

## CAPÍTULO CUARTO

### PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y CONSULTA LIBRE PREVIA E INFORMADA EN MÉXICO: CASO CAMPO MALVA

María Elena HUESCA PÉREZ\*  
Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ\*\*  
Johann KÖPPEL\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Metodología: análisis FODA y caso de estudio*. III. *Marco legal de la participación pública en las evaluaciones del impacto ambiental y del impacto social en México*. IV. *Caso de estudio: industria de exploración y extracción de hidrocarburos, Campo Malva, Chiapas*. V. *Análisis FODA de la participación pública en las evaluaciones de impacto ambiental, social y la consulta libre previa e informada*. VI. *Discusión y recomendaciones*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

La evaluación del impacto ambiental (EIA) es un instrumento de política ambiental que busca prevenir y/o minimizar los impactos ambientales negativos de obras y/o actividades. En países emergentes conlleva retos en diferentes aspectos, entre otros, fallas en las capacidades institucionales en cuanto a la metodología y los criterios de evaluación. Una de las fallas más importantes se encuentra en la insuficiencia de mecanismos para el ejercicio de la participación pública, misma que, según el caso, debe incluir a las comunidades

---

\* Environmental Assessment and Planning Research Group, Technische Universität Berlin (Berlin Institute of Technology), [malenahuesca@gmail.com](mailto:malenahuesca@gmail.com).

\*\* Investigadora de tiempo completo, por oposición, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), doctora en Derecho Ambiental, [mangles@unam.mx](mailto:mangles@unam.mx).

\*\*\* Environmental Assessment and Planning Research Group, Technische Universität Berlin (Berlin Institute of Technology), [johann.koepfel@tu-berlin.de](mailto:johann.koepfel@tu-berlin.de).

indígenas;<sup>1</sup> aunado a ello, se advierte cierta discrecionalidad en la determinación del proceso de consulta; así como, en la vinculatoriedad de los resultados de la consulta para la redefinición del proyecto de que se trate. Lo anterior da como resultado una escasa contribución pública significativa en el proceso de EIA; además, existe poca transparencia por parte de los proponentes y funcionarios del gobierno implicados.<sup>2</sup>

En términos generales, la participación pública es definida como la participación de grupos e individuos que serían afectados de manera positiva o negativa por alguna intervención propuesta, o aquellos que estén interesados en la misma.<sup>3</sup> A nivel internacional existen diversas disposiciones jurídicas que regulan la participación pública ambiental, la Convención de Espoo 1991 de EIA en contexto transfronterizo,<sup>4</sup> y la Convención de Aarhus 1998 respecto del acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia ambiental<sup>5</sup> son ejemplo de ello.

El derecho a la participación forma parte de los denominados derechos de acceso: a la información, participación y justicia, que devienen del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y hoy día se encuentran en el centro de la nueva hoja de ruta para el desarrollo sostenible, adoptada por Naciones Unidas en 2015, la Agenda 2030, que consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).<sup>6</sup> De forma específica, el ODS 16 agrupa los tres derechos, pues éste mandata a los Estados a garantizar: i) el acceso público a la información y protección de las libertades fundamentales; ii) la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas, y iii) la igualdad de acceso a la justicia. Asimismo, la agenda llama a

---

<sup>1</sup> Arnold, L. y Hanna, K., *Best Practices in Environmental Assessment: Case Studies and Application to Mining*, Vancouver, Canadian International Resources and Development Institute, 2017, p. 10.

<sup>2</sup> Appiah-Opoku, S. y Hobson, C. B., “EA Follow-up in the Ghanaian Mining Sector: Challenges and Opportunities”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 41, July 2013, pp. 38-44, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.02.003>.

<sup>3</sup> André, P. L. et al., *Public Participation International: Best Practice Principles*, International Association Impact Assessment, 2006, p. 1.

<sup>4</sup> United Nations Economic Commission for Europe, *Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context*, Geneva, UNECE, 2015, disponible en: <https://www.unece.org/index.php?id=40450&L=0>.

<sup>5</sup> Noble, B. F., *Introduction to Environmental Impact Assessment: A Guide to Principles and Practice*, 3a. ed., Reino Unido, Oxford University Press, 2015, p. 217; y United Nations Economic Commission for Europe, *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Geneva, UNECE, 1999, disponible en: <https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.

<sup>6</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, ONU, 2015.

crear instituciones eficaces, responsables y transparentes, y a adoptar leyes y políticas no discriminatorias a favor del desarrollo sostenible.<sup>7</sup>

En el ámbito latinoamericano, el 4 de marzo de 2018, fue adoptado el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el acuerdo de Escazú, instrumento que significa un importante reconocimiento de los derechos humanos y la democracia ambiental en la región; además de ser el primer tratado ambiental vinculante en esta escala.<sup>8</sup>

En un contexto global, se reconoce que las comunidades indígenas podrían ser particularmente vulnerables a la pérdida, desposesión o explotación de sus territorios y acceso a sus recursos naturales y culturales frente a determinadas actividades o proyectos de desarrollo. Por lo que, en caso de posibles impactos negativos a causa de éstos a las comunidades indígenas, se requiere realizar la Consulta Libre, Previa e Informada (en adelante, CPLI) y, en determinados casos, obtener su consentimiento.<sup>9</sup> Este último es más fuerte que el derecho a ser consultado, pues implica la posibilidad de aprobar la realización de un proyecto o actividad.<sup>10</sup> Aunque la regulación internacional no se exige el consentimiento unánime, como elemento clave para la realización del proyecto.<sup>11</sup>

En algunos países latinoamericanos, la CPLI para proyectos extractivos tiene ya un largo recorrido, en Bolivia desde 2007 y en Perú desde 2012; pese a las limitantes que enfrenta, pues, por regla general, los proyectos de extracción son de “interés nacional”, por lo que la consulta no es determinante para la realización de dichos proyectos.<sup>12</sup> En Brasil, las licencias ambientales conllevan un procedimiento de audiencias públicas y tratándose

---

<sup>7</sup> Anglés Hernández, M., “El principio de acceso a la justicia ambiental”, en Águila, Y. et al. (eds.), *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, p. 223.

<sup>8</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Chile, CEPAL, 2018.

<sup>9</sup> Parkins, J. R. y Mitchell, R. E., “Social impact assessment: A review of academic and practitioner perspectives and emerging approaches”, en Hanna, K. S., (ed.), *Environmental Impact Assessment: Practice and Participation*, 3a. ed., Canada, Oxford University Press, 2016, pp. 122-140.

<sup>10</sup> Flemmer, R. y Schilling-Vacaflor, A., “Unfulfilled Promises of the Consultation Approach: The Limits to Effective Indigenous Participation in Bolivia’s and Peru’s Extractive Industries”, *Third World Quarterly*, vol. 37, núm. 1, 2016, p. 172.

<sup>11</sup> Parkins, J. R. y Mitchell, R. E., “Social impact assessment...”, *op. cit.*, p. 124.

<sup>12</sup> Flemmer, R. y Schilling-Vacaflor, A., “Unfulfilled...”, *op. cit.*, p. 176.

de comunidades indígenas, un proceso de consentimiento previo, libre e informado alineado al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, Convenio 169), además del uso del conocimiento tradicional para medidas de mitigación.<sup>13</sup>

Al ser México parte del Convenio 169, tendría que apearse a sus disposiciones, entre ellas, la del artículo 7.3 que establece la obligación de realizar los estudios, en cooperación con los pueblos interesados, para evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos; cuyos resultados deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.<sup>14</sup> Sin embargo, como veremos, ello no sucede.

En México, la EIA de competencia federal, esto es la dispuesta por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en su artículo 28 y 5o. de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental, presenta diferentes fallas estructurales en cuanto a la participación pública, el análisis de los aspectos sociales, así como a la falta de evaluación de impactos indirectos,<sup>15</sup> entre otras. Para efectos de este trabajo, sólo se tocará el tema de los procesos de participación pública de la EIA, la evaluación del impacto social (en adelante, EIS), y la CPLI —esta última aplicable a pueblos y comunidades indígenas, exclusivamente—.

De acuerdo con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), el proceso de la EIA tiene las siguientes limitaciones: 1) la consulta pública no cumple con los estándares internacionales en la materia; 2) no existe el derecho a la consulta, sino el derecho a solicitarla; 3) no hay un procedimiento especial para consulta a pueblos y comunidades indígenas; 4) carece de acceso efectivo a la información; 5) el medio masivo de difusión (Gaceta Ecológica) es de difícil acceso y consulta, y 6) no hay vinculación de las opiniones vertidas en los procesos participativos para la toma de decisiones.

---

<sup>13</sup> Hanna, Philippe *et al.*, “Improving the Effectiveness of Impact Assessment Pertaining to Indigenous Peoples in the Brazilian Environmental Licensing Procedure”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 46, April 2014, pp. 58-67.

<sup>14</sup> OIT, *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Lima, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, pp. 94 y 95.

<sup>15</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *Modificaciones al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental*, México, CEMDA, 2014, disponible en: <http://www.cemda.org.mx/modificaciones-al-procedimiento-de-evaluacion-de-impacto-ambiental-eia/>.

La consulta regulada en el procedimiento de EIA federal no se refiere al impacto social ni cultural de las obras o proyectos sujetos a evaluación, por lo que ignora la destrucción de un conjunto de valores humanos, culturales y sociales asociados a las prácticas comunitarias de uso de los recursos naturales y no debe confundirse o utilizarse como si se tratara del procedimiento de consulta tutelado en el marco del sistema internacional de los derechos humanos, pues su estructura y lógica de operación no tienen la misma finalidad.<sup>16</sup>

Por otro lado, a partir de 2014, como resultado de la reforma energética nacional, la Secretaría de Energía (SENER) exige como requisito obligatorio a los promoventes de proyectos de hidrocarburos y de generación eléctrica la presentación de una EIS, a partir de la cual, de existir la posibilidad de afectar a pueblos y comunidades indígenas, la propia SENER tendría que realizar la CPLI.<sup>17</sup> Recordemos que, de conformidad con el artículo 6o del Convenio 169, del que el Estado mexicano es parte, toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectar directamente a estos colectivos debe ser sometida a consulta. Sin embargo, la Ley de Hidrocarburos (LH) señala que el uso, goce o afectación de los terrenos o bienes necesarios para la extracción o producción de hidrocarburos serán negociados por las partes interesadas, o bien, a través de un tribunal cuya decisión “debe privilegiar” el desarrollo de la industria de hidrocarburos.<sup>18</sup> Lo anterior implica que la consulta y, sobre todo, el consentimiento, pasan a segundo término, pues los proyectos de hidrocarburos son preferentes sobre cualquier otra actividad susceptible de realizarse en el terreno, lo que denota cierta imposición y, por tanto, colisión de derechos.<sup>19</sup>

Asimismo, no existe un vínculo entre la evaluación EIA y EIS, tampoco lo hay entre la consulta pública —aplicable a cualquier persona de la comu-

---

<sup>16</sup> Anglés Hernández, M. *et al.*, “Racionalidad legal, consulta ambiental y lucha de los pueblos indígenas por el desarrollo propio”, en Gutiérrez Rivas, R. y Burgos Matamoros, M. (coords.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020, p. 226, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5844/9.pdf>.

<sup>17</sup> *Reglamento de la Ley de Hidrocarburos*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 2014, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366671&fecha=31/10/2014) y *Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 2014, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5366665&fecha=31/10/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5366665&fecha=31/10/2014).

<sup>18</sup> *Reglamento de la Ley de Hidrocarburos...*, *op. cit.*

<sup>19</sup> Anglés Hernández, M., “Desarrollo energético vs. Sustentabilidad ambiental”, en Carmona Lara, M. del C. A. y Acuña Hernández, A. L. (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Conacyt, 2015, pp. 33-51, disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/9/4089/6.pdf>.

nidad alemana al proyecto u obra— y la CPLI. Incluso, tales procedimientos se llevan a cabo por diferentes autoridades gubernamentales; la consulta pública es atribución de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante, Semarnat) y la la CPLI, que corresponde a la regulada en el Convenio 169,<sup>20</sup> a la SENER, presentándose, incluso, un conflicto de interés para esta última, pues, por un lado es la responsable de impulsar el desarrollo energético y, al mismo tiempo, garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en relación con los proyectos de energía. Aunado a ello, la EIS, también competencia de la SENER, carece de consulta al público general; lo cual ha provocado confusiones y desacuerdos.<sup>21</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha sostenido que la aprobación de proyectos capaces de afectar los recursos naturales y/o la supervivencia de pueblos indígenas, sólo podrá otorgarse luego de haber cumplido con tres garantías fundamentales: 1) participación efectiva (consultas de buena fe que permitan a los pueblos realmente exponer sus perspectivas e influir en la toma de decisiones); 2) reparto de beneficios, y 3) estudio previo de impacto ambiental y social.<sup>22</sup> Para el caso de México, la reglamentación vigente en materia de EIA centra las consultas en la determinación de medidas que se podrían adoptar para mitigar los efectos ambientales negativos; pero, como lo advierte el relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, no contiene alcances generales que abarquen todas las cuestiones pertinentes para las comunidades afectadas por el proyecto.<sup>23</sup>

Bajo esta lógica, este artículo enfatiza el carácter fundamental de la participación pública en los procedimientos de EIA, EIS y CPLI; con base en un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)

---

<sup>20</sup> Anglés Hernández, M., “El derecho a la consulta libre, previa e informada no es la consulta regulada en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental”, *Idearios Jurídico-Ambientales*, tomo III, Impacto Ambiental, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2013, pp. 8-22, disponible en <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documents/Ciga/Libros2011/229481.pdf>.

<sup>21</sup> Rousseau, I., “La nueva regulación de la gestión social de los proyectos energéticos en México. Seguridad, sustentabilidad y gobernabilidad”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 62, núm. 230, 2017, p. 213.

<sup>22</sup> Organización de los Estados Americanos, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA, Washington, D. C., 2009, p. 93.

<sup>23</sup> MacKay, F., *Compilación de Jurisprudencia de los órganos de los tratados de la ONU y de las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y sus procedimientos especiales y de la asesoría del mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas*, United Kingdom, Forest Peoples Programme, 2013, pp. 154 y 155.

del caso de estudio del campo Malva; el cual abre una discusión sobre las oportunidades identificadas en el análisis. Finalmente, se hacen algunas recomendaciones que pudieran extenderse a otros casos para fortalecer el actual desempeño de las consultas (pública e indígena) y la participación pública, tanto en la EIA como en la EIS; específicamente, se alude a un modelo de proceso iterativo de la EIA/EIS con la pertinencia de integrar la consulta pública y la CPLI en la EIS; señalando los objetivos de incluir la participación pública en cada una de las fases de la EIA y la EIS.

## II. METODOLOGÍA: ANÁLISIS FODA Y CASO DE ESTUDIO

El análisis FODA se ha usado originalmente en el ámbito empresarial e institucional; aunque también se ha aplicado en otros campos, incluida la planeación ambiental y la EIA.<sup>24</sup> En el análisis FODA, las fortalezas y debilidades son los factores internos de un sistema, mientras que las oportunidades y amenazas son factores externos. Para este análisis: 1) se tomó como único caso de estudio el proyecto de desarrollo de actividades de hidrocarburos relativo al Campo Malva, ubicado en Chiapas; 2) se realizó la revisión sistemática de literatura con publicaciones relevantes al caso de estudio y a los temas sobre la participación pública en las EIA, EIS y CPLI, y 3) se identificó el marco legal aplicable a la participación pública en México en los procesos de la EIA, EIS y CPLI.

La justificación para analizar un único caso de estudio se basa en las condiciones determinadas porque:<sup>25</sup> a) representa una contribución significativa en el estudio de la participación pública en la EIA, EIS y CPLI; b) muestra la limitación de acceso a la información; además, es un caso excepcional porque detonó su exclusión del proceso de licitación derivado del rechazo de las comunidades indígenas; c) permite analizar la participación pública en un proyecto extractivo en el marco de la reforma energética, y d) constituye un indicador de lo que pasa o podría pasar en otros proyectos similares en el contexto actual mexicano.

---

<sup>24</sup> Jha-Thakur, U. y Fischer, T. B., “25 Years of the UK EIA System: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 61, November, 2016, pp. 19-26; Paliwal, R., “EIA Practice in India and Its Evaluation Using SWOT Analysis”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 26, núm. 5, 2006, pp. 492-510; Glasson, J., “The First 10 Years of the UK EIA System: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats”, *Planning Practice & Research*, vol. 14, núm. 3, 1999, pp. 363-375.

<sup>25</sup> Yin, R. K., *Case Study Research : Design and Methods*, 5a. ed., Thousand Oaks, Sage 2014, p. 47.

### III. MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS EVALUACIONES DEL IMPACTO AMBIENTAL Y DEL IMPACTO SOCIAL EN MÉXICO

En México, la EIA es el instrumento legal avalado por la LGEEPA, así como por su Reglamento en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (RLGEEPAEIA). En ambos instrumentos se regula la consulta pública y la reunión pública de información, pero no la CPLI, ni la EIS. Asimismo, la LGEEPA incorpora la consulta pública en los Programas de Ordenamiento Territorial, y en los anteproyectos de Normas Oficiales Mexicanas (NOM).<sup>26</sup> A su vez, la Corte IDH sostuvo que la realización de estudios de impacto ambiental se enmarca en las obligaciones mínimas de los Estados para prevenir violaciones a derechos humanos a causa de daños ambientales.<sup>27</sup>

En términos estrictos, la consulta pública en la EIA puede ser solicitada por cualquier persona de la comunidad de que se trate, dentro de los primeros diez días de la publicación del proyecto en la Gaceta Ecológica, sin embargo, corresponde a la autoridad decidir si ésta se realiza,<sup>28</sup> evidenciándose la discrecionalidad de la autoridad. No obstante, a la luz del interés público, relacionado con el medio ambiente, y del principio pro persona, podría exigirse a la autoridad que lleve a cabo el procedimiento de consulta pública, como elemento fundamental del derecho a un medio ambiente sano.

A su vez, la LGEEPA refiere que procede una reunión pública de información a los 25 días de iniciada la consulta pública, cuando el proyecto pueda ocasionar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o los ecosistemas,<sup>29</sup> por lo que también se incluye la participación de autoridades gubernamentales, instituciones académicas, y organizaciones sociales y empresariales. Ambos procesos de participación pública son gestionados por la Semarnat. Cabe señalar que la LGEEPA data de 1996, y hasta la fecha no ha tenido modificaciones con respecto a la participación pública; por lo que debe interpretarse a la luz de todos los cambios constitucionales que protegen derechos humanos.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, artículos 20 bis y 20 bis 5, fracción VII. Véase Anglés Hernández, M., “La participación pública para la sostenibilidad en México”, *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Brasil, año II, núm. 6, septiembre-diciembre de 2013, p. 221.

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 Medio ambiente y derechos humanos, del 15 de noviembre de 2017, párrs. 144 y 145.

<sup>28</sup> Artículo 34, fracción I, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988. Reformas del 13 de diciembre de 1996.

<sup>29</sup> Artículo 34, fracción III, Ley General del Equilibrio..., *op. cit.*



Es fundamental señalar que, la participación de las comunidades indígenas no está incluida legalmente en el proceso de la EIA. Sin embargo, la LGEEPA sí considera su participación en otros instrumentos de política ambiental, como el decreto y programa de áreas naturales protegidas, los programas de restauración ecológica, programas de biodiversidad, así como en el sistema de planeación ambiental.<sup>30</sup> Como resultado de la reforma energética, la SENER estableció como requisito obligatorio, previo a la realización de los proyectos energéticos, la elaboración de una “consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas” para proyectos de hidrocarburos,<sup>31</sup> y de generación eléctrica.<sup>32</sup> No obstante, la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas advirtió la prevalencia de la brecha existente “entre la realidad jurídica, política e institucional y los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano”.<sup>33</sup>

Para mejorar los procesos de participación en la EIA y la EIS es fundamental garantizar el acceso a la información; en este sentido, son relevantes las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAI),<sup>34</sup> que obligan a la Semarnat y a la SENER a dar acceso a la información concerniente a los proyectos autorizados, a través de evaluaciones ambientales; así como la relativa a los procedimientos de CPLI; no obstante ni la Ley de Hidrocarburos ni la Ley de la Industria Eléctrica hacen referencia a ello, aunque sí lo hace la LGEEPA, mediante los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.<sup>35</sup> Asimismo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAI) determina las obligaciones de transparencia comunes a los documentos de impacto ambiental (véase figura 1).<sup>36</sup>

<sup>30</sup> Artículos 58 y 78, Ley General del Equilibrio..., *op. cit.*

<sup>31</sup> Artículos 85 a 87, *Reglamento de la Ley de Hidrocarburos...*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Artículos 89 a 92, *Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica...*, *op. cit.*

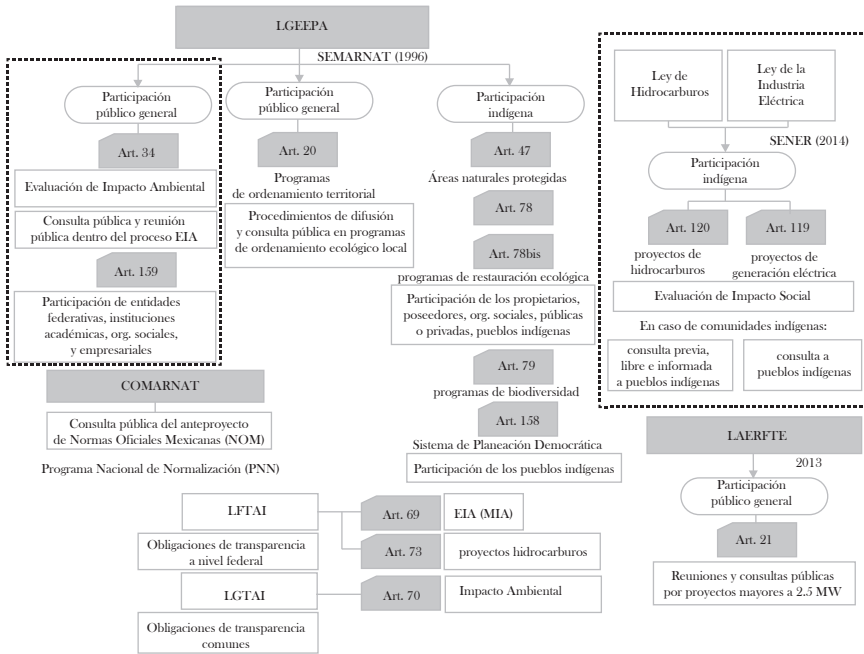
<sup>33</sup> Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, 28 de junio de 2018, p. 17.

<sup>34</sup> Artículos 69, fracción VII, inciso l y 73, fracción IV, inciso d, respectivamente, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo de 2016. Reformas del 27 de enero de 2017.

<sup>35</sup> Reglamento de la Ley de Hidrocarburos..., *op. cit.*

<sup>36</sup> Artículo 70, fracción XXVIII, incisos a y b, apartado 8, en ambos incisos. *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015.

FIGURA 1  
 MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA EIA Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL Y TRANSPARENCIA EN MÉXICO



FUENTE: elaboración propia a partir de la normatividad referida.<sup>37</sup>

En este sentido, es relevante la jurisprudencia de la Corte IDH que ha analizado desde una perspectiva integradora la necesidad de realizar estudios previos de impacto social y ambiental, a cargo de entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción que pretenda desarrollarse dentro de un territorio indígena.<sup>38</sup> Así lo reiteró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al gobierno de México, con

<sup>37</sup> Secretaría de Energía, *Consulta Previa sobre las Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en las áreas contractuales 10 y 11 de la Ronda 2.2*, México, SENER, 2017, disponible en: <https://www.gob.mx/sener/acciones-y-programas/consulta-previa-sobre-las-actividades-de-exploracion-y-extraccion-de-hidrocarburos-en-las-areas-contractuales-10-y-11-de-la-ronda-2-2>.

<sup>38</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 25 de noviembre de 2015, párr. 201.

adicionándole la obligación de velar porque “los acuerdos suscritos para llevar a cabo tales proyectos prevean medidas de mitigación de su impacto en los derechos económicos, sociales y culturales, así como indemnizaciones suficientes para los pueblos indígenas afectados”.<sup>39</sup>

#### IV. CASO DE ESTUDIO: INDUSTRIA DE EXPLORACIÓN Y EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS, CAMPO MALVA, CHIAPAS

La selección de este caso de estudio se determinó por la disponibilidad de información sobre el proyecto, ya que los documentos sobre EIA, EIS y CPLI están oficialmente publicados, lo que no sucede respecto de otros casos. Además, es especialmente interesante porque después de haber iniciado la CPLI, la SENER determinó excluir de las bases de licitación esta área contractual debido al rechazo de las comunidades indígenas.

El campo Malva se ubica dentro del área contractual 11, en el llamado *Bloque de Chiapas*, que forma parte de varios de los campos licitados por la empresa petrolera canadiense *Renaissance Oil Corp, S. A., de C. V.*, en México.<sup>40</sup> Fue la primera empresa extranjera en producir petróleo en México luego de la reforma energética de 2013. Además, se ha convertido en la segunda productora de petróleo en el país, después de la empresa petrolera nacional Petróleos Mexicanos (PEMEX).<sup>41</sup> En mayo de 2016, *Renaissance Oil Corp, S. A., de C. V.*, firmó contratos por 25 años para la extracción de petróleo crudo y gas natural de algunos campos ya existentes, entre ellos campo Malva (antes operados por PEMEX).<sup>42</sup>

Históricamente, en el estado de Chiapas existe un fuerte legado de movimientos indígenas y protesta social, que alcanzaron la visibilidad a través del Movimiento Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), por lo que no sorprende que, en junio de 2017, alrededor de seis mil miembros de comunidades indígenas zoques protestaran en rechazo a la extracción de hidrocarburos en la entidad; a pocas horas de que el proceso de CPLI de la

<sup>39</sup> Naciones Unidas, *Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, E/C.12/MEX/CO/5-6, Nueva York, Consejo Económico y Social, 17 de abril de 2018, p. 3.

<sup>40</sup> Renaissance Oil Corp, S. A. de C. V., *Renaissance Is Developing a High Quality, Diversified Shale and Mature Fields Portfolio for Development in Mexico*, Renaissance Oil Corp Operations, 2018, disponible en: <http://renaissanceoil.com/operations/>.

<sup>41</sup> Oil & Gas Magazine, “Renaissance Oil. La primera petrolera extranjera en producir en México”, 20 de junio de 2016, p. 1, disponible en: <https://oilandgasmagazine.com.mx/renaissance-oil-la-primer-petrolera-extranjera-en-producir-en-mexico/>.

<sup>42</sup> *Idem*.

SENER fuera extendido.<sup>43</sup> Como resultado de las inconsistencias en el procedimiento de CPLI, las comunidades indígenas se opusieron al proyecto y la SENER tuvo que determinar, en 2017, excluir esta área del proceso de licitación; no obstante, el mismo es susceptible de retomarse.<sup>44</sup> Respecto a los documentos oficiales sobre EIA, EIS y CPLI existen diversos puntos de reflexión, mismos que abordamos enseguida.

### 1. *Evaluación del impacto ambiental*

Como resultado de la reforma energética de 2013, se crea en el 2015 la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección del Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), como un órgano administrativo desconcentrado de la Semarnat, facultada para regular de manera exclusiva las actividades del sector hidrocarburos, desde la exploración hasta la venta al consumidor final, en los aspectos de seguridad industrial y protección del medio ambiente. A pesar de diversas expresiones de rechazo, el 11 de agosto de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la Ley de la Agencia, en la que se le faculta, entre otras, para emitir autorizaciones en materia de impacto y riesgo ambiental del sector hidrocarburos.<sup>45</sup>

De manera que la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) relativa al campo Malva fue evaluada por la recién creada ASEA. Según información contenida en la MIA, el campo Malva se ubica en la zona más prolífica de aceite y gas del país, la llamada cuenca petrolera del sureste. El documento señala que no hay un impacto ambiental adverso significativo a causa de las actividades petroleras, por lo que no se presentarán afectaciones irreversibles al ecosistema.<sup>46</sup> Entre los impactos ambientales considerables identificados por la MIA se encuentra la generación de gases de efecto

---

<sup>43</sup> Gómez, M., “Zoques: ¿tramitar consulta o respetar el territorio?”, *La Jornada*, México, 27 de junio de 2017, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2017/06/27/opinion/014a1pol>.

<sup>44</sup> El Financiero, “Indígenas ganan primer round a la SENER por ronda 2.2”, México, 21 de junio de 2017, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/sener-pide-excluir-dos-bloques-en-chiapas-de-la-ronda-por-consulta> y Secretaría de Energía, *Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019*, México, SENER, 2019, p. 15.

<sup>45</sup> Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

<sup>46</sup> Renaissance Oil Corp, S. A., de C. V., *Manifiesto de impacto ambiental regional (MIA-R) para las áreas contractuales 11 (Campo Malva), 15 (Campo Mundo Nuevo) y 25 (Campo Topén)*, México, 2017, p. 10, disponible en: <https://rondasmexico.gob.mx/media/4412/1-mia-cnh-r01-103-a11-2015-malva-renaissance-v2.pdf>.

invernadero (GEI) y afectaciones a la calidad del paisaje. Además, posibles impactos acumulativos por el proceso de deforestación y pérdida de recursos hídricos de la región. Por lo que el documento propone algunas medidas de mitigación y un programa de vigilancia ambiental.<sup>47</sup>

En cuanto a la participación pública en el proceso de la EIA de campo Malva, es importante señalar que no se documentó la realización de ningún mecanismo de consulta pública o reunión pública en el que los posibles afectados pudieran expresarse.

## 2. *Evaluación del impacto social*

La EIS permite identificar e implementar acciones para coadyuvar a la sostenibilidad del proyecto y al respeto de los derechos humanos durante la vigencia de las actividades del proyecto.<sup>48</sup> De conformidad con el artículo 121 de la LH, los interesados en obtener un permiso o una autorización para desarrollar proyectos en esta materia —asignatarios y contratistas— tienen que presentar a la SENER una EIS que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación y los planes de gestión social correspondientes.<sup>49</sup>

Aunque a la EIS le recae una resolución que puede incluir recomendaciones hechas por parte de la SENER, aquella no implica una autorización del proyecto. No obstante, la resolución deberá presentarse por el promovente para efectos de la autorización del impacto ambiental. Cuando de la revisión de la EIS, la SENER determina que en el área se encuentran pueblos y comunidades indígenas susceptibles de verse afectados por el proyecto, la SENER debe proceder a realizar la CPLI, a través de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, la que notificará al promovente sobre la procedencia de este procedimiento previsto en el artículo 120 de la LH.<sup>50</sup>

Por lo que hace a la EIS del proyecto campo Malva, es importante señalar que no contempló en ninguna de sus fases una participación pública significativa. En su lugar, se hicieron doce entrevistas semiestructuradas a actores relevantes al proyecto; así como, cuestionarios para recoger datos

---

<sup>47</sup> *Ibidem.*

<sup>48</sup> Secretaría de Energía, *Consulta Previa sobre las Actividades...*, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Reglamento de la Ley de Hidrocarburos...*, *op. cit.*

<sup>50</sup> *Idem.*

demográficos y de percepción en sólo una de las localidades de la zona del proyecto. De esta manera se identificaron dos impactos sociales positivos (insumos para viviendas, pagos por ocupación de tierra) y seis negativos (afectación de caminos, segregación de pobladores por delimitación de terrenos, falta de vinculación entre PEMEX y la comunidad, falta de empleo local, contaminación y disminución de cultivos tradicionales). Cabe señalar que del análisis demográfico geográfico de la zona, se identificó la presencia de población indígena en cuatro localidades ubicadas dentro del área de influencia del Proyecto: Santa Cruz 3ra. sección, Sunuapa, Santa Cruz 2da. sección y Pichucalco; concretamente, los municipios Pichucalco y Sunuapa están catalogados con “Población Indígena Dispersa”; no obstante, debido a que la población indígena no es representativa en el 90% de localidades del área contractual del campo Malva, el promovente consideró que no era necesaria la CPLI;<sup>51</sup> aunque, esta determinación no le corresponde al promovente, sino a la Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa de la SENER, la cual, una vez corroborada la información proporcionada por el promovente, a través del Catálogo de Localidades Indígenas CDI, 2010, reiteró la no procedencia de la consulta indígena,<sup>52</sup> sin embargo, recomendó considerar una efectiva participación de los actores locales identificados para realizar la implementación de las acciones y estrategias propuestas dentro del Plan de Gestión Social.

Fue así que, mediante la reunión de trabajo sostenida entre representantes de la Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa de la SENER, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas y los presidentes municipales de Francisco León, Tecpatán, Pichuchalco e Ixtacomitán del estado de Chiapas se acordó realizar la consulta a las comunidades indígenas ubicadas en las áreas contractuales de la Ronda 2.2, en razón de ello se realizó la relativa al Campo Malva.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, *Evaluación de Impacto Social Área Contractual 11 Campo Malva*, México, 2017, disponible en: <https://rondasmexico.gob.mx/media/4417/evaluacion-1103-malva.pdf>. Renaissance Oil Corp, S. A., de C. V., *Manifiesto de Impacto Ambiental Regional...*, *op. cit.*

<sup>52</sup> Secretaría de Energía, *Dictamen técnico: evaluación de impacto social área contractual 11 Campo Malva*, México, SENER, Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa, 2017, disponible en: <https://gtpdf.info/document/8cb055b/dictamen-t%C3%A9cnico-transparencia>.

<sup>53</sup> Secretaría de Energía, *Minuta de la reunión de trabajo entre la Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa de la SENER, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas y los presidentes municipales de Francisco León, Tecpatán, Pichuchalco e Ixtacomitán del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, SENER, 19 de agosto de 2016, disponible en:

### 3. Consulta previa, libre e informada a comunidades y pueblos indígenas

El marco jurídico vinculante del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la CPLI se encuentra en el artículo 6o del Convenio 169, que se refuerza con el contenido del artículo 15 del mismo instrumento; de ambos preceptos se desprende la obligación del Estado mexicano de consultar a los pueblos y comunidades indígenas previo a otorgar concesiones, permisos o cualquier otro acto sobre bienes que se hallen en territorios indígenas, esto a fin de dar a conocer a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas los riesgos e implicaciones de tales acciones; así como las medidas para reducir o mitigar las posibles afectaciones y, en caso de no ser posible, proceder a la indemnización. En este proceso se debe garantizar, en la medida de lo posible, la participación de estos colectivos en los beneficios derivados de la medida o proyecto planteado.<sup>54</sup>

Es importante identificar la relación del derecho a la consulta con el relativo a la participación pública. En el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador respecto de una empresa petrolera que realiza actividades en territorio ancestral, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que el derecho a la CPLI debe garantizar la participación efectiva y significativa en la toma de decisiones sobre el desarrollo y acciones que afecten a los pueblos indígenas.<sup>55</sup> En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación refrendó la obligación de todas las autoridades del Estado de consultar a comunidades y pueblos indígenas, en el ámbito de sus atribuciones, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.<sup>56</sup> Posteriormente, en cuanto a la realización anómala de los procedimientos de CPLI, la Comisión Nacional de Derechos Humanos elaboró la Recomendación 27/2016 enfatizándose que, la CPLI “se activa con la premisa de llegar a un acuerdo que vincule a las partes para su cumplimiento. Las autoridades no pueden sustraerse unilateralmen-

---

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199684/1\\_Minuta\\_de\\_trabajo\\_-\\_Tuxtla\\_Gutie\\_rrez\\_-\\_19\\_de\\_Agosto\\_de\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/199684/1_Minuta_de_trabajo_-_Tuxtla_Gutie_rrez_-_19_de_Agosto_de_2016.pdf).

<sup>54</sup> Anglés Hernández, M. y Basurto Gálvez, Patricia, “Derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Algunas experiencias en México”, en Argueta Villamar, A. et al. (eds.), *Protección, desarrollo e innovación de conocimientos y recursos tradicionales*, México-Conacyt, 2018, pp. 110 y 111.

<sup>55</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros contra Ecuador*, Washington, D. C., CIDH, 2010, punto 6.

<sup>56</sup> Tesis: 1a. CCXXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, Décima Época, primera sala, libro XXIII, tomo 1, 8 de agosto de 2013.

te de los acuerdos pactados como resultado del proceso de consulta”. Por lo que los proyectos que demandan la realización de la CPLI sólo pueden ser viables como resultado del consentimiento en el proceso de consulta.<sup>57</sup>

En cuanto al campo Malva, fueron consultadas por la SENER las comunidades indígenas zoques y tzotziles de los municipios de Pichucalco, Ixtacomitán, Tecpatán y Francisco de León, en el estado de Chiapas. Para ese momento, que se carecía normas sobre la consulta, la SENER definió que el proceso debía incluir las fases siguientes: Plan de consulta, acuerdos previos, fase informativa, deliberativa, consultiva y de seguimiento de acuerdos.<sup>58</sup> Sin embargo, solo se documentaron las reuniones realizadas en algunas de las localidades de Ixtacomitán y no hay acceso a la información sobre la fase consultiva y de seguimiento de acuerdos. A continuación, una breve descripción de cada una de las fases y su realización, en caso de haber información:

- Fase de plan de consulta. Se trata de la planeación que lleva a cabo la SENER para la realización de la CPLI y el establecimiento de mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades involucradas. En este caso, la planeación se realizó con representantes del gobierno federal (SENER, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y ASEA; así como de gobiernos regionales del estado de Chiapas y municipales (Pichucalco, Ixtacomitán, Tecpatán, y Francisco de León) y, en algunos casos, representantes ejidales (Ixtacomitán), sin embargo, no se documentó presencia de representantes de las comunidades indígenas. Las autoridades presentaron los beneficios asociados a la industria de exploración y extracción de hidrocarburos y consideraron los posibles impactos a los recursos hídricos locales; mientras que, las autoridades municipales y ejidales aprovecharon para solicitar al gobierno del estado de Chiapas las gestiones necesarias para la pavimentación y reparación de caminos y puentes, mejoramiento de infraestructura de salud y educación. Es decir, la reunión fue vista por los represen-

<sup>57</sup> Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*, México, CNDH, 2016, párr. 160.

<sup>58</sup> Secretaría de Energía, *Consulta previa a comunidades y pueblos indígenas*, México, SENER, 2018, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/273192/consultaLibre2.pdf> y Secretaría de Energía, *Consulta previa sobre las actividades...*, *op. cit.*



tantes locales como una oportunidad de participación para solicitar aquello que consideraron hacía falta en la zona, desvirtuándose los fines de esta fase.<sup>59</sup>

- Fase de acuerdos previos. Consiste en las deficiones que la SENER y las autoridades tradicionales o representativas de las comunidades y pueblos indígenas convienen sobre la forma en la que se llevará a cabo la CPLI. En el caso del campo Malva intervinieron los representantes municipal y ejidal, llamados “representantes tradicionales”, en lugar de acreditar la representación de la comunidad indígena. El documento precisa que, a través de los representantes tradicionales, “la comunidad indígena aprueba el protocolo de consulta y determina que bajo este instrumento se deberá desarrollar el procedimiento de consulta”; sin embargo éste fue firmado por un único representante de la comunidad ejidal, quien no es representante de la comunidad indígena. En otra reunión en el mismo municipio de Ixtacomitán, se documenta la presencia de sesenta miembros de la comunidad zoque, quienes fueron únicamente espectadores.
- Protocolo de consulta. Por virtud de éste se explican las fases de la consulta, detalles generales del proyecto, actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y posibles impactos ambientales y sociales. Llama la atención que en este caso se proporcionó a las comunidades mucha información sobre los beneficios del proyecto y muy poca sobre los impactos negativos asociados al mismo. El protocolo final fue elaborado por actores oficiales en conjunto con representantes locales (ejidales y municipales, pero no indígenas); lo que de origen vicia y nulifica el objetivo de este proceso al dejarles fuera.
- Fase informativa. Alude a la entrega de información suficiente y culturalmente pertinente a las comunidades y pueblos indígenas sobre el proyecto que se somete a CPLI. Por tanto, es una oportunidad para que las comunidades indígenas soliciten más información sobre los impactos que consideran relevantes. En el campo Malva refirieron afectaciones directas a la tierra (deslaves); así como implicaciones de la ocupación temporal de las tierras.
- Fase deliberativa. Es el periodo de diálogo que ocurre al interior de la comunidad o pueblo indígena para la toma de decisiones sobre la aceptación del proyecto sometido a CPLI. Como resultado de este proceso se realizaron tres asambleas consultivas, de las cuales solo

<sup>59</sup> Secretaría de Energía, *Consulta previa sobre las actividades...*, op. cit.

se documentaron los resultados de la comunidad La Candelaria, Ixtacomitán, en la que se dio un “consentimiento condicionado” a: 1) no realizar actividades de fracturación hidráulica *fracking*; 2) no realizar actividades en asentamientos urbanos y respetar 500 m de distancia de ellas, como área de amortiguamiento; 3) que las actividades no impliquen desplazamiento y/o reubicación de la comunidad en cuestión; 4) cualquier actividad extra proyectada deberá ser acordada en Asamblea Comunitaria; 5) el contratista deberá financiar la pavimentación de los caminos especificados; 6) el promovente debe asegurar la participación de la comunidad indígena en la EIA y la EIS, así como en el plan de trabajo; 7) el promovente debe desarrollar un programa de empleo local y de capacitación; 8) se acuerda un grupo de seguimiento integrado por la SENER y la comunidad indígena (Acta de Asamblea Comunitaria). Por último, se estipuló que la firma de los documentos oficiales no conlleva un acuerdo o consentimiento por ninguna de las partes.

- Fase consultiva. Es para la construcción de acuerdos o la obtención del consentimiento libre e informado, según sea el caso, sobre el desarrollo del proyecto sometido a CPLI. Lamentablemente, no se cuenta con la documentación de esta fase para el proyecto en estudio.
- Fase de Seguimiento de Acuerdos. Su objetivo es el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos adoptados, utilizando el mecanismo que para tal efecto defina la comunidad o pueblo indígena consultado. Esta fase no se alcanzó, pues luego de la disminución paulatina de reuniones y participantes en las fases del proceso de CPLI. Después de casi dos meses de reuniones y desacuerdos con las comunidades, al llegar a esta fase, la CNH informó que el área contractual del campo Malva no se incluiría en el proceso de licitaciones, ya que el proceso de CPLI se había extendido y no era compatible con los tiempos de la licitación.<sup>60</sup>

#### V. ANÁLISIS FODA DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL, SOCIAL Y LA CONSULTA LIBRE PREVIA E INFORMADA

Aunque los procesos de EIA, EIS y CPLI representan un gran potencial para la participación pública, diversas fuentes han señalado las debilidades de és-

<sup>60</sup> Secretaría de Energía, *Plan Quinquenal de...*, *op. cit.*, p. 15.

tas en México.<sup>61</sup> El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Empresas subrayó que la debida diligencia en materia de derechos humanos no solo requiere la garantía de la CPLI, para la que rigen normas concretas de derechos humanos, sino que se consulte también a todas las demás comunidades afectadas.<sup>62</sup> Este criterio es retomado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, destacándose la acción de las empresas extractivas para evitar y hacer frente a las consecuencias negativas en los derechos humanos.<sup>63</sup>

Es por ello, que realizamos un análisis FODA sobre tales vías de participación en los tres procesos referidos, aplicado al caso campo Malva (véase tabla 1); así como, del marco legal relativo a la participación pública en dichos procesos (véase síntesis en tabla 2).

Tabla 1  
 MATRIZ DE ANÁLISIS FODA RESPECTO DE LAS VÍAS PARTICIPATIVAS  
 EN LOS PROCEDIMIENTOS DE EIA, EIS Y CPLI

	(+) Fortalezas	(-) Debilidades
Factores internos	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Regulación del procedimiento de consulta pública en la EIA.</li> <li>— Regulación de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado en el Convenio 169 del que el Estado mexicano es parte.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Diferencias en los procedimientos de EIA de proyectos ambientales de competencia federal y del sector hidrocarburos; los cuales están a cargo de autoridades diversas, en el primer caso, corresponde a la Semarnat y en el segundo a la ASEA.</li> </ul>

<sup>61</sup> Centro Mexicano de Derecho Ambiental, *Modificaciones al Procedimiento...*, *op. cit.*; Gartman, Victoria *et al.*, “Wind of Change or Wind of Challenges: Implementation Factors Regarding Wind Energy Development, an International Perspective”, *AIMS Energy*, vol. 2, núm. 4, 2014, pp. 485-504; Huesca-Pérez, M. E., Sheinbaum-Pardo, C. y Köppel, J., “Social Implications of Siting Wind Energy in a Disadvantaged Region – The Case of the Isthmus of Tehuantepec, Mexico”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 58, May, 2016, pp. 952-965; Palerm, J. y Aceves, C., “Environmental Impact Assessment in Mexico: An Analysis from a «Consolidating Democracy» Perspective”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 22, núm. 2, June, 2004, pp. 99-108.

<sup>62</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, 2017, p. 10.

<sup>63</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Guía de OCDE de Diligencia Debida para la Participación Significativa de las Partes Interesadas en el Sector Extractivo*, París, OCDE, 2016, *in extenso*.

	(+) <i>Fortalezas</i>	(-) <i>Debilidades</i>
<i>Factores internos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reconocimiento de la SENER de la importancia de los aspectos sociales de los proyectos, así como de la CPLI.</li> <li>— Integración de la EIS y la CPLI en el marco jurídico del sector hidrocarburos.</li> <li>— La CPLI resultó ser el único mecanismo de participación pública en el proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Discrecionalidad administrativa sobre la decisión de realizar la consulta pública en materia ambiental.</li> <li>— Obsolescencia de la LGEEPA y su reglamento en cuanto a los procesos participativos en la EIA, lo que muestra un desfase en torno a la garantía de los derechos humanos.</li> <li>— El resultado de la EIS no determina la viabilidad del proyecto.</li> <li>— Conflicto de interés en las autoridades implicadas en los procesos participativos (fungen como “juez y parte”). La SENER en la EIS y la ASEA en la EIA.</li> <li>— Diseño vertical (impositivo) y <i>ad hoc</i> de la CPLI.</li> <li>— Desviación de los fines de la CPLI para solicitar al gobierno infraestructura local (que debe solventar por otras vías).</li> <li>— La EIA y CPLI se utiliza para legitimar procesos participativos sin fuerza vinculante.</li> <li>— En la EIS, se deja en manos de quien realiza el estudio la identificación de las comunidades indígenas para determinar la procedencia o no de la CPLI.</li> </ul>

	(+) <i>Fortalezas</i>	(-) <i>Debilidades</i>
<i>Factores externos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Existen impactos sociales positivos de los proyectos que pueden potenciarse y generar sinergias, en este caso, la creación de empleos y la capacitación.</li> <li>— Contribución de la EIS para gestionar conflictos.</li> <li>— Asambleas comunitarias como vías para el ejercicio democrático de la participación pública.</li> <li>— Necesidad de actualizar el proceso de participación pública en la EIA al marco jurídico sobre derechos humanos.</li> <li>— Aportaciones del conocimiento tradicional en las medidas de mitigación y compensación de la EIA y en el Plan de Gestión Social de la EIS.</li> <li>— Integración de la CPLI y de la consulta y pública (EIA) a la EIS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Los impactos sociales cubren un espectro muy difícil de evaluar (autonomía, libre determinación, desarrollo, territorio, tenencia de la tierra, etc.).</li> <li>— La CPLI presenta muchas variables muy complejas de resolver.</li> <li>— La CPLI podría ser utilizada como un mecanismo para viabilizar los proyectos, a cambio de pequeños apoyos a las comunidades indígenas; desvirtuándose su objeto.</li> </ul>

FUENTE: elaboración propia.

## VI. DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

El análisis de la participación pública de la EIA, EIS y CPLI, así como del orden jurídico mexicano con respecto a nuestro caso de estudio, identifica las siguientes fortalezas (F), oportunidades (O), debilidades (D), y amenazas (A).

En referencia a la participación pública en el marco jurídico se determinan varias limitaciones. Por un lado, la participación en el proceso de EIA no es obligatoria por ley (D), por lo que debería considerarse una reforma que sea vinculante para la autoridad ambiental (O); la CPLI no forma parte de la consulta pública en materia ambiental, que además, la autoridad ambiental puede realizar discrecionalmente (D). Por otro lado, la integración de la CPLI y de la EIS en el marco legal mexicano reconoce la importancia de los aspectos sociales de los proyectos de hidrocarburos y de generación eléctrica, así como de consultar a las comunidades indígenas (F). Existe la obligación del Estado mexicano de garantizar el ejercicio de la CPLI, como parte de la ratificación del Convenio 169 (F).

La CPLI resulta un aspecto muy complejo de gestionar y con muchas variables conceptuales (A). Las reuniones de las distintas fases de la consulta del caso de estudio fueron una oportunidad para las comunidades indígenas para expresarse, y solicitar a los gobiernos regional y locales trabajos de infraestructura (D), los cuales deben realizarse en otro contexto; esto podría ser utilizado como un mecanismo para viabilizar el proyecto a cambio de pequeños apoyos, perpetuando la pauperización de las comunidades indígenas (A). Paradójicamente, la CPLI resultó ser el único mecanismo de participación pública en el proyecto (F). No obstante, la consulta tiene un diseño vertical, *ad hoc*, que restringe la verdadera participación de comunidades indígenas, éstas son consultadas en la última fase con un protocolo ya delineado anteriormente por las autoridades (D); perpetuándose así, el sometimiento y simulando una decisión democrática.

Con respecto a la EIS, a pesar de que podría contribuir sustancialmente a la gestión de conflictos (O), ésta se realiza de manera muy generalizada, carece de una participación pública significativa, por lo que se corre el riesgo de ser únicamente un trámite burocrático, en vez de un proceso de evaluación (D). En materia de hidrocarburos se creó una agencia especial —la ASEA— para dictaminar los impactos ambientales, situación que no era necesaria, pues existía ya la Semarnat como cabeza de sector ambiental para la determinación de tales impactos (D). Se hace evidente el conflicto de interés de las autoridades implicadas en los procesos participativos, ya que funcionan como “juez y parte”. La SENER en la EIS y la ASEA en la EIA (D). En la EIS, se deja en manos de quien realiza el estudio la identificación de las comunidades indígenas para determinar la procedencia o no de la CPLI (D). Por último, el resultado de la EIS no es determinante para que la SENER viabilice o frene la aprobación de un proyecto (D); por tanto, no es vinculante.

Los impactos sociales cubren un amplio espectro de evaluación muy difícil de abordar, en el caso de estudio, por ejemplo, la tenencia de la tierra, autonomía y gestión social (A). Existen impactos sociales positivos del proyecto, identificados por las comunidades, como la creación local de empleos y capacitación (O). Sin embargo, muchos de los impactos sociales son negativos y la EIS podría tener un efecto beneficioso en una situación de conflicto cuando está respaldada por un alto grado de participación pública, ya que es más probable tener una negociación y soluciones efectivas cuando hay mayor involucramiento del público.<sup>64</sup>

<sup>64</sup> Prenzel, P. V. y Vanclay, F., “How Social Impact Assessment Can Contribute to Conflict Management”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 45, 2014, pp. 33 y 34.

Finalmente, se identificaron algunas oportunidades considerables para enriquecer la práctica de la EIA y EIS en nuestro caso de estudio. Las asambleas comunitarias son un notable ejemplo del ejercicio democrático de participación pública (O). Tradicionalmente, las asambleas comunitarias son la base de las decisiones colectivas en las comunidades indígenas, repartición de trabajo e, incluso, de cargos al interior de ellas.<sup>65</sup> Sería valioso considerar posibles contribuciones del conocimiento tradicional a las líneas base, tanto ambientales (EIA), como sociales (EIS), (O). Las comunidades indígenas se identifican y tienen un fuerte vínculo con su cultura tangible (sitios arqueológicos, recursos naturales) e intangible (lengua, música, tradiciones) y ésta debería ser considerada y protegida en la planeación de un proyecto.<sup>66</sup> Por lo que la integración de las percepciones de la comunidad y de su conocimiento tradicional podría enriquecer las medidas de mitigación y compensación.<sup>67</sup> De manera particular, destacamos la pertinencia de integrar la consulta pública y la CPLI en el proceso de la EIS (O); bajo la siguiente argumentación:

Es absolutamente necesario fomentar la participación pública en el proceso de EIA, por lo que, la consulta pública (y la reunión pública de información) deberían ser vinculantes. Es ineludible la obligación del Estado mexicano en cuanto a la garantía del derecho a la participación indígena en los proyectos de desarrollo susceptibles de afectarles, ello como resultado de la ratificación del Convenio 169<sup>68</sup> y del reconocimiento de la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, a través de las reformas del año 2001 al artículo 2o. de la Constitución mexicana.<sup>69</sup> De manera que, la EIS podría enriquecerse al incluir la CPLI (y consulta pública) dentro de su proceso de realización. Esta integración de procesos facilitaría el desarrollo del proyecto mismo.

---

<sup>65</sup> Gallardo García, E., “Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México”, *Polis*, núm. 31, 2012, p. 8.

<sup>66</sup> Smyth, E. y Vanclay, F., “The Social Framework for Projects: A Conceptual but Practical Model to Assist in Assessing, Planning and Managing the Social Impacts of Projects”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 35, núm. 1, 2017, pp. 74-76.

<sup>67</sup> Nzeadibe, T. Ch. *et al.*, “Integrating Community Perceptions and Cultural Diversity in Social Impact Assessment in Nigeria”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 55, 2015, p. 82; Glasson, J., “The Importance of Cultural Aspects in Impact Assessment and Project Development: Reflections from a Case Study of a Hydroelectric Dam in Brazil”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 34, núm. 4, 2016, p. 307.

<sup>68</sup> International Labour Organization, *Indigenous and Tribal Peoples’ Rights in Practice: A Guide to ILO Convention No. 169*, Geneva, ILO, 2019, pp. 59-77.

<sup>69</sup> Navarrete Linares, F., *Los pueblos indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, p. 134.

En junio de 2018, posterior a nuestro caso de estudio, se publicó el Acuerdo para las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, que enfatizan que la EIS deberá realizarse con un enfoque participativo amplio. Se pide contemplar el punto de vista de las comunidades en la identificación, caracterización, predicción y valoración de los posibles impactos sociales, así como en las medidas para mitigarlos, prevenirlos y ampliarlos. Además de mecanismos de participación activa en el plan de gestión social.<sup>70</sup> Queda pendiente saber a corto y largo plazo el desempeño de estas disposiciones en futuras EIS.

Dado que las fases del proceso de evaluación de impactos ambientales y sociales son muy similares metodológicamente,<sup>71</sup> presentamos el proceso legal de la EIS, competencia de la SENER, con la propuesta de incorporación de participación pública (consulta pública y CPLI), (véase figura 2). Este modelo de proceso iterativo señala los requerimientos por parte de la SENER e indica las fases propuestas integrando tanto la consulta pública como la CPLI en el proceso, específicamente al inicio del proceso, en la fase de Alcances (identificación de impactos probables) y en la fase de plan de gestión social (tal como lo indican las nuevas disposiciones legales para EIS).

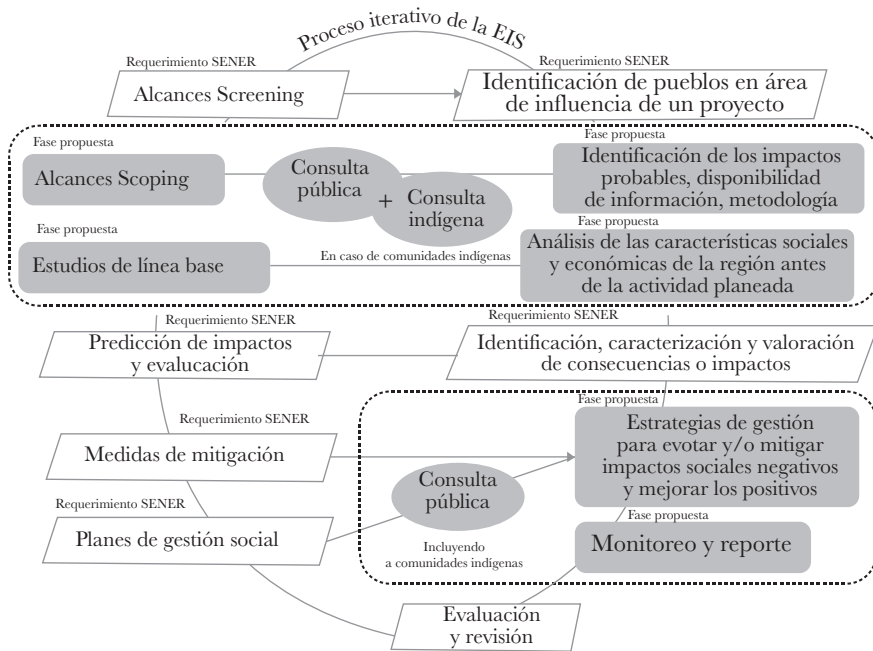
---

<sup>70</sup> Secretaría de Energía, Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, México, *Diario Oficial de la Federación*, 1o. de junio de 2018.

<sup>71</sup> IFC, *A Guide to Biodiversity for the Private Sector*, Washington, D. C., International Finance Corporation, 2012, disponible en: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/sustainability-at-ifc/publications/biodiversityguide](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/biodiversityguide); Noble, Bram F., *Introduction to Environmental...*, *op. cit.*, p. 17.



FIGURA 2  
 PROCESO DE LA EIS ACTUAL CON FASES PROPUESTAS



FUENTE: elaboración propia con adaptación de *International Finance Corporation, a Guide to Biodiversity for the Private Sector*, Washington, D. C., IFC, 2012.

Un punto importante de reflexión es que la integración de la CPLI en el proceso de la EIS no debería verse como algo complejo. Gestionado de manera organizada y apropiada a las circunstancias, en un proceso próximo a la EIS y no aislado como hasta ahora, consideramos que existe gran potencial para la optimización de ambos procesos, y podría contribuir a la materialización de la garantía de los derechos humanos y del buen gobierno.

La participación pública es considerada como elemento clave en la EIA y EIS. Dada la naturaleza y alcances de los proyectos que se someten a EIA, el proceso debiese implicar la participación pública en casi todas sus fases; desde los alcances (*Screening*) hasta su implementación y seguimiento.<sup>72</sup> La participación pública ha sido reconocida como factor esencial en la práctica de la EIA, actualmente es obligatoria en la mayoría de los sistemas de

<sup>72</sup> Noble, B. F., *Introduction to Environmental...*, op. cit., p. 217.

autorizaciones ambientales a nivel mundial.<sup>73</sup> Asimismo, la participación pública debe ser parte integral de la EIS y debería iniciarse desde las fases tempranas de la misma.<sup>74</sup> Una buena práctica de la EIS implica un proceso participativo y de entendimiento de las comunidades locales, lo que facilita el proceso de acuerdos y asegura, sobre todo, la participación de comunidades vulnerables,<sup>75</sup> incluidas las indígenas. La tabla 2 resume los propósitos de la participación pública en cada una de las fases de la EIA, aplicables a la EIS.

TABLA 2  
 OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE EIA.  
 OBJETIVOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS DIFERENTES  
 FASES DE LA EIA Y EIS

Diseño inicial del proyecto	— Identificación temprana de intereses y valores con respecto a la ubicación del proyecto.
Alcances (Screening)	— Notificación temprana a las partes interesadas.
Alcances (Scoping)	— Identificación del público (activo e inactivo). — Contribución del conocimiento local para los estudios de línea base. — Identificación de posibles impactos significativos. — Identificación de alternativas. — Establecer contacto y confianza entre proponente y público.
Predicción y evaluación de impactos	— Obtención de valores y conocimientos para asistir la predicción de impactos. — Identificación de criterios para evaluar impactos.
Reporte y revisión	— Información al público de los detalles del proyecto, condiciones, impactos y medidas de gestión. — Obtención de retroalimentación del público e identificación de errores u omisiones.

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> Barrow, C. J., *Social Impact Assessment: An Introduction*, London, Arnold, 2000, p. 54.

<sup>75</sup> Esteves, A. M., Franks, D. y Vanclay, F., “Social Impact Assessment: The State of the Art”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, núm. 1, 2012, pp. 34-42.

Toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"><li>— Planteamiento de resolución a posibles conflictos.</li><li>— Integración de condiciones (medidas de mitigación y compensación) y aprobaciones al documento.</li></ul>
Seguimiento	<ul style="list-style-type: none"><li>— Mantener confianza y credibilidad.</li><li>— Identificación de la efectividad de la gestión.</li><li>— Monitoreo de cambios ambientales.</li></ul>

FUENTE: elaboración propia.

## VII. CONCLUSIONES

El caso del campo Malva estudiado hizo evidente la falta de participación pública significativa, tanto en la EIA como en la EIS e, incluso en la CPLI. La reglamentación de la EIA contempla una consulta pública sin un procedimiento especial en caso de afectaciones del proyecto a comunidades indígenas. La reglamentación de la EIS, como tal, no había contemplado una participación pública significativa o contribución ciudadana a su proceso, hasta junio 2018 con la publicación de las Disposiciones administrativas sobre la realización de la EIS. Sin embargo, en caso de se identifiquen comunidades indígenas, se limita a recomendar una CPLI. Queda saber el resultado de estas nuevas disposiciones en las próximas EIS.

Identificamos algunas oportunidades para mejora del proceso de EIA y EIS en un proceso significativamente participativo. Las asambleas ejidales representan un modelo de ejercicio democrático y participación pública en México. Igualmente, el conocimiento tradicional de las comunidades podría generar importantes aportaciones tanto para la EIA como para la EIS; desde la identificación de impactos hasta la selección de medidas de mitigación y compensación.

Los procedimientos de la SENER en torno a la rerealización de una EIS y, en su caso, CPLI carecen de un enfoque de participación significativa en general y, en especial, de las comunidades indígenas. Aunque es interesante señalar que la CPLI resultó ser el único mecanismo de participación pública en nuestro caso de estudio. El hecho de tener procedimientos aislados para la participación pública, además de carecer de fuerza vinculante, hace aún mas complicada la participación pública. Se necesita un claro compromiso institucional para, pasar de un mero requerimiento legal, al ejercicio de la participación pública.

El actual desempeño de la EIA y EIS se podría mejorar de manera relevante, si se lleva a cabo un proceso metodológicamente adecuado que

incluya la participación del público interesado -incluidas las comunidades indígenas-, no solo para legitimar procesos institucionales, sino para involucrar a las personas en la definición y/o redefinición del desarrollo mismo del proyecto o actividad de que se trate. Es por ello, que recomendamos un modelo de proceso iterativo de la EIA y EIS con la pertinencia de integrar la consulta pública y la CPLI en la EIS, además de aclarar los objetivos de incluir la participación pública en cada una de las fases tanto de la EIA como de la EIS.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉ, P. L. *et al.*, *Public Participation International: Best Practice Principles*, International Association Impact Assessment, 2006.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., “Desarrollo energético vs. Sustentabilidad ambiental”, en CARMONA LARA, M. del C. A. y ACUÑA HERNÁNDEZ, A. L. (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Conacyt, 2015.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., “El derecho a la consulta libre, previa e informada no es la consulta regulada en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental”, *Idearios Jurídico-Ambientales*, tomo III, Impacto Ambiental, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales-Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2013.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., “El principio de acceso a la justicia ambiental”, en ÁGUILA, Y. *et al.* (eds.), *Principios de Derecho Ambiental y Agenda 2030*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, M., “La participación pública para la sostenibilidad en México”, *Revista Internacional de Direito Ambiental*, Brasil, año II, núm. 6, septiembre-diciembre, 2013.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, M. *et al.*, “Racionalidad legal, consulta ambiental y lucha de los pueblos indígenas por el desarrollo propio”, en GUTIÉRREZ RIVAS, R. y BURGOS MATAMOROS, M. (coords.), *Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, M. y BASURTO GÁLVEZ, P., “Derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Algunas experiencias en México”, en ARGUETA VILLAMAR, A. *et al.* (Eds.), *Protección, desarrollo e innovación de conocimientos y recursos tradicionales*, México-Conacyt, 2018.

- APPIAH-OPOKU, S. y HOBSON, C. B., “EA Follow-up in the Ghanaian Mining Sector: Challenges and Opportunities”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 41, July 2013.
- ARNOLD, L. y HANNA, K., *Best Practices in Environmental Assessment: Case Studies and Application to Mining*, Vancouver, Canadian International Resources and Development Institute, 2017.
- BARROW, C. J., “Social Impact Assessment: An Introduction”, London, Arnold, 2000.
- CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL, *Modificaciones al procedimiento de evaluación de impacto ambiental*, México, CEMDA, 2014.
- EL FINANCIERO, “Indígenas ganan primer round a la SENER por ronda 2.2”, *El Financiero*, México, 21 de junio de 2017.
- ESTEVEZ, A. M. *et al.*, “Social Impact Assessment: The State of the Art”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 30, núm. 1, 2012.
- FLEMMER, R. y SCHILLING-VACAFLOR, A., “Unfulfilled Promises of the Consultation Approach: The Limits to Effective Indigenous Participation in Bolivia’s and Peru’s Extractive Industries”, *Third World Quarterly*, vol. 37, núm. 1, 2016.
- GALLARDO GARCÍA, E., “Lo público en los procesos comunitarios de los pueblos indígenas en México”, *Polis*, núm. 31, 2012.
- GARTMAN, V. *et al.*, “Wind of Change or Wind of Challenges: Implementation Factors Regarding Wind Energy Development, an International Perspective”, *AIMS Energy*, vol. 2, núm. 4, 2014.
- GLASSON, J., “The First 10 Years of the UK EIA System: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats”, *Planning Practice & Research*, vol. 14, núm. 3, 1999.
- GLASSON, J., “The Importance of Cultural Aspects in Impact Assessment and Project Development: Reflections from a Case Study of a Hydroelectric Dam in Brazil”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 34, núm. 4, 2016.
- GÓMEZ, M., “Zoques: ¿tramitar Consulta o Respetar El Territorio?”, *La Jornada*, México, 27 de junio de 2017.
- HANNA, P. *et al.*, “Improving the Effectiveness of Impact Assessment Pertaining to Indigenous Peoples in the Brazilian Environmental Licensing Procedure”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 46, April 2014.
- HUESCA-PÉREZ, M. E. *et al.*, “Social Implications of Siting Wind Energy in a Disadvantaged Region—The Case of the Isthmus of Tehuantepec, Mexico”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 58, May 2016.

- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *A Guide to Biodiversity for the Private Sector*, Washington, D. C., IFC, 2012.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice: A Guide to ILO Convention No. 169*, Geneva, ILO, 2019.
- JHA-THAKUR, U. y FISCHER, T. B., "25 Years of the UK EIA System: Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 61, November, 2016.
- MACKAY, F., *Compilación de Jurisprudencia de los órganos de los tratados de la ONU y de las recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y sus procedimientos especiales y de la asesoría del mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Reino Unido, Forest Peoples Programme, 2013.
- NACIONES UNIDAS, *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México*, A/HRC/39/17/Add.2, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, 28 de junio de 2018.
- NACIONES UNIDAS, *Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México*, E/C.12/MEX/CO/5-6, Nueva York, Consejo Económico y Social, 17 de abril de 2018.
- NAVARRETE LINARES, F., *Los pueblos indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008.
- NOBLE, B. F., *Introduction to Environmental Impact Assessment: A Guide to Principles and Practice*, 3a. ed., Reino Unido, Oxford University Press, 2015.
- NZEADIBE, T. Ch. *et al.*, "Integrating Community Perceptions and Cultural Diversity in Social Impact Assessment in Nigeria", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 55, 2015.
- OIL & GAS MAGAZINE, "Renaissance Oil la primera petrolera extranjera en producir en México", *Oil & Gas Magazine*, 20 de junio de 2016.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del grupo de trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México*, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, 2017.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Nueva York, ONU, 2015.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales: Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA, Washington, D. C., 2009.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Guía de OCDE de Diligencia Debida para la Participación Significativa de las Partes Interesadas en el Sector Extractivo*, París, OCDE, 2016.

- PALERM, J. y ACEVES, C., “Environmental Impact Assessment in Mexico: An Analysis from a ‘Consolidating Democracy’ Perspective”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 22, núm. 2, June, 2004.
- PALIWAL, R., “EIA Practice in India and Its Evaluation Using SWOT Analysis”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 26, núm. 5, 2006.
- PARKINS, J. R. y MITCHELL, R. E., “Social impact assessment: A review of academic and practitioner perspectives and emerging approaches”, en HANNA, K. S., (ed.), *Environmental Impact Assessment: Practice and Participation*, 3a. ed., Canada, Oxford University Press, 2016.
- PRENZEL, P. V. y VANCLAY, F., “How Social Impact Assessment Can Contribute to Conflict Management”, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 45, 2014.
- RENAISSANCE OIL CORP, *Manifiesto de Impacto Ambiental Regional (MIA-R) para las áreas contractuales 11 (Campo Malva), 15 (Campo Mundo Nuevo) y 25 (Campo Topén)*, México, Renaissance Oil Corp, 2017.
- RENAISSANCE OIL CORP, *Renaissance Is Developing a High Quality, Diversified Shale and Mature Fields Portfolio for Development in Mexico*, Renaissance Oil Corp Operations, 2018.
- ROUSSEAU, I., “La nueva regulación de la gestión social de los proyectos energéticos en México. Seguridad, sustentabilidad y gobernabilidad”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 62, núm. 230, 2017.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, *Consulta previa a comunidades y pueblos indígenas*, México, SENER, 2018.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, *Consulta Previa sobre las Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en las áreas contractuales 10 y 11 de la Ronda 2.2*, México, SENER, 2017.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, *Dictamen técnico: Evaluación de Impacto Social Área Contractual 11 Campo Malva*, México, SENER, Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa, 2017.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, *Minuta de la reunión de trabajo entre la Dirección General Adjunta de Evaluación de Impacto Social y Consulta Previa de la SENER, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas y los presidentes municipales de Francisco León, Tecpatán, Pichuchalco e Ixtacomitán del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, SENER, 19 de agosto de 2016.
- SECRETARÍA DE ENERGÍA, *Plan Quinquenal de Licitaciones para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos 2015-2019*, México, SENER, 2019.
- SMYTH, E. y VANCLAY, F., “The Social Framework for Projects: A Conceptual but Practical Model to Assist in Assessing, Planning and Managing

the Social Impacts of Projects”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 35, núm. 1, 2017.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, *Evaluación de Impacto Social Área Contractual 11 Campo Malva*, México, 2017.

YIN, R. K., *Case Study Research : Design and Methods*, 5a. ed., Thousand Oaks, Sage 2014.