

5 IMPLEMENTACIÓN DEL DCCPLI

Una vez analizado el marco internacional sobre el DCCPLI y su aterrizaje en la legislación nacional, pasaremos a evaluar las prácticas gubernamentales en la implementación de este derecho en México. Con este objetivo, se analizan diez procesos de consulta, derivados, en unos casos, de fallos judiciales de la SCJN y otros tribunales. En otros casos, son el resultado de la aplicación de la Reforma Energética, de los cuales algunos se impugnaron por la vía judicial. Así también, se revisa de manera general 31 consultas sobre proyectos de desarrollo, como parte de una lista de 74 procesos (de todo tipo) reportados por el gobierno mexicano al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) en julio de 2017.⁸³ De igual manera, mediante la vía de solicitudes de acceso a la información, se recibieron las respuestas de las agencias de gobierno que, en cierto modo, se alinean con los datos que aportó el Estado al Comité, sobre todo la relación de consultas entregadas por la CDI.⁸⁴ Este bloque de información gubernamental es de corte estadístico y se limita a señalar la dependencia consultante y el momento en que se encuentra cada proceso, por lo que fue necesario hacer un monitoreo en medios de prensa para obtener evidencia más cualitativa sobre su situación.⁸⁵

A partir de este universo de consultas registradas en México en los últimos cinco años, se buscó identificar un conjunto de patrones comunes de violación al DCCPLI. En este sentido, la investigación no hace un análisis caso por caso, sino que se enfoca en una evaluación crítica del cumplimiento de la obligación de consultar, a partir de la documentación de patrones de actuación estatal. Para ello,

se contó con la información generada por grupos de observación de la sociedad civil y la academia, que han monitoreado y acompañado varios de estos procesos. Como parte de su trabajo, se han diseñado sitios web⁸⁶ que presentan informes, reportes, boletines de prensa y material fotográfico y audiovisual. También se realizaron entrevistas con actores locales involucrados en las consultas y se revisaron notas de prensa sobre los casos. Por otro lado, se examinaron fuentes públicas provenientes de los sitios web de dependencias de gobierno –la CNDH y la ONU–, así como por mecanismos de acceso a la información.

Dentro del análisis, hay una mayor atención a un conjunto de casos que han tenido connotación pública e internacional, por derivarse de resoluciones de la SCJN, ser referidos en informes de órganos y relatorías internacionales, de la CNDH⁸⁷ y la sociedad civil. Por lo mismo, han contado con mayor documentación sobre el actuar del gobierno mexicano en escenarios concretos de consulta.

A continuación, se brinda una ficha básica de estos procesos de consulta, para ubicar sobre todo a los actores comunitarios y de gobierno que intervinieron, las características de los proyectos consultados, los desarrolladores que los impulsaron y la situación actual en las que se encuentran. Con posterioridad, se presentan los patrones detectados. Asimismo, en aquellos casos que motivaron una sentencia de la SCJN se analizan algunos de los criterios interpretativos del máximo tribunal.

83. Respuesta del Estado mexicano. Lista de cuestiones relativa a los Informes Periódicos quinto y sexto combinados sobre el cumplimiento del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. anexo 4, e/c.12/mex/q/5-6/add.1., 28 de julio de 2017 (ver tabla de consultas en anexo 2 del presente estudio) http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/download.aspx?symbolno=int%2fcescr%2farl%2fmex%2f28188&lang=en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/download.aspx?symbolno=e%2fc.12%2fmex%2fq%2f5-6%2fadd.1&lang=en

84. CDI (67 consultas desde 2004 a 2017. 32 sobre megaproyectos y políticas agroindustriales, forestales, de pesca y agua). Oficio SGPE/2017/OF/0569 de 2 de agosto de 2017. Solicitud de Folio 062500030317 Semarnat (6 consultas desde 2013 a 2017). Respuesta de 9 de agosto de 2017 a la solicitud de folio 0001600255217 Sener (12 consultas desde 2014 a 2017). Oficio 117-DGISOS.565/2017 de 3 de julio de 2017. Solicitud de Folio 0001800062717 La Secretaría de Economía informó que: “no son competentes para atender el asunto” y en particular “la Dirección General de Minas señala que “en la Ley Minera y su Reglamento no se tiene reglamentado el proceso para realizar consultas públicas”. Respuesta de 9 de agosto de 2017 a la solicitud de folio 0001000109517 SEGOB (5 consultas como parte de comités técnicos). Oficio SG/CDPIM/065/2017 de 3 de julio de 2017. Solicitud de folio 0000400187117

85. En particular la revisión de la prensa se centró en el universo de 31 consultas que la cancillería mexicana reportó al Comité DESC, con excepción de las relacionadas con los proyectos de Eólica del Sur, la hidroeléctrica Puebla 1, el gasoducto Encino-Topolobampo y la de siembra de soya transgénica en el estado de Campeche que, aunque aparecen en la lista, son parte de los casos analizados con mayor detalle. A partir de la documentación realizada por organizaciones y grupos de observación de la sociedad civil que han seguido estos procesos. Por otra parte, no se encontró información en los medios sobre las consultas de los proyectos siguientes: Carretera Poza Rica-Laguna Verde-Gutierrez Zamora, Veracruz; Carretera federal Mitla-Tehuantepec, Oaxaca; Algodón Genéticamente Modificado en

San Luis Río Colorado, Sonora; Construcción de la Universidad Estatal del Valle de Toluca (Campus Amanalco), Estado de México; Mina Charay, Sinaloa; Parque

CONSULTA A LA TRIBU YAQUI SOBRE EL ACUEDUCTO INDEPENDENCIA

El Acueducto Independencia fue una de las obras más promovidas por el entonces gobernador sonorense Guillermo Padrés, en el marco del proyecto “Sonora Sí”. Desde enero de 2010, su gobierno realizó una licitación pública para la construcción del trasvase, que pretendía trasladar desde el río yaqui, en la presa Plutarco Elías Calles (El Novillo) 75 millones de metros cúbicos de agua anuales hasta la ciudad de Hermosillo (ubicada en la cuenca del Río Sonora).⁸⁸ Por los severos impactos que esta obra traería para la tribu yaqui en su acceso al agua, su territorio e identidad cultural, así como en otros sectores económicos de Ciudad Obregón, se generó una gran movilización social que aglutinó a sectores importantes de la Ciudad de Álvaro Obregón, organizados en el movimiento “No al Novillo”.⁸⁹

La consulta a la tribu⁹⁰ yaqui derivó de un largo proceso de judicialización en contra de diversos permisos administrativos que autorizaban la construcción y operación del Acueducto Independencia. Por su relevancia, el caso fue atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual otorgó el amparo (631/2012) en favor de la tribu yaqui mayo de 2013. La Primera Sala reconoció la violación del derecho a la consulta previa por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a quien le ordenó dejar insubsistente la Autorización de Impacto Ambiental y llevar a cabo un proceso de consulta con la tribu yaqui, conforme a los estándares internacionales. Se trató del primer fallo de la SCJN en materia de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas.

La consulta dio inicio con la “etapa informativa” en octubre de 2013, sin embargo, por diversas irregularidades ocurridas a lo largo del proceso no pasó de esta etapa y se suspendió el 5 julio de 2014.⁹¹

Industrial de Hunucmá, Yucatán y Parque de generación de energía solar en Peto, Yucatán. Solo la Secretaría de Energía y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas aportan en sus sitios oficiales documentación sobre los procesos de consultas a pueblos indígenas que han realizado, sin embargo, se trata de información de carácter descriptivo. <https://www.gob.mx/cdi/documentos/publicaciones-consulta-indigena>

86. Ver <https://observacionconsultayaqui.wordpress.com/> y <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/> <http://consultaindigenamaya.org/>

87. CNDH, Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas en la República Mexicana, julio de 2016, pp.38-49, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf 88. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Boletín de Prensa, “El Acueducto independencia amenaza la sobrevivencia del Pueblo Yaqui”, <http://www.cemda.org.mx/el-acueducto-independencia-amenaza-la-sobrevivencia-del-pueblo-yaqui/>

89. Mi Ambiente, “La Guerra del Agua en Sonora”, nota de la Redacción, 26 septiembre de 2011, <http://www.miambiente.com.mx/sustentabilidad1/la-guerra-por-el-agua-en-sonora/>

90. La Misión de Observación <https://observacionconsultayaqui.wordpress.com/> documentó la consulta realizada a cinco de los ocho pueblos de la Tribu Yaqui que participan en el proceso de consulta (Vicam, Cócorit, Belem, Bácum y Pótam), quienes fueron los promoventes de la demanda de amparo contra el Acueducto Independencia. Este proceso no pasó de la etapa informativa debido a la serie de irregularidades y violaciones graves que se dieron a lo largo del mismo.

91. Misión de Observación de la Consulta a la tribu yaqui “Una sentencia fallida. El incumplimiento del Gobierno mexicano de la resolución emitida por la SCJN en el marco de la consulta a la tribu yaqui”, febrero de 2015, p. 8, disponible en <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2015/02/informe-yaquisweb.pdf>

La CDI también acreditó la suspensión de la consulta a la tribu yaqui mediante el Oficio SGPE/2017/OF/0569, de 2 de agosto de 2017, en respuesta a la solicitud de información de folio 062500030317.

CONSULTA A LA COMUNIDAD ZAPOTECA DE JUCHITÁN SOBRE EL PROYECTO EÓLICA DEL SUR

El Proyecto “Eólica del Sur”, promovido por la empresa del mismo nombre, consiste en la construcción y operación del parque eólico más grande de América Latina, con una capacidad total de generación de energía eléctrica de 396 MW. Para ello se instalarían 132 aerogeneradores con buje de 80 metros de altura y rotor de 45 metros de diámetro, resultando 125 metros de altura total. Se ubicaría en una superficie de 5,332 hectáreas, que abarcaría a los territorios del Espinal y Juchitán de Zaragoza, en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca.⁹² En diversas ocasiones, las organizaciones que se oponen al proyecto han señalado que se trataba del mismo proyecto de Mareña Renovables,⁹³ que había sido detenido años atrás por las movilizaciones social y legal de las comunidades ikoots en San Dionisio del Mar. El proyecto “pretende abastecer de energía eléctrica a los socios de ese consorcio compuesto por la cervecera Cuauhtémoc Moctezuma, Mitsubishi, Femsá Coca-Cola, Siemens, Cemex, entre otras grandes empresas”.⁹⁴

La consulta con la comunidad fue impulsada por la Secretaría de Energía (Sener), en virtud la Ley de la Industria Eléctrica (2014) que le confiere facultades en lo concerniente a los proyectos de generación de energía eléctrica. Se trataba del primer proceso impulsado por esta dependencia en el marco de la implementación de la Reforma Energética. Sin embargo, desde la década anterior ya se habían construido más de una veintena de parques eólicos sin que el gobierno mexicano considerara la voluntad de los pueblos y comunidades del Istmo. Esto propiciaba un contexto de conflictividad y vulneración de derechos en la región; tales circunstancias marcarían la consulta sobre el proyecto Eólica del Sur desde sus inicios, en octubre de 2014. Si bien hacia finales de julio de 2015, la Sener dio por concluido el proceso de consulta, diversas organizaciones de la región impulsaron acciones legales en contra de los permisos otorgados. Uno de estos recursos, impulsado por más de mil integrantes del pueblo zapoteco, logró la suspensión judicial del proyecto por casi dos años y en fecha reciente fue atraído de forma unánime por la SCJN para su revisión, sin que dicho tribunal lo haya resuelto en la fecha de publicación de este informe.

92. Cfr. Sener, “Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, p. 4, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25575/Protocolo_Consulta_Previa.pdf / Grupo Asesor de Sociedad Civil de la consulta de Juchitán, Informe sobre la Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto Eólica del Sur, p. 20, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25575/Protocolo_Consulta_Previa.pdf

93. Boletín de prensa, “Comunidad zapoteca de Juchitán defiende su derecho a la libre determinación frente a la imposición de proyectos eólicos en sus territorios”, disponible en <http://fundar.org.mx/comunidad-zapoteca-de-juchitan-defiende-su-derecho-a-la-libre-determinacion-frente-a-la-imposicion-de-proyectos-eolicos-en-sus-territorios/?ID=>

CONSULTA A COMUNIDADES MAYA DE CAMPECHE SOBRE SOYA TRANSGÉNICA ⁹⁵

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) aprobó en 2012 un permiso a la trasnacional Monsanto para la siembra en etapa comercial de soya genéticamente modificada, en una superficie de 253,500 hectáreas, en los estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas. Ese permiso se otorgó sin consultar a las comunidades indígenas de estos estados. En 2015 la CNDH emitió una recomendación (23/2015) a diversas dependencias federales ordenando la consulta en estas entidades, mientras que la SCJN emitió un fallo en noviembre de ese mismo año, en favor de diversas comunidades mayas del estado de Campeche (499/2015).

En la sentencia se reconoció la violación del derecho a la consulta de estas comunidades y se le ordenó a la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) el cumplimiento de la misma. Asimismo, la SCJN determinó la suspensión del permiso de siembra de soya transgénica durante la duración del proceso.

Sin embargo, ese tribunal no se pronunció sobre otros derechos sustantivos reclamados por las comunidades demandantes, como el derecho al medio ambiente y el principio precautorio, vulnerados por los severos impactos que genera este tipo de cultivo en la apicultura; principal fuente económica y laboral de numerosas cooperativas mayas dedicadas a esta actividad. Incluso esta situación se había señalado por instancias del gobierno mexicano como CONABIO, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y el Instituto Nacional de Ecología (INE), pero no tuvo resonancia en la decisión de la Corte, ya que ésta solo se pronunció sobre la consulta. ⁹⁶

El 31 de marzo y el 1 de abril de 2016 la CIBIOGEM y CDI emitieron la convocatoria pública con las comunidades del municipio de Hopelchén y Tenabo para dar comienzo al proceso. Aunque éste sigue en curso, está detenido en la fase de Acuerdos Previos, ya que los representantes de la mayoría de las comunidades consultadas (34) pidieron su salida del proceso pues consideraron que la CIBIOGEM no reconocía las instituciones representativas del pueblo maya.

94. Ivette Lira, "Pueblos de Oaxaca dan un primer nocaut a la Reforma Energética al frenar parque eólico español", Sin embargo, 12 de enero de 2018, disponible en <http://www.sinembargo.mx/12-01-2018/3372589>.

95. La documentación de caso se basó principalmente en la información generada por la Misión de Observación de la consulta indígena Maya <http://consultaindigena-maya.org/>

96. Jorge Fernández, Karen Hudlet, Edmundo del Pozo, Los apicultores mayas entre la soya transgénica de Monsanto y el fallo de la Corte, Sitio "consulta previa", Dejusticia, Colombia, octubre de 2015, disponible en <http://www.consultaprevia.org/#!/columna/26>

CONSULTA A PUEBLOS NAHUAS Y TOTONACOS DE LA SIERRA NORTE DE PUEBLOS SOBRE EL PROYECTO HIDROELÉCTRICO PUEBLA 1

El proyecto hidroeléctrico Puebla 1 es promovido por la empresa mexicana, Deselec 1-Comexhidro en los municipios de Tlapacoya y San Felipe Tepatlán. Tiene una capacidad total de generación de energía eléctrica 70 MW, abarca una cortina de presa de 42 metros de altura con un ancho de corona de 3.5 metros y 82 de longitud para embalsar 9.0 hectáreas ubicadas en el Río Ajajalpan. El proyecto también contará con un túnel de 4.42 km y una tubería de presión de 640 metros de longitud. Asimismo, planea la construcción de una casa de máquinas y una subestación elevadora, ubicadas cerca de la población de Xochimilco, en San Felipe Tepatlán.⁹⁷

Los permisos de impacto ambiental y de generación de energía eléctrica les fueron autorizados a Comexhidro en 2011 y 2013, respectivamente, por las dependencias encargadas.⁹⁸ Las principales beneficiarias de este proyecto, reconocidas en el resolutivo autorizado por la Comisión Reguladora de Energía (CRE), son otras grandes empresas como: “Nuevo Walmart de México, Suburbia, Operadora Vips, Waldos Dólar, Colchas México y a una particular Jinich Mekler, familiar de uno de los accionistas de Comexhidro”.⁹⁹

La consulta fue iniciada por la Sener en marzo de 2015, después de haberse autorizado los principales permisos del proyecto, con base en la nueva Ley de la Industria Eléctrica que le otorgó ese mandato. Según el protocolo de consulta que elaboró la Sener en su momento, las comunidades consultadas serían:

1. La comunidad indígena de Tlapacoya, perteneciente al pueblo náhuatl de Puebla, en las localidades de Zoquiapa, Cuatpalcatla y Emiliano Zapata.
2. La comunidad indígena de San Felipe Tepatlán, perteneciente al pueblo náhuatl de Puebla, en la localidad de Xochicugtla.
3. La comunidad indígena de San Felipe Tepatlán, perteneciente al pueblo Totonaco de Puebla, en las localidades de San Felipe Tepatlán, Altica y Xochimilco”.¹⁰⁰

Por los severos impactos ambientales, sociales y culturales que el proyecto podría traer para las comunidades y las violaciones en que incurrió el gobierno al autorizar los permisos de Puebla 1, diversas comunidades totonacas de San Felipe Teplatán, Altica y San Mateo Tlacotepec, interpusieron un amparo que trajo aparejada la posterior suspensión judicial del proyecto,¹⁰¹ durante casi dos años. El proceso judicial sigue en curso en espera de una sentencia ante el Juzgado Primero de Distrito en materia de amparo civil y administrativo con sede en Puebla.

97. Sener, Protocolo de consulta... para el Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1..., p. 20, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16129/8._PROPUESTA_DE_PROTCOLO_DE_CONSULTA_PH_PUEBLA1_abril_2015_.pdf

98. Comisión Reguladora de Energía E/1067/AUT/2013 de 1 de noviembre de 2013; DGIRA S.G.P.A/D.G.I.R.A/D.G./9364 de 9 de diciembre de 2011

99. Boletín de Prensa, Comunidades tutunaku rechazan simulación de consulta impuesta por el Gobierno mexicano, Consejo de comunidades tutunaku en defensa del río ajajalpan, 1 de julio de 2015, <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/>

100. Sener, Protocolo de consulta... para el “Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1”..., ibídem, p. 19

101. Boltín de prensa sobre el Proyecto Puebla 1, suscrito por el Consejo Tiyat Tlali, Fundar. Centro de Análisis e Investigación y el Movimiento de Afectado por las Represas, MAPDER, 12 de julio de 2016, <http://fundar.org.mx/boletin-por-hidro/>

CONSULTA A COMUNIDADES ZOQUES SOBRE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS EN LAS ÁREAS CONTRACTUALES 10 Y 11 DE LA RONDA 2.2.

Con motivo de la Segunda Ronda de Licitaciones de la Reforma Energética, en su segunda convocatoria (Ronda 2.2), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) identificó que las áreas contractuales 10 y 11, ubicadas en la Cuenca del Sureste, Chiapas, afectaban a territorios de pueblos indígenas. Por esta razón, señaló que la Sener debería consultar a las comunidades de esta región de forma previa, libre e informada.¹⁰² La indicación se hizo con base en la Ley de Hidrocarburos que otorga esa facultad a dicha Secretaría.

La consulta tenía entre sus objetivos buscar acuerdos y obtener el consentimiento de comunidades tzotziles y zoques de los municipios de Pichucalco, Ixtacomitán, Tecpatán y Francisco León, en relación con las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en las áreas contractuales 10 y 11. Asimismo, intentaba brindar información sobre el proceso de licitación para el otorgamiento de contratos de exploración y explotación, así como sobre los impactos, riesgos y beneficios de este tipo de actividades.¹⁰³

Sin embargo, a lo largo del proceso, organizaciones zoques denunciaron un conjunto de irregularidades desde el comienzo de la supuesta consulta. De igual forma, alertaron sobre los efectos nocivos ambientales, económicos y culturales que podrían conllevar la instalación de 12 pozos petroleros en el territorio zoque de Chiapas.¹⁰⁴ Como consecuencia del rechazo comunitario, la Sener se vio obligada a excluir las áreas contractuales 10 y 11 de las bases de licitación de la Ronda 2.2.¹⁰⁵

102. Sener, Acta de Instalación del Comité Interinstitucional del Procedimiento de Consulta Previa a Comunidades Indígenas en relación a las Áreas Contractuales 10 y 11..., p. 2, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199689/6__Acta_de_Instalacion_-_Comite_Interistitucional_-_26_de_septiembre_de_2016.pdf

103. Véase varios de los Protocolos que presentó la SENER a varias de las comunidades zoques. <https://www.gob.mx/sener/articulos/consulta-previa-a-comunidades-indigenas-en-relacion-a-las-actividades-de-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-en-las-areas-contractuales-10-y-11-de-la-ronda-2-2?idiom=es>
104. Boletín de prensa Pueblos zoques rechazan pozos de hidrocarburos en su territorio, Movimiento indígena del pueblo creyente zoque en defensa de la vida y de la tierra, 22 de junio de 2017, <http://www.nofrackingmexico.org/pueblos-zoques-rechazan-pozos-de-hidrocarburos-en-su-territorio>

105. Boletín de prensa, Prolonga Sener proceso de consulta y garantiza los derechos de comunidades zoques y tzotziles establecidas en la Cuenca del Sureste, Secretaría de Energía, 21 de junio de 2017, <https://www.gob.mx/sener/prensa/prolonga-sener-proceso-de-consulta-y-garantiza-los-derechos-de-comunidades-zoques-y-tzotziles-establecidas-en-la-cuenca-del-sureste>

CONSULTA A COMUNIDADES ZAPOTECAS DE LA REGIÓN DE LOS VALLES CENTRALES SOBRE DECRETO DE VEDA

En la región de los Valles Centrales, Oaxaca, durante 1967, la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos, mediante un decreto presidencial estableció el decreto de veda,¹⁰⁶ con la intención de evitar la extracción de agua de manera desordenada, prevenir la sobreexplotación del acuífero.¹⁰⁷ Así, la única forma de tener acceso al bien natural sería mediante concesión. Este mecanismo impactó negativamente a las personas campesinas de la región. En los años 2007 y 2008, los pobladores pidieron por escrito a Conagua la modificación del decreto de veda para que pudiesen tener acceso al recurso hídrico, sin embargo, Conagua nunca se pronunció al respecto. Lo anterior obligó a las comunidades a iniciar recursos jurídicos apropiados para ejercer su derecho a la consulta indígena. Ello derivó en abril de 2013 con la sentencia de la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa en el expediente 9216/11-17-01-5, a favor de los pueblos, la cual ordenó a la Conagua iniciar un procedimiento de consulta a las comunidades zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Álvarez, Oaxaca.¹⁰⁸ misma que inició el 9 de septiembre de 2015¹⁰⁹ y que no ha finalizado hasta el momento.¹¹⁰

106. Diario Oficial de la Federación, Decreto que establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de Oaxaca, cuya extensión y límites geopolíticos comprenden los ex distritos de Etlá, Centro, Tlaxolula, Zimatlán y Ocotlán, Oax, 25 de noviembre de 1967, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4769101&fecha=25/09/1967&cod_diario=205382

107. Defensoría de los derechos humanos del pueblo de Oaxaca, Informe preliminar sobre el proceso de consulta a 16 comunidades indígenas zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Ávares, Oaxaca, mayo de 2016.

108. Véase Colectivo Oaxaqueño en defensa de los territorios, Informe de la observación de la consulta en los Valles Centrales de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, 2016.

109. Secretaría de Gobernación, Se aprueba protocolo para la implementación del proceso de consulta indígena en región de los valles centrales de Oaxaca, 15 de agosto de 2015, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-aprueba-protocolo-para-la-implementacion-del-proceso-de-consulta-indigena-en-region-de-los-valles-centrales-de-oaxaca>

110. El Colectivo Oaxaqueño en Defensa de los Territorios, 16 comunidades zapotecas proponen una zona reglamentada comunitaria e indígena en consulta indígena a la Conagua, 29 de enero de 2018, disponible en <http://endefensadelosterritorios.org/2018/01/29/16-comunidades-zapotecas-proponen-una-zona-reglamentada-comunitaria-e-indigena-consulta-indigena-la-conagua/>

DIVERSAS CONSULTAS A COMUNIDADES RARÁMURI SOBRE PROYECTOS DE INVERSIÓN

En la Sierra Tarahumara, donde habita el pueblo rarámuri, se han desarrollado tres megaproyectos que fueron sometidos a consulta indígena. Estos proyectos son: el Fideicomiso Barrancas del Cobre,¹¹¹ cuyas autoridades responsables de realizar la consulta fueron la Secretaría de Economía del Estado de Chihuahua y el propio Fideicomiso; el gasoducto el encino Topolobampo,¹¹² que tuvo como autoridad responsable a la Secretaría de Energía; y el aeropuerto regional Barrancas del Cobre,¹¹³ para el cual las autoridades responsables de la consulta fueron la Secretaría de Economía del Estado de Chihuahua y al Fideicomiso Barrancas del Cobre.¹¹⁴ Cabe mencionar que el fideicomiso denominado “Barrancas del Cobre es un proyecto turístico”.¹¹⁵ El aeropuerto regional Barrancas del Cobre¹¹⁶ es parte del fideicomiso Barrancas del Cobre y el gasoducto.¹¹⁷ Estos megaproyectos afectan a comunidades rarámuri, ubicadas en el corredor turístico Creel-Divisadero. El fideicomiso abarca dos municipios y el gasoducto, cuatro municipios de la región serrana en dirección hacia Topolobampo en Sinaloa. En los tres casos, las comunidades rarámuris tuvieron que impulsar diversos procesos de resistencia social para ejercer su derecho a la consulta como pueblos indígenas.

111. El proceso de consulta de este proyecto inicia en noviembre de 2015 y no ha concluido.

112. El proceso de consulta inició el 7 de noviembre de 2014; finalizó el 21 de febrero de 2015 sin haberse agotado el protocolo de consulta.

113. El proceso de consulta comenzó el 8 de febrero de 2015; finalizó el 23 de abril de 2016.

114. Consultoría Técnica Comunitaria A.C., Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara, México, 2016.

115. El proyecto implicó la compra de la reserva territorial, la creación de la carretera Creel-San Rafael, electrificación de la zona turística, construcción de presa y acueducto, urbanización de Creel y planta de tratamiento de aguas residuales, construcción de parque recreativo con teleférico, dos tirolesas y un teatro al aire libre, entre otros.

116. El aeropuerto es parte del corredor turístico Bocoyna-Creel-Divisadero, abarca una superficie de 60 hectáreas, dentro del poblado de Creel, en el municipio de Bocoyna, Chihuahua.

117. El proyecto implica la creación de infraestructura para el transporte de gas natural en la ruta del encino Chihuahua a Topolobampo, afectando 31 núcleos agrarios.

CONSULTA A LA COMUNIDAD MAYA YUCATECA DE SAN JOSÉ TIBCEH SOBRE EL PROYECTO SOLAR TICUL A Y TICUL B

Como parte de la implementación de procesos de consultas derivados de la Reforma Energética y la aplicación de la Ley de la Industria Eléctrica se impulsó este proceso encabezado por la Sener, que comprende la construcción y operación de un parque solar de 1 227 200 paneles solares, a cargo de la empresa Vega Solar 1 y 2 S.A.P.I de C.V, con capacidad de generación de 310.5 MW que abarcan cerca de 800 hectáreas ubicadas en el territorio de la comunidad indígena maya de San José Tibceh.¹¹⁸ El proceso inició entre marzo y abril de 2017, y desde entonces se han registrado diversos incidentes denunciados por integrantes de la comunidad y organizaciones indígenas.¹¹⁹

A partir de la revisión de algunos procesos de consulta vinculados con megaproyectos reportadas al Comité DESC por el Estado mexicano, a continuación presentamos con mayor detalle algunos patrones de violación a este derecho fundamental en el país.

118. SENER, Protocolo para la comunidad indígena maya de San José Típech sobre la construcción y operación del parque solar Ticul A y Ticul B, marzo de 2017 https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/282193/Protocolo_de_Consulta_Parque_Solar_Ticul_A_y_Ticul_B.pdf

119. Queja presentada ante la CNDH por integrantes de la comunidad, de 15 de mayo de 2018.

120. S.G.P.A-DGIPA.DG 1633/11.

5.1.1. LA VIOLACIÓN AL CARÁCTER PREVIO DE LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO

Un primer obstáculo que ha enfrentado la mayoría de las comunidades ha sido el de someterse a procesos de consulta cuando los permisos de los proyectos ya han sido autorizados por el gobierno, incluso en algunos casos cuando los proyectos ya están en operación.

CONSULTA CON PROYECTOS EN OPERACIÓN

Un ejemplo representativo fue el otorgamiento al Gobierno de Sonora de una serie de permisos para la construcción y operación del Acueducto Independencia, entre ellos, el de impacto ambiental en 2011,¹²⁰ que se emitió sin consultar a la tribu yaqui. Tras un largo proceso en tribunales, la SCJN dictó una resolución que reconoce esta violación y ordenó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la realización de una consulta apegada a los estándares internacionales.¹²¹ Sin embargo, cuando se instrumentó la consulta, el acueducto ya estaba construido y la Corte permitió que continuara su operación, aun cuando dejó insubsistente el permiso de impacto ambiental y estuviese vigente la consulta. La Corte estableció que solo en caso de que llegara a ocasionarse un daño irreparable a la comunidad yaqui la obra debía dejar de operar.¹²²

Durante el transcurso de la consulta, la tribu yaqui denunció ante la Semarnat, la Procuraduría de Protección al Ambiente (Profepa) y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) los graves daños que ocasionaba la actividad del acueducto a su territorio y a su cultura, pero las autoridades federales fueron omisas a esos reclamos.¹²³ Ante la falta de respuesta y sumado a otras regularidades que se presentaron en la consulta, el 5 de julio de 2014, cinco de los pueblos consultados decidieron suspender el proceso de consulta de forma indefinida.¹²⁴

Un primer obstáculo que ha enfrentado la mayoría de las comunidades ha sido el de someterse a procesos de consulta cuando los permisos de los proyectos ya han sido autorizados por el gobierno, incluso en algunos casos cuando los proyectos ya están en operación.

121. Una sentencia fallida. El incumplimiento del Gobierno mexicano de la resolución de la SCJN en el marco de la consulta a la Tribu Yaqui, Informe de la Misión de observación de la consulta a la Tribu Yaqui, pp. 10-11, disponible en https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2015/02/informe_yaquisweb.pdf SCJN, Resolución. Amparo en revisión. 631/2012.

122. SCJN, Aclaración de resolución 631/12, de 7 de agosto de 2013 inciso a).

123. Misión de Observación de la consulta a la Tribu Yaqui, p. 11.

124. Ibidem, p. 8. La decisión fue tomada por las autoridades tradicionales de los pueblos de Vícam, Cócorit, Belem, Bácum y Pótam.

Respecto de la consulta que se está desarrollando en la región de los Valles Centrales,¹²⁵ donde se asientan diversas comunidades indígenas zapotecas, la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos emitió un decreto de veda en el año 1967,¹²⁶ argumentando que era necesario evitar la extracción de agua subterránea de manera desordenada, sin que mediara ningún tipo de consulta entre la emisión de dicho decreto y las comunidades zapotecas. Entre 2007 y 2008, las comunidades de los Valles Centrales solicitaron a la Conagua la modificación del referido decreto, tomando en consideración la propuesta hecha por los pueblos indígenas. No hubo respuesta a esta petición, por lo que se procedió a iniciar los recursos jurídicos correspondientes, que culminaron en abril de 2013 con una sentencia favorable que ordenó la realización de la consulta indígena,¹²⁷ seis años después de haberlo solicitado mediante escrito y más de 50 años después de implementado el decreto.

En el caso del proyecto turístico que afectó a las comunidades rarámuris, el Fideicomiso Barrancas del Cobre se constituyó en 1996 por el Decreto 409/96 i.P.O63, mismo que estableció la creación de un Consejo Consultivo regional en un plazo de 30 días, a efecto de llegar a acuerdos y establecer los mecanismos de consulta para la población rarámuri. Sin embargo, el Consejo no se concretó ni se realizó la consulta¹²⁸ en el término establecido. De esta forma, cuando las obras de infraestructura comenzaron y afectaron el territorio de los rarámuris, las comunidades iniciaron diversos recursos jurídicos en defensa de su derecho al territorio y a la consulta. Finalmente, la SCJN emitió la sentencia 781/2011 a favor de la comunidad, por la falta de constitución del Consejo Consultivo Regional. Como resultado, se inició un proceso de consulta en no-

viembre de 2015, aunque para esa fecha ya habían iniciado las obras programadas por el fideicomiso violando el carácter previo del derecho.

PERMISOS AUTORIZADOS ANTES Y DURANTE DE LA CONSULTA

La consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán sobre el proyecto Eólica del Sur arrancó el 20 de octubre de 2014, con el despliegado de inicio del proceso, emitido por la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca y la Secretaría de Energía (Sener); en julio de 2015 la consulta había concluido con el cierre de la etapa consultiva.¹²⁹ Sin embargo, el 20 de junio de 2014 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (DGIRA) ya había autorizado el permiso de impacto ambiental del proyecto.¹³⁰ Ya en plena fase de consulta, el 15 de enero de 2015, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) otorgó el permiso a la empresa para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento.¹³¹ Mientras que para el 23 de febrero y 9 de abril de 2015, la Delegación Federal en el Estado de Oaxaca de la Semarnat autorizó los permisos para el cambio de uso de suelo en terrenos forestales a la empresa Eólicas del Sur.¹³²

James Anaya, Ex Relator de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su visita como observador del proceso, cuestionó la falta del carácter previo en este proceso. Al respecto señaló:

Considerando las condiciones en las que se lleva a cabo la consulta en el presente caso, es cuestionable si ésta puede ser caracterizada como verdaderamente previa. El proyecto parecería ser la reubicación del

125. Véase Colectivo Oaxaqueño en defensa de los territorios, Informe de la observación de la consulta en los Valles Centrales de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, 2016.

126. Diario Oficial de la Federación, Decreto que establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de Oaxaca, cuya extensión y límites geopolíticos comprenden los ex distritos de Etna, Centro, Tlaxolula, Zimatlán y Ocotlán, Oaxaca, 25 de noviembre de 1967, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4769101&fecha=25/09/1967&cod_diario=205382

127. Véase Colectivo Oaxaqueño en defensa de los territorios, Informe de la observación de la consulta en los Valles Centrales de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, 2016.

128. Consultoría Técnica Comunitaria A.C., Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara, México, 2016.

129. Sener, "Desplegados consulta Juchitán" (en el momento de consulta el documento no se abría, aunque consta la fecha), <http://www.gob.mx/sener/articulos/desplegados-y-convocatorias>

Su título completo es "Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes".

130. Oficio SGPA/DGIRA/DG/05364.

131. Permiso número E/1264/AUT/2015.

132. Oficios SEMARNAT-SGPA-AR-0362-2015 y SEMARNAT-SGPA-AR-0722-2015 por una superficie de 14.8057 hectáreas y por una superficie de 9.4992 hectáreas, respectivamente.

133. Observaciones del profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza, párr. 7 <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/01/juchitan-observaciones-anaya.pdf>

proyecto eólico Mareña Renovables, un proyecto fallido cerca de la comunidad de San Dionisio del Mar, entre otras razones, por la oposición de la población indígena de dicha comunidad y la falta de una consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas afectadas. Parecería pues que en la consulta a los habitantes de Juchitán de Zaragoza, éstos solo podrán decidir si se acepta o rechaza el proyecto en los términos propuestos.¹³³

El incumplimiento del carácter “previo” de la consulta fue una de las principales violaciones que denunciaron más de mil integrantes del pueblo Binnizá en la demanda de amparo que interpusieron ante el Juzgado Séptimo de Distrito, con sede en Salina Cruz, Oaxaca, en septiembre de 2015, y que en su momento derivó en la suspensión definitiva del parque eólico.¹³⁴ Actualmente, la SCJN estudia la atracción del caso.¹³⁵

Este mismo patrón se presentó en el caso de los pueblos nahuas y totonacos de los municipios de San Felipe Tepatlán, Ahuacatlán y Tlapacoya en la Sierra Norte de Puebla, afectados por el proyecto hidroeléctrico, Puebla 1, promovido por la empresa Deselec-Comexhidro. Para el momento en que la Sener pretendió impulsar un proceso de consulta en marzo de 2015,¹³⁶ los permisos de impacto ambiental y generación de energía eléctrica ya habían sido otorgados desde 2011 y 2013, respectivamente, por las dependencias encargadas.¹³⁷ Esta situación dio lugar a una demanda de amparo contra dicho proyecto, presentada por representantes del pueblo totonaco y a una posterior suspensión judicial del mismo.¹³⁸

Otro ejemplo de otorgamiento de permisos antes de la consulta es el de la comunidad rarámuri, ubicada en el municipio de Bocoyna, Chihuahua, respecto de la consulta que inició en noviembre de 2014 y terminó el 21 de febrero de 2015, frente a la construcción del gasoducto El Encino-Topolabampo. El 22 de mayo de 2012, la CFE publicó en el *Diario Oficial de la Federación*¹³⁹ la licitación pública para la construcción del gasoducto, la cual fue concedida a la empresa Transportadora de Gas Natural del Noroeste S. de R.L. de C.V. (TGNN). El 3 de julio de 2014, la Comisión Reguladora de Energía otorgó el permiso a TGNN para la construcción y operación de la obra número G/337/TRA/2014¹⁴⁰, violando con ello el carácter previo de la consulta.

De igual manera sucedió en la consulta sobre el proyecto de energía solar Ticul A y Ticul B con la comunidad maya yucateca de San José Tibcéh, encabezada por la Sener. En este caso, la primera asamblea informativa de la etapa de acuerdos previos se convocó el 23 de abril de 2017, sin embargo, previamente se había adjudicado un contrato de largo plazo para operar un parque solar de 1 227 200 paneles, por medio subasta eléctrica de 31 de marzo de 2016. Así también, se habían otorgado los permisos de construcción por parte del ayuntamiento de Muna y las autorizaciones de impacto social y ambiental otorgadas por Sener y Semarnat, respectivamente.¹⁴¹

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, señaló este patrón con claridad en el Informe de su reciente visita a México: “En muchas ocasiones, las consultas son una simple formalidad para proyectos que ya han comenzado a implementarse”.¹⁴²

134. Comunicado de prensa: <http://fundar.org.mx/megaproyecto-eolica-del-sur-detenido-por-orden-judicial/>

Nota de prensa: <http://cortamortaja.com.mx/el-istmo/828-suspension-definitiva-de-parque-eolico-eolica-del-sur-juez-septimo-de-districto-comunicado>

135. Nota de prensa: <https://meganoticias.mx/salina-cruz/noticias-salina-cruz/6482-atrae-la-suprema-corte-de-justicia-de-la-nacion-el-juicio-de-amparo-en-contra-del-parque-eolico-bi-nisa-de-juchitan.html>

136. En la información pública que aparece en el sitio de la Sener no se registra la convocatoria a la consulta. Las primeras sesiones que publican son del 19 de marzo de 2015 en comunidades del municipio de San Felipe Tepatlán <http://www.gob.mx/sener/articulos/consulta-a-comunidades-nahuas-y-totonacas-sobre-proyecto-hidroelectrico-puebla>

137. Comisión Reguladora de Energía E/1067/AUT/2013 de 1 de noviembre de 2013; DGIRA S.G.PA/D.G.I.R.A/D.G./9364 de 9 de diciembre de 2011.

138. Boletín de prensa sobre el Proyecto Puebla 1, suscrito por el Consejo Tiyat Tlali, Fundar. Centro de Análisis e Investigación y el Movimiento de Afectado por las Represas, MAPDER, 12 de julio de 2016, <http://fundar.org.mx/boletin-por-hidro/>

139. Diario Oficial de la Federación, licitación pública internacional abierta número LPI-003/2012, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5251394&fecha=22/05/2012

140. Diario Oficial de la Federación, Aviso por el que se comunica el otorgamiento del Permiso de transporte de gas natural G/337/TRA/2014 a la empresa Transportadora de Gas Natural del Noroeste, 15 de octubre de 2014, S. de R.L. de C.V., disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5364121&fecha=15/10/2014

141. Queja presentada ante la CNDH por un grupo de campesinos, ejidatarios e integrantes de la comunidad Maya, de 15 de mayo de 2018

142. Visita a México, 24 de enero de 2017, Informe de cierre de misión, p. 11 http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf

VIOLACIÓN DEL CARÁCTER PREVIO DE LA CONSULTA POR INEJECUCIÓN DE SUSPENSIONES JUDICIALES EN EL MARCO DE LA CONSULTA

Otra forma de vulneración al carácter “previo” se ha materializado mediante la inejecución de órdenes judiciales de suspensión de proyectos de inversión durante los procesos de consulta. Así ha sucedido con la suspensión decretada por la SCJN, en noviembre de 2015,¹⁴³ con relación al permiso otorgado por la Sagarpa a la empresa Monsanto para la siembra comercial de soya modificada genéticamente en territorios mayas de Campeche.¹⁴⁴ Durante los meses transcurridos en la consulta, los representantes mayas de más de treinta comunidades del municipio de Hopelchén denunciaron sistemáticamente la siembra ilegal por parte de las empresas y ante las dependencias responsables de la consulta y la falta de vigilancia y cumplimiento de la suspensión judicial,¹⁴⁵ sin embargo, las autoridades a cargo del proceso no han tomado medidas efectivas contra los actores responsables.¹⁴⁶

En cuanto a la construcción del aeropuerto en la comunidad rarámuri de Bosques de San Elías Repechique, las obras comenzaron en 2011, sin que mediara consulta con la población rarámuri. Fue así que el 2 de abril de 2014 la comunidad interpuso el amparo 422/2014, argumentando la falta de consulta relacionada con la planeación, elaboración, aprobación y ejecución del aeropuerto. El 3 de abril de 2014, el Juez Octavo de Distrito ordenó la suspensión de la obra y el 27 de noviembre de 2014 se emitió sentencia a favor de la comunidad. Sin embargo, la comunidad elevó ante el Tribunal diversos reclamos porque a pesar del fallo a su favor, en las pistas del aeropuerto seguían aterrizando y despegando aviones. Asimismo, la implementación de la consulta con la comunidad sucedió hasta marzo de 2015. Lo anterior es un ejemplo claro del patrón de violación al carácter previo por inejecución de fallos judiciales ya emitidos que ordenan la suspensión de los proyectos.

Además de los casos referidos, con base en un monitoreo de notas de prensa, sobre las consultas que informó el Estado mexicano al Comité DESC de la ONU, relacionadas con megaproyectos, también se recogen evidencias de vulneración al carácter previo en los siguientes casos: Gasoducto Sonora.¹⁴⁷ (segmento Guaymas-El Oro), en Sonora; Presa “La Maroma”,¹⁴⁸ en Jalisco, Durango y Nayarit, y proyecto de Algodón Genéticamente Modificado¹⁴⁹ en Chihuahua.

En conclusión, los supuestos descritos evidencian un patrón que agravia el carácter previo y la buena fe de las consultas en México, pues al producirse este tipo de prácticas los procesos de consulta violan el derecho internacional de los derechos humanos, afectan la credibilidad en los procesos por parte de las comunidades, se afecta la autonomía y credibilidad de las instancias judiciales y se vicia la posibilidad de construir un diálogo sincero entre éstas y el gobierno.

143 SCJN, Resolución sobre el Amparo en Revisión 499/15, de 4 de noviembre de 2015.

144. Son los territorios ubicados en los municipios de Champotón, Helcehackán, Hopelchén, Tenabo, Calkini, Escárcega, Carmen y Palizada, del estado de Campeche. Cfr. SCJN, Amparo en Revisión 499/15, p. 74.

145. Las dependencias responsables de la consulta, según establece la resolución de la SCJN 499/15, p. 76, son la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Comisión Intersectorial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem). En relación con la vigilancia y supervisión de la siembra de soya transgénica la responsabilidad recae ante el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) y también ante la delegación estatal de la Procuraduría General de la República (PGR), por medio de la Fiscalía Especializada en Delitos Ambientales.

146. Misión de observación de la consulta maya, Quinto reporte, <http://consultaindigenamaya.org/quinto-reporte-15-25-octubre/>. Notas de prensa: <https://lajornadamaya.mx/2017-05-09/Pueblos-mayas-no-se-levantaran-de-mesa-de-dialogo> <https://lajornadamaya.mx/2017-05-07/Sin-atender-denuncia-por-siembra-de-soya-transgenica>

5.1.2. LA VIOLACIÓN AL CARÁCTER LIBRE DE LA CONSULTA Y EL CONSENTIMIENTO.

CONSULTAS EN CONTEXTOS DE CRIMINALIZACIÓN

Un principio fundamental que debe respetar todo proceso de consulta es que se desarrolle libre de cualquier acto de coacción, descalificación, hostigamiento y violencia hacia los pueblos consultados. Sin embargo, los casos analizados nos muestran un contexto de violaciones graves contra defensores y defensoras del territorio que mantienen posturas críticas frente a los megaproyectos y al actuar del gobierno y las empresas.

El caso de la tribu yaqui es paradigmático en este sentido. Mientras transitaba la consulta, el gobierno de Sonora, promotor del Acueducto Independencia, hizo un uso indebido de su poder punitivo. Por medio de la Procuraduría estatal libró órdenes de aprehensión, fabricó delitos y realizó detenciones arbitrarias en contra de representantes y voceros yaquis que tenían una participación protagónica en la consulta. Dos de ellos, Mario Luna y Fernando Jiménez sufrieron penas de cárcel, durante 2014 y 2015, mientras que Tomás Rojo tuvo que exiliarse de su propio territorio para evitar ser detenido.¹⁵⁰

Estos hechos fueron denunciados por organizaciones internacionales como Amnistía Internacional, Artículo 19, Front Line Defenders y la Red-DESC, a través de diversos comunicados al Estado mexicano, en los que manifestaron su preocupación por la criminalización de los

Un principio fundamental que debe respetar todo proceso de consulta es que se desarrolle libre de cualquier acto de coacción, descalificación, hostigamiento y violencia hacia los pueblos consultados. Sin embargo, los casos analizados nos muestran un contexto de violaciones graves contra defensores y defensoras del territorio que mantienen posturas críticas frente a los megaproyectos y al actuar del gobierno y las empresas.

147. Uniradio Noticias, "Incumplió Sener con consulta en Loma de Bácum: CNI, 21 Junio 2017", disponible en <http://www.uniobregon.com/noticias/cdobre-gon/483373/incumplio-sener-con-consulta-en-loma-de-bacum-cni.html>

148. La Jornada en línea, Desconocen consejos Náyeri y Wixárika consulta del CDI sobre presa Las Cruces, 18 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/18/sociedad/043n2soc>

149. Info Rural, "Buscan anuencia de pueblos indígenas para sembrar algodón transgénico", 6 de marzo de 2017, disponible en <http://www.inforural.com.mx/buscan-enuencia-pueblos-indigenas-sembrar-algodon-transgenico/>

150. Para una explicación detallada de estos hechos, véase "Una sentencia fallida...", Informe de la Misión de observación de la consulta a la Tribu Yaqui, ob.cit., apartado 2.3, Violación a la consulta libre, pp. 16-23.

defensores yaquis, como un intento de obstaculizar su proceso de defensa del territorio vía la consulta previa, libre e informada.¹⁵¹

Asimismo, se documentaron formas de agresiones y atentados contra integrantes de la tribu yaqui, como el ataque a vehículos, a familias y el allanamiento a viviendas. Estas agresiones dieron lugar a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictara medidas cautelares en 2015 a favor de varios de los integrantes de la tribu yaqui.¹⁵² Sin embargo, la autoridad responsable del proceso (Semarnat) y la garante (Segob) no tomaron medidas efectivas para evitar este tipo de situaciones y sancionar a los perpetradores.

En otros procesos de consulta también se presentaron situaciones de esta naturaleza en contra integrantes de comunidades y organizaciones. Durante la consulta a la comunidad zapoteca en Juchitán se documentó la presencia de grupos de arrendatarios, constructores y caciques locales que insultaron y amenazaron a las organizaciones indígenas que tenían una postura crítica frente al proyecto Eólica del Sur. La mayoría de las amenazas se dirigían a la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco (APPJ) y a la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIITDTT). Así también, hubo información acerca de llamadas telefónicas y mensajes de texto a integrantes de estas organizaciones con el objetivo de presionarlos a desistir de su participación o para amenazarlos, así como acciones de vigilancia e intimidación en sus domicilios. Además, ocurrieron actos violentos, como el cierre de las instalaciones de la consulta y espacios públicos, que afectaron a los participantes, incluyendo organizaciones civiles y organismos internacionales. A lo largo del proceso se registraron más de 30 incidentes

de seguridad. Las autoridades responsables y garantes del proceso (Sener, Secretaría de Gobierno de Oaxaca, Ayuntamiento Municipal de Juchitán y Segob) no tomaron medidas efectivas frente a este panorama, lo que terminó por afectar gravemente el proceso.¹⁵³

Con posterioridad a la consulta, diversas organizaciones emprendieron acciones legales contra el Proyecto Eólica del Sur y el proceso de consulta, entre ellas una promoción por más de 1000 integrantes del pueblo zapoteco de Juchitán, que logró obtener en su momento una suspensión judicial del Proyecto Eólica del Sur. Sin embargo, ello generó un incremento de la represión y la descalificación pública de las caras más visibles del movimiento, como la defensora zapoteca Bettina Cruz,¹⁵⁴ quien anteriormente ya había sido demandada penalmente por su actividad en defensa del territorio de sus comunidades.¹⁵⁵

Por otra parte, en la consulta al pueblo maya durante la etapa de acuerdos previos, grupos de agricultores que están a favor de la siembra de soya transgénica se presentaron en las reuniones sin ser parte de los sujetos consultados, lo cual generó tensión con las comunidades. De igual manera, se registró la presencia de grupos de una de las comunidades que también apoya este tipo de cultivo, cuyo vocero se ha dedicado a insultar y amenazar a la mayoría de representantes comunitarios del municipio de Hopelchén y a sus asesores en todas las sesiones. Este contexto de amedrentamiento y presión ha incrementado la tensión y ha obligado a recurrir a la intervención de la fuerza pública en las inmediaciones de las reuniones de consulta. No obstante, la medida no ha evitado que siga repitiéndose este comportamiento sin que las autoridades responsables y garantes (CIBIOGEM, CDI, CNDH) hayan podido generar condiciones más efectivas para asegurar un diálogo libre de coacción.¹⁵⁶

151. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/034/2014/en/3b0f9561-9a5c-46aa-a717-e4fd87f770be/amr410342014es.html> <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/036/2014/en/ae2dc756-b0ad-4f51-a021-a3503c520a2f/amr410362014es.html> <http://www.frontlinedefenders.org/es/node/27374> <http://www.frontlinedefenders.org/node/2719542> http://www.escr-net.org/sites/default/files/064a47ecd19328f00ba8fb81adbe7192/AU_Red-DESC.9.10.15.pdf Front Line Defenders, Carta al presidente Enrique Peña Nieto, objeto: "Detención del segundo defensor de derechos humanos de la Tribu Yaqui", 25 de septiembre de 2014.

152. MC 452-13 - Lauro Baumea Mora y otros miembros del Tribu Yaqui, México; <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap2C-medidas-ES.pdf>

153. Cfr. Grupo de observación de sociedad civil de la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán, integrado por las organizaciones Código DH. Oaxaca, Prodesc y Poder. Reportes Segundo y Tercero. <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/documentos-2/observaciones-grupos-acreditados/>

154. Edmundo del Pozo, "Suspensión judicial contra Eólica del Sur desata ola de intimidación", Sin Embargo, 22 de febrero de 2016, <http://www.sinembargo.mx/22-02-2016/3046526/> Boletín de Prensa, "Denuncian persecución contra defensoras y defensores ambientales por proyecto eólico en Juchitán", 24 de febrero de 2016, <http://fundar.org.mx/denuncian-persecucion-contra-defensoras-y-defensores-ambientales-por-proyecto-eolico-en-juchitan/?ID=>

155. Red Nacional de Defensores de Derechos Humanos, "OSC piden absolución de la defensora indígena Binnizá, Bettina Cruz", Comunicado de Prensa, 29 de septiembre de 2014, <https://bidunu.wordpress.com/2014/09/29/red-nacional-de-defensoras-de-derechos-humanos-en-mexico/>

156. Cfr. Misión de observación de la consulta al pueblo maya. Tercer y Cuarto Reporte, julio-agosto 2016, <http://consultaindigenamaya.org/reportes/>

157. Ficha Informativa sobre la consulta de la Ronda 2.2 en el área zoque del Norte de Chiapas, Centro de Cultura y Lengua Zoque, 24 de mayo de 2017 / Fortino

En el contexto de la consulta al pueblo zoque en el norte de Chiapas, sobre las licitaciones de la ronda 2.2 de la Reforma Energética, el 21 de febrero de 2017, la Procuraduría de Justicia de Chiapas detuvo a Silvia Juárez Juárez, presidenta de la asociación de padres de familia de Tecpatán, acusándola de secuestro. Se le vincula a la retención del presidente municipal Armando Pastrana Jiménez, el 13 de febrero de 2017. Además, existen 32 órdenes de aprehensión contra campesinos por los mismos hechos. En la madrugada del 28 de marzo, la lideresa fue liberada bajo caución ante el desistimiento de la acción penal sobre dos de tres delitos señalados (motín y secuestro), pero ha quedado pendiente el de daños. En este caso, el gobierno vuelve a recurrir a la criminalización de la protesta y al encarcelamiento de defensores/as indígenas que sobresalen por su liderazgo en la defensa del territorio y de las comunidades.¹⁵⁷

También se han manifestado incidentes de criminalización contra defensores del pueblo totonaco y sus organizaciones acompañantes en la Sierra Norte de Puebla, derivada de las denuncias públicas y legales contra la simulación de consulta del Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1.¹⁵⁸

En la consulta a la comunidad maya yucateca de San José Tibceh sobre el proyecto Ticul A y Ticul B, de igual manera se han presentado enfrentamientos violentos amenazas y descalificaciones contra grupos e integrantes de las comunidades que se oponen al proyecto.¹⁵⁹

Por otra parte, en algunas de las consultas que el gobierno mexicano reportó ante el Comité DESC se detectaron diversos actos de violencia, entre ellos, en el Gasoducto en Sonora¹⁶⁰ (segmento Guaymas - El Oro); presa “La Maroma” en Jalisco, Durango y Nayarit,¹⁶¹ y el Gasoducto Tuxpan - Tula, Hidalgo, Puebla y Veracruz.¹⁶²

Los hechos documentados evidencian un patrón de violaciones graves a la consulta libre, que se dan en el contexto de la crisis de derechos humanos por la que atraviesa México, afectando de forma especial a defensores y defensoras del territorio. Como concluyó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su visita a México, realizada en 2015:

La violencia en el contexto de megaproyectos ha resultado en asesinatos, ejecuciones, hostigamiento y amenazas en contra de personas indígenas en muchos estados del país [...] Cuando se trata de violencia en territorios o comunidades indígenas donde se ubican grandes proyectos, el común denominador es el otorgamiento de permisos o concesiones sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado, lo que suele desencadenar conflictos sociales y a la postre generar violencia, e incluso cobrar vidas.¹⁶³

En esta misma línea, en su visita oficial el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, expresó:

Los defensores de derechos humanos de comunidades indígenas están entre los grupos de mayor riesgo de los defensores que trabajan sobre los derechos económicos, sociales y culturales. La situación de los derechos humanos indígenas es extremadamente preocupante y aquellos que defienden los derechos de estas comunidades enfrentan mayores riesgos. [...] En todos los estados que visité, me ha consternado el número de conflictos existentes que son consecuencias directas de la falta o mal uso de

Domínguez, “¿Qué parte del no no le quedó clara?”, La Jornada, 15 de julio de 2017, (historiador y antropólogo, Centro de Lengua y Cultura Zoque A.C.) <http://www.jornada.unam.mx/2017/07/15/opinion/014a2pol>

158. Consejo de Comunidades Tutunaku en Defensa del río Ajajalpan, Comunidades Tutunaku rechazan simulación de consulta impuesta por el Gobierno mexicano, 1 de julio de 2015, <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/?ID=/IMDEC>, “Alertamos clima de hostigamiento generado por la empresa Comexhidro en la Sierra Norte de Puebla por el Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1”, 29 de junio de 2015, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/PronunciamentSierraNortedePueblaIMDEC.pdf>

159. Queja ante la CNDH presentada por integrantes de las comunidades de 15 de mayo de 2018. Ficha de documentación de incidentes de violencia elaborada por una de las organizaciones maya que participa en el proceso, de julio de y septiembre de 2018.

160. Desinformémonos, “Muerte, enfrentamientos y despojo por el Gasoducto Sonora en territorio yaqui”, 22 de octubre de 2016, disponible en <https://desinformemos.org/muerte-enfrentamientos-y-despojo-por-el-gasoducto-sonora-en-territorio-yaqui/>

161. La Jornada en línea, “Desconocen consejos Nayeri y Wixárika consulta del CDI sobre presa Las Cruces”, 18 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/18/sociedad/043n2soc>

162. Lado Be, “Gasoducto Tuxpan-Tula: comunidades otomíes denuncian que afectará la biodiversidad en la sierra de Puebla”, 23 de marzo de 2017, disponible en <https://ladobe.com.mx/2017/03/gasoducto-tuxpan-tula-comunidades-otomies-denuncian-afectara-la-biodiversidad-la-sierra-puebla/>

163. CIDH, “Situación de los Derechos Humanos en México, Informe en el marco de su visita en loco a México”, diciembre de 2015, párr. 254, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>

los procesos de consulta con las comunidades indígenas. [...] Aliento fuertemente a las autoridades mexicanas a garantizar el consentimiento informado, libre y previo de comunidades indígenas como se establece en la convención ILO 169.¹⁶⁴

Por su parte, la relatora especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, en el Informe de su visita a México, señaló:

Situaciones de amenazas, hostigamiento y criminalización de miembros de pueblos indígenas durante los procesos de consulta menoscaban el carácter “libre” de las mismas.¹⁶⁵

5.1.3. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE BUENA FE

Un requisito esencial para desarrollar una consulta adecuada es la necesidad de construir espacios de confianza y diálogo sincero con los pueblos y comunidades. En muchas ocasiones, este propósito se vuelve un serio desafío para los gobiernos porque los procesos de consulta tienen lugar en contextos de discriminación histórica hacia las comunidades o se implementan habiéndose ocasionado daños en los territorios por proyectos anteriores que no fueron precedidos de consultas. Estas circunstancias pre-existentes han generado profunda desconfianza en las comunidades, por lo que los procesos inician con un sesgo que cuesta trabajo recomponer.

Si a esto se suma que en el marco de las consultas realizadas en el país se dan negociaciones paralelas con otros grupos, se incumplen los acuerdos, se imponen los tiempos y se mantienen proyectos en operación, la buena fe queda totalmente transgredida.

NEGOCIACIONES PARALELAS

Una situación que evidenció la falta de buena fe en la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán fue la existencia de espacios paralelos de decisión sobre temas relacionados con el objeto de la consulta. Al respecto, el ex relator James Anaya expresó:

[...] el proceso de consulta iniciado en este caso podría parecer superfluo al existir un proceso de negociación político paralelo en el que el pueblo zapoteco (o al menos ciertos grupos de la comunidad) parece(n) estar bien representados, particularmente frente a las autoridades municipales. Es decir, los distintos órdenes de gobierno y sus principales fuerzas políticas mantienen

164. Informe de cierre de misión, enero 2017, ob. cit.

165. Informe de la relatora sobre Pueblos Indígenas sobre su visita a México A/HRC/39/17/Add.2, párr. 36, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/192/97/PDF/G1819297.pdf?OpenElement>

166. Observaciones del profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza, ob. cit., párrs. 3 y 4.

un proceso de negociación sobre el proyecto por separado, el cual, de no transparentarse podría deslegitimar y derivar en cuestionamientos sobre la efectividad del proceso de consulta centrado en las asambleas de amplia participación [...] al existir dos procesos paralelos en este caso, uno en el que se negocian aspectos del proyecto por medio de actores políticos, incluyendo posibles beneficios a la comunidad, y otro en el que se consulta a la comunidad mediante asambleas públicas, parecería que las asambleas no contribuyen a la participación activa de la comunidad zapoteca en la toma de decisiones. Lo anterior puede generar una percepción de que las asambleas son una coreografía sin importancia real en la toma de decisiones o, en el mejor de los casos, una válvula de escape de tensiones sociales en lugar de un verdadero proceso dialéctico donde se discuten posibles escenarios, visiones, problemas y alternativas.¹⁶⁶

INCUMPLIMIENTO DE ACUERDOS

Otro fenómeno recurrente ha sido la falta de cumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades responsables. En la consulta a las comunidades mayas, en la reunión del 30 de junio de 2016, se había definido con representantes de 31 comunidades de Hopelchén tener una siguiente sesión de la etapa de acuerdos previos para el 15 de octubre. Para entonces, el objetivo sería presentar comentarios al plan de trabajo de consulta entregado por las dependencias consultantes. Sin embargo, los días 9 y 10 de julio, dos de los funcionarios a cargo del proceso de la CIBIOGEM y la CDI fueron por su cuenta y sin informar previamente al resto de las comunidades a visitar a los comisarios ejidales de Dzibalchén, San Francisco Suctuc e Xcupil, con el fin de ofrecerles una fecha anticipada para adelantar la consulta a la fase informativa, pasando por alto el acuerdo mayoritario de continuar la etapa de acuerdos previos el 1 de octubre.¹⁶⁷

Otra situación similar se presentó al haberse acordado con las comunidades mayas una sesión especial con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad

Un requisito esencial para desarrollar una consulta adecuada es la necesidad de construir espacios de confianza y diálogo sincero con los pueblos y comunidades. En muchas ocasiones, este propósito se vuelve un serio desafío para los gobiernos porque los procesos de consulta tienen lugar en contextos de discriminación histórica hacia las comunidades o se implementan habiéndose ocasionado daños en los territorios por proyectos anteriores que no fueron precedidos de consultas.

167. Este incidente se informó oportunamente por la Misión de Observación de la Consulta Maya, a través de una carta dirigida a la CIBIOGEM, la CDI y la CNDH, a fin de que se respetara el acuerdo y se corrigiese de forma pronta el actuar de la autoridad responsable, sin embargo, no se tuvo respuesta alguna. Véase Boletín de Prensa de la Misión <http://consultaindigenamayana.org/boletin-carta-observaciones-cdi-cibiogem/>

Otro comportamiento que ha atentado contra la buena fe de las consultas ha sido el ofrecimiento que hacen los gobiernos interesados en la concesión de proyectos de inversión de apoyos y obras a las comunidades durante el proceso. En otras ocasiones, más que entregar se ha coaccionado a los pueblos consultados con el retiro de programas gubernamentales. En ambos casos, el objetivo es condicionar su voluntad, lo que no solo impide el ejercicio de una consulta de buena fe sino también libre.

Agroalimentaria (SENASICA) para atender lo relacionado con las denuncias sobre siembra ilegal de soya transgénica. El 13 de mayo de 2017, día previsto para el encuentro, esta dependencia simplemente no se presentó, incumpliendo el acuerdo con las comunidades.¹⁶⁸

Tales acciones evidencian el intento del gobierno por acelerar la consulta para aprobar los proyectos, así como una falta de respeto a los tiempos de las comunidades. Este patrón también quedó manifiesto en la consulta a la tribu yaqui, cuando la Semarnat intentó presentar a la comunidad un mecanismo de consulta que establecía plazos fijos para cada etapa; incluso a realizarse en un solo día, como la de Acuerdos Previos y la de Reunión de Consulta.¹⁶⁹ Esto causó tal malestar a la tribu que fue rechazado rotundamente provocando la entrega de un nuevo protocolo en el que los plazos quedaron indefinidos.¹⁷⁰

Así también, en la consulta de la comunidad zapoteca de Juchitán, la Sener y el gobierno municipal de Juchitán desde un inicio buscaron por todos los medios acelerar los tiempos.¹⁷¹ Esto quedó de manifiesto en el cierre de la etapa informativa y la deliberativa, donde quedaron por presentarse estudios relevantes como el Informe del Grupo Asesor sobre los impactos ambientales y culturales del Proyecto Eólica del Sur.¹⁷² En definitiva, los cierres de las fases fueron “abruptos, violentos, poco claros y tendenciosos”, inclinando por completo “la balanza en favor de los intereses comerciales y económicos de algunos actores, entre ellos Energía Eólica del Sur”.¹⁷³ Incidentes como éstos también se han denunciado en otra de las consultas conducidas por la Sener con la comunidad maya yucateca de San José Tibceh sobre el proyecto de energía solar Ticul A y Ticul B, de la empresa Vega Solar.¹⁷⁴

Para el caso de la consulta realizada en los Valles Centrales de Oaxaca se identificó que las autoridades gubernamen-

168. Notas de prensa relacionadas: <https://lajornadamaya.mx/2017-05-25/Autoridades-garantes-de-consulta-no-logran-acuerdos>; <http://www.proceso.com.mx/488282/monsanto-continua-siembra-transgenicos-en-campeche-pese-a-orden-la-corte-ong>; <https://www.sinembargo.mx/26-05-2017/3225856>

169. Semarnat, Protocolo para la Consulta a la Tribu Yaqui sobre la Operación del “Acueducto Independencia” del Municipio de Soyapa, Sonora, Artículo 8.

170. Misión de Observación de la Consulta a la Tribu Yaqui, Informe Preliminar sobre la Consulta a la Tribu Yaqui. A un año de la Sentencia de la SCJN, mayo de 2014, pp. 7, 8, <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2014/05/informe-preliminar-del-proceso-de-consulta-a-la-tribu-yaqui.pdf>

171. APIITDTT, Boletín de prensa, <http://fundar.org.mx/gobierno-mexicano-vulnera-el-derecho-a-la-consulta-de-la-comunidad-zapoteca-de-juchitan/?ID=>

172. Véase, por ejemplo, los reclamos del grupo asesor sobre el adelanto de las fases y la no presentación del estudio. <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/07/informe-del-grupo-asesor.pdf>

173. Centro de Derechos Humanos, Tepeyac, Poder, Cuarto Reporte de la Misión de Observación sobre el proceso de Consulta Indígena en Juchitán, Oaxaca, p. 5, <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/08/4c2ba-reporte-observacion3b3n-consulta-6julio151.pdf>

tales no acataron los diversos acuerdos establecidos con las comunidades dentro de las dos primeras etapas de la consulta de acuerdos previos e informativa. Por ejemplo, en el caso particular de San Martín Tilcajate se había acordado convocar a la asamblea informativa a las tres de la tarde, sin embargo, la Comisión Nacional de Agua la estableció con dos horas de anticipación en la convocatoria, propiciando así que las personas se dispersaran.¹⁷⁵ Asimismo, las convocatorias a las asambleas no se realizaron con la anticipación debida en varias de las comunidades, a pesar de haberse acordado la temporalidad.¹⁷⁶

Finalmente, dentro del protocolo de consulta se tomaron en cuenta diversas instituciones para formar parte del Órgano Técnico; para integrarlas se consideró su naturaleza y su propósito. El órgano quedó constituido por más de diez instituciones participantes, sin embargo, de estas instituciones las únicas que se incorporaron de forma permanente en el proceso de consulta han sido la Delegación de la Secretaría de Gobernación, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno de Estado, lo que ha sido percibido por las comunidades indígenas como falta de compromiso con el proceso de consulta por parte de las instituciones restantes.¹⁷⁷

Respecto de la consulta realizada a las comunidades rarámuris por la construcción del gasoducto Encino-Topolobampo, en la asamblea del 7 de noviembre de 2014 se acordó el protocolo correspondiente de la consulta, considerando cinco etapas: fase de acuerdos previos, informativa, deliberativa, consultiva y de ejecución y seguimiento.¹⁷⁸ A pesar de lo anterior, en la reunión del 21 de febrero, celebrada en el poblado de Creel, la comunidad Bosques de San Elías Repechique indicó que no habría negociación mientras no se reconociera su derecho histórico al territorio. A tal efecto, solicitó que el gasoducto rodeara el territorio de la comunidad y se respetaran sus

bosques, manantiales y áreas de pastoreo.¹⁷⁹ En consecuencia, las dependencias gubernamentales hablaron con cada una de las autoridades tradicionales de manera individual para buscar la firma del acta de la asamblea, en un claro acto de coerción. El objetivo era finalizar el proceso de consulta a como diese lugar. Así, en una misma acta se concretó la etapa consultiva sin ninguna asamblea correspondiente a la fase deliberativa. Este incidente rompió con lo acordado en el protocolo de consulta e implicó que tampoco se realizaron las asambleas posteriores, correspondientes a la fase de seguimiento de acuerdos.

CONDICIONAMIENTO DE APOYOS Y PROYECTOS

Otro comportamiento que ha atentado contra la buena fe de las consultas ha sido el ofrecimiento que hacen los gobiernos interesados en la concesión de proyectos de inversión de apoyos y obras a las comunidades durante el proceso. En otras ocasiones, más que entregar se ha coaccionado a los pueblos consultados con el retiro de programas gubernamentales. En ambos casos, el objetivo es condicionar su voluntad, lo que no solo impide el ejercicio de una consulta de buena fe sino también libre, sobre todo en aquellas situaciones donde se les intimida con la retirada de ciertos beneficios.

Este patrón se presentó en el contexto de la consulta a la tribu yaqui y su resistencia frente a la imposición del Acueducto Independencia. Entre los hechos documentados por la Misión de Observación estuvo: el retiro de becas estudiantiles en cuatro pueblos, de apoyos económicos que solía entregar el gobierno estatal para las fiestas de semana santa (15 mil pesos por pueblo) y de las despensas en la comunidad de Belem. Por otra parte, algunas de las autoridades tradicionales de la tribu yaqui manifestaron que la Comisión Estatal para el Desarrollo Indígena de Sonora (CEDIS) entregó recursos a personas de las comunidades que se dedicaron a fomentar

174. Queja presentada ante la CNDH por integrantes de la comunidad, de 15 de mayo de 2018.

175. Defensoría de los derechos humanos del pueblo de Oaxaca, Informe preliminar sobre el proceso de consulta a 16 comunidades indígenas zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Ávares, Oaxaca, Observación 1, mayo de 2016, p. 20.

176. Ibidem, Observación 2, pp. 20, 21.

177. Ibidem, Observación 4, pp. 22, 23.

178. Acta de asamblea para la consulta al pueblo rarámuri sobre la construcción y operación del gasoducto Encino-Topolobampo, 7 de noviembre de 2014, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/15277/01_Protocolo_General_de_Consulta_-_Creel_07_11_2014.pdf

179. Consultoría Técnica Comunitaria A.C., Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara, México, 2016.

la división interna, por medio de la descalificación y el desconocimiento de las autoridades yaquis que encabezaban la lucha contra el Acueducto.¹⁸⁰

Al comienzo de la etapa de acuerdos previos de la consulta al pueblo maya, antes de iniciar la sesión del 31 de marzo en el municipio de Hopelchén, existe un registro acerca de un funcionario de la Semarnat que abordó a una de las demandantes del amparo contra la soya transgénica y le señaló que “el daño ya estaba hecho y que solo debía repararse, agregando que se podía llegar a acuerdos para beneficiar a los afectados con obras de infraestructura”.¹⁸¹ Asimismo, en la sesión de Tenabo del 1 de abril, un representante de la CDI le ofreció al comisario ejidal la construcción de una carretera de unos 50 kilómetros.¹⁸²

También en la consulta a comunidades zoques se ha denunciado que los representantes de gobierno, en lugar de informar sobre los impactos al territorio de los proyectos de hidrocarburos, “han tratado de convencer a los zoques mediante el condicionamiento de apoyos sociales y a las promesas de ampliar caminos, construir puentes y dotarlos de drenaje”.¹⁸³

En la consulta a las comunidades totonacas y nahuas sobre el proyecto Puebla 1 fue denunciado públicamente, que el 24 de abril en una reunión con aproximadamente 300 habitantes de la cabecera municipal de San Felipe Tepatlán y de la comunidad de Altica, convocada por el presidente municipal y con la participación de representantes de la Sener, la CDI y de la empresa Deselec-Comexhidro, los pobladores de estas comunidades tuvieron que esperar unas cuatro horas y no se les había informado que a dicha reunión le llamaban consulta. Según manifestaron:

Estos señores llegaron y sin más explicación nos dijeron “pasen a firmar y después a comer” creyendo que por estar cansados y con hambre por la espera, cae-

ríamos en su trampa y firmaríamos como si hubiéramos aceptado el proyecto hidroeléctrico. Después de reclamarles su falta de respeto hacia nosotros el pueblo tututnaku, expresamos nuestro rotundo rechazo al proyecto hidroeléctrico y reclamamos que eso que ellos llaman consulta era un engaño [...].¹⁸⁴

En el mismo sentido se ha denunciado en la consulta del proyecto solar Ticul A y Ticul B, donde se ha dado una fractura grave en la comunidad maya yucateca de San José Tibceh, por la entrega de recursos en especie y en efectivo por parte de la empresa Vega Solar hacia alguno de los ejidatarios con las cuales se sospecha hay promesas de recibir más ganancias con la entrada en operación del proyecto.¹⁸⁵

Todo lo anterior vulnera el principio de buena fe y compromete la construcción de un diálogo genuino y significativo entre el Estado y los pueblos indígenas.

180. Misión de Observación de la Consulta a la Tribu Yaqui, Informe Preliminar..., p. 15. En relación con el retiro de las becas escolares en la nota al pie 42 del citado Informe se refiere que: “La MCO tiene copia de un documento con fecha del 1 de abril firmado por Sergio Ávalos, Oscar Alejandro Núñez Montijo y Luis Manuel Leal Esquera, representantes de CEDIS Jurisdicción Yaqui, encargados de la entrega de las becas estudiantiles donde reconocen que no se entregaron todas las becas, que no es responsabilidad de la CEDIS la entrega o retiro de dicho apoyo económico y que las autoridades que signan dicho acuerdo son las autoridades legítimas de la comunidad”.

181. Misión de Observación de la consulta al pueblo Maya. Primer Reporte, 29 de abril de 2016. En el reporte se menciona que la información fue proporcionada por la demandante y está documentada con fotografías, <http://consultaindigenamaya.org/primer-reporte/>

182. Idem.

5.1.4. LA VIOLACIÓN DEL CARÁCTER INFORMADO DEL DERECHO A LA CONSULTA Y AL CONSENTIMIENTO

Los principales obstáculos que han enfrentado los pueblos en este tema van desde la falta de información accesible y culturalmente adecuada, pasando por demoras en las entregas de información solicitada, la presentación de estudios poco fundamentados y contradictorios, llegando incluso a presentarse de forma tendenciosa y de manera inoportuna.

AUSENCIA DE TRADUCCIÓN CULTURALMENTE ADECUADA

En la experiencia de la consulta yaqui, al inicio de la etapa informativa la Semarnat entregó la tribu un CD con información básica del Acueducto Independencia, en lenguaje altamente técnico. Frente a esta situación, la Tribu Yaqui dirigió una carta a esta propia dependencia donde entre otros temas señalaba:

[...] los miembros de la tribu yaqui no somos peritos en las múltiples materias que abarca la presente consulta, es necesario que toda la información sea explicada de viva voz por técnicos especializados de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental y de la Comisión Nacional del Agua, para que en ese mismo momento se pueda hacer la traducción a la lengua yaqui de forma simultánea y se puedan hacer preguntas sobre temas técnicos que rebasan la comprensión de la gran mayoría de los miembros de la tribu yaqui [...]

Los principales obstáculos que han enfrentado los pueblos van desde la falta de información accesible y culturalmente adecuada, pasando por demoras en las entregas de información solicitada, la presentación de estudios poco fundamentados y contradictorios, llegando incluso a presentarse de forma tendenciosa y de manera inoportuna.

183. Fortino Domínguez, “¿Qué parte del no no les quedó clara?”, artículo citado de La Jornada, 15 de julio de 2017. Estos incidentes también fueron mencionados en entrevista ofrecida a Fundar. Centro de Análisis e Investigación por integrantes del Centro de Cultura y Lengua Zoque, el 28 de junio de 2017.

184. Boletín de Prensa, “Comunidades tutunaku rechazan simulación de consulta impuesta por el Gobierno mexicano, suscrito por el Consejo de Comunidades Tutunaku en Defensa del Río Ajajalpan”, 1 de julio de 2015, <http://fundar.org.mx/comunidades-tutunaku-rechazan-simulacion-de-consulta-impuesta-por-el-gobierno-mexicano/>

185. Queja presentada ante la CNDH por integrantes de la comunidad, de 15 de mayo de 2018.

la consulta informada exige al Órgano Responsable adoptar medidas para asegurar que los miembros de la comunidad Yaqui puedan comprender la información y hacerse comprender.¹⁸⁶

En el proceso de Juchitán, la Sener no cumplió con la entrega de una traducción del proyecto Eólica del Sur en lengua zapoteca, a pesar de ser una de las solicitudes frecuentes que hicieron integrantes de la comunidad zapoteca.¹⁸⁷ Sobre las deficiencias en la presentación de la información culturalmente adecuada también se pronunció el ex relator Anaya:

[...] las presentaciones de información por parte de las autoridades durante las asambleas podrían mejorar y atender el requisito de ser culturalmente adecuadas. A pesar del uso de un talentoso traductor (español-zapoteco), noté que la información fue presentada utilizando palabras muy técnicas, con láminas que eran difícil de ver a la distancia y sin un formato de preguntas y respuestas que fomentara la clarificación de las preocupaciones de los participantes.¹⁸⁸

[...].

En el caso de la consulta al pueblo maya, si bien la CIBIOGEN y la CDI se han hecho acompañar en las sesiones de consulta de un traductor-intérprete, al preguntarle a las comunidades si necesitaban traducción e interpretación, la respuesta ha sido negativa. No obstante, a partir de preguntas que los observadores plantearon a algunos asistentes, éstos explicaron que no comprendieron del todo la información proporcionada. Uno de los representantes comunitarios explicó que muchas personas de las comunidades entienden parcialmente el español y se expresan aún peor en esta lengua, pero han sido estigmatizados siempre por usar su propia lengua. Por otra parte, la carpeta básica de información que CIBIOGEN entregó a las comu-

nidades, aunque fue redactada en maya y español, no reparó en que muchos maya hablantes no leen en su lengua. En ese sentido, debieron haberse realizado talleres con métodos más didácticos e interculturales de manera que prefieren no solicitar el servicio de interpretación o traducción.¹⁸⁹

El mismo patrón se ha evidenciado en otra consulta con comunidades mayas sobre el proyecto solar Ticul A y Ticul B, en la que se ha denunciado que la información no es culturalmente adecuada e inaccesible por ser demasiado técnica y científica para la comunidad de San José Tibceh. De igual manera que la interpretación a cargo del Indemaya no explica correctamente lo que se dice en español.¹⁹⁰

En la consulta que realiza la Sener al pueblo zoque en el estado de Chiapas, se ha denunciado que en ninguna de las asambleas ejidales se han presentado intérpretes y traductores zoques, sobre todo, en el ejido Escobal, Viejo Lindavista y Candelaria, municipio de Ixtacomitán, donde la población es mayoritariamente hablante de la lengua zoque, violentando de manera flagrante el artículo 10 de Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.¹⁹¹

En el caso de la consulta realizada en los Valles Centrales de Oaxaca, durante la etapa informativa, en la asamblea realizada en Antonino Castillo Velasco, en la orden del día propuesto por Conagua, así como en el desarrollo de la asamblea, no se contó con la presencia de traductor o intérprete en la lengua zapoteca, pese a haberse señalado en la etapa de acuerdos previos y de estar establecido este derecho en el Convenio 169 de la OIT, lo que ocasionó que la información rendida en asamblea fuera difusa y poco clara para la población.¹⁹²

Asimismo, mediante acuerdos previos se estableció que la Secretaría de Asuntos Indígenas debía dar la información, por ser instancia especializada. No obstante, fue el perso-

186. Oficio de fecha 31 de octubre de 2013, suscrito por las autoridades tradicionales de la tribu yaqui y dirigido al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental y al Director General de Igualdad y Derechos Humanos de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, ambos de la Semarnat. Tomado de Informe Preliminar sobre la Consulta a la Tribu Yaqui..., ob. cit., p. 10.

187. Centro de Derechos Humanos, Tepeyac, Poder, Cuarto Reporte de la Misión de Observación..., ob. cit., p. 4.

188. Observaciones del profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza, ob. cit., párr.14.

189. Cfr. Misión de Observación de la consulta al pueblo Maya. Segundo Reporte, mayo-junio, 2016. <http://consultaindigenamaya.org/segundo-reporte/>

190. Queja presentada ante la CNDH por integrantes de la comunidad, de 15 de mayo de 2018

192. Informe preliminar sobre el proceso de consulta a 16 comunidades indígenas zapotecas del Valle de Ocotlán de Morelos y Zimatlán de Ávares, Oaxaca, ob. cit., Observación 1, pp.19, 20, 21.

193. Idem.

194. Mediante el citado, Oficio de fecha 31 de octubre de 2013, suscrito por las autoridades tradicionales de la tribu yaqui y dirigido al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental... Entre los puntos solicitados aparecían diversos estudios sobre los impactos del Acueducto en el pueblo yaqui, en temas de producción agrí-

nal del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social quien asumió dicha tarea. La información brindada fue relevante, pero no fue culturalmente adecuada ni de fácil comprensión, por lo que la comunidad solicitó la ampliación de la información. En este sentido se programó una segunda asamblea que no se llevó a cabo.¹⁹³

INFORMACIÓN INSUFICIENTE, RETARDOS EN LAS ENTREGAS Y FALTA DE ACCESIBILIDAD

Otro fenómeno recurrente es la presentación de información incompleta por parte de las autoridades y los retrasos en las entregas, que afectan la credibilidad y continuidad de estos procesos. En el caso de la tribu yaqui, la Semarnat presentó un CD que contenía solamente la manifestación de impacto ambiental del Acueducto Independencia –la cual había quedado ya insubsistente con la resolución de la SCJN–, una lista de procedimientos administrativos realizados por la PROFEPA y resúmenes estadísticos de las cuencas del Río Yaqui y el Río Sonora. Ante la poca disponibilidad de información, la tribu tuvo que solicitar una lista con 28 puntos faltantes;¹⁹⁴ en febrero de 2015 la Misión de Observación documentaba aún faltantes en la entrega de información.¹⁹⁵ Este fue uno de los factores que más afectó el diálogo con las comunidades que conllevó a la suspensión del proceso en julio de 2014.

El proceso de consulta al pueblo zapoteco fue similar: hacia el cierre del proceso se registraban 15 solicitudes de información y 60 preguntas no atendidas. De igual manera, el Grupo Asesor, integrado por destacados académicos conocedores de la región, manifestó lo siguiente:

En marzo de 2015 el Grupo Asesor solicitó información que consideró pertinente al Estado mexicano [...], liderado por la Sener. Se trataba de una lista de 34 conceptos, que incluían los monitoreos de afectaciones a flora y fauna en el área, el proceso de certificación de tenencia de la tie-

rra y la MIA completa. En mayo de 2015 el Grupo Asesor recibió de parte del Comité Técnico de la Consulta, como único elemento de estos tres grandes rubros la MIA, sin los mapas de la Sección de anexos VIII-3 [...]. A principios de julio el Grupo Asesor a través de una nueva carta reiteró la solicitud de la información no entregada y no fue contestada por el Comité Técnico.¹⁹⁶

A pesar de este incumplimiento por parte de las dependencias responsables del Comité Técnico, el Grupo realizó una visita de campo y se las ingenió para hacer con la información que tenía a disposición su informe sobre los impactos ambientales y sociales del proyecto Eólica del Sur. No obstante, aunque “solicitó verbalmente que se diera amplia difusión entre toda la comunidad consultada de los resultados de su investigación, no recibió una respuesta [...] ni se programó una sesión específica para dar a conocer resultados”.¹⁹⁷

Asimismo, el grupo de observación de sociedad civil documentó que “[...] La representante de la Secretaría de Energía ha señalado [...] que hacen falta al menos 12 temas que el Comité Técnico ha registrado, pero que esa falta de información no es un impedimento para cerrar la Fase Informativa y dar inicio a la Fase Deliberativa. [...]”¹⁹⁸

Otra de las demandas que se desestimó desde un principio por la autoridad responsable fue la necesidad de contar con estudios de impactos acumulados en temas ambientales, sociales y culturales, generados por los más de 20 parques eólicos impuestos en la región, así como la necesidad de incluir temas agrarios de gran preocupación.¹⁹⁹

Las deficiencias en el aporte de información también han afectado a las comunidades mayas de Hopelchén, principalmente respecto de la evidencia sobre la siembra

cola, salud, alimentación, disponibilidad de agua. El registro de áreas naturales protegidas, estudios específicos sobre disponibilidad de la cuenca, así como todo el expediente de evaluación de impacto ambiental.

195. “Una sentencia fallida...”, Informe de la Misión de observación de la consulta a la Tribu Yaqui, ob. cit., p. 13

196. Informe del Grupo Asesor en la consulta indígena en Juchitán de Zaragoza para la instalación de un parque eólico para la generación de 396 MW de energía eléctrica, julio de 2015, p. 4,

<https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/07/informe-del-grupo-asesor.pdf>

197. Ibidem., p. 5.

198. Código DH, Oaxaca, Prodesc y Poder. Tercer Reporte de Observación, p. 7, <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/08/tercer-reporte-de-la-misic3b3n-de-observac3b3n-de-la-consulta-indc3adgena-en-juchitan1.pdf>

199. Idem.

ilegal de soya transgénica. El informe presentado por el SENASICA en la sesión del 15 de octubre de 2016 resultó incompleto, por lo que se convocó a una nueva reunión con los representantes de las 32 comunidades para el 25 de ese mes. En dicha ocasión se expuso una versión mejorada, que fue entregada días después. Sin embargo, aun cuando las autoridades reconocían la existencia de cultivos ilegales, no aportaron la información de quiénes y dónde la sembraron ni las medidas tomadas para erradicar este tipo de conducta.²⁰⁰

El ambiente de desconfianza llevó a que se solicitase la participación de las comunidades en el mecanismo de inspección y vigilancia puesto en marcha por las autoridades. El 13 de mayo de 2017 se pretendía avanzar en esta dirección y firmar un acuerdo con las autoridades de gobierno implicadas, entre ellas el SENASICA, pero dicha dependencia no asistió ni dio razón alguna a los representantes comunitarios.²⁰¹

En la consulta al pueblo zoque, la mayoría de sus comunidades no fue suficientemente informada sobre los alcances negativos que el proyecto de la ronda 2.2 tendría sobre el territorio. Uno de los principales señalamientos es que las autoridades no compartieron los estudios de impacto ambiental y social que podrían generar los proyectos de hidrocarburos al territorio, el ambiente y en las comunidades. Por otra parte, fue cuestionado que una parte importante de las comunidades ha quedado fuera de los espacios de consultas, al ser únicamente consultados como “autoridades tradicionales” los agentes municipales y los comisariados ejidales.²⁰² En las propias actas de asambleas informativas que registra la Sener se puede constatar que las citadas autoridades son quienes siempre han

firmado a nombre de las comunidades y que la presencia comunitaria en estos espacios es bastante precaria, por no decir casi ausente en algunos casos.²⁰³ Esta situación ha implicado el acceso de la mayoría de estas comunidades ni siquiera a la información presentada por la Sener.

En las actas de las asambleas informativas que reporta la Sener, la información que ha puesto a disposición exclusiva de las autoridades municipales y agrarias se relaciona con el proceso de licitación, las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y sus posibles impactos ambientales y medidas de mitigación, el marco legal relacionado con los contratos, la ocupación superficial de los territorios y sus impactos, las obligaciones de los contratistas y los supuestos beneficios asociados a los proyectos, sin embargo no se hace mención alguna a posibles impactos sociales y culturales. Asimismo, salvo en una sesión,²⁰⁴ no se da cuenta de las dudas que surgieron y la respuesta de la autoridad responsable, ni si la información se aportó en lengua indígena y de forma culturalmente adecuada.

En el caso de la consulta en los Valles Centrales de Oaxaca, se acordó integrar un paquete de material informativo sobre los derechos de los pueblos indígenas y el decreto de veda. Dicho material se entregaría con antelación a la asamblea informativa, con el objetivo de que las personas participantes pudiesen contar con la información suficiente, clara, precisa y culturalmente adecuada para su comprensión. No obstante, la Secretaría de Asuntos Indígenas entregó diversos documentos en forma impresa y en electrónico solamente a las y los representantes de las comunidades indígenas. Esa información no fue proporcionada previamente a la asamblea y se desconoce si esta información se elaboró tomando en cuenta los pro-

200. Misión de Observación consulta maya, Boletín de Prensa, “En riesgo la consulta al pueblo maya sobre la soya transgénica”, 30 de noviembre de 2016, <http://consultaindigenamaya.org/en-riesgo-la-consulta-al-pueblo-maya-la-soya-transgenica/>

201. Misión de Observación de la consulta maya, Boletín de Prensa, Ciudad de México - Campeche, 25 de mayo de 2017, <http://consultaindigenamaya.org/boletin-25-de-mayo-del-2017/>

202. Ficha Informativa sobre la consulta de la Ronda 2.2 en el área Zoque del Norte de Chiapas, ob.cit.

203. De la comunidad de Candelaria 2ª Sección en las tres sesiones informativas (17 nov, 4 dic/2016 y 23 de ene 2017) se reportaban entre 10 personas y 12 personas de esas comunidades... En la sesión del Escobal (6 de diciembre de 2016) solo se presentó el agente municipal y el comisariado ejidal, se carece de lista de asistencia y no se precisa el número de integrantes de las comunidades, quedando la línea en blanco. Hubo el compromiso de una siguiente sesión informativa el 24 de enero de 2017, pero no consta acta alguna. En Candelaria 1ª Sección, en la primera sesión (23 de enero de 2017) solo aparece registrada la firma de un agente municipal, también hubo acuerdo de una siguiente sesión para el 13 de febrero pero tampoco consta acta al momento de esta revisión (23 agosto de 2017). Documentos disponibles en <https://www.gob.mx/sener/articulos/consulta-previa-a-comunidades-indigenas-en-relacion-a-las-actividades-de-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-en-las-areas-contractuales-10-y-11-de-la-ronda-2-2?idiom=es>

204. En la Candelaria 2ª Sección 17 de noviembre de 2016 donde se registran un par de dudas de los pocos asistentes de la comunidad, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/209437/Acta_de_Asamblea_Informativa_-_La_Candelaria_2a_Secci_n_17_noviembre_2016.pdf

pios principios establecidos en el protocolo de consulta, atendiendo a las características de la propia información, y más aún: no se ha hecho una amplia difusión del contenido de la información para el conocimiento general de las y los participantes, generando un vacío en el acceso a la información para todas las personas que integran la asamblea.

FALTA DE CALIDAD DE LA INFORMACIÓN

Además de la entrega incompleta de información, otra irregularidad que se ha presentado es su falta de calidad sobre estudios específicos, pues se encuentran datos contradictorios y erróneos. Si bien es difícil demostrar si se trata de actos imprudentes o claramente tendenciosos con el fin de imponer los proyectos, lo cierto es que este fenómeno ha atentado contra la credibilidad y confianza de las comunidades consultadas.

En la consulta al pueblo yaqui uno de los temas que mayor alerta provocó fue la presentación de un peritaje antropológico, solicitado por la tribu, con el objetivo de determinar los impactos sociales y culturales que el Acueducto Independencia tenía para las comunidades. El estudio fue encomendado a la CDI y sus resultados se presentaron el 5 de julio de 2014 en la sede de la Guardia Tradicional del pueblo de Vicam. La principal conclusión expuesta por el perito antropólogo encargado fue que la ciencia antropológica no era la adecuada para determinar la existencia de una afectación sociocultural por la operación del Acueducto. Las autoridades tradicionales y la comunidad de Vicam allí congregada rechazaron por completo el estudio, ya que la sola afectación que se generaba a su derecho humano al agua traía un sinnúmero de impactos para la celebración sus ceremonias sagradas.

Por esta razón, se le encargó a la Semarnat delegar en otra institución la realización de un estudio más objetivo que diese cuenta de este tipo de impactos, razón por la que se le pidió al Instituto Nacional de Antropología e Historia su elaboración.²⁰⁵ El 3 de marzo de 2015 tuvo lugar una presentación pública del peritaje en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del informe.²⁰⁶ Entre sus conclusiones se plantea lo siguiente:

[...] En la medida de que la obra significa la pérdida casi total del caudal de su río histórico, constituye una amenaza directa a la identidad, la integridad, la ritualidad, el paisaje y la vida cotidiana de la Tribu Yaqui.
[...] El proyecto que da origen al presente dictamen supone entonces la negación del ejercicio del derecho humano al agua para la Tribu Yaqui.²⁰⁷

Por esta y otras consideraciones que el estudio recogía en detalle, el INAH propuso “la eliminación, la cancelación y/o el cierre del acueducto”. Sin embargo, este elemento no fue suficiente para que las dependencias facultadas ejecutaran la suspensión de la obra y de su operación, ni tampoco para que la SCJN lo ordenase on base en lo estipulado en su sentencia.²⁰⁸ Aun así, con la investigación del INAH quedó totalmente entredicho el peritaje de la CDI, que de forma irresponsable no fue capaz de determinar impacto alguno del megaproyecto en el pueblo yaqui.

En relación con la consulta de Juchitán, el Grupo Asesor de académicos evidenció una serie de inconsistencias de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto Eólica del Sur, que no contemplaba dicha manifestación y que nunca se dio a conocer a las comuni-

205. “Una sentencia fallida...”, Informe de la Misión de observación de la consulta a la Tribu Yaqui, ob. cit., p. 13.

206. Fue presentado por el antropólogo Víctor Hugo Villanueva, parte del equipo de la Coordinación Nacional de Antropología que elaboró el peritaje, <https://www.juridicas.unam.mx/videoteca/evento/foro-el-poder-judicial-frente-a-los-derechos-de-la-tribu-yaqui/2015-03-03/mesa-1-sentencias-de-la-scnj-sobre-el-acueducto-independencia-y-el-impacto-en-los-derechos-de-la-tribu-yaqui/rodrigo>

207. Coordinación Nacional de Antropología, INAH, “Peritaje antropológico respecto al impacto social por la operación del Acueducto Independencia”, conclusiones 5 y 6, p. 82, agosto de 2014.

208. La aclaración de la sentencia refería que en caso de que se advirtiese un “daño irreparable” para la comunidad yaqui, el Acueducto debería suspender su operación. Aclaración de Sentencia. Amparo en Revisión 631/2012, p. 24, inciso g.

dades en el seno de la consulta. Entre estas, un conflicto de interés de uno de los socios fundadores de la empresa a cargo de hacer la manifestación; afectaciones a la selva baja espinosa, y otra serie de impactos no reconocidos como: daños probables a aves y murciélagos, generación de ruido, contaminación probable del suelo por derrame de aceite, o modificación del paisaje o remoción de vegetación.²⁰⁹ Frente a estas y otras insuficiencias de la MIA, uno de los integrantes concluyó: “Rechazar el estudio de impacto ambiental presentando porque no cumple ninguna de las directrices de los convenios y tratados internacionales detallados en el presente documento”.²¹⁰ En el proceso de consulta a las comunidades mayas, uno de los aspectos que fue comentado es la falta de precisión del informe presentado por la SENASICA sobre la presencia ilegal de soya transgénica en territorios de las comunidades de Campeche. Tal como denunció la Misión de Observación, estos informes adolecen de una “falta de información clara, precisa y completa sobre dicha siembra ilegal, sobre el monitoreo (inspección y vigilancia) de la distribución, siembra, cosecha, aseguramiento y destino de la soya GM y sobre las sanciones a quienes sembraron”.²¹¹

Finalmente, en adición a los procesos de consulta previamente mencionados, en un rastreo de notas de prensa, se identifican irregularidades en los procedimientos de consulta en los siguientes casos: Gasoducto Sonora²¹² (segmento Guaymas-El Oro), en el estado de Sonora; presa “La Maroma”²¹³, en los estados de Jalisco, Durango y Nayarit; Oaxaca; Algodón Genéticamente Modificado,²¹⁴ en los estados de Durango, y Gasoducto Tuxpan-Tula, Hidalgo, Puebla y Veracruz.

En conclusión, esta serie de hechos evidencia una vulneración sistemática del principio de consulta informada en sus aspectos fundamentales.

209. Informe del Grupo Asesor en la consulta indígena en Juchitán de Zaragoza..., ob. cit., capítulos 1, 2 y 3.

210. *Ibidem*, Anexo 1.

211. Misión de Observación de la consulta al pueblo Maya. Sexto Reporte, mayo 2017, <http://consultaindigenamayay.org/sexta-reporte-28-29-enero-25-26-marzo>

212. Uniradio Noticias, “Incumplió Sener con consulta en Loma de Bácum”, CNI, 21 de junio de 2017, disponible en <http://www.uniobregon.com/noticias/cdobre-gon/483373/incumplio-sener-con-consulta-en-loma-de-bacum-cni.html>

213. La Jornada en línea, “Desconocen consejos Náyeri y Wixárika consulta del CDI sobre presa Las Cruces”, 18 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/18/sociedad/043n2soc>

214. Laguna, “Semilla de algodón genéticamente modificado”, 11 de marzo de 2016, disponible en

http://www.milenio.com/region/Sagarpa-semilla_de_algodon_geneticamente_modificada-Armando_Garcia_Triana_0_698930158.html

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

216. Véase “Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica...”, ob. cit., apartado: “Del Sujeto Colectivo del Derecho a la Consulta Previa”, pp. 9-12.

https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/01/protocolo_de_consulta_previa_24nov.pdf

51.5 LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INSTANCIAS REPRESENTATIVAS, PROCEDIMIENTOS APROPIADOS Y CONSULTA CULTURALMENTE ADECUADA

En el apartado anterior, uno de los puntos abordados fue la falta de traducción e interpretación apropiadas. Esta deficiencia no solo ha atentado contra una consulta informada sino también a que fueran de carácter culturalmente adecuadas. Otra de las prácticas contrarias a este principio ha sido la identificación discrecional y arbitraria por parte del gobierno mexicano de las autoridades representativas de los pueblos consultados. Al enfrentarse a la supuesta ausencia de autoridades tradicionales, los gobiernos se han arrogado la facultad de determinarlas. Dicha atribución es contraria al mandato internacional que establece que son los pueblos, como sujetos del derecho a la consulta y al consentimiento, a quienes le asiste la decisión de determinar a sus representantes en estos procesos.²¹⁵

DESCONOCIMIENTO DE INSTANCIAS REPRESENTATIVAS Y DETERMINACIÓN ARBITRARIA DEL SUJETO DE CONSULTA

Un ejemplo emblemático es el de la consulta a la comunidad zapoteca de Juchitán, donde la determinación del sujeto de consulta se realizó discrecionalmente. En una sesión de cabildo municipal, en la que se definió un grupo amplio de actores a consultar, entre los que aparecían, incluso, autoridades municipales y del Estado de Oaxaca, como el presidente municipal, síndicos, regidores, consejos de desarrollo social y rural, consejos con-

sultivos de la CDI y de la Secretaría de Pueblos Indígenas del Oaxaca.²¹⁶ Tal designación, además de no realizarse por el pueblo zapoteco, delegó en instancias del Estado mexicano la representación indígena de la comunidad de Juchitán. En especial, resultó preocupante que la presidencia municipal, además de fungir como una de las autoridades responsables de la consulta, apareciese también como sujeto consultado, lo que la colocó como juez y parte en el proceso.²¹⁷

De forma similar procedió la Sener en la consulta con los pueblos nahuas y totonacos de los municipios de San Felipe Tepatlán, Ahuacatlán y Tlapacoya en la Sierra Norte de Puebla, afectados por el proyecto hidroeléctrico Puebla 1. En ese proceso se determinó de forma discrecional que las autoridades representativas de las comunidades eran las presidencias municipales y juntas auxiliares de estos municipios,²¹⁸ que a su vez integraban el Comité Técnico Asesor propuesto por el gobierno, en un claro conflicto de interés.²¹⁹ Un patrón similar —como si se tratara de un *modus operandi*— lo ha repetido en la consulta al pueblo zoque en la ronda 2.2, donde establecieron que “las autoridades tradicionales” serían las agencias municipales y los comisariados ejidales.²²⁰ Este patrón contraviene claramente el Convenio 169 y la jurisprudencia interamericana, los cuales establecen

217. Véase Carta de la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio, dirigida al secretario de Energía, 11 de noviembre de 2014. Una versión similar entregó Alfredo Saynes, integrante de la comunidad zapoteca. Disponible como “Oficio Consulta Juchitán”, https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/01/protocolo_de_consulta_previa_24nov.pdf

218. También consultar, González Armijo, Del Pozo Martínez, El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México, CNDH, 2016, p. 53, disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas-CTDH-Derecho-Participacion-Consulta.pdf>

218. Sener y otros, “Protocolo para la implementación del proceso de consulta indígena previa, libre e informada para el desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1”, de conformidad con la Ley de la Industria Eléctrica y los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, apartado 2.6 “Sujeto colectivo de derecho”, pp. 12-19, http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16129/8_PRO-PUESTA_DE_PROTCOLO_DE_CONSULTA_PH_PUEBLA1_abril_2015_.pdf

219. En la experiencia de la Sierra Norte, incluso existen las figuras de “jueces” e “inspectores”, que, aun estando vinculadas a los municipios, juegan un papel en la vida comunitaria y convocan a asambleas. En estos espacios bien pueden haberse decidido quienes serían las autoridades representativas en los procesos de consulta, pero no sucedió siquiera de este modo.

220. Boletín de Prensa citado, “Pueblos Zoques rechazan pozos de hidrocarburos en sus territorios”, 22 de junio de 2017 / Fortino Domínguez, “¿Qué parte del no les quedó clara?”, La Jornada, 15 de julio de 2017, <http://www.jornada.unam.mx/2017/07/15/opinion/014a2pol>

que las consultas se realizarán a los pueblos a través de sus autoridades representativas, siendo los propios pueblos quienes deberán determinar mediante sus propias formas de decisión quiénes son sus instancias de representación y no los gobiernos.

En el caso de la consulta al pueblo maya, durante las primeras asambleas de consulta, la CIBIOGEM y la CDI convocaron a las autoridades agrarias del municipio del Hopelchén, Campeche, como si tuviesen la representación de las comunidades maya. Esto generó la inconformidad de los integrantes de las comunidades, entre ellos, el grupo de demandantes maya que encabezaron el proceso legal contra los permisos otorgados a Monsanto. Esto desencadenó un largo proceso asambleario comunidad por comunidad para elegir a nuevos representantes en la consulta.²²¹ Sin embargo, hacia el final de la etapa de Acuerdos Previos, la CIBIOGEM, secundada por CDI ha intentado cuestionar la legitimidad de los representantes y pasar por alto acuerdos anteriores, que precisaban que “las comunidades llevarían su proceso de consulta de manera conjunta como una unidad, por medio de sus representantes”²²² La representante de CIBIOGEM, Sol Ortiz, expresó que:

ese acuerdo no era válido [...] pidiendo que todos presentaran sus actas de asamblea con las que fueron nombrados. Las comunidades le contestaron que ese tema ya había sido tratado y ellos habían comprobado y entregado sus actas o explicado los métodos de su elección como representantes por usos y costumbres, pero ella no permitió avanzar en la negociación [...].²²³

Este tipo de incidentes y otros ya señalados fueron minando las condiciones para un diálogo sincero e intercultural

con las comunidades y conllevó a la mayoría de sus representantes en la consulta decidieron retirarse del proceso.²²⁴

PROCEDIMIENTOS APROPIADOS

Otra de las violaciones que se han presentado en estas consultas ha sido la falta de procedimientos apropiados para consultar a las comunidades. Ello se ha expresado en los intentos de acelerar los calendarios y etapas de la consulta sin considerar los tiempos y formas de decisión de las comunidades y sin haber entregado toda la información suficiente para realizar sus procesos de deliberación, tal como hemos visto ya en los casos de la tribu yaqui, la comunidad zapoteca de Juchitán y el pueblo maya.²²⁵

En la mencionada consulta con los pueblos nahuas y totonacos en la Sierra Norte de Puebla la Sener agotó la consulta en solo tres sesiones con la mayoría las comunidades.²²⁶ Cada etapa (acuerdos previos, informativa, y consultiva) la realizó en una única sesión, lo cual es sumamente llamativo si se compara con otros procesos. La discusión de protocolos de consulta por lo general suele tomarse un tiempo considerable, ya que implica una larga negociación que conduce a la modificación sustancial de estos instrumentos.²²⁷ En este caso, al analizar el acta de la etapa de acuerdos previos, aparece una sola hoja que recoge entre los objetivos de la sesión el de “informar sobre el procedimiento de consulta previa” y “dar a conocer el Protocolo para la implementación del proceso...” En un siguiente párrafo, solo da cuenta de que se “autorizó el referido protocolo por las autoridades tradicionales” de cada comunidad. El formato es prácticamente el mismo con todas las comunidades.²²⁸ La información registrada en estas actas no da cuenta de si las comunidades expresaron alguna duda u objeción específica al protocolo o si solo lo aceptaron sin comentarios.

221. Misión de observación de la consulta maya, Primer y Segundo reporte, <http://consultaindigenamaya.org/primer-reporte/> / <http://consultaindigenamaya.org/segundo-reporte/>

222. Comunidades mayas y asesores legales, boletín de prensa, “La CIBIOGEM y CDI se tratan de retractar sobre acuerdos tomados en el proceso de consulta”, 30 de mayo de 2017, <http://maogm.org/la-cibiogem-cdi-se-tratan-retractar-acuerdos-tomados-en-proceso-consulta/>

223. Idem.

224. <https://www.lajornadamaya.mx/2017-12-06/Comunidades-mayas--capaces-de--tomar-las-armas->

<http://maogmcolectivo.org/impugnan-indigenas-consulta-ogm/>

<http://maogmcolectivo.org/lucha-mayas-frena-a-monsanto/>

225. Véase apartados del presente informe sobre violación al principio de buena fe y consulta informada.

226. Documentos de cada etapa publicados por Sener <http://www.gob.mx/sener/articulos/consulta-a-comunidades-nahuas-y-tononacos-sobre-proyecto-hidroelectrico-puebla>

227. En algunas de las consultas aquí recogidas como la maya, yaqui y la de Juchitán, a pesar de las críticas y solo hablando en términos de tiempo, la etapa de acuerdos previos ha implicado la realización de numerosas sesiones durante semanas, meses y en ocasiones –como la maya– más de un año de discusión con las comunidades.

De un modo parecido ha venido sucediendo en la consulta con algunas comunidades del pueblo zoque, donde en una sola sesión de un día la Sener agotó la etapa de acuerdos previos y aprobó los protocolos sin modificación alguna.²²⁹ El carácter expedito de estos procedimientos fue posible por la ausencia mayoritaria de la población de estas comunidades en los espacios de consulta, donde las decisiones “en nombre de la comunidad” las han tomado agentes municipales y autoridades agrarias. Este factor ha sido de los más denunciados por organizaciones y comunidades zoques, señalando también la exclusión de entera de ejidos, barrios y comunidades contemplado en la ronda 2.2, como el de Chapultenango. Producto de este rechazo, el pueblo zoque convocó el 22 de junio de 2017 a una gran marcha que movilizó a seis mil pobladores y en la que se exigió la cancelación de las licitaciones de la ronda 2.2 en sus territorios, la simulación de consulta y el respeto de su autodeterminación. Asimismo, se anunció la realización de asambleas comunitarias en los municipios de Chapultenango, Francisco León, Tecpatán e Ixtacomitán para suscribir actas que impidan la imposición de proyectos de hidrocarburos. En este contexto, la Sener se vio obligada a posponer el proceso de licitación y consulta en estos territorios, pero sin renunciar a su futura realización.²³⁰

Siguiendo el mismo patrón, en la consulta realizada en los Valles Centrales de Oaxaca, en cuanto a las asambleas informativas realizadas en diversas comunidades, el reclamo principal de los participantes fue la falta de emisión y difusión de las convocatorias con la debida anticipación.²³¹

Además, cabe señalar que las once asambleas informativas programadas no contaron con la participación de habitantes de otros pueblos por la falta de conocimiento

Otra de las violaciones que se han presentado en estas consultas ha sido la falta de procedimientos apropiados para consultar a las comunidades. Ello se ha expresado en los intentos de acelerar los calendarios y etapas de la consulta sin considerar los tiempos y formas de decisión de las comunidades y sin haber entregado toda la información suficiente para realizar sus procesos de deliberación.

228. Compárese el Acta de la sesión de Zoquiapa, Emiliano Zapata y Cuetepalcatla, con la de Xochimilco, Xochicugtla y Altica, así como la de San Felipe Teptalán (en este último caso, aunque se agotó esta etapa, se terminó por rechazar el proceso por los vicios de origen), http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16123/2_ACTA_de_sesi_n_Zoquiapa_Emiliano_Zapata_y_Cuetepalcatla_19_de_marzo_-TESTADA.pdf

http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/16125/4_ACTA_de_sesi_n_Xochimilco_Xochicugtla_y_Altica_19_de_marzo_2015_-TESTADA.pdf

229. Véase actas de estas sesiones en las comunidades del Escobal, Candelaria 1ª sección y Lindavista del municipio de Ixtacomitán, <https://www.gob.mx/sener/articulos/consulta-previa-a-comunidades-indigenas-en-relacion-a-las-actividades-de-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-en-las-areas-contractuales-10-y-11-de-la-ronda-2-2?idiom=es>

230. Boletín de Prensa, “Pueblos zoques rechazan pozos de hidrocarburos en sus territorios”, 22 de junio de 2017, doc. cit. / Fortino Domínguez, “¿Qué parte del no no les quedó clara?”, La Jornada, ob. cit., y Magdalena Gómez Zoques, “¿Tramitar consulta o respetar el territorio?”, <http://www.jornada.unam.mx/2017/07/15/opinion/014a2pol>

<http://www.jornada.unam.mx/2017/06/27/opinion/014a1pol>

231. El caso de las comunidades de San Matías Chilazoa, San Felipe Apóstol, Maguey Largo, Tejas De Morelos, La Barda Paso De Piedra, San Pedro Apóstol, San Pedro Mártir y Santiago Apóstol. Informe preliminar sobre el proceso de consulta a 16 comunidades indígenas zapotecas... ob. cit., Observación 2, pp. 20, 21.

de la calendarización de las asambleas informativas, así como por la falta de oportunidad en la emisión difusión de la convocatoria, además de que las asambleas se realizaron fuera de las mencionadas comunidades.²³²

Asimismo, el procedimiento de consulta ha sido inadecuado, ya que las asambleas son programadas durante el desarrollo de otras actividades. Por ejemplo, se pudo observar en las comunidades de San Pedro Mártir, Tejas de Morelos y Santiago Apóstol, los días 7 de octubre, 21 de febrero y 27 de marzo de 2015, que no fue posible celebrar las asambleas informativas programadas porque en las mismas fechas se realizó el reparto de apoyo del Programa Federal de Inclusión Social Prospera, así como del Programa de pago de pensión para adultos mayores de la Secretaría de Desarrollo Social. Esta situación, en la que se empalmaron las fechas y horarios de las asambleas con la instrumentación de programas sociales generó molestias, inconformidad, incertidumbre y presión hacia las personas de la comunidad.²³³

En el caso de las comunidades rarámuris que se enfrentaron al proyecto turístico Barrancas del Cobre, el 6 de noviembre de 2015 se integró el Consejo Consultivo Regional (organismo encargado de realizar la consulta indígena), con un consejo ciudadano que quedó presidido por un prestador de servicios turísticos privado, con las funciones de coordinador de las reuniones, y como secretario técnico de la Secretaría de Economía, cuya función es convocar y levantar las actas de cada reunión.²³⁴ Tal conformación le resta legitimidad al consejo ciudadano y con ello a la consulta, porque su organización queda en manos de un prestador de servicios turísticos, que no es la persona adecuada para ejercer esa función por representar los intereses particulares de la empresa. Esta función debió ser desempeñada por

una autoridad de gobierno con facultades y capacidad ejecutiva para convocar a las instituciones, a efecto de evitar conflicto de intereses.

En conclusión, la evidencia aportada sobre la realización de las consultas en México permite sostener que el gobierno ha violado de forma sistemática los principios fundamentales del DCCPLI. En este mismo sentido, diversos organismos internacionales y nacionales de derechos humanos se han pronunciado sobre el incumplimiento de la obligación de las autoridades estatales mexicanas de consultar en forma apropiada, en especial cuando se trata de consultas relacionadas con megaproyectos de desarrollo.²³⁵

232. *Ibidem.*, Ob. 6, p. 24.

233. *Ibidem.*, Ob. 3, pp. 21, 22.

234. Consultoría Técnica Comunitaria A.C., Análisis comparativo de tres consultas en la Sierra Tarahumara, México, 2016.

235. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ONU, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, párrs. 12-13, E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018. Relatora de Pueblos indígenas de la ONU, Sra. Tauli-Corpuz; relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst; Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas; Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos en diversas recomendaciones de casos y una general (3/2018, 23/2015, 56/2012, 27/2016).

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuWytCsSqB%2biO5nV1YVV9BSQCm4hgkpbNbMMQjhkM7z6JIqjw-0fs3tcU0qn4FnniMzppfpAFiMil04%2f%2fW7VYHRWnXj%2buOw7XsjbvM2%2bAUzJuq7s>

http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/press-releases/206-mexico-impunidad/http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MIS-SION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf / <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> / http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf