

**GUÍA PARA EL USO Y MONITOREO
DE LOS PROCESOS DE CONSULTA
A PUEBLOS Y COMUNIDADES
EN CONTEXTOS DE
MEGAPROYECTOS EN MÉXICO**



GUÍA PARA EL USO Y MONITOREO DE LOS PROCESOS DE CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES EN CONTEXTOS DE MEGAPROYECTOS EN MÉXICO.

Autores

Alejandra Leyva Hernández

Anaid Velasco Ramírez

Andrea Davide Ulisse Cerami

Edmundo del Pozo Martínez

Felipe Romero Bartolo

Gisselle García Maning

Elaborada por: Centro Mexicano de Derecho Ambiental y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.

Impreso en México

FECHA: 15 de Enero de 2018

Las fotos de esta publicación fueron tomadas de los sitios web de la misiones de observación de la consulta a la tribu yaqui y del pueblo maya, del sitio consulta Juchitán y de CDs de la consulta yaqui entregados por la Semarnat vía solicitud de información.

Fotos Portada:

@Robin Canul / Áurea Audiovisual

Bettina Velazquez / Coordinadora general de la asamblea de pueblos indígenas del istmo en defensa de la tierra y territorio

1. INTRODUCCIÓN	4
2. MARCO CONCEPTUAL	6
A. ¿En qué consisten el derecho a la consulta y el derecho al consentimiento libre, previo e informado?	6
B. ¿Cuáles son los principios que rigen el proceso de consulta?	9
C. ¿Qué significa realizar procesos de consulta y de consentimiento en contextos de megaproyectos?	11
D. ¿Quiénes participan en el proceso de consulta y de consentimiento?	12
E. ¿Cuáles son las etapas del proceso?	13
3. QUÉ HA PASADO CON LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO EN MÉXICO. LECCIONES APRENDIDAS	17
A. Negación del consentimiento y alcance vinculante	22
B. Consulta con permisos aprobados o proyectos en operación	23
C. Ausencia de información veraz, accesible y culturalmente adecuada	24
D. Procesos culturalmente inadecuados	26
E. Intromisión de los desarrolladores del proyecto en el proceso de consulta	28
F. Instigación al conflicto para generar división comunitaria	30
G. Agresiones a los pueblos consultados	31
H. Mala identificación del sujeto de consulta	32
4. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES	40

Introducción

México es una nación pluricultural donde coexisten pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades originarias, asentamientos urbanos de diversas dimensiones, utilizando para su propio desarrollo los recursos naturales y los territorios que muchas veces están en disputa. Estas disputas deben ser resueltas considerando siempre el cumplimiento de los derechos humanos de las personas involucradas pues hay que recordar que a partir del 2011, las autoridades del Estado mexicano deben, en todo momento, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos. Por lo tanto, este cumplimiento debe también aplicarse en el diseño, aprobación e implementación de proyectos y políticas de desarrollo, sobre todo cuando afectan a comunidades con derechos específicos sobre el territorio y los recursos naturales. Asimismo, los estándares internacionales establecen que cualquier ciudadano tiene el derecho a la participación en asuntos de interés público.

En este sentido, México ha ratificado diversos instrumentos internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, los cuales no sólo marcan obligaciones vinculantes para las autoridades del Estado mexicano, sino que son el punto de partida en el momento de implementar el enfoque de derechos humanos al ámbito del desarrollo.

Sin embargo, a pesar de que el Estado mexicano ha reconocido y ratificado diversos instrumentos en la materia, por décadas no ha realizado procesos de consulta indígena incumpliendo sistemáticamente con sus obligaciones internacionales. No es hasta los últimos años que, gracias a la exigencia social y jurídica de pueblos y comunidades en todo el país, los tribunales y órganos de derechos humanos comenzaron a emitir sentencias y recomendaciones señalando

la violación al derecho a la consulta previa y la necesidad de realizar procesos apegados a los estándares internacionales. Entre estos destacan casos que han logrado posicionarse a nivel nacional e internacional, como son: el de la tribu yaqui afectada por el Acueducto Independencia, la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán por el proyecto Eólica del Sur, y la que se realiza al pueblo maya sobre la siembra de soya transgénica en Campeche.

Desde el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) y Fundar, Centro de Investigación y Análisis, junto con otras organizaciones civiles y grupos académicos, hemos tenido la oportunidad de acompañar y observar estas experiencias, en gran medida gracias a la lucha de los pueblos y organizaciones indígenas yaqui, zapoteca y maya, que nos permitieron la posibilidad de apoyar los procesos de consulta en los que se han visto involucrados y aprender de los mismos.

A lo largo de este recorrido se han identificado diversos obstáculos y deficiencias al momento de implementar el derecho a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado, que han implicado serios desafíos para los pueblos y organizaciones involucradas en las consultas. ¿Cómo organizarse para una consulta? ¿Cómo hacer respetar los tiempos y costumbres de las comunidades? ¿Cómo obtener la entrega de información completa y en la lengua de las comunidades? ¿Cómo protegerse frente a situaciones de criminalización? ¿Cómo hacer valer el cumplimiento de los acuerdos? Éstas y otras interrogantes fueron surgiendo en estos procesos y las respuestas tuvieron que darse sobre la marcha sin tener suficiente tiempo para el análisis y la preparación necesaria para encararlos.



Por estas razones, decidimos construir la presente *Guía para el Uso y Monitoreo de los Procesos de Consulta a Pueblos y Comunidades en contextos de Megaproyectos en México*, con el objetivo de ofrecer un instrumento práctico que pueda ser útil tanto para comunidades como para organizaciones que intervienen en este tipo de procesos.

La Guía comienza con un análisis de los estándares del derecho a la consulta y al consentimiento, sus alcances, principios, etapas e importancia en contextos de megaproyectos. A continuación,

se sistematizan las experiencias de los procesos de consultas a la tribu yaqui, a la comunidad zapoteca de Juchitán y al pueblo maya. Al mismo tiempo, se proponen un conjunto de acciones prácticas para hacer un uso más estratégico del derecho y monitorear de forma efectiva estos procesos. Las acciones e ideas aquí propuestas tienen solamente un fin orientador, por lo que cada pueblo y actor involucrado en la defensa del territorio será quien determinará en qué medida puede ser adaptada la guía a su propio contexto.

Marco Conceptual

A. ¿En qué consisten el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado?

El derecho a la consulta previa es el derecho que tienen las personas que forman parte de un pueblo indígena para ser informadas, deliberar y decidir sobre el destino de sus pueblos, de sus bienes naturales, territorios y cultura ante la posibilidad de la realización de un proyecto, la discusión, aprobación y la implementación de una ley o de una medida administrativa (concesión de agua, permisos de electricidad, autorización ambiental) que les pueda afectar en el uso y disfrute de estos recursos y con ello, afectar el desarrollo de la vida misma de los pueblos.

En particular, la normativa vinculante para el Estado mexicano determina que las autoridades tienen la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y equiparables sobre la decisión respecto a la aprobación o realización de un proyecto, medida o actividad que pueda tener como consecuencia afectaciones a la forma de vida de su pueblo.

Esto tiene su origen en los derechos específicos que tienen los pueblos y comunidades indígenas que se relacionan

con la libertad de poder elegir su propio destino, y definir sus prioridades y formas de desarrollo económico, social y cultural. Es a partir de estos derechos que surge la obligación de garantizar procesos de consulta.

El proceso participativo para pueblos indígenas debe estar orientado a la obtención de un acuerdo o del consentimiento libre, previo e informado de éstos. Esto significa que el Estado está obligado en todo el proceso de participación indígena a buscar el acuerdo o el consentimiento del pueblo indígena.

El derecho al consentimiento, por lo tanto, es un derecho específico de los pueblos indígenas pero puede extenderse a otras comunidades que tengan una relación específica con el territorio. A través de este derecho se puede otorgar o negar el acuerdo ante la realización de un proyecto que les afecte a ellos o a sus territorios, es decir, la comunidad determina si la medida o proyecto se puede llevar a cabo o no.

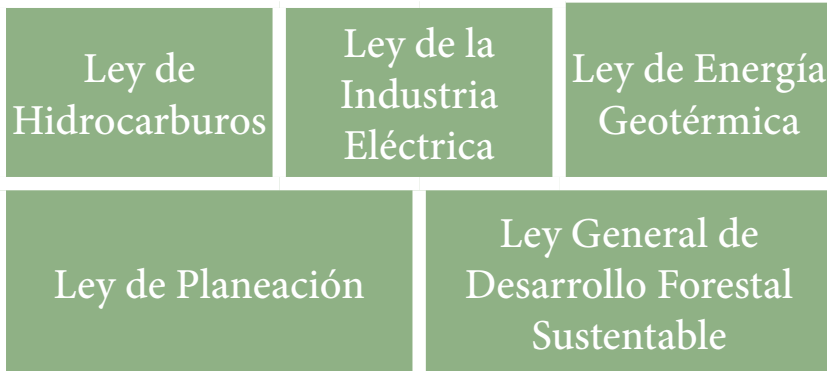
i. ¿Cuál es el marco legal aplicable a la consulta indígena en México?

El derecho a la consulta previa es un derecho reconocido a nivel nacional y a nivel internacional. En México es de realización obligatoria debido a que diversos instrumentos suscritos por el Estado mexicano así lo establecen:



<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de las autoridades de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos establecidos en tratados internacionales (Artículo 1). • Derecho a la libre determinación y acceso preferente de pueblos Artículo 2).
<p>Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de los gobiernos para consultar a los pueblos indígenas, cada vez que se prevean leyes, permisos o autorizaciones que puedan afectarles (Artículo 6). • Es obligatorio para México cumplirlo.
<p>Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El derecho a la consulta debe ser previo, libre, informado y de buena fe. • Establece el derecho al consentimiento previo, libre informado (Artículo 32).

Existen además varias leyes que regulan de manera específica la realización de la consulta indígena. Así por ejemplo, en la Ley de Hidrocarburos se establece que debe de realizarse la consulta indígena antes de que se realicen obras o actividades de exploración o extracción de hidrocarburos. Estas leyes se muestran en la siguiente figura.



Sin embargo, eso no significa que la consulta libre, previa, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas sea obligatoria sólo para proyectos eléctricos, petroleros o forestales. El derecho a la consulta debe de cumplirse en todas las medidas, actos, obras y actividades que puedan afectar a los pueblos indígenas.

ii. ¿Cuál es el alcance del derecho a la consulta?

El objetivo de realizar la consulta es llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento del pueblo indígena que será afectado. Por lo tanto, según los estándares aplicables, las autoridades del Estado mexicano deben realizar consultas que busquen en todo momento el consentimiento de los pueblos y comunidades, garantizando el respeto de sus formas de vida y sus derechos humanos. Por ello, el derecho a la consulta previa es fundamental para garantizar otros derechos colectivos como la libre determinación y a la autonomía, al territorio y al desarrollo propio.

En ese sentido, los estándares internacionales exigen que las autoridades busquen el consentimiento de los pueblos y comunidades, y adopten modificaciones a la medida administrativa, legislativa o proyecto que se consulte. Incluso, podrían no autorizar dicha medida en caso de no contar con el consentimiento de las comunidades consultadas. Este último supuesto aplica, especialmente, ante un conjunto de circunstancias previstas en la normativa internacional, donde la obtención del consentimiento resulta **obligatoria** para los gobiernos. Son los casos siguientes:

Según los estándares internacionales es obligatorio obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos cuando el proyecto implique:



En otros casos, algunos estándares internacionales señalan que la consulta previa no debe entenderse como un derecho de veto que limite a los gobiernos el desarrollo de ciertos proyectos. Sin embargo, esta interpretación no es un impedimento para que los pueblos exijan el respeto a su derecho al consentimiento y a su libre determinación en el marco de toda consulta. En este sentido, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU ha afianzado como fin de toda consulta la obtención del consentimiento libre previo e informado, por lo cual los gobiernos deberán ser sumamente cuidadosos de no emprender proyectos contrarios a la voluntad colectiva de las comunidades que puedan conllevar violaciones a sus derechos colectivos.



B.

¿Cuáles son los principios que rigen el proceso de consulta?

El derecho internacional de los derechos humanos ha ido construyendo estándares para llevar a cabo la consulta y obtener el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas. Estos estándares han sido determinados principalmente por el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y son los siguientes:

PREVIA

- Antes de realizar cualquier medida legislativa, acto administrativo o autorización.
- Previo al impacto que pueda generar una actividad o proyecto.

LIBRE

- En condiciones de seguridad y libre participación, sin que exista coerción o intimidación.

BUENA FE

- En un clima de confianza, con la intención de llegar a los acuerdos necesarios sin que se pretenda engañar o brindar información sesgada o parcial.

INFORMADA

- Con toda la información relevante para tomar decisiones.

CULTURALMENTE ADECUADA

- Con procedimientos apropiados, con las instituciones representativas y las formas de participación y decisión.

C.

¿Qué significa realizar procesos de consulta en contextos de megaproyectos?

Mientras que la consulta previa es un derecho que debe ser cumplido en la implementación de cualquier permiso, concesión, autorización, etc., que pueda afectar el modo de vida de algún pueblo o comunidad indígena, este cumplimiento cobra mayor relevancia cuando la medida tiene como consecuencia la realización de un megaproyecto.

Los megaproyectos, también conocidos como “grandes proyectos de desarrollo,” son procesos de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad de la misma, la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo y la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares .

Muchos de esos proyectos se desarrollan en zonas en las que habitan comunidades indígenas o campesinas. Esto se debe a que los gobiernos nacionales, las grandes empresas y las instituciones multilaterales de financiación se han enfocado en la extracción y explotación de recursos naturales en las zonas menos sobreexplotadas, las cuales en su mayoría coinciden con los territorios de los pueblos y comunidades indígenas.

Normalmente, los megaproyectos se promocionan y se justifican bajo el argumento del beneficio público que traerán consigo. Estos “supuestos beneficios” pueden ser el acceso a algún servicio (electricidad, vialidades, etc.) o a la generación de empleos como resultado de este tipo de emprendimientos. No obstante ello, muchas veces dichos beneficios no llegan realmente a los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, y se quedan en meras intenciones.

Estos proyectos también generan importantes afectaciones para las personas que han habitado históricamente esos territorios, violando también sus derechos. Como ejemplo de estos impactos podemos citar la pérdida de la tierra y los territorios tradicionales; el desalojo, la migración y el reasentamiento; el agotamiento de los recursos necesarios para la supervivencia física y cultural; la destrucción y contaminación del medio ambiente tradicional; la desorganización social y comunitaria; los efectos negativos a largo plazo en la salud y la nutrición así como, en algunos casos, el hostigamiento y la violencia.

Todas estas potenciales afectaciones son aún más importantes en el contexto mexicano, un país pluricultural que adoptó el enfoque de derechos humanos estableciendo que todas las autoridades tienen la obligación de respetar, garantizar, proteger, promover y, en su caso, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, de igual manera con los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por lo tanto, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado resulta esencial para garantizar los derechos

humanos de los pueblos indígenas. La obligación de que estos pueblos sean consultados y puedan participar de las decisiones acerca de los proyectos que se ejecutan en su territorio, resulta fundamental para prevenir que sus derechos sean violados.

i. ¿Cuál es la diferencia entre la consulta previa y la consulta pública ambiental?

El derecho a la consulta previa es diferente a otro tipo de procesos de participación como es la consulta pública ambiental contenida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de los pueblos indígenas y cuenta con características específicas orientadas a proteger los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los cuales generalmente habitan sus territorios desde tiempos ancestrales.

Por su parte, la consulta pública ambiental es un mecanismo de participación ciudadana dentro del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA), por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), al cual deben ser sometidos los megaproyectos. Este mecanismo habilita el derecho a la participación de las y los ciudadanos al solicitar que se realice una consulta pública sobre una Manifestación de Impacto Ambiental de un proyecto, obra o actividad que esté sujeta al PEIA.

La realización de la consulta pública ambiental no se puede equiparar a un proceso de consulta previa ya que ambas tienen objetivos y procedimientos diferentes. La consulta pública ambiental pretende sólo la obtención de opiniones por parte de quien lo desee, sobre el impacto ambiental de un proyecto sin importar si este último está localizado en territorios de pueblos indígenas o en cualquier otro espacio; mientras que la consulta y el consentimiento libre, previo e informado busca la protección del territorio de los pueblos indígenas y tribales, desde una visión colectiva y comunitaria vinculada a la importancia ritual y productiva que el territorio tiene para ellos.

CONSULTA PREVIA	CONSULTA PÚBLICA AMBIENTAL
Artículo 6 Convenio 169 OIT. Artículos 1 y 2 Constitución Política.	Artículo 4 Constitución Política. Artículos 34 Ley General del Equilibrio Ecológico. (LGEEPA).
Facilita la participación de pueblos y comunidades indígenas en el proceso de planeación, aprobación, implementación de proyectos, permisos, obras que les puedan afectar.	Facilita la participación de cualquier persona en el proceso de aprobación de una obra o actividad que pueda afectar el medio ambiente y los recursos naturales.
Es obligatorio realizarla.	Es optativo realizarla.

D. ¿Quiénes participan en el proceso de consulta y de consentimiento?

Como se ha mencionado, el derecho a la consulta pertenece a los pueblos y comunidades indígenas, en tanto que son ellos los sujetos que detentan un conjunto de derechos colectivos asociados a su autodeterminación y autonomía sobre los territorios que han habitado ancestralmente y son los afectados por la implementación de los megaproyectos que interfieren con el ejercicio de dichos derechos.

En el caso de México, la Constitución Política señala en el Artículo 2° que los pueblos indígenas son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas (criterio de autoadscripción). Asimismo, establece dichos derechos para las comunidades equiparables a los pueblos indígenas.

Ahora bien, un aspecto fundamental a tomar en cuenta en la implementación del derecho a la consulta es la identificación adecuada del sujeto de la consulta, ya que no basta con conocer cuál es el pueblo o comunidad posiblemente afectado, sino identificar dentro de ellos a la autoridades, individuales o colectivas, que con base en el sistema normativo del pueblo en cuestión, puedan representarlos legítimamente durante el proceso de consulta. En este sentido, el Convenio 169 de la OIT establece que se debe consultar a los pueblos a través de sus instancias representativas, por tanto son éstos y no las autoridades del Estado mexicano quienes deben determinar quiénes son las autoridades que los representarán en los procesos de consulta. La comunidad o pueblo indígena deberá determinar de manera autónoma quiénes los representan en el proceso de consulta de acuerdo a sus usos y costumbres.

Por otro lado, los sujetos responsable de garantizar el cumplimiento del derecho a la consulta son las autoridades del Estado mexicano. En el caso mexicano, derivado de algunos marcos legales y fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha contemplado que aquellas dependencias más involucradas en la emisión de la medida administrativa o legislativa que puede afectar a los pueblos, sean las autoridades responsables de llevar a cabo la consulta. Así por ejemplo, en el caso de megaproyectos de energía, la autoridad facultada es la Secretaría de Energía. También pueden intervenir otras en calidad de asesoras, como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), o de garantes y observadores, como la Secretaría de Gobernación (Segob) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Igualmente, es necesaria la coordinación con instancias estatales o municipales, que podrán coadyuvar en la realización de la consulta.

Puede ser importante que la comunidad o pueblo indígena, si así lo considera, pueda recibir la asesoría de organizaciones de la sociedad civil de su confianza durante todo el proceso de consulta. Las autoridades encargadas de la consulta deberán reconocer a los asesores propuestos por la comunidad o pueblo indígena.

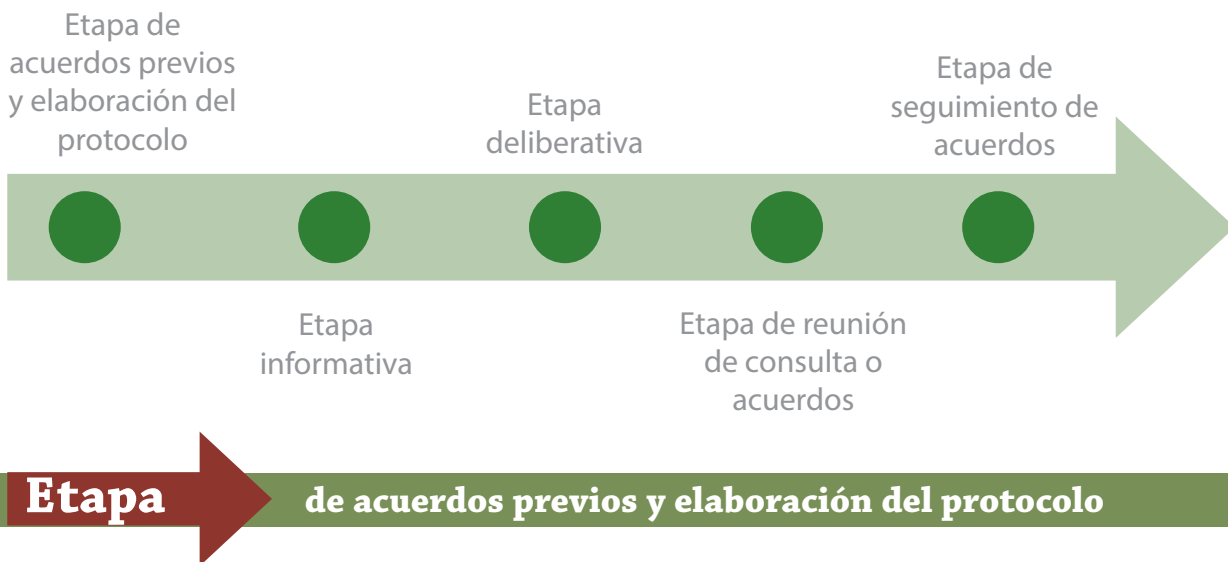


Finalmente, es recomendable que existan observadores del proceso de consulta, los cuales son usualmente representantes de organismos internacionales, instituciones de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas, los cuales habrán de monitorear el cumplimiento de los estándares durante todas las etapas de la consulta.

E. ¿Cuáles son las etapas del proceso?

El proceso de consulta indígena debe estar orientado al cumplimiento de los principios mencionados, así como de otros derechos humanos que pueden ser afectados con el proyecto. En ese sentido, la realización de la consulta puede ser aceptada o no por un pueblo o comunidad indígena. Además, no tiene una forma única de celebración, ya que ésta depende de cómo lo acuerden las partes en el proceso, privilegiando la voluntad del sujeto de derecho.

En México, la CDI ha desarrollado un protocolo para la realización de procesos de consulta en 5 etapas principales, a saber:



Al realizarse una consulta indígena debe darse tiempo suficiente a las comunidades y/o pueblos indígenas para que organicen sus propios procesos de toma de decisiones y para que participen de manera eficaz en las decisiones adoptadas de forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales. Para garantizar lo anterior, es recomendable la elaboración de un protocolo de actuación previo al inicio del proceso de consulta, que permita darle orden y estructura al proceso al definir reglas y procedimientos claros. En esta fase las comunidades y pueblos indígenas acuerdan con las autoridades el alcance del proceso de consulta, determinando las etapas, las formas de proceder y el carácter obligatorio de los resultados.

Durante esta etapa es importante que las autoridades realicen reuniones de trabajo con la comunidad y/o pueblo indígena para conocer a sus representantes en el proceso, compartir información sobre el derecho a la consulta y aclarar dudas sobre los temas de la consulta y sus objetivos. Con posterioridad se abre un proceso de discusión sobre la propuesta de protocolo presentada por la autoridad responsable, en la que los representantes comunitarios pueden hacer propuestas de modificaciones hasta lograr un consenso sobre el mismo y proceder posteriormente a la firma de las partes. El protocolo por lo regular fija el objeto y alcance de la consulta, las partes que intervienen, los procedimientos y sedes del proceso de consulta, así como los mecanismos de resolución de conflictos que pudieran surgir. A su vez, la comunidad o pueblo decidirá de manera interna cómo se organizará y quiénes los representarán en el proceso de consulta. Las autoridades estatales deberán respetar esta decisión.

Esta etapa no debe agotarse en una sesión sino que se trata de un proceso que termina una vez que hay la suficiente claridad y acuerdos entre las partes sobre el proceso de consulta. En ningún caso la autoridad podrá imponer un protocolo que no esté consensuado con la/s comunidad/es. Por lo tanto, si no se logra un acuerdo, no se podrá seguir con el proceso de consulta.

Etapa

informativa

Como su nombre lo indica, durante esta etapa se hace entrega de la información relacionada con el proyecto de ley, la medida, autorización, concesión, permiso o actividad, así como con los posibles impactos ambientales, sociales, económicos y culturales derivados. En caso de que no exista dicha información, ésta debe ser generada de forma tal que la comunidad o pueblo indígena tenga pleno conocimiento de los datos necesarios del proyecto que puede producir afectaciones a su vida.

Es importante que la información proporcionada contenga:

Estudios y diagnósticos que muestren la situación actual de los derechos humanos de los pueblos indígenas, el impacto cultural, ambiental y social presente en su territorio y las oportunidades existentes.

Documentos e información ambiental, económica y social sobre el recurso natural que se podrá impactar por el proyecto, medida o actividad.

Documentos e información sobre el proceso administrativo de aprobación del proyecto, actividad o medida consultada.

Documentos e información sobre el impacto ambiental, cultural, económico y social (en particular sobre la salud pública) del proyecto, actividad o medida consultada.

Documentos e información sobre las diversas opciones que existen para el diseño e implementación del proyecto, actividad o medida consultada.

Información sobre el tipo de beneficios (monetarios y no monetarios) y mecanismos para la repartición justa y equitativa en la distribución de los mismos.

Se debe asegurar que la información proporcionada a la comunidad y/o pueblo indígena sea adecuada; esto es, que se comparta también en la lengua del pueblo a ser consultado. También deberá estar redactada con un lenguaje sencillo y comprensible para los integrantes del pueblo. Resulta muy importante que en la etapa informativa se puedan contestar todas las dudas del pueblo indígena con relación a la información proporcionada y al proyecto en general, lo cual lleva a que, muy seguramente, la etapa informativa abarque más de una reunión. Por último, el pueblo consultado tiene también la posibilidad de presentar estudios independientes sobre los impactos que los proyectos puedan tener sobre sus derechos, los cuales deben ser garantizados por el Estado.

Etapa **deliberativa**

La etapa deliberativa es el proceso de discusión interno de la comunidad o pueblo indígena, sin la intervención de las autoridades del Estado mexicano o personas ajenas a las comunidades. En esta etapa, son los miembros de la propia comunidad afectada los que deben analizar la información proporcionada y, con base en ella, entablar diálogos y ejercicios participativos que permitan llegar a una decisión conjunta sobre sus posiciones con relación al objeto de la consulta.

En este sentido, es recomendable que, una vez que la comunidad o pueblo indígena haya determinado la duración del periodo deliberativo, lo pueda comunicar a las autoridades encargadas del proceso de consulta. Es importante que este proceso sea coordinado y ejecutado por la misma comunidad y/o pueblo indígena.

Las autoridades encargadas del proceso de consulta previa deben respetar el resultado del proceso deliberativo de la comunidad o pueblo indígena, de acuerdo con sus usos y costumbres. Esta etapa puede repetirse cada vez que se aporten elementos o información nuevos en el proyecto.



Etapa

de consulta o de negociación de acuerdos

Ésta es la etapa en la que se llega a una conclusión y en la que debe constar de manera clara y sin vicios el consentimiento expreso (o en su caso la negativa) al proyecto que se pretenda realizar.

En esta etapa las autoridades deben buscar la realización de acuerdos específicos con las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto, actividad o medida consultada, a través de propuestas, cambios y modificaciones a la propuesta original, e incluso no realizar el proyecto cuando la comunidad no haya dado su conocimiento, especialmente cuando la obtención de éste sea un requisito obligatorio. Asimismo, los pueblos indígenas y las autoridades deben acordar el mecanismo o medidas para el proceso de seguimiento de acuerdos, para lo cual se deben respetar en todo momento la forma y los tiempos en que las comunidades toman decisiones.

Así, al término de la negociación entablada por los miembros de la comunidad y/o pueblo indígena con las autoridades, se deberá firmar un acta de resultados de la consulta. Dichos resultados deberán ser publicados a través de medios tradicionales, alternativos y masivos de comunicación, con la pertinencia cultural y lingüística que se requiera, en los municipios y/o localidades interesadas.

Etapa

de seguimiento de acuerdos

Esta última etapa - aunque poco implementada en los procesos de consulta realizados hasta ahora en el país - es de suma importancia puesto que es donde se debe dar seguimiento a las consultas después de haber llegado a una resolución.

En muchas ocasiones, las dificultades y los retos más grandes que enfrentan las consultas devienen no tanto durante el proceso sino después, cuando la consulta se considera “finalizada”. Así, durante la implementación de las acciones acordadas en la resolución de la consulta pueden llegar a darse varias desviaciones de la decisión original, e incluso pueden no llegar a cumplirse total o parcialmente, lo que prácticamente anula todo el proceso de consulta; es por ello que designar actores, tanto gubernamentales como comunitarios, que den observación y seguimiento al cumplimiento de los acuerdos de la consulta es un tema fundamental que caracteriza a esta etapa.

3

¿QUÉ HA PASADO CON LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO EN MÉXICO?. LECCIONES APRENDIDAS.

El común denominador que se ha presentado en México es la omisión del cumplimiento de la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas frente a cualquier tipo de proyecto o permiso otorgado por el gobierno mexicano. Así fue como se entregaron concesiones mineras, se construyeron represas e hidroeléctricas, carreteras, complejos turísticos, parques eólicos, proyectos de explotación petrolera, se autorizaron áreas naturales protegidas y otros tantos permisos en territorios indígenas, ignorando por completo a las comunidades originarias. Todo esto a pesar de que el Estado mexicano había adquirido este compromiso internacional desde 1990, cuando ratificó el Convenio 169 de la OIT.

Esta dinámica ha ido cambiando en los últimos años, en buena medida gracias a la resistencia de las comunidades, movimientos y organizaciones en defensa del territorio, que han denunciado pública y legalmente la violación a sus derechos colectivos, incluyendo la consulta previa. Como resultado de esta lucha se han emitido recomendaciones al Estado mexicano por órganos nacionales e internacionales de derechos humanos, se han dictado sentencias del Máximo Tribunal y se han modificado marcos legales para incorporar expresamente la obligación de consulta en diversos planes y proyectos de desarrollo.

En este nuevo contexto, las autoridades de gobierno se han visto obligadas a llevar a cabo consultas a pueblos y comunidades sobre proyectos que les afectan derivado de sentencias judiciales o por determinación de las autoridades competentes. En ese sentido, en esta Guía se han escogido tres casos de estudio sobre procesos de consulta. Nos referimos al caso de la tribu yaqui, el de la comunidad zapoteca de Juchitán de Zaragoza y el del pueblo maya, los cuales han sido documentados, analizados y acompañados legalmente por las organizaciones autoras de esta publicación. Del monitoreo de los procesos de consulta mencionados se han identificado algunos patrones de violación al derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.

Con independencia de las particularidades de cada caso, es necesario detectar las principales irregularidades y extraer aprendizajes. De esta forma, otras comunidades y organizaciones involucradas en proceso similares podrán evaluar críticamente el alcance de esta herramienta, con el propósito de hacer un uso más estratégico de este derecho u optar por otras vías de defensa del territorio.

El análisis de los casos de estudio tiene como objetivo presentar las violaciones a los principios del derecho a la consulta de acuerdo a los estándares internacionales, principios que deben de regir en tales procesos de consulta. En un primer apartado se

COMUNIDAD/ ESTADO	PROYECTO DE INVERSIÓN Y/O DESARROLLO.	CAUSA QUE MOTIVÓ LA CONSULTA
Tribu yaqui/Sonora.	Acueducto Independencia, promovido y construido por el gobierno de Sonora entre 2010 y 2011.	La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat emitió la Autorización de Impacto Ambiental en el año 2011 del Acueducto Independencia sin consultar a la tribu yaqui. Esta violación fue reconocida en la sentencia 631/2012 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que ordenó a la Semarnat dejar sin efectos el citado permiso y llevar a cabo una consulta con el pueblo yaqui, apegada a estándares internacionales.
Comunidad zapoteca de Juchitán/Oaxaca.	Proyecto Eólica del Sur, promovido por la empresa mexicana del mismo nombre.	En los últimos años, se han construido más de una veintena de parques eólicos en el Istmo de Tehuantepec, sin que el gobierno mexicano realizara la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Esto implica que el contexto de conflictividad y vulneración de derechos en la región era, y sigue siendo, verdaderamente alarmante y sistemático. En 2014, la Sener determinó realizar el proceso de consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán con el objetivo de alcanzar un acuerdo u obtener el consentimiento sobre la construcción y operación del Proyecto de la Empresa Eólica del Sur, un parque eólico para generar electricidad, que contempla la instalación de 132 aerogeneradores en una superficie de 5,332 hectáreas en el municipio de Juchitán de Zaragoza. En estas circunstancias fue que dio inicio la consulta al pueblo juchiteco con una convocatoria pública en octubre de 2014.

describen las generalidades de los casos y el origen de los procesos de consulta. En el segundo apartado se muestran las categorías de las violaciones al proceso de consulta que se identificaron en los tres casos de estudio.

Finalmente, y derivado de las categorías de análisis del primer apartado, se generaron dos propuestas que han sido denominadas “aspectos que deben vigilarse” y “acciones a considerar”. La primera consiste en ideas a tomar en cuenta por parte de las comunidades interesadas para vigilar en los procesos de consulta de los que sean parte, mientras que la segunda se refiere a las ideas que pueden emprender en la toma de sus decisiones frente a dichos procesos.

AUTORIDADES RESPONSABLES DE LA CONSULTA	SITUACIÓN ACTUAL
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).	El Acueducto sigue en operación. El proceso de consulta inició en octubre de 2013, está suspendido desde el 5 julio de 2014.
Secretaría de Energía (Sener) Secretaría de Gobierno del estado de Oaxaca Gobierno municipal de Juchitán	El proyecto está suspendido debido a acciones legales presentadas por comunidades y pueblos indígenas afectados, en contra de las medidas administrativas aprobadas en torno a la autorización de los parques eólicos. El proceso de consulta inició en noviembre de 2014 y finalizó en julio de 2015.

Comunidades mayas/ Campeche.	Agroindustria. Siembra de soya transgénica, promovida por Monsanto.	<p>En 2012 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) otorgó a la compañía Monsanto Comercial S.A. el permiso para la liberación en etapa comercial de Soya Genéticamente Modificada, en una superficie de 253 mil 500 hectáreas sin consultar a las comunidades indígenas de los estados involucrados: Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas. Dicho permiso se otorgó sin consultar a las comunidades indígenas de estos estados. En 2015, la CNDH emitió la Recomendación (23/2015) a diversas dependencias federales en la que acreditó la violación al derecho a la consulta. Por su parte, la SCJN emitió la sentencia a favor de comunidades mayas de Campeche (499/2015), donde ordenó a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los organismos genéticamente modificados (Cibiogem) y la CDI la realización de la consulta y la suspensión del permiso de siembra de soya transgénica. En marzo de 2016, como parte del cumplimiento de la sentencia de la SCJN, las autoridades responsables emitieron la convocatoria pública a las comunidades del municipio de Hopelchén y Tenabo para iniciar el proceso de consulta que actualmente se encuentra en la etapa de Acuerdos Previos.</p>
---------------------------------	---	---



Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem).

El permiso de siembra y la comercialización de soya transgénica permanece suspendido por orden de la SCJN durante todo el proceso de consulta. Ésta inició en abril de 2016 y aún sigue en curso.



Violaciones más frecuentes:



A.

Negación del consentimiento y alcance vinculante.

Uno de los patrones encaminados a restarle fuerza a la decisión de las comunidades es la negación de su derecho al consentimiento. Tanto las sentencias de la SCJN como los protocolos han limitado hasta el alcance vinculante de la consulta, dejando en manos del gobierno la facultad de autorizar o no los permisos. Esto ha atentado contra la credibilidad de las consultas, siendo percibidas por algunas comunidades y organizaciones como una simulación y un instrumento poco efectivo para la defensa del territorio.

TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
<p>La SCJN indicó en la sentencia (631/12) que no era una obligación obtener el consentimiento de las comunidades.</p> <p>La SCJN señaló que se deberán ponderar los intereses sociales, es decir, de las comunidades afectadas y el de las personas beneficiarias de la obra.</p> <p>Para ello, las autoridades deberán tomar en cuenta el impacto de la operación del Acueducto Independencia y decretar las acciones necesarias para resarcir o aminorar las eventuales afectaciones que deriven de la operatividad del proyecto.</p>	<p>La primera versión del protocolo de consulta que entregó la Sener a la comunidad no hacía mención alguna al consentimiento. Luego de advertirlo, una de las organizaciones zapotecas consultadas entregó una propuesta para que se incluyese la obligación de las autoridades responsables de obtener el consentimiento libre e informado de la comunidad. A pesar de que el requisito quedó incluido en la versión final del protocolo, se incluyó sólo como una aspiración pero no como una obligación del gobierno.</p>	<p>La SCJN, en la sentencia de amparo (499/15), señaló que por no ser las comunidades mayas propietarias de las tierras que ocupan, su consentimiento en este caso no era un requisito obligatorio en el desarrollo de los proyectos estatales.</p> <p>Adicionalmente, restringió la realización de consultas únicamente para los casos en los cuales se pudiera ocasionar un impacto significativo.</p>

QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • La regulación del consentimiento en las sentencias y protocolos de consulta para detectar si la decisión de las comunidades será vinculante o no para el gobierno con relación al proyecto y decidir si aceptan iniciar o seguir un proceso de consulta; • La incorporación del derecho al consentimiento en protocolos de consulta una vez que las comunidades se lo propongan a la autoridad responsable; • El cumplimiento de los acuerdos tomados con la comunidad con respecto a los permisos y proyectos, verificando que se respete siempre su decisión. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir durante la discusión del protocolo, en la etapa de acuerdos previos, la inclusión de la obligación de la autoridad responsable de obtener el consentimiento de la comunidad o pueblo, como requisito irrenunciable para la aprobación de permisos o proyectos; • Valorar no continuar en dichos procesos cuando no se acepta en los protocolos la obligación de obtener el consentimiento y el carácter vinculante del mismo; • Fortalecer la organización comunitaria para hacer valer la voluntad de las comunidades frente a los gobiernos, las empresas y promoventes.

B. Consulta con permisos aprobados o proyectos en operación.

Uno de los primeros problemas que enfrentaron estos pueblos fue someterse a consultas con permisos de proyectos ya aprobados o en fase de aprobación. En casos más graves incluso se realizaron dichas consultas con obras en construcción y operación. Dichas irregularidades vulneraron el carácter previo de la consulta y la buena fe que debe regir estos procesos.



TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
<p>Entre 2010 y 2011 el Acueducto Independencia obtuvo los permisos para su construcción y la autorización de impacto ambiental, por parte del gobierno de Sonora y la Semarnat, sin consultar a la tribu yaqui. La SCJN reconoció esta violación, sin embargo, señaló que la consulta podría realizarse con el Acueducto operando, aun cuando no contara con un nuevo permiso de impacto ambiental.</p> <p>A pesar de las diversas denuncias presentadas por los yaquis durante el transcurso de la consulta, ni las dependencias ambientales ni la propia SCJN suspendieron la operación.</p>	<p>Los posesionarios de terrenos donde se pretendían instalar los 132 aerogeneradores del megaparque Eólica del Sur firmaron contratos con la empresa un año antes del arranque de la consulta, en octubre de 2014. De igual forma sucedió con la autorización de impacto ambiental otorgada meses antes al inicio del proceso; en tanto que los permisos de generación de energía eléctrica y cambios de uso de suelo se aprobaron mientras transcurría la consulta y sin que la comunidad fuera informada por la Sener, dependencia responsable de la consulta.</p>	<p>En 2015, la SCJN reconoció la violación al derecho a la consulta del pueblo maya por los impactos significativos de la siembra de soya transgénica, por lo que ordenó a la Cibiogem y a la CDI consultar a las comunidades y suspender el permiso a favor de Monsanto. Sin embargo, personas de las comunidades han denunciado en el desarrollo del proceso de consulta y ante diversas instancias que la siembra de soya continúa de forma ilegal. Esto ocurre sin que las autoridades responsables tomen medidas efectivas contra esta situación.</p>

QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • La existencia de permisos otorgados previos al proceso de consulta, así como la emisión de los mismos durante dicho proceso (ejemplos: emisión de la autorización de impacto ambiental, títulos de concesiones mineras, etc.); • La existencia de contratos de compraventa o arrendamiento de tierras por parte del desarrollador del proyecto con dueños de terrenos; • La entrada de maquinarias, construcción de obras y operación de proyectos que pueden ser emprendidos antes de consultar a las comunidades o durante el proceso mismo; • El cumplimiento de la suspensión de los permisos, de las autorizaciones y de los proyectos en el caso de las consultas derivadas de sentencias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorar comunitariamente las implicaciones de participar en consultas con permisos ya aprobados, obras construidas o proyectos operando; • Realizar solicitudes de acceso a la información para documentar la existencia de posibles permisos. Para analizar y contrastar la información oficial recibida de las solicitud de información pública se puede buscar el apoyo de académicos e investigadores; • Exigir la suspensión de proyectos o permisos en los fallos judiciales donde se ordene la consulta y vigilar su cumplimiento; • Denunciar, en el marco de la consulta y por vías legales, la existencia de permisos aprobados con anterioridad al proceso de consulta o sin que ésta haya concluido, así como el incumplimiento de suspensiones judiciales de permisos y proyectos.

C.

Ausencia de información veraz, accesible y culturalmente adecuada.

En los procesos de consulta a pueblos indígenas analizados, este principio es totalmente deficiente y no se cumple. En muchas ocasiones la información que se presenta está desactualizada y carece de veracidad. Además, los estudios que se presentan tienen un lenguaje sumamente técnico y, por lo tanto, poco accesible para las personas que participan en la consulta. La información tampoco se presenta de manera culturalmente adecuada, es decir, no se proporciona en el idioma indígena local, lo que la hace prácticamente inaccesible y les impide conocer las implicaciones y riesgos de los proyectos. Finalmente, a las comunidades y pueblos indígenas no les es entregada la información adicional que solicitan y que consideran necesaria para tener un proceso de discusión y tomar una decisión.

TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
La información entregada por las dependencias responsables fue insuficiente, desactualizada y contradictoria, lo que impidió al pueblo yaqui conocer de los riesgos y afectaciones como resultado de la operación del Acueducto Independencia.	En este caso, y en diversas ocasiones, se difundió la información vía internet lo cual la hizo inaccesible a la comunidad. Además, la información no se entregó en el idioma de la comunidad y existió una deficiente explicación de la información que era sumamente técnica.	En la etapa de acuerdos previos se ha documentado cómo las autoridades han presentado información sobre los beneficios de la soya transgénica.

<p>Las irregularidades consistieron en la entrega de un sólo CD con información en español. Por lo tanto, esta información, además de ser muy técnica, resultó culturalmente inadecuada.</p> <p>Por último, la Tribu solicitó 28 documentos que consideraba importantes para estar debidamente informados y éstos no fueron entregados en su totalidad. De la información adicional que sí fue entregada alguna contaba con datos desactualizados y en otros casos la información resultó contradictoria.</p> <p>Otro aspecto relevante a resaltar es la falta de peritajes objetivos y eficientes que provocaron la inconformidad de la Tribu, específicamente sobre el peritaje antropológico emitido por la CDI y en el que se solicitó se hiciera otro por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Este último determinó que la operación del Acueducto afecta la cultura del pueblo yaqui y sus derechos.</p> <p>Toda esta situación provocó que la Tribu decidiera suspender el proceso de consulta hasta que se entregara toda la información solicitada, situación que no sucedió.</p>	<p>Las ocasiones en que se realizó la traducción, ésta fue muy deficiente, pues los intérpretes no estaban suficientemente capacitados para realizar una traducción adecuada sobre los temas en cuestión.</p> <p>Además, sólo se utilizó el formato oral y no se utilizaron mecanismos gráficos y otros medios para hacerlo inteligible.</p> <p>Por otro lado, las autoridades que conformaron el Comité Técnico, instancia que se creó para aportar asesoría especializada al proceso de consulta, decidieron, sin tomar en cuenta a la comunidad, los temas e información a tratar.</p> <p>Con ello limitaron la información que la comunidad solicitó para conocer los impactos acumulados que generaría el proyecto por lo que la información otorgada fue aquella que proporcionó la empresa y las autoridades gubernamentales.</p> <p>Asimismo, hubo 15 peticiones de información sobre los parques eólicos y la realización de estudios sociales, culturales y ambientales que nunca fueron entregados. Tampoco se respondieron las preguntas que la gente de la comunidad realizó sobre la información proporcionada.</p> <p>Por último, la información que se entregó no fue clara para la comunidad y no se llegó a acuerdos en esta fase para resolver tales obstáculos.</p>	<p>Las mismas autoridades han otorgado información equivocada sobre el proceso de consulta en algunas comunidades y sobre sus requisitos, obstaculizando el proceso en varias de ellas. Asimismo, durante las reuniones del proceso de consulta, se han tenido cuestionamientos relativos a la traducción correcta y oportuna en lengua maya. Un ejemplo de ello es que el término “soya transgénica” es traducido al maya como “soya mejorada”.</p>
--	---	--



QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • La entrega de la información de manera accesible, es decir, a través de medios impresos y no sólo digitales; • Que la información se otorgue y explique en el idioma y variante de la comunidad consultada; • Que las solicitudes de información que realice la comunidad se entreguen en tiempo por parte de las autoridades responsables en coordinación con las autoridades e instituciones que cuenten con la información solicitada; • Que la información proporcionada esté actualizada y que la comunidad tenga espacio para preguntar sobre la información y/o estudios que se realicen; • Que la información entregada sea objetiva e imparcial, y no sea tendenciosa y generada a modo para que la comunidad apruebe la medida y/o proyecto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitar una persona que traduzca la información en la variante apropiada del idioma de la comunidad a consultar. Además, solicitar que la persona sea capacitada en los temas a tratar en el proceso de consulta para que la traducción e información que brinda a las personas de la comunidad pueda ser comprendida conforme a la cultura y visión de las comunidades; • Solicitar que la información sea explicada por las autoridades que la generaron; • Asegurar un espacio para que la comunidad pueda realizar preguntas sobre la información entregada y explicada, y que se dé respuesta a sus cuestionamientos; • Realizar una lista de la información que la comunidad considere necesaria para que las autoridades responsables la entreguen. Es importante que dichas solicitudes de información queden plasmadas como acuerdos en las minutas de reuniones para que sean exigibles. • Monitorear y registrar la información faltante para que también conste en las minutas del proceso de consulta que levanten las autoridades responsables; • Constatar que la información entregada esté completa, y sea congruente y clara; • Registrar y documentar que la comunidad reciba información clara y accesible (incluso cuando se trate de información técnica), para asegurar que la comprenda de manera satisfactoria; • Solicitar a las autoridades responsables la realización de estudios independientes, imparciales y objetivos sobre las afectaciones e impactos culturales, sociales y ambientales por la implementación de la medida y/o proyecto; • Generar, en la medida de lo posible, información propia que pueda ser contrastada con la información oficial.



D .

Procesos culturalmente inadecuados.

El tiempo de las consultas ha sido un elemento estratégico en cada uno de estos procesos, pues lo que ha estado en juego es el momento de aprobación misma de los proyectos. Las autoridades del Estado han buscado imponer sus ritmos desde un comienzo y acelerar las etapas siempre que les fuera posible. Las comunidades, por su lado, han intentado llevar el proceso de consulta de acuerdo con sus tiempos, tal y como mandatan los estándares internacionales relativos al derecho a la consulta con apego a sus sistemas normativos internos y de forma culturalmente adecuada.

TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
<p>La Semarnat presentó al inicio de la consulta un protocolo muy escueto que establecía un plazo de tres meses para realizar la consulta. Las comunidades yaquis lo rechazaron y presentaron una contrapropuesta con los tiempos abiertos y con respeto a sus tradiciones.</p>	<p>Las autoridades responsables aceleraron los tiempos de la consulta, pasando de una fase a la otra sin haber culminado con requerimientos solicitados por los grupos de las comunidades y sus asesores. Esto se hizo patente cuando decidieron pasar a la etapa deliberativa con el fin de cerrar el proceso sin haber concluido con la presentación de estudios de la etapa informativa. Además, el proceso no se detuvo y convocaban a reuniones sin respetar las prácticas culturales de las comunidades, en específico, realizaban reuniones en domingo, durante el desarrollo de las elecciones municipales y de los rituales tradicionales como Semana Santa, Día de Muertos, las festividades de diciembre y las de las “Velas”.</p>	<p>Durante la etapa de acuerdos previos, la Cibiogem programó una serie de visitas por comunidades del municipio Hopelchén para la entrega del plan de consulta, dando aviso apenas con un día de antelación. Las sesiones sólo se programaron por 30 minutos, llegando incluso a ser menos y dejaron esperando a varias comunidades por más de 5 horas afectando su jornada de trabajo. En otra ocasión ejercieron presión a tres comunidades para pasar a la fase “Informativa” de forma separada del resto de las demás comunidades. Por esta razón, en dichas comunidades ya se llevaron a cabo las etapas “Deliberativa” y “Consultiva”; ambas realizadas en un solo día.</p>

QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • La imposición de plazos y etapas en los protocolos de consulta; • El cumplimiento de los cronogramas de reuniones acordado con las comunidades; • El respeto de las fiestas religiosas, los tiempos de trabajo y vida comunitaria, así como cualquier otro evento político o social que pueda cruzarse en las consultas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consensuar estratégicamente los tiempos más convenientes para las comunidades en función de sistemas normativos internos, festividades y el bloqueo/avance de los proyectos; • Que se respete la decisión de las comunidades sobre establecer un cronograma conforme a sus sistemas normativos, tradiciones y festividades, o en su caso, acordar los tiempos y fechas de reunión y/o asambleas de consulta, así como la duración de cada etapa; • Hacer propuestas de cambios a los cronogramas preestablecidos en los protocolos; • Hacer respetar las festividades y tradiciones de las comunidades frente a la autoridad responsable de la consulta.



E .

Intromisión de los desarrolladores del proyecto en el proceso de consulta.

Un factor recurrente documentado en estos casos ha sido la intromisión y las presiones ejercidas por el promovente dentro y fuera de los espacios de consulta, con la finalidad de condicionar la decisión de las comunidades en función de sus intereses económicos. Las actitudes van desde la descalificación pública contra defensores y defensoras hasta los intentos de dividir a las comunidades. Todo lo anterior lleva a que las consultas no cumplan con uno de los principios: el ser libres.

TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
<p>El gobierno de Sonora, entonces a cargo de Guillermo Padrés, como promovente del Acueducto Independencia, generó una campaña en los medios locales para culpar al pueblo yaqui por la escasez de agua en Hermosillo. Esto generó un estado de alarma en la población del municipio. Asimismo, practicó cateos injustificados con elementos policiacos en las comunidades y fabricó delitos contra los voceros de la Tribu, todo esto de forma paralela al proceso de consulta.</p>	<p>A Eólica del Sur se le permitió tener un papel activo durante la consulta, en lugar de limitar su papel a la entrega de información. Un ejemplo fue la intervención del representante de la empresa en una de las sesiones de la etapa informativa para exhortar a la comunidad a que aprobase de forma rápida el proyecto. De igual forma, representantes de la empresa han descalificado públicamente a diferentes líderes indígenas a quienes han tildado de “chantajistas”, atrasados y opuestos al desarrollo. Este tipo de actitudes discriminatorias de la empresa fueron reportadas por el entonces Relator de la ONU, James Anaya, quien señaló que durante su visita pudo percibir que el personal veía a la población indígena como inferiores, considerando sus tradiciones y prácticas culturales como retrógradas.</p> <p>Además, la intromisión de la empresa se reflejó en la firma de contratos entre ésta y varias compañías de construcción a nivel local, las cuales, a su vez, contrataron personas de la comunidad para trabajar en el proyecto. Estas personas asistieron a las reuniones de consulta y descalificaban a defensores del territorio. Asimismo, personal del gobierno municipal asistía a las reuniones para apoyar el proyecto de la empresa.</p>	<p>Voceros de la empresa Monsanto declararon públicamente su negativa de cumplir con la suspensión dictada por la SCJN. Por otro lado, usaron a grupos de productores de soya transgénica ajenos a las comunidades mayas de Hopelchén para que estuvieran presentes en las reuniones de consulta, situación que generó tensión en las comunidades consultadas. De igual manera, un vocero de una comunidad afín a Monsanto se presentó en todas las sesiones de consulta, e insultó y amenazó de muerte a los miembros de las comunidades que se oponían a la siembra de soya genéticamente modificada y a sus representantes. Así mismo, exigió que se levantara la suspensión de la SCJN.</p>

QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • La intervención del promotor, de la empresa o de grupos afines a ella en todas las fases de la consulta para buscar la aprobación de permisos y proyectos de forma expedita o para violentar a las comunidades; • Las declaraciones y descalificaciones públicas de representantes de la empresa en contra de personas líderes comunitarias o de desacato a órdenes judiciales; • Las negociaciones paralelas de las empresas desarrolladoras con grupos de las comunidades o terceros que puedan condicionar y/o afectar la decisión mayoritaria; • La promesa o entrega de apoyos económicos a las comunidades, o a personas o grupos específicos, dentro o fuera de la consulta; • El pago a las autoridades responsables, por parte de la empresa o promotor, de los posibles gastos de las consultas; • La sustitución, en los hechos, del gobierno, por las empresas o el promotor como autoridad responsable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitar el papel de los desarrolladores desde el momento de la definición de los protocolos de consulta; • Monitorear el actuar de los desarrolladores en todo momento dentro y fuera de las consultas; • Denunciar pública y jurídicamente cualquier injerencia o acto de las empresas desarrolladoras que viole los derechos de las comunidades en el marco de estos procesos; • Usar mecanismos de quejas ante las instituciones financieras internacionales para limitar su poder económico y afectar su prestigio empresarial por conductas que atenten contra este tipo de regulación.



F .

Instigación al conflicto para generar división comunitaria.

En los procesos de consulta sobre proyectos de inversión y desarrollo se ha observado la agudización de la división y la polarización en las comunidades. Los promoventes y gobiernos usaron a determinados grupos y caciques locales como punta de lanza para dividir la decisión comunitaria frente a los proyectos, lo cual atenta contra una consulta libre, de buena fe y con procedimientos apropiados. Esto ha generado mucha reflexión por parte de las comunidades y las organizaciones acompañantes, ya que un factor fundamental para lograr establecer los ritmos y acuerdos en las consultas, así como contrarrestar el poder de promoventes y gobiernos en dichos espacios, es la cohesión comunitaria.

TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
Un factor al que le apostaron los gobiernos federal y estatal fue usar antiguas divisiones en la Tribu para debilitar su lucha frente al Acueducto Independencia. Tres de los ocho pueblos que no se oponían al megaproyecto fueron consultados por la Semarnat en un proceso paralelo. Esta división era enfatizada públicamente para aclarar que había distintos grupos y dobles autoridades, mientras se criminalizaba a voceros de la Tribu en el marco de la consulta del Acueducto. Por otra parte, la Sener comenzó otro proceso de consulta con la Tribu para la construcción y operación de un gasoducto en su territorio. Esta situación agudizó la ruptura del tejido social entre las comunidades que estaban a favor y en contra, además de que generó la desmovilización de la lucha contra el Acueducto Independencia.	Durante todas las etapas de la consulta, grupos de arrendatarios, constructores y caciques locales que estaban con la empresa, insultaron y amenazaron a las organizaciones indígenas que se oponían al proyecto eólico. Además, realizaron actos violentos, como el cierre de las instalaciones donde se realizaba la consulta y otros espacios públicos; lo cual afectó a participantes de la consulta, incluyendo organizaciones civiles y organismos internacionales. Su objetivo era acelerar la consulta y aprobar el proyecto a como diese lugar, pasando por encima de los estándares internacionales. Este panorama violento y de polarización interna afectó gravemente el proceso.	Durante la etapa de Acuerdos Previos, un grupo de una comunidad insultó y amenazó al resto de los representantes de las comunidades de Hopelchén y a sus asesores. Los intereses de este grupo se alinean con los de la empresa Monsanto que busca que avance la siembra de soya transgénica. Su comportamiento genera conflictividad entre las comunidades y ruptura del tejido comunitario. Por otro lado, la Cibiogem realizó, de forma separada y en una sola sesión, una consulta específica con dicha comunidad y otra que también estaba a favor de la siembra de la soya transgénica. En ambos casos se obtuvo el “consentimiento” para la aprobación del permiso a Monsanto.

QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • La presencia de sujetos de las comunidades u otros grupos que ataquen y amenacen a representantes comunitarios dentro de la consulta; • Las reuniones fuera de los espacios formales de consulta entre autoridades de gobierno y promoventes con comunidades que apoyen los proyectos; • Actos de cooptación y sobornos a líderes e integrantes de las comunidades; • La identificación adecuada del sujeto de consulta y la selección de representantes legítimos de las comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el tejido comunitario y el conocimiento por parte de los pueblos de sus derechos para la defensa de su territorio; • Denunciar cualquier acto que fomente la división comunitaria e impida condiciones para un diálogo respetuoso y de buena fe; • Tratar de identificar con claridad el nexo entre las acciones de intervención y división de las empresas promoventes o el Estado.

Agresiones a los pueblos consultados.

Otro problema que enfrentaron estos pueblos fueron las presiones que recibieron por parte de diversos actores para que otorgaran su consentimiento. En todos los casos, antes, durante y después de las reuniones del proceso de consulta hubo agresiones, criminalización por delitos que no cometieron, amenazas y presiones de diversos tipos hacia los pueblos indígenas y sus líderes. Estos hechos obviamente no permitieron un desarrollo justo y pacífico del proceso de consulta. Asimismo, los pueblos indígenas consultados fueron sometidos a una continua presión social y económica que alteró los equilibrios internos en las comunidades y la libre participación en el proceso de consulta.

TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
<p>Durante el proceso de consulta, los líderes de la tribu yaqui fueron objeto de criminalización, amenazas, hostigamientos y agresiones personales, todo lo cual llevó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a dictar medidas cautelares para nueve personas de la tribu yaqui. Durante el proceso de consulta fueron acusados. Dos de ellos fueron detenidos durante un año, en deplorables condiciones carcelarias y liberados debido a insuficiencia de pruebas.</p> <p>Asimismo, durante la consulta se documentaron diversas presiones a integrantes de la tribu yaqui, sea de manera directa (con fuertes intervenciones por parte de funcionarios del Estado); sea de manera indirecta (al condicionar apoyos de programas federales al resultado de la consulta).</p> <p>Finalmente, el territorio de la tribu yaqui se volvió, desde la segunda mitad del 2013, territorio en disputa entre diversos grupos del narcotráfico.</p>	<p>Durante el proceso de consulta, la comunidad zapoteca de Juchitán fue objeto de continuas presiones para que aprobara el proyecto. Además, diversos líderes fueron objeto de amenazas, hostigamientos y agresiones personales. Asimismo, se documentaron diversas presiones a otras personas integrantes de la comunidad zapoteca de Juchitán. En una ocasión, incluso personas representantes de la comunidad indígena junto con asistentes de las Naciones Unidas fueron privados ilegalmente de su libertad dentro del lugar donde se estaba realizando la consulta.</p> <p>Igualmente, integrantes de la comunidad fueron agredidos por personas ajenas al proceso y en ocasiones llegaban individuos con armas que los amenazaban, por lo que se tuvo que solicitar la presencia de la fuerza pública para garantizar la seguridad en las reuniones de consulta.</p> <p>También los líderes y lideresas indígenas de la comunidad zapoteca de Juchitán han sido objeto de criminalización, al ser acusados de delitos que no han cometido .</p>	<p>Durante el proceso de consulta se han presentado personas mayas de otra comunidad que han amenazado a los líderes y a sus asesores.</p>

QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • Que se incluya dentro del protocolo de consulta una cláusula que establezca la prohibición y sanción de cualquier tipo de agresión en contra de representantes indígenas y sus comunidades; • Que las autoridades se dirijan con respeto y sin descalificar las opiniones de las personas que se oponen a la medida o proyecto; • Que la actuación de las procuradurías y de otras autoridades a nivel local frente a las y los líderes de las comunidades en el proceso de consulta sea conforme a la ley; • Que los demás actores y/o sujetos que asistan a las reuniones de consulta no cometan agresiones contra ninguna persona participante en el proceso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la presencia de personas u organizaciones que observen el proceso de consulta durante todas las reuniones, para que registren, documenten e informen las agresiones que se cometan; • Exigir un mecanismo dentro del proceso de consulta que documente y dé seguimiento a las agresiones en contra de las personas defensoras con las autoridades competentes a efecto de que sean investigadas y puedan ser sancionadas; • Exigir que las reuniones de consulta en las que se cometan agresiones y/o irregularidades definidas con base en los estándares internacionales sean invalidadas; • Denunciar penalmente los actos de agresión, amenaza y hostigamiento que puedan suceder durante el proceso de consulta; • Denunciar, en el marco de la consulta y por vías legales, la existencia de violaciones al principio de consulta libre durante el proceso. • Realizar, en caso de agresiones, un plan de seguridad de acuerdo al nivel de riesgo, a fin de coordinar estas acciones y proteger la vida e integridad de las personas; • Denunciar públicamente actos y patrones de criminalización ante manifestaciones de inconformidad contra el proyecto propuesto.

H.

Agresiones a los pueblos consultados.

Una de las prácticas llevadas a cabo por el gobierno en estos procesos ha sido la de identificar arbitrariamente a las autoridades representativas de los pueblos consultados. En ocasiones, esto ha sido un problema, dado que no siempre existen o aparecen de forma visible las estructuras tradicionales de toma de decisión de los pueblos. Sin embargo, frente a esta situación, las dependencias consultantes han predeterminado de forma discrecional quiénes son los sujetos de consulta. Los estándares internacionales han sido claros al determinar que los sujetos del derecho a la consulta son los pueblos, a través de sus autoridades representativas, y que son éstos quienes tienen la decisión de determinar a sus representantes en la consulta. Por tanto, al incurrir en este tipo de irregularidades se ha atentado contra el principio de consulta culturalmente adecuada y su realización por medio de procedimientos apropiados.



TRIBU YAQUI	COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN	PUEBLO MAYA
<p>Aunque la tribu yaqui tiene una estructura de gobierno tradicional bien documentada, el gobierno de Sonora solía descalificar a las autoridades tradicionales participantes. En su lugar, pretendía reconocer a otras, basándose en un registro estatal, sin apelar a ningún fundamento de legitimidad.</p> <p>Por otra parte, la SCJN a pesar de haber concedido el derecho a la Tribu de ser consultada como pueblo indígena, desconoció a las autoridades tradicionales que interpusieron la demanda bajo una justificación puramente legalista y no basada en la legitimidad comunitaria que ellos ostentaban.</p>	<p>La determinación del sujeto se hizo de forma discrecional por el gobierno municipal de Juchitán, quien en sesión de cabildo de junio de 2014, definió dentro de las instancias representativas a un grupo de áreas de gobierno del municipio y el estado, algo totalmente contrario a los estándares internacionales. Por ejemplo, aparecían el presidente municipal, síndicos, regidores, áreas de desarrollo social y rural municipales, consejos consultivos de la CDI y de la Secretaría de Pueblos Indígenas de Oaxaca. Por otro lado, era preocupante que la autoridad municipal, además de autodefinirse como consultada, apareciera también como consultante; lo que la colocaba como juez y parte en el proceso. Resulta contrario a los estándares del derecho a la consulta que instancias de gobierno del Estado mexicano pudieran adjudicarse la representación indígena de la comunidad de Juchitán.</p>	<p>Las primeras convocatorias que realizaron la Cibiogem y la CDI incluyeron a las autoridades agrarias del municipio del Hopelchén, Campeche, como si éstas tuviesen la representación de las comunidades mayas. Esto generó inconformidades por parte de las comunidades, dando lugar a todo un proceso asambleario para elegir a nuevos representantes mayas que las representasen en las sesiones de consulta. En la etapa final de la fase de acuerdos previos, la Cibiogem desconoció a las y los representantes de las comunidades y a una de las demandantes mayas reconocidas en la sentencia de la SCJN.</p>

QUÉ ASPECTOS DEBEN VIGILARSE	ACCIONES A CONSIDERAR
<ul style="list-style-type: none"> • Las convocatorias de arranque de la consulta emitidas por el gobierno y a quiénes van dirigidas; • La identificación del sujeto de consulta y de sus autoridades representativas, así como de sus representantes legítimos dentro del protocolo de consulta; • La designación unilateral y discrecional por parte del gobierno de las autoridades representativas de los pueblos; • Las declaraciones de servidores públicos y actores privados que tiendan a desconocer a las autoridades tradicionales de los pueblos; • La presencia en las reuniones de consulta de las autoridades designadas por las comunidades y la posible intromisión de otras que carezcan de legitimidad; • La realización de reuniones y asambleas públicas para que asistan y participen todas las personas que la comunidad decida; 	<ul style="list-style-type: none"> • Decidir comunitariamente, por medios de asambleas u otros procedimientos internos, qué autoridades tradicionales o integrantes de la comunidad asumirán la representación en el proceso de consulta; • Hacer los ajustes y modificaciones correspondientes en los protocolos y durante las sesiones de consulta, en casos de designación unilateral o imposición de autoridades por parte de gobierno. Cuando estos ajustes no sean considerados por parte de la autoridad consultante, retirarse del proceso; • Denunciar públicamente y por vías legales la imposición arbitraria de sujetos de consulta ilegítimos, así como la descalificación a las autoridades tradicionales y representantes legítimos.



Además de las irregularidades ya descritas, en los procesos de observación de consulta se han identificado otras más durante las distintas etapas. Es por ello que se sugiere estar atentos a distintos aspectos que se deben observar, de forma que se pueda verificar que el proceso cumple con los diversos principios que caracterizan a la consulta indígena, como a continuación se señala.



ETAPA

ACUERDOS PREVIOS

IRREGULARIDADES FRECUENTES	ASPECTOS A OBSERVAR
Definición arbitraria de las autoridades representativas de los pueblos.	¿Cómo se definen a las autoridades representativas de las comunidades? ¿Se determinó comunitariamente o por decisión del gobierno?
Entrega de protocolos a modo a las comunidades.	¿Qué temas se consultan a las comunidades? ¿Se lograron incluir sus principales preocupaciones sobre los impactos de los proyectos?
Imposición de calendarios.	¿El protocolo de consulta incluye el consentimiento como objetivo de la consulta o lo omite? ¿Pudieron las comunidades incorporarlo ante su ausencia?
Reducción de los temas a consultar.	¿El protocolo establece un calendario predeterminado o los tiempos se consideran con base en los usos y costumbres de las comunidades?
Falta de inclusión del derecho al consentimiento y el alcance vinculante de la consulta.	¿Se realizaron reuniones informativas y talleres sobre el derecho a la consulta? ¿Se dio un tiempo razonable para agotar la etapa de acuerdos previos?
Falta de talleres y explicación adecuada a las comunidades sobre el derecho a la consulta.	En general ¿las comunidades tuvieron el espacio y tiempo para discutir internamente el protocolo y hacer propuestas de modificación? ¿Se tomaron en consideración dichas propuestas?
Intentos de agotar esta etapa en pocas reuniones.	¿Se permitió la presencia de grupos civiles de observación y de asesores de las comunidades?
Predominio del español como lengua de las reuniones.	¿Se aseguraron los gastos de las comunidades por traslados, alimentación, hospedaje, etc.?
El gobierno no cubre los gastos de las comunidades para participar en las reuniones.	¿Se limitó el papel de la empresa en los acuerdos previos alcanzados?
Comienzan a presentarse actos de descalificación, coacción de terceros o participantes en las consultas contra los grupos que se oponen a los proyectos.	¿Los funcionarios participantes en el mecanismo cuentan con poder de decisión?
Las autoridades buscan incluir a la empresa en la etapa consultiva o de negociación de los acuerdos.	

ETAPA

INFORMATIVA

IRREGULARIDADES FRECUENTES	ASPECTOS A OBSERVAR
<p>Entrega de información incompleta, contradictoria y falsa.</p> <p>Incumplimiento en la entrega de información.</p> <p>Formatos poco accesibles para brindar información a las comunidades. Falta de intérpretes para explicar los temas y recibir retroalimentación de forma culturalmente adecuada. Información muy técnica.</p> <p>Presiones, ataques, hostigamiento contra las comunidades.</p> <p>Falta de respuesta eficaz a las solicitudes de la comunidad.</p> <p>Protagonismo excesivo de las empresas y desarrolladores de los proyectos.</p>	<p>¿La información entregada es suficiente, de calidad y oportuna? ¿Responde a los problemas de las comunidades?</p> <p>¿La forma de entrega de la información fue culturalmente adecuada y accesible? ¿Se ofrecieron talleres? ¿Hubo asistencia de intérpretes y de grupos asesores de las comunidades?</p> <p>¿Se atendieron los comentarios de las comunidades sobre la información presentada y solicitada de forma real?</p> <p>¿Se ofrecieron soluciones en el contexto de la consulta sobre intentos de reactivar los proyectos y/o de detener su actividad?</p> <p>¿Las comunidades tuvieron la oportunidad de generar su propia información y proponer estudios independientes?</p> <p>¿Se aplicaron medidas efectivas contra las amenazas y hostigamiento contra defensores de los pueblos consultados?</p> <p>¿Se limitó el papel de la empresa en la etapa informativa?</p> <p>¿Se entregaron los permisos, documentos oficiales y cualquier documentación escrita?</p> <p>¿El proceso se agotó una vez que se atendieron todas las dudas y opiniones de las comunidades o el gobierno aceleró el proceso y pasó a la siguiente fase? ¿Hubo posibilidad de denunciarlo?</p>



ETAPA

DELIBERATIVA

IRREGULARIDADES FRECUENTES	ASPECTOS A OBSERVAR
<p>Falta de tiempos y espacios para que las comunidades tomen sus decisiones internas.</p> <p>Intromisión de grupos ajenos a las comunidades en sus procesos de toma de decisión sin su consentimiento.</p> <p>Actos de terceros o internos que generan división comunitaria (empresas, particulares, etc.)</p>	<p>¿Se respetaron los usos y costumbres de las comunidades en cuanto a sus espacios y tiempos para la toma de decisión?</p> <p>¿Hubo presencia de actores externos a la comunidad en sus procesos de deliberación interna? ¿Qué medidas se tomaron para asegurar la no injerencia en las estructuras de decisión comunitarias?</p> <p>¿Se conoció de algún tipo de acto de soborno, amenazas o cooptación a integrantes de las comunidades en el contexto de la deliberación? ¿Se tomó algún tipo de medida?.</p>



ETAPA

SEGUIMIENTO

IRREGULARIDADES FRECUENTES	ASPECTOS A OBSERVAR
<p>No se lograron acuerdos específicos o se presenta confusión acerca de los mismos.</p> <p>Se envía funcionarios sin poder de decisión.</p> <p>Falta de monitoreo, evaluación y cumplimiento de los acuerdos tomados.</p> <p>Con base en el monitoreo y evaluación pueden adoptar modificar.</p>	<p>¿Se precisaron y aclararon los acuerdos nuevamente con las comunidades?</p> <p>¿Se conformó algún comité de seguimiento y evaluación con la presencia del gobierno, el promovente de los proyectos y la comunidad y de manera culturalmente adecuada?</p> <p>¿Los funcionarios participantes en el mecanismo cuentan con poder de decisión?</p> <p>¿Se estableció algún mecanismo de quejas para denunciar el incumplimiento de los acuerdos y con carácter culturalmente adecuado?</p> <p>¿Se creó algún tipo mecanismo comunitario de seguimiento y evaluación?</p> <p>¿Se realizaron evaluaciones periódicas sobre los acuerdos y medidas tomadas?</p> <p>¿Se adoptaron modificaciones a los acuerdos tomados con base en la evaluación de los mismos y las necesidades de las comunidades?</p>

4

CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES

En el contexto de proliferación de megaproyectos en México los derechos de las comunidades están siendo sistemáticamente violados. La consulta previa no ha sido la excepción, si bien en los últimos años se han implementado algunos procesos en el país, su cumplimiento efectivo presenta muchos retos y desafíos. El conjunto de casos analizados confirma que la consulta, lejos de ser un instrumento efectivo para la defensa del territorio y la autodeterminación, como lo establece el mandato internacional, se ha convertido en una simulación y un mero requisito para validar los proyectos.

A pesar de estas limitaciones, las experiencias también dan cuenta de diversas estrategias puestas en marcha por pueblos, comunidades y organizaciones, con el objetivo de contrarrestar las violaciones al derecho a la consulta y al consentimiento. Ya en el terreno concreto de los procesos abordados, se realizaron acciones

para fortalecer las capacidades de las comunidades sobre sus derechos. Se conformaron grupos de observadores y asesores especializados de la sociedad civil y la academia que han monitoreado y denunciado las violaciones a derechos humanos cometidas por gobiernos, empresas y otros grupos.

Para este fin, se han diseñado sitios *webs* con toda la documentación de las consultas y se han promovido comunicados, informes, conferencias de prensa y foros académicos. A esto debe sumarse el uso del litigio y la interposición de denuncias ante órganos nacionales e internacionales de derechos humanos y de justicia. Por su parte, los actores comunitarios han trabajado para fortalecer la articulación y cohesión comunitaria y han llevado a cabo acciones de resistencia pacífica para protestar e impedir el avance de los megaproyectos.

Por medio de estas estrategias se ha reducido, en cierta medida, la brecha de poder e información con los grupos empresariales y de gobierno en el marco de la consulta. Por ejemplo, se renegociaron los protocolos de consulta y se logró posicionar distintas demandas de las comunidades, como el consentimiento previo, libre e informado. Se han hecho valer las formas de decisión y tiempos de las comunidades. En algunos casos disminuyeron las amenazas de los proyectos e inclusive se suspendieron temporalmente. También se brindó protección a la integridad personal de los principales líderes comunitarios, especialmente de los más agredidos y en situación de criminalización. Se permitió atraer la atención nacional e internacional sobre las luchas de estos pueblos y, en algunos contextos, se fortaleció la organización comunitaria.

En términos de aprendizajes, un aspecto a considerar es la necesidad de acompañar la defensa del territorio desde diversos frentes y no depender exclusivamente de la consulta. Incluso, esto aplica para la eficacia de los procesos de consulta, que deben trascender el espacio de las reuniones con el gobierno para dar la lucha al mismo tiempo en los ámbitos mediáticos, legales, políticos, internacionales y comunitarios. La consulta, por lo tanto, puede ser una herramienta para la defensa del

territorio, pero no es necesariamente prioritaria. Esto siempre dependerá del caso en cuestión y la decisión que tomen los pueblos como titulares de derechos colectivos. A las organizaciones y actores acompañantes toca la tarea de asesorarles en estos procesos, proveer de información y respaldarlos en sus denuncias públicas y legales, pero no suplantar en la toma de decisiones.

Finalmente, para encaminar una estrategia adecuada es imprescindible generar articulaciones y procesos organizativos. En primer lugar, la organización comunitaria es un factor que robustece cualquier proceso de diálogo frente al Estado, de ahí la necesidad de reforzar continuamente este elemento. Un siguiente paso es la vinculación de las comunidades con las organizaciones acompañantes y grupos civiles de observación, lo que posibilita realizar una diversidad amplia de acciones a distintos niveles. En el caso de las misiones de observación, éste ha sido uno de los mecanismos que más ha funcionado para monitorear, documentar y denunciar públicamente las violaciones a la consulta por parte del gobierno, las empresas y grupos de choque, así como para respaldar las demandas de las comunidades y de sus asesores ante otras instancias de denuncia.



Fundar México



@FundarMexico



Fundar AC

www.fundar.org.mx



Centro Mexicano Derecho Ambiental



@CEMDA



Cemda

www.cemda.org.mx



Centro Prodh



@CentroProdh



Miguel Agustin Pro Juarez

www.centroprodh.org.mx



Serapaz México



@SerapazMexico

<http://serapaz.org.mx/>