UNAM, IJ, 2011, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3017/9.pdf>.
- ASOCIACIÓN INTERAMERICANA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE, *Guía de defensa ambiental: construyendo la estrategia para el litigio de casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México, 2008.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1986.
- CONSEJO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS EN DERECHOS HUMANOS, "Sobre las tensiones entre las prácticas de combate contra la corrupción y de derechos humanos", en *Consejo Internacional de Políticas en Derechos Humanos, Integrando los Derechos Humanos en la Agenda Anticorrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra / México, Consejo Internacional de Políticas en Derechos Humanos / Fundar, 2011, pp. 69-77.
- CRIADO, María Jesús, "Derechos ciudadanos y migración en perspectiva comparada. Tendencias y cambios recientes", *Migraciones Internacionales*, vol. 4, núm. 4, jul.-dic., 2008, pp. 173-208, disponible en: <http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI15/n15-173-208.pdf>, 30 de julio de 2012.
- DAGNINO, Evelina *et al.*, "Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina", en Evelina Dagnino *et al.*, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, CIESAS / Universidad Veracruzana / FCE, 2006, pp. 15-28.
- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, "Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 8, 2011, pp. 15-79, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/29/dtr/dtr2.pdf>.
- DIAS CARNEIRO, Júlia, "Comissão da OEA deve 'revisar decisão' sobre Belo Monte, diz secretário-geral". Río de Janeiro,

- ro, BBC Brasil, 2011, disponible en: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/05/110502_insulza_jc.shtml, 30 de julio de 2012.
- HOLMES, T.** e I. Scoones, *Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South*, Working Paper 113, Institute of Development Studies, 2000, disponible en: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC7863.pdf>.
- ISUANI, Ernesto Aldo**, “Tres enfoques sobre el concepto de Estado”. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, disponible en: <http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>, 30 de julio de 2012.
- MEJÍA ZARAZÚA, Humberto**, “Ciudadanía y educación”, disponible en: <http://www.lasallep.edu.mx/xihmai/htm/7.htm>.
- MÉNDEZ, Manuel**, “El Estado y la organización política”, disponible en: <http://www.acfilosofia.org/index.php/materialesmn/filosofia-y-ciudadania/101-el-estado/444--el-estado-y-la-organizacion-politica>, 30 de julio de 2012.
- MÉNDEZ LAGO, Mónica**, “Los derechos políticos de los inmigrantes”, en Andrés Pedreño Cánovas y Manuel Hernández Pedreño, coords., *La condición inmigrante. Exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*. Universidad de Murcia, Vicerrectorado de Extensión Cultural y Proyección Universitaria, 2005, disponible en: <http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf>, 30 de julio de 2012.
- NAVARRO BATISTA, Nicolás**, *Sociedad civil y ambiente en Europa*. Madrid, Colex, 2001.
- NINO, Carlos**, “La implementación de la democracia deliberativa”, en Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*. Buenos Aires, Gedisa, 1993, pp. 202-254.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto**, “Informe pericial Caso López Mendoza vs. Venezuela”, *Estudios Constitucionales*, vol. 9, núm. 1, Santiago de Chile, Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, 2011, disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pi>

d=50718-52002011000100012&script=sci_arttext, 30 de julio de 2012.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, UNIDAD DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*. Washington, D. C., 2001, disponible en: http://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf.

ROSTRO HERNÁNDEZ, Fátima y José de Jesús Soriano Flores, *Derechos políticos de los migrantes*. León, Instituto de Investigaciones Legislativas del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, Sexagésima Primera Legislatura, 2009-2012, disponible en: http://www.congresogto.gob.mx/uploads/contenido_estudio/archivo/61/54.pdf, 30 de julio de 2012.

SANTÍN DEL RÍO, Leticia, *La construcción de la ciudadanía. Antología de lecturas básicas*. México, IFE, 2010, disponible en: <http://www.scribd.com/doc/47209910/La-construccion-de-la-ciudadania>.

SILVA GARCÍA, Fernando, *Jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos: criterios esenciales*. México, 2011.

VILLARREAL DURÁN, Nelson, "La sociedad civil, sus relaciones con el Estado y la democracia", disponible en: <http://www1.ldc.lu.se/latinam/virtual/politica/villa3.htm>.

b) Cuadro Normativo

i. Sistema Universal

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha sido adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976.

Declaración de Estocolmo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su

- Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979, entrada en vigor el 3 de septiembre de 1981.
- Carta Mundial de la Naturaleza de Nairobi, adoptada y solemnemente proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982.
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990.
- Convenio 169-Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes-Organización Internacional del Trabajo, adoptado en 1989 y entrado en vigor el 5 de septiembre de 1991.
- Declaración de Río, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992, A/CONF.151/26 (vol. I).
- Convenio sobre Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro en junio de 1992.
- Programa XXI, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Resolución 61/295, aprobada por la Asamblea General, septiembre de 2007.
- Declaración de Río más 20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, Río de Janeiro, Brasil, 20-22 de junio de 2012, A/CONF.216/L.1.

ii. Sistema Interamericano

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969, entrada en vigor el 18 de julio de 1978.
- Declaración de Principios, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9 al 11 de diciembre de 1994.

Declaración de Principios, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago de Chile, Chile, 18-19 de abril de 1998.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", adoptado el 17 de noviembre de 1988 y entrado en vigor el 16 de noviembre de 1999.

Resolución AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), del 5 de junio de 2001, sobre "Derechos Humanos y Medio Ambiente".

Carta Democrática Interamericana, aprobada en la Primera Sesión Plenaria del 11 de septiembre de 2001, durante el Vigésimo Octavo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Declaración de Nuevo León, aprobada el 13 de enero de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México.

Resolución CIDI/RES. 98 (V-o/00), "Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible", aprobada en la V Reunión Ordinaria del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, celebrada el 13-14 de abril de 2000, OEA/Ser. W/II.5, CIDI/doc. 25/00, 20 de abril de 2000.

Resolución AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), del 5 de junio de 2001, sobre "Derechos Humanos y Medio Ambiente".

Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), del 10 de junio de 2003, sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

Resolución AG/RES (XXXIV-O/04), del 8 de junio de 2004, sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), del 7 de junio de 2005, sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), del 6 de junio de 2006, sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia".

iii. Sistema Europeo

Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales-Convención de Aarhus, adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa", celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. Directiva 94/80/CE del Consejo de la Unión Europea del 19 de diciembre de 1994 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales, OJ L368, 31/12/1994, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1994L0080:20070101:ES:PDF>, 30 de julio de 2012.

c) Jurisprudencia y otros pronunciamientos de organismos de derechos humanos

i. Sistema Universal

Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25.- La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 570. Período de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996).

ii. Sistema Interamericano

1. Jurisprudencia consultiva

Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85, del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

Corte IDH. La Expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86, del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6.

Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

2. *Jurisprudencia contenciosa*

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

Corte IDH. Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

Corte IDH. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116.

Corte IDH. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C N. 184.

Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185.

- Corte IDH. Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de abril de 2009. Serie C No. 196.
- Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.
- Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213.
- Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.
- Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.
- Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia del 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

3. Medidas provisionales

- Corte IDH. Medidas Provisionales. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni respecto Nicaragua, Resolución del 6 de septiembre de 2002.

4. Pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- CIDH. Informe núm. 49/99, Caso 11.610 Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz vs. México, 13 de abril de 1999.
- CIDH. Informe Democracia y Derechos Humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>.
- CIDH. MC 382/10-Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil.

iii. Pronunciamientos y jurisprudencias nacionales

Recomendación 1/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Recomendación 56/2012 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sentencia en el Juicio I-43103/2010, Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2 de diciembre de 2011.

Sentencia en Juicio de Amparo Indirecto 605/2010, Juzgado 100 de Distrito en Materia Administrativa, notificada el 29 de marzo de 2012.

El derecho a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como mecanismo para la protección ambiental, 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

**Andrea Davide
Ulisse Cerami**



Es licenciado en Derecho por la Universidad degli Studi de Milano, Italia. Ha realizado estudios de licenciatura en la Universidad de La Coruña, España. Ha trabajado como defensor de derechos humanos en varios países latinoamericanos (México, Costa Rica y Argentina). Actualmente se desempeña como abogado internacionalista del Área de Defensa y del Área de Políticas Públicas del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (CEMDA).

