

La megaminería tóxica y el derecho a consulta

*Caballo Blanco
y la experiencia
latinoamericana*

El caso del proyecto Caballo Blanco permite observar las limitaciones de los procesos de consulta previa a la exploración, así como la movilización y las demandas de la sociedad civil para que el precario marco normativo se aplique y respete. A la luz de una breve revisión de casos sudamericanos de avances y limitaciones para legislar y reglamentar el Convenio 169 de la OIT, se pueden observar grandes diferencias entre lo promovido por gobiernos neoliberales como los de México y Chile y por gobiernos «progresistas» como los de los países de la zona andina. El artículo destaca la necesidad de que México camine por una senda diferente a la actual, modificando sustancialmente su política vinculada a la explotación de recursos naturales.

LUISA PARÉ

En México, la nueva industria extractiva minera ha iniciado operaciones desde hace algunos años y se empiezan a notar los estragos y conflictos socioambientales que provoca. Las modificaciones jurídicas efectuadas por los gobiernos neoliberales le han permitido a la minería tóxica avanzar a un ritmo acelerado, a tal grado que hasta el momento cerca de 20% del territorio del país ya ha sido concesionado a distintas empresas, principalmente canadienses¹.

Luisa Paré: profesora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es miembro de la Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (Lavida).

Palabras claves: minería tóxica, proyecto minero Caballo Blanco, consulta previa, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), derechos, medio ambiente, extractivismo, México, América Latina.

1. Las empresas mineras canadienses obtuvieron 2.600 concesiones en todas las áreas del país en los 12 años en que gobernó el Partido Acción Nacional (PAN). Entre las cinco empresas más grandes que operan actualmente en México, cuatro son canadienses: Almaden Minerals, Dia Bras Exploration, Pediment Gold Corp y Goldcorp.

Tan solo en el periodo 2000-2010 habrían sido concesionadas a las empresas mineras alrededor de 30 millones de hectáreas a través de 27.022 títulos². En cinco años y medio de gobierno del presidente Felipe Calderón, la cifra

No es casual que en el índice denominado «potencial actual de minería» México haya ocupado el quinto puesto entre 72 países o regiones evaluados para el periodo 2009-2010 ■

aumentó 53%, al pasar de 21.248.000 hectáreas en 2007 a 32.573.000 hectáreas en junio de 2012³.

No es casual que en el índice denominado «potencial actual de minería» México haya ocupado el quinto puesto entre 72 países o regiones evaluados para el periodo 2009-2010⁴. Si el análisis se efectuara comparando solo países y no regiones, México ocuparía el tercer lugar⁵. Varios proyectos mineros en fase de exploración

o de explotación han atraído la atención a escala latinoamericana y mundial, no solo por la flagrante violación a leyes nacionales y a tratados internacionales (como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT), sino también por la impunidad manifestada por las empresas que no acatan las órdenes del Poder Judicial y se amparan contra ellas⁶.

El caso más reciente de violaciones al derecho a la consulta que estará pronto dando la vuelta al mundo es el de la mina Esperanza Temixco (en Morelos),

2. Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos: «Quinto informe de gobierno», 2011, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/QuintoInformeEjecucion/2_7.pdf>.

3. Susana González: «En este sexenio creció 53% el territorio concesionado a mineras» en *La Jornada*, 3/9/2012, disponible en <www.jornada.unam.mx/2012/09/03/economia/031n1eco#sthash.1xvfulry.dpuf>.

4. Francisco López Bárcenas y Eslava Galicia Mayra Montserrat: *El mineral o la vida. La legislación minera en México*, Centro de Orientación a los Pueblos Indígenas / Pez en el Árbol / Red Interdisciplinaria de Investigación de los Pueblos Indios de México, México, DF, 2011, p. 29.

5. José de Jesús González Rodríguez: «Minería en México. Referencias generales, régimen fiscal, concesiones y propuestas legislativas», Documento de Trabajo N° 121, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, 2011.

6. Después de diez años, en una resolución judicial sin precedentes, un tribunal mexicano ordenó a una dependencia del gobierno federal el cierre definitivo de la operación de Minera San Xavier, filial de New Gold (Proceso 1.592), por haber obtenido de manera ilegal el permiso de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Una orden judicial de un juez de distrito permitió que la empresa incumpliera la sentencia de cierre. Finalmente, la subsidiaria de New Gold obtuvo el amparo a pesar de seguir «sin permisos, sin la manifestación de impacto ambiental (MIA) autorizada, sin el permiso de cambio de uso de suelo, sin el permiso de explosivos, sin el permiso de uso de suelo estatal y municipal, y sin siquiera el permiso de operación que expide el municipio». «Minera San Xavier no tiene permisos», boletín de prensa, en *San Luis Pejesí en Resistencia*, 7/1/2010, <<http://sanluispejesi.blogspot.mx/2010/01/frente-amplio-opositor-lamina-san.html>>.

impulsado por Esperanza Silver. El yacimiento se encuentra cerca del importante sitio arqueológico de Xochicalco. Quizá las protestas de organismos interesados en el patrimonio arqueológico logren, en nombre de los indígenas muertos, desactivar lo que muchas veces los indígenas vivos no consiguen.

Otra situación que pone a México en el mapa de la impunidad y las violaciones a los derechos humanos es el alto número de víctimas por su oposición a los megaproyectos mineros⁷. En este artículo presento el caso de Caballo Blanco, un proyecto minero para extracción de oro a cielo abierto, ubicado en la costa del Golfo de México. Pondré énfasis en cuatro aspectos: la vulnerabilidad del sitio concesionado para realizar el proyecto en cuestión; las estrategias de las empresas para obtener la licencia social y aprovechar los vacíos de una ley de por sí ya favorable a sus intereses; el papel del gobierno como facilitador de los proyectos; y la extrema debilidad de los mecanismos de consulta pública, que deja el futuro de regiones enteras hipotecado a intereses económicos de corto plazo y excluyentes para las poblaciones locales. Terminaré con algunas referencias a mecanismos de consulta puestos en marcha en otros países que buscan garantizar el respeto a una mayor autodeterminación de los pueblos sobre sus territorios. Al mismo tiempo, el artículo se enfoca en las limitaciones jurídicas, y sobre todo políticas, que tanto en México como en algunos países andinos deben superarse para garantizar el ejercicio de los derechos tanto de los pueblos indígenas como de las comunidades campesinas y la ciudadanía en general.

■ Caballo Blanco: ¿otra vez las carabelas?

Si bien el proyecto Caballo Blanco, aún en fase de exploración, no es el primero de esta naturaleza en México, sí se trata del primero en el estado de Veracruz.

7. Gian Carlo Delgado reporta 11 asesinatos en el periodo comprendido entre 2005 y 2012 («Extractivismo minero y resistencia social. América Latina en disputa: extractivismo minero, conflicto y resistencia social» en *Realidad Económica* N° 265, 1-2/2012, pp. 60-84, disponible en <<http://medioambientebs.blogspot.mx/p/extractivismo-minero-y-resistencia.html>>). Entre otros casos, y entre los más recientes, mencionemos que en 2012, en San José del Progreso, Oaxaca, el vocero de la Coordinadora de los Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán, Bernardo Vásquez Sánchez, fue emboscado y asesinado. El 19 de enero de 2012 en Chicomuselo, Chiapas, fue asesinado el líder antiminero Mariano Abarca del Frente Cívico de Chicomuselo y de la Red Mexicana de Afectados por la Minería en Chiapas, por encabezar la oposición al proyecto de explotación de barita en Chiapas de otra empresa canadiense, Blackfire Exploration. El 22 de octubre de 2012, por oponerse a la instalación de la minera Cascabel de Mag Silver y por defender el agua escasa en esta zona desértica, fueron asesinados en Chihuahua los dirigentes de El Barzón Chihuahua Ismael Solorio Urrutia y su esposa, Manuelita Solís Contreras. La empresa ha realizado perforaciones sin permiso y sin el consentimiento de la asamblea y de las autoridades ejidales.

Este proyecto de minería a cielo abierto con extracción por procesos de lixiviación, que pretende obtener unas 687.000 onzas de oro en siete años, con una inversión de 283 millones de dólares, tiene otra particularidad. Es probablemente el único proyecto en el mundo que presenta una serie tan clara de

**El proyecto Caballo Blanco
está situado a tan solo
tres kilómetros de una planta
nucleoeléctrica y de
frente a los huracanes que
suelen azotar esta costa ■**

riesgos de contexto o entorno que, desde una visión socioambiental y tomando en cuenta el principio precautorio, deberían ser razones suficientes para interrumpir el derecho de exploración otorgado y cancelar la concesión. El proyecto Caballo Blanco, de la Goldgroup Mining Inc., inicialmente presentado por las empresas mexicanas Candymin y Minerales Cardel, está situado a tan solo tres ki-

lómetros de una planta nucleoeléctrica y de frente a los huracanes que suelen azotar esta costa, además de que en un radio aún menor pasan un gasoducto y dos oleoductos, así como líneas de alta tensión. Si a esto añadimos la fragilidad que representa la presencia del crimen organizado en el corredor que atraviesa esta región –por donde pasarán materiales tóxicos y explosivos–, los riesgos no pueden ser minimizados.

Por estas razones, entre otras, organizaciones ambientalistas y académicas se han opuesto al proyecto⁸. Además de la vulnerabilidad ante contingencias ligadas a fenómenos naturales o de tipo social como los señalados, se ha documentado de manera contundente la importancia de la región afectada desde el punto de vista de la biodiversidad. En particular, es importante señalar la presencia de relictos de encinares tropicales que forman parte de un ecosistema frágil y complejo, lugar de abastecimiento de alimento para las aves migratorias que, año a año, en un número de unos cinco millones de individuos, surcan los cielos de este estratégico corredor. Además, desde el punto de vista económico, la vocación de la zona es agropecuaria y turística.

Los argumentos presentados por unos 70 científicos de diferentes disciplinas constituidos en un panel de expertos han sido tan contundentes que incidieron para que el gobierno del estado, a través del titular del Poder Ejecutivo y su secretario de Medio Ambiente, se pronunciara en contra del proyecto⁹.

8. La organización que encabeza las gestiones y movilizaciones es la Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental (Lavida), <www.lavida.org.mx>.

9. André Timoteo Morales: «La mina Caballo Blanco no operará en Veracruz, asegura Javier Duarte» en *La Jornada*, 27/2/2012.

En México, las decisiones sobre las concesiones y la aprobación de proyectos mineros son de competencia federal. Una vez otorgada la concesión minera, las empresas inician labores en tres ámbitos: posesión de la tierra, licencia social y permisos ambientales. En este marco, deben presentar un estudio de impacto ambiental de exploración, que les permite contar con los elementos necesarios para formular su proyecto y elaborar la manifestación de impacto ambiental (MIA) de explotación, que también es presentada a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) para su aprobación. Esta instancia gubernamental, en los hechos, se ha dado a la tarea de facilitar la expansión minera en el país, por lo que en general no puede ser considerada como un agente neutral ni facilitador de la participación ciudadana. Una vez publicado este documento en la *Gaceta Ecológica* de la Semarnat, se cuenta con diez días hábiles para invocar el derecho previsto a una consulta pública, tal como lo dispone la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

Si no existe un grupo ya alertado sobre el proyecto, con un mínimo de información sobre la legislación y normatividad ambiental y en vigilancia constante de la página web de la Secretaría y de los periódicos cotidianos, el proyecto, mantenido en secreto, rápidamente es aprobado de manera unilateral e irreversible ya que, por lo general, la revisión gubernamental se limita a ajustarlo en cuestiones sobre todo relativas a la mitigación de daños. En síntesis, las consultas públicas son opcionales, no obligatorias, ni promovidas sistemáticamente por la instancia gubernamental correspondiente. Por el contrario, en general deben ser arrancadas a fuerza de movilización y trabajo con la opinión pública.

En el caso del proyecto Caballo Blanco, la movilización de la sociedad civil fue la que obligó a la autoridad federal a llamar a una consulta pública y posteriormente a la Reunión Pública Informativa, en la que el promovente expone su proyecto y la sociedad civil vierte sus opiniones.

La región costera donde se pretende establecer el proyecto es de poblamiento mestizo, por lo que no se puede invocar la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ratificado por México, el cual obliga a las autoridades responsables a convocar a consulta previa, libre e informada. La MIA de Caballo Blanco se limitaba a señalar que, de acuerdo con los censos, no existe población indígena en la región. De hecho, en la zona de influencia del proyecto existe una comunidad afromestiza, pero cuando un abogado de la organización ambientalista que impulsó

la consulta preguntó a la comunidad si quería apelar al Convenio 169, esta manifestó que no, quizás porque era más fuerte la expectativa de empleo que la identidad étnica, o simplemente por temor. En un contexto social donde imperan la violencia y la impunidad, las presiones para la venta o la renta de los terrenos que interesan a las empresas no se expresan necesariamente de manera muy amigable.

Tampoco ha de pensarse que el problema de la falta de consulta se presenta solo en regiones mestizas. Aun para las comunidades indígenas la consulta no es asunto fácil, ya que en la mayoría de los casos se desconoce el mecanismo, no hay internet y los periódicos no llegan, por lo cual simplemente no son consultadas. Por otro lado, cuando se logra la reunión pública informativa, esta es preparada unilateralmente por la autoridad federal. La participación de la autoridad municipal no es más que una formalidad que se limita a aspectos de logística. Cuando se realiza la consulta, la empresa ya tiene trabajadores involucrados en las labores de exploración y las autoridades municipales ya han recibido recursos financieros para realizar obras que su limitado presupuesto no les permitiría ejecutar.

Es así como, en Alto Lucero, sede del gobierno del municipio donde se lleva a cabo la exploración de Caballo Blanco, la Semarnat convocó a la consulta pública después de que esta fuera exigida por varias movilizaciones. La empresa y la autoridad municipal se encargaron de ocupar parte de la sala –que se encontraba custodiada por fuerzas del orden– con gente incondicional y a favor del proyecto. Bajo esta presión, después de la presentación del proyecto por la empresa, los expositores de parte de los grupos opositores presentaron sus argumentos. Si bien los datos ya estaban echados y las opiniones emitidas no tenían carácter vinculante, estos ejercicios permitieron que la población escuchara otra versión, opuesta a la propaganda sesgada de la empresa, que solo habla de los beneficios que se pueden esperar.

La trayectoria que ha tomado el proyecto Caballo Blanco después de la consulta ha sido peculiar, y se abrió un compás de espera en el que la estrategia empresarial puso en evidencia los vacíos del andamiaje legal e institucional. La normativa no prevé que la exploración deba cesar desde el momento en que se presenta la MIA hasta que, en caso de aprobación, se pase a fase de explotación. Veamos con más detalle el asunto.

Después de la consulta, se desarrollaron las elecciones para cambio de gobierno federal, y cuando faltaba poco tiempo para este cambio, la empresa

anunció que retiraba su propuesta. Sin embargo, la autoridad federal (Procuraduría Federal del Medio Ambiente) sigue sin atender la demanda popular presentada ya un año atrás por los daños y faltas administrativas en que ha incurrido la empresa durante la fase de exploración. Con los argumentos de la oposición ya en sus manos, con una alineación gobierno estatal/gobierno federal más favorable a sus intereses (el Partido Revolucionario Institucional –PRI– tiene ahora el gobierno federal y el local) y con más información arrojada por la exploración ininterrumpida, la empresa sigue alimentando el optimismo de accionistas y seguidores de la bolsa de valores, sin haber tenido un antecedente de negación de una primera MIA. Presentará otra en tiempos más favorables y apostando a un desgaste del movimiento.

Un problema en relación con la consulta previa, además de que no se la tiene en cuenta de manera real ni siquiera en las regiones indígenas, es que no se aplica para comunidades campesinas no indígenas y, a la a vez, no existe un instrumento equivalente, nacional o internacional, al Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. La Ley Minera no establece mecanismos de consulta. En Chicomuselo, Chiapas, los habitantes locales supieron por primera vez de los intereses mineros en la región al percatarse de que desconocidos estaban recolectando muestras de material pétreo de la superficie, en la orilla de los ríos. El caso más escandaloso es el del proyecto minero Minera Real Bonanza, propiedad del gran consorcio canadiense First Majestic Silver, en una zona que, no obstante ser territorio sagrado de los wixárika y área natural protegida situada en el desierto en San Luis Potosí, ya fue concesionada para explotación minera. Por supuesto que aquí tampoco hubo consulta, como lo denunciara Rodolfo Stavenhagen, ex-relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas¹⁰.

**Para comunidades
campesinas no indígenas
no existe un instrumento
equivalente al Convenio
169 de la OIT ■**

10. La primera violación que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) advierte en contra del pueblo wixárika es la ausencia de consulta en los procedimientos de otorgamiento de concesiones mineras por parte de la Secretaría de Economía. A partir de la información recabada, es posible afirmar que esta Secretaría ha emitido, durante varias décadas, concesiones mineras localizadas dentro de Wirikuta o en sus áreas aledañas, que han puesto en peligro constante la integridad de los territorios sagrados de los wixáritari. R. Stavenhagen: «Importante recomendación de la CNDH. El caso Wirikuta» en *Rebelión*, <www.rebellion.org/noticia.php?id=158658>, 4/11/2012.

Solo algunas entidades federativas (Sonora y el Distrito Federal) tienen una ley de participación. Las demás entidades cubren los «requisitos» de participación principalmente a través de la Ley de Planeación derivada del artículo 26 de la Constitución. Por lo general, las instancias para la participación que se crean sobre la base de esta ley¹¹ no operan o lo hacen solo de manera formal y cosmética para que se avalen decisiones ya tomadas. Cuando se logra una buena representatividad en el Consejo Estatal para el Desarrollo Sustentable –dependiente de la Semarnat–, como en el caso actual de Veracruz, se logra eventualmente incidir en algunas decisiones.

De esta manera, las comunidades campesinas de población mestiza como las que existen en la costa y en la sierra del municipio de Alto Lucero, donde ya se está descapotando el cerro, se enfrentan a arbitrariedades y actitudes carentes de objetividad y respeto a la normatividad de parte de las propias autoridades federales. El asunto no es menor, ya que el manejo de la tierra no es un mero asunto de propiedad; implica la gestión de los recursos naturales sobre un territorio más amplio y el futuro económico de una región que, por la actividad desarrollada en un breve lapso de siete años, verá sus ecosistemas alterados y sus tierras y aguas contaminadas.

La Constitución mexicana debería ser suficiente para que se respeten los derechos agrarios, ya que determina que la ley «protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores» (Fracción 7, tercer párrafo). Pero aunque estos derechos están reconocidos en los títulos agrarios, las políticas anticampesinas del neoliberalismo se han dirigido tanto a la privatización de la tierra de propiedad social como al desmembramiento de las instancias de organización colectiva, lo que hace más difícil para campesinos o pescadores mestizos, sin instrumentos como el Convenio 169 o el artículo 32 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la defensa de sus territorios de por sí ya muy fragmentados y regidos básicamente por las leyes del mercado. A diferencia de las comunidades indígenas, las comunidades mestizas, formadas alrededor de la lucha por la tierra al calor de la Revolución Mexicana, han ido perdiendo poco a poco sus instituciones de gobierno local. Si a eso añadimos el abandono del campo por parte del gobierno por falta de inversiones en fomento y en infraestructura, y la pérdida

11. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Aguas Nacionales, entre otras.

de competitividad en los mercados resultante del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), las empresas mineras tienen el camino fácil con su espejismo de creación de empleos¹².

■ Los aciertos y límites de las consultas

El amarre institucional más fuerte y que ha acompañado la contrarreforma agraria ha sido sin duda la transformación de las leyes mineras nacionales para ajustarlas a las necesidades del gran capital extractivo. Un ejemplo de la permisividad de la Ley Minera es que declara toda la actividad minera de utilidad pública, preferente a cualquier otro uso del terreno sobre el que se ubiquen los minerales, y excluida de todo impuesto estatal o municipal¹³.

Un ejemplo de la permisividad de la Ley Minera es que declara toda la actividad minera de utilidad pública, preferente a cualquier otro uso del terreno ■

En México, las organizaciones y los abogados ambientalistas, así como algunos sectores académicos, han emprendido una gran movilización para impulsar una nueva ley minera, cuestión que no será fácil de lograr. No es solo el carácter de utilidad pública y preferente lo que se cuestiona en la actual norma, sino muchos otros aspectos como la cuestión de la minería de tipo tóxico, el hecho de que en México las empresas no pagan regalías ni impuestos, la renovación de las concesiones hasta por cien años, los permisos para cualquier mineral que se encuentre salvo el uranio y otras más¹⁴.

La problemática de la consulta previa es igualmente uno de los temas más sensibles. No se trata solo de que esta deba realizarse en los términos en que lo marca el Convenio 169, sino que debe hacerse de otro modo. Stavenhagen afirma que:

A pesar de los avances en legislación y en convenios internacionales, el retroceso se debe a la fuerte ofensiva de las grandes empresas de hidrocarburos, agroindustriales

12. El proyecto Caballo Blanco ofrece unos 400 empleos de carácter fijo y un poco más de 1.000 en la fase inicial. Son más los empleos que se perderían que los creados temporalmente.

13. Declarar que la minería es de utilidad pública implica que el Estado puede expropiar los terrenos donde se ubican los minerales para entregarlos a los concesionarios, lo cual puede suceder si sus propietarios se niegan a facilitar las tierras para esas actividades. Que sea preferente conlleva el peligro de que pueblos que se asienten en esos terrenos, siembren en ellos o realicen otras actividades importantes para ellos deban abandonarlos. F. López Bárcenas y E.G.M. Montserrat: ob. cit.

14. *Ibíd.*

y sobre todo extractivas, que tienen por objeto recursos que hay en zonas indígenas (...) situación [que] aumenta los conflictos entre los pueblos indígenas y los Estados, quienes, independientemente de su color político, en muchas ocasiones son juez y parte en las concesiones extractivas y no actúan como garantes de los derechos de los pueblos indígenas.¹⁵

En algunos países, no solo se ha ratificado el Convenio 169 sino que se ha establecido una Ley de Consulta y también reglamentos. Pero tanto la ley específica como los reglamentos son armas de doble filo. En Guatemala, por ejemplo, las organizaciones indígenas¹⁶ se oponen a un reglamento que, alegan, ha sido concertado entre gobierno y empresas y que favorece a estas últimas. Es por esta razón que organizaciones indígenas de las zonas afectadas reivindican la validez de las consultas de buena fe que ellas mismas organizan. En un foro realizado en Chiapas a fines de 2012¹⁷, las organizaciones participantes por Guatemala plantearon sobre la consulta que

las empresas transnacionales en complicidad con el gobierno de Guatemala han decidido poner en marcha proyectos (...) sin respetar las consultas comunitarias realizadas, sin efectuar estudios de impacto ambiental pertinentes (...) se han impuesto los proyectos como el caso de la Mina Marlin de la Compañía Canadiense Gold Corp, en el Departamento de San Marcos. A pesar de que se realizaron 63 Consultas Comunitarias de Buena Fe a nivel nacional antes de que el gobierno de Guatemala autorizara las exploraciones y licitaciones, el Estado de Guatemala y las empresas transnacionales siguen ignorando las demandas y el posicionamiento político del Pueblo Maya en ese país.¹⁸

El veredicto emanado del Foro concluyó que las consultas de buena fe deben ser reconocidas y sus conclusiones deben ser consideradas vinculantes para las autoridades competentes, tanto las municipales como las ambientales de

15. Citado en Beatriz Jiménez: «Todos los gobiernos de América Latina violan derechos de los pueblos indígenas» en *El Mundo*, 4/8/2010, disponible en <www.elmundo.es/america/2010/08/04/noticias/1280958628.html>. Además, en el VII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (Relaju) –que en agosto de 2010 reunió en Lima a 500 investigadores y abogados del continente– se denunció que ningún gobierno de América Latina aplica de «buena fe» el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas antes de iniciar actividades extractivas en sus territorios. Es más, a la luz de la persecución judicial de líderes indígenas y la multiplicación de concesiones mineras y petroleras en la Amazonía, la región vive un retroceso en materia de derechos indígenas.

16. El Consejo de Pueblos de Occidente (CPO), la Asamblea Departamental de Huehuetenango (ADH), el Consejo de Pueblos K'ichés (CPK), la Coordinación y Convergencia nacional Maya Waqib'Kej, el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (Conavigua) y el colectivo Madre Selva, entre otras agrupaciones, montaron un plantón frente al Palacio Nacional, sitio de la reunión oficial.

17. Foro Popular por la Defensa de la Tierra, el Territorio y la Soberanía Alimentaria, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 22 a 25 de noviembre de 2012.

18. Informe y veredicto final del Foro.

los Estados, y no ser simulaciones como ocurre cuando son realizadas su-
puestamente desde el Estado.

En Perú, a pesar de que se ratificó el Convenio 169 en 1994, los derechos de los pueblos a la consulta nunca se hicieron efectivos ni se habían garantizado. La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios Reconocido en el Convenio 169, aprobada por el Congreso el 19 mayo de 2010, establece que los pueblos indígenas deben ser previamente consultados ante cualquier medida legal o administrativa que pueda afectarlos directamente, incluyendo planes y proyectos de desarrollo. Sin embargo, la ley tendría un caballo de Troya en su Disposición Final Segunda, porque no deroga ni modifica las normas sobre el derecho a la participación ciudadana, así como tampoco modifica o deroga las medidas legislativas. Las medidas administrativas dictadas con anterioridad a su vigencia

**En Perú, a pesar que
se ratificó el Convenio 169
en 1994, los derechos
de los pueblos a la consulta
nunca se hicieron efectivos
ni se habían garantizado ■**

no quedan sin efecto. De acuerdo con el Equipo Nizkor (Human Rights/Derechos Humanos), estas vienen a «legalizar las licencias de explotación y/o exploración concedidas con anterioridad a la eventual entrada en vigor de la Ley, licencias que, usando los criterios de la Corte Interamericana en las dos sentencias del Caso del Pueblo Saramaka y conforme al Convenio 169 de la OIT, son manifiestamente ilegales y están viciadas de nulidad absoluta»¹⁹.

Otro tema relacionado con la consulta es la diferencia entre los mecanismos de participación. En el caso de Chile, la situación de insuficiencia de los supuestos mecanismos de «participación ciudadana» ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en relación con el caso de la Explotación Minera Proyecto Catanave (de la empresa transnacional Southern Copper Corporation/Grupo México), impugnado y llevado a la Corte de Apelaciones por la Coordinadora Aymara de Defensa de los Recursos Naturales en la región de Arica Parinacota (en plena Reserva Nacional de Las Vicuñas).

El Tribunal Constitucional, mediante la sentencia 309 de agosto de 2010, estableció que el proceso de «participación ciudadana» del Sistema de Evaluación

19. Equipo Nizkor: «El derecho de consulta de las comunidades indígenas y el discurso de los gobiernos peruano y boliviano», 24/6/2010, <www.derechos.org/nizkor/peru/doc/consulta9.html>.

de Impacto Ambiental previsto en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente no satisface los requisitos de la consulta establecida en el Convenio 169. Por tanto, el argumento de algunas autoridades acerca de que la «participación ciudadana» es similar al derecho a la consulta establecida en el Convenio 169 no es compartido por el Tribunal Constitucional. Además, existe jurisprudencia de fallos en las Cortes de Apelaciones que han acogido recursos contra resoluciones administrativas de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la Comisión Regional del Medio Ambiente que incumplen con el deber de consultar a los pueblos indígenas²⁰.

En Bolivia, la Ley 3.058 de Hidrocarburos del 17 de mayo de 2005 establece y reconoce los derechos a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios. El Reglamento de Procedimientos de Consulta y Participación para el cumplimiento de la Consulta a Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios fue aprobado mediante Decreto Supremo 29.033 del 16 de febrero de 2007. Dicho reglamento precisa que cualquier proceso de consulta estará viciado de nulidad si la información presentada por la autoridad competente a los pueblos indígenas afectados no correspondiere, fuere falsa o contradictoria; o cuando la firma del convenio de validación de acuerdos fuere logrado por presión, amedrentamiento, soborno, chantaje o violencia, o no cuente con el acuerdo mutuo emergente del proceso de consulta y de participación. El reglamento contempla momentos y fases, como: a) coordinación e información respetando la estructura organizativa (todos sus niveles) de la comunidad, así como sus usos y costumbres; b) organización y planificación de la consulta; c) ejecución; d) concertación. Estos procedimientos aparecen como un modelo de democracia e inclusión si los comparamos con el ejemplo aportado en este texto respecto al tipo de consultas realizadas en México. Sin embargo, según algunos autores, hay una brecha considerable entre establecer instrumentos de participación que parecen reconocer derechos a la autodeterminación (considerados a menudo como «intereses particulares») y otorgar mucha capacidad de decisión sobre los «intereses económicos de la Nación»²¹.

20. Centro de Políticas Públicas: «Chile. Corte de Valdivia aplica Convenio 169 y Declaración ONU en nueva sentencia a favor de comunidades mapuche. Rol 243, 4 agosto 2010», 6/8/2010, disponible en <<http://www.politicaspublicas.net/panel/jp/673-valdivia-rol-243.html>>.

21. Pablo Stefanoni: «Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate» en *Nueva Sociedad* N° 239, 5-6/2012, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3846_1.pdf>; Eduardo Gudynas: «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano» en *Nueva Sociedad* N° 237, 1-2/2012, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3824_1.pdf>.

El Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Fobomade) destaca también estas contradicciones entre el discurso y la *Realpolitik*. Desde que se promulgó el Reglamento de Consulta y Participación Indígena, se negocian 14 proyectos hidrocarburíferos con pueblos indígenas y campesinos. Las comunidades indígenas afectadas aseguran que el gobierno no está cumpliendo de manera cabal sus propias leyes y decretos. En ese contexto, los guaraníes pidieron que se suspendan actividades petroleras y se declare una pausa ambiental. Sin embargo, el director de Gestión Socioambiental afirmó que el planteamiento es «inviable» porque 70% de las reservas de petróleo y gas se encuentra en territorios guaraníes ubicados en el Chaco boliviano²².

En el caso de Ecuador, con la nueva Ley Orgánica de Participación Ciudadana se han confundido distintos tipos de consulta en detrimento de los derechos colectivos de las 14 nacionalidades indígenas que habitan en el país. La ley incluye entre los denominados «mecanismos de

En el caso de Ecuador, con la nueva Ley Orgánica de Participación Ciudadana se han confundido distintos tipos de consulta ■

participación ciudadana en la gestión pública» tanto la consulta previa, libre e informada en temas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, como la consulta previa ambiental dirigida a la comunidad, junto con otros mecanismos de participación ciudadana como veedurías, observatorios, consejos consultivos, audiencias públicas, cabildos populares, etc. En otras palabras, no se hace diferencia entre la consulta como derecho colectivo y la participación ciudadana en la gestión pública²³.

Para el caso de Colombia, la Fundación para el Debido Proceso Legal señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha consolidado reglas para la consulta previa y ha declarado inconstitucionales leyes expedidas sin el cumplimiento del requisito de la consulta. Por ejemplo, este derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción judicial de amparo (tutela) y ha seguido de cerca los lineamientos del Convenio 169²⁴.

22. «Alistan leyes y reglamentos para limitar el derecho a la consulta previa» en *Fobomade*, <www.fobomade.org.bo/art-845>, 18/6/2010.

23. «El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú» en *Aportes DPFL* N° 14, año 3, 9/2010.

24. Algunas sentencias fundamentales de esta jurisprudencia son la T-652 de 1998 (que indemnizó a los embera katio afectados por la represa de Urrá), la su-039 de 1997 (que protegió el derecho a la consulta del pueblo u'wa) y la c-030 de 1998 (que declaró inconstitucional la Ley Forestal por no haber sido consultada con los pueblos indígenas y las comunidades negras). De esta forma, la Corte Constitucional colombiana ha hecho uno de los aportes fundamentales del constitucionalismo comparado a la interpretación y desarrollo jurídicos del contenido del derecho a la consulta.

Un tema controvertido en los países andinos es si se amplía el derecho a la consulta a pueblos de la cuenca amazónica y de la costa, ya que se pone en duda el carácter de indígenas de estos pueblos. Estas dudas no tienen otro móvil que la protección a las inversiones. En palabras de Aurelio Pastor, ex-ministro de Justicia durante el gobierno de Alan García, «extender la consulta previa a las comunidades de la costa y la sierra significaría poner en riesgo las inversiones del país»²⁵.

**México es uno de los países
donde no se tienen ni ley
ni reglamentos relativos a
la consulta pública ■**

México es uno de los países donde no se tienen ni ley ni reglamentos relativos a la consulta pública. La ley está en proceso de integración desde hace tiempo, pero como lo señala el presidente de la Junta Local de Conciliación Agraria (JLCA) de

Oaxaca, Carlos Moreno Dérbez, las distintas iniciativas, los foros y seminarios han sido, al parecer, insuficientes, ya que predomina aún «la postura tradicional que se niega a aceptar la evidencia de la composición plural de la nación y se niega a compartir la diversidad y la toma de decisiones»²⁶.

Una de las nuevas modificaciones jurídicas que abren un espacio de defensa legal es el amparo *colectivo*. Este permite considerar como «afectados indirectos con derechos difusos» a ciudadanos que presentan en forma conjunta un recurso de esta naturaleza, sin necesariamente vivir en la región perjudicada por un megaproyecto de carácter extractivista²⁷.

■ **Reflexiones finales**

En esta breve revisión de algunos marcos legales y experiencias de resistencia para que sean respetados los derechos de los pueblos indígenas a decidir sobre el destino de sus territorios, se ha podido apreciar que, formalmente,

25. «Advierten que extender consulta previa a la costa y sierra pondría en riesgo inversiones» en *Andina*. *Agencia Peruana de Noticias*, 2/7/2010, <www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=hkCte64j72E>.

26. Fundación para el Debido Proceso Legal: «El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú»; v. <www.youtube.com/watch?v=oolWKgzB8nQ>.

27. Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, disponible en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5206904&fecha=30/08/2011>.

los mecanismos de consulta se encuentran en una situación mucho más avanzada en los Estados andinos que tienen gobiernos progresistas que en países de regímenes neoliberales como México o Chile.

A la vez, se ha visto que, aun en estos países con gobiernos progresistas, los marcos normativos no siempre son respetados, como lo demuestran algunos casos como el del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis) en Bolivia. Las contradicciones de estos gobiernos son inherentes a las exigencias de la opción por el extractivismo desarrollista que les ha permitido superar parcialmente el neoliberalismo, buscar otras formas de integración regional, impulsar su economía y reducir la pobreza.

No obstante, las nuevas Constituciones, así como las leyes y reglamentaciones aprobadas en estos países, junto con un amplio movimiento social, abren espacios de participación y de negociación que se transforman en importantes arenas de discusión política, que ponen en juego y en cuestión justamente el modelo extractivista.

Eduardo Gudynas subraya que, en este nuevo modelo extractivista, las medidas de compensación monetaria y las capacidades de legitimación política y apaciguamiento social son más limitadas por los impactos de los proyectos e incluso por las dimensiones no mercantiles de estos²⁸.

La revisión de casos latinoamericanos nos aporta elementos para que en México se desarrollen los instrumentos jurídicos que hagan falta para garantizar los derechos territoriales de los pueblos. Ante todo, se necesita un cambio estructural del rumbo económico que ha tomado el país, rumbo que facilita el saqueo de los recursos estratégicos, un proceso de despojo y desterritorialización de los pueblos, la pérdida de identidad y la destrucción de las capacidades productivas de regiones que deben reorientarse a la recuperación de la autosuficiencia y la soberanía alimentaria.

Esto implica revertir el modelo extractivista presente principalmente en el campo de la minería, la generación eléctrica (represas hidroeléctricas y energía eólica) y la privatización de los hidrocarburos. Sin embargo, dada la actual correlación de fuerzas, no se avista en el corto plazo un cambio estructural. En este periodo de construcción de la resistencia, se requiere que haya mayor participación de la población no afectada directamente, un mayor control y

28. E. Gudynas: ob. cit.

vigilancia ciudadana sobre los procesos y competencias para la elaboración de las MIA y sobre la obligación de realizar las consultas, de manera multi-lateral y previa a la presentación de estas manifestaciones y con la participación real de los afectados en la organización, tanto en territorios mestizos como indígenas.

Todas estas medidas y estos recursos legales tendrán efecto para enfrentar la amenaza del extractivismo solo si van acompañados de movilizaciones en las que participen no solo los directamente afectados, sino toda la población que vivirá las consecuencias de los proyectos. En efecto, estos inciden de manera negativa en la disponibilidad de agua y en la emisión de gases de efecto invernadero, así como en los flujos de migración por desplazamiento de otras actividades productivas.

La correlación de fuerzas en los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo es un factor clave, por supuesto, para revertir el andamiaje legal construido por los gobiernos neoliberales para favorecer el saqueo de los recursos naturales. En el encuentro realizado en Capulalpam de Méndez, Oaxaca, del 17 al 20 de enero de 2013, las organizaciones participantes exigieron un cambio del modelo económico y un cambio en la política autoritaria, colonial, militar y patriarcal ejercida por los gobiernos, así como el respeto a las decisiones de los pueblos como parte fundamental en una nueva relación con los Estados-gobiernos y el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, campesinos y rurales²⁹. ☐

29. V. declaratoria completa en <<http://endefensadelosterritorios.org/comunicados/>>.