

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de 1980, los gobiernos de turno en México impulsaron un conjunto de reformas legales y políticas con el fin de disminuir el rol del Estado en la promoción y garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la población. Al igual que en otros países de América Latina, consignas del tipo “estabilización macroeconómica, austeridad fiscal, disminución del rol del Estado en la actividad productiva y liberalización de la economía” pasaron a ocupar un lugar privilegiado en el discurso de quienes ostentaban el poder político en México. En este contexto, el nuevo proyecto de nación proponía reducir la participación del Estado en distintos ámbitos de la vida económica con el objetivo de fomentar la expansión de las inversiones extranjeras y, a la postre, la mercantilización de bienes públicos, hasta entonces reservados a la satisfacción de una función social. Dicho proyecto fue considerado por parte de los pueblos indígenas como una nueva agresión a sus culturas y formas de vida y, en algunos casos, dio lugar a conflictos sociales sin precedentes en el país. Entre los conflictos más emblemáticos, podemos citar el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en la misma fecha en la que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994.

Desde este periodo, la liberalización de la economía mexicana fue impulsada mediante modificaciones legales y constitucionales, con el fin de favorecer la expansión de megaproyectos de inversión (mineros, de hidrocarburos, minería, turismo, agroindustria, proyectos energéticos y de infraestructura). Sin embargo, la política de fomento a la inversión privada ha prevalecido desde siempre, en desmedro de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus territorios y recursos naturales.

Dentro de ese marco conflictivo, en junio de 2011 se produjo una importante reforma constitucional al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que modificó de forma sustancial el papel de los derechos humanos dentro del ordenamiento jurídico mexicano, así como la jerarquía constitucional de los tratados internacionales en la materia. A partir de esa fecha, tales tratados adquirieron rango constitucional, inclu-

yendo al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Esto propició que el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado (DCCPLI) comenzara a ser utilizado con mayor frecuencia por los pueblos, movimientos y organizaciones, para intentar evitar la imposición vertical de proyectos de inversión dentro de sus territorios.

En los últimos diez años el DCCPLI ha ocupado un espacio importante dentro del debate público nacional, y a la vez diversas instituciones estatales han comenzado a abordarlo. El DCCPLI ha sido incorporado en diversas leyes locales y federales, ha sido aplicado por el Poder Ejecutivo en distintos procesos de consulta y ha sido interpretado por diferentes tribunales, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual ha sentado ya algunos precedentes sobre su contenido.

El objetivo de este informe es dar cuenta de la expansión acelerada del DCCPLI en México y analizar cómo está siendo concebido, utilizado e interpretado por los distintos órganos del Estado, así como identificar algunos patrones de actuación estatal que favorecen o comprometen la implementación de este derecho. El estudio abarca desde la promulgación de las primeras leyes que incorporaron el DCCPLI, a inicios de los 2000, y concluye con el fin de la administración de Enrique Peña Nieto. En los primeros apartados del informe se aborda el contenido y alcance del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a partir del marco normativo y pronunciamientos de los órganos expertos en la materia. A partir de ese corpus iuris, analizamos cuánto se acercan o alejan los esfuerzos de armonización legislativa, de implementación práctica por el Poder Ejecutivo y de interpretación jurisdiccional, al resolver los conflictos que han sido llevados a tribunales alegando la violación del DCCPLI. Se trata de un estudio que contrasta los estándares internacionales y constitucionales con las prácticas de las distintas instancias del Estado mexicano.

Las fuentes principales que se utilizaron para la investigación son los instrumentos internacionales, las normas

federales y estatales y las recomendaciones de los organismos nacionales y supranacionales de derecho humanos que desarrollan el DCCPLI; además, se recurrió a las sentencias emitidas por la SCJN y los informes de grupos de observación de la sociedad civil y la academia que han documentado varios procesos de consulta relevantes en el país. Para complementar lo anterior la investigación se nutrió de información pública elaborada por las propias dependencias gubernamentales, a través de mecanismos de acceso a la información, la consulta de las páginas oficiales, así como de notas de prensa relacionadas con los procesos de consulta en el país.

El informe está dividido en cinco bloques. El primero plantea el marco contextual de avance de la frontera extractiva en América Latina, que es en el que se inscribe la discusión actual sobre el derecho a la consulta. En este apartado se explican las características generales de los procesos extractivos, y la manera como se modificaron normas constitucionales y legales para favorecerlos. Asimismo, se explica cómo se ha dado el proceso de gradual incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en el marco legal mexicano.

El segundo bloque expone el contenido del DCCPLI con base en los estándares más avanzados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El objetivo de este segmento es contar con un parámetro normativo de referencia que nos sirve como instrumento de comparación sobre los avances y retrocesos en el derecho mexicano y en los patrones de actuación estatal.

El tercer apartado emprende un análisis sobre el marco legal nacional del derecho a la consulta. Comienza con una reflexión sobre el marco constitucional del derecho a la consulta basado en los principios de interpretación conforme y pro persona. Posteriormente, analiza todas las normas federales que han incluido la consulta dentro de su articulado, seguido del análisis de las constituciones y las principales leyes estatales que abordan el referido derecho.

El cuarto apartado analiza cómo las autoridades administrativas en el país han implementado el DCCPLI. Se

trata ya no de una revisión de los textos normativos sino de las prácticas instrumentadas por las autoridades obligadas a realizar las consultas.

Finalmente, el último apartado del documento analiza las sentencias sobre el DCCPLI emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contrastando las características de sus pronunciamientos con los estándares internacionales.

Para la elaboración del presente informe se contó con valiosos insumos y comentarios de organizaciones que acompañan directamente a comunidades y pueblos indígenas en procesos de consulta y en acciones judiciales dirigidas a proteger este y otros derechos, tales como el derecho sobre sus territorios y a la libre determinación. En este sentido, agradecemos la colaboración de estas organizaciones y, de modo especial, a las comunidades y pueblos indígenas que por medio de diversas acciones han dado una incesante lucha por hacer efectivo los estándares internacionales sobre el DCCPLI y sus derechos colectivos en sus luchas y reivindicaciones frente al Estado mexicano.