



# CONVERSANDO CON GOLIAT:

---

PARTICIPACIÓN, MOVILIZACIÓN Y REPRESIÓN  
EN TORNO A CONFLICTOS NEOEXTRACTIVISTAS  
Y AMBIENTALES

# CONVERSANDO CON GOLIAT:

PARTICIPACIÓN, MOVILIZACIÓN Y REPRESIÓN

EN TORNO A CONFLICTOS NEOEXTRACTIVISTAS Y AMBIENTALES



Enero, 2019

**CONVERSANDO CON GOLIAT:**  
PARTICIPACIÓN, MOVILIZACIÓN Y REPRESIÓN  
EN TORNO A CONFLICTOS NEOEXTRACTIVISTAS Y AMBIENTALES



**Facultad Latinoamericana  
de Ciencias Sociales México**

Carretera al Ajusco 377, Colonia Héroes de Padierna  
Tlalpan, Ciudad de México. C.P. 14200  
Teléfono (52-55) 30 000 200  
[www.flacso.edu.mx](http://www.flacso.edu.mx)

**Director General**

Gloria Del Castillo Alemán

**Coordinadora del Proyecto de investigación  
“Conversando con Goliat”**

Gisela Zaremborg



**De Montfort University  
The Gateway**

Leicester, LE1 9BH  
United Kingdom  
[www.dmu.ac.uk](http://www.dmu.ac.uk)

**Deputy Vice-Chancellor**

Prof. Andy Collop

**Coordinadora del Proyecto de investigación  
“Conversando con Goliat.”**

Valeria Guarneros Meza

Financiado por:



**CIESAS**

**Centro de Investigaciones y Estudios Superiores  
en Antropología Social CIESAS**

Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P. 14000, México, D.F.  
Tel.: (55) 54 87 36 00  
<http://www.ciesas.edu.mx/>

**Director General**

Agustín Escobar Latapí



**CCiudadano. Construcción y Articulación de lo Público**

Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617  
[www.cciudadano.org.mx](http://www.cciudadano.org.mx)

**Profesor Investigador  
Responsable Académico**

Ernesto Isunza Vera

**Directora Ejecutiva**

Paulina Gutiérrez

**Coordinación de la publicación**

Lourdes Janett Gallardo Robles  
Ivonne Patricia Ortuño Martínez

**Diseño editorial y portada**

Marco Partida  
Víctor García

Este material surge a partir del proyecto de investigación *Conversando con Goliat. Participación, movilización y represión en torno a conflictos neextractivistas y ambientales* (CcG) y su finalidad es informar y difundir los hallazgos más relevantes de la investigación. El proyecto CcG es coordinado conjuntamente por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México y De Montfort University (DMU), Reino Unido, con financiamiento de la British Academy. Comenzó actividades en 2017 y culminará en 2020. La elaboración de este material estuvo a cargo de *CCiudadano. Construcción y articulación de lo público*, colaborador asociado del proyecto.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	7
METODOLOGÍA .....	8
GLOSARIO DE CONCEPTOS .....	9
CONTEXTO .....	11
PRINCIPALES INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS .....	13
MAPA DE INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS Y CENTROS DE GRAVEDAD JURÍDICA .....	20
PRINCIPALES HALLAZGOS .....	22
CONCLUSIONES .....	26
BIBLIOGRAFÍA .....	28

# INTRODUCCIÓN

Debido a la proliferación de la industria neoextractiva<sup>1</sup> en México, en los últimos años hemos observado la creación de instituciones participativas (IPs), tanto a nivel federal como estatal, que tienen como objeto establecer espacios de diálogo y entendimiento entre las poblaciones afectadas por estos proyectos, y las autoridades gubernamentales. A pesar de ello, se ha reportado un incremento en la conflictividad violenta en torno a estas IPs. El proyecto Conversando con Goliat (CcG) surge a partir de observar esta paradoja, de ahí la metáfora que le da nombre al proyecto. La investigación busca entender por qué la metafórica conversación entre David (comunidades) y Goliat (empresas privadas) ha encontrado obstáculos. Vale señalar, que partimos del reconocimiento de la existencia de una heterogeneidad de actores locales insertos en relaciones conflictivas profundamente asimétricas.

## **El objetivo del proyecto es:**

Conocer cómo son implementadas las IPs en el marco de estos conflictos, para entender de qué manera su aplicación podría contribuir a transformarlos, considerando, especialmente, la perspectiva de las comunidades involucradas. Específicamente, el proyecto se propone saber:

- ¿Por qué existe una brecha entre el marco normativo que propicia la participación institucionalizada y el aumento de los niveles de violencia?
- ¿Qué impedimentos se han presentado para impulsar el funcionamiento de estas IPs?
- ¿Cuáles son los alcances de estas IPs, previstos en la ley, y cuáles son los obtenidos en la práctica?

---

<sup>1</sup> En este documento nos referimos como industrias neoextractivas a las relacionadas con minería, hidrocarburos, energía eólica e hidroeléctrica.

# METODOLOGÍA

## La investigación se realizó en tres etapas:

- En la primera etapa (marzo 2017-octubre de 2018), se construyó una base de datos hemerográfica para identificar la conflictividad en torno a la implementación de megaproyectos mineros, de hidrocarburos, energía eólica e hidroeléctrica en el país. También se realizó un análisis de las principales normas que regulan estas industrias y las IPs en México, así como se llevaron a cabo 40 entrevistas a profundidad a funcionarios públicos de diferentes niveles de gobierno, activistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, consultores y empresarios involucrados, de alguna manera, en los conflictos señalados.
- En una segunda etapa, se realizaron tres estudios de caso para contrastar lo encontrado en el análisis jurídico, las entrevistas y para analizar a profundidad las transformaciones de los conflictos en torno a la implementación de las IPs en Tabasco, Sonora y Oaxaca.
- En la tercera etapa, se establecerán espacios para el diálogo y la reflexión sobre los hallazgos del proyecto, así como para el intercambio entre académicos que estén desarrollando investigaciones locales vinculadas, a través de seminarios en distintas sedes académicas en varias regiones del país.

Este material<sup>2</sup> presenta los principales hallazgos obtenidos en la primera etapa de la investigación; esperamos que su contenido brinde información e insumos para las personas interesadas en conocer más sobre los conflictos generados por el neoextractivismo y que brinde insumos para la acción, de quienes están involucrados en conflictos de esta naturaleza.

---

<sup>2</sup> El contenido de este material se basó en el artículo Zaremborg Gisela, Torres Wong Marcela y Guarneros-Meza Valeria (2018), Descifrando el desorden: instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México. *América Latina Hoy*, 79, pp. 81-102.

# GLOSARIO DE CONCEPTOS:

▣ **Instituciones Participativas (IPs):** aquellos mecanismos de participación no electoral previstos en diferentes marcos jurídicos. Estos pueden concebir la participación en el sentido de información, reclamo, queja, consulta, control, transparencia, rendición de cuentas, gestión, co-gobierno o expresión de preferencias ciudadanas sobre asuntos puntuales. Los resultados emanados de los procesos participativos contemplados por estas instituciones cubren un espectro de alcances en los procesos de decisión pública que van desde lo consultivo hasta lo vinculante (Fung y Archon 2003; Gurza Lavalle e Isunza Vera 2010; Hevia 2012; Saskia, et.al. 2017). Las IPs se subdividen en Mecanismos de Democracia Directa (MDD) y Mecanismos de Política Indirecta (MPI).

▸ **Mecanismos de Democracia Directa (MDD):** se refiere a instituciones participativas como referendums, plebiscitos, consultas ciudadanas o populares que apelan a la *participación directa (sin intermediación)* individual de los ciudadanos a través de su voto para decidir sobre ciertos asuntos de la agenda pública.

▸ **Mecanismos de Política Indirecta (MPI):** se refiere a instituciones participativas como consejos, comités, foros o conferencias en las que la ciudadanía *no participa directamente sino a través de intermediarios* (representantes de la sociedad civil, sindicatos, etc.) que llevan la voz de ciertos grupos ciudadanos a estos espacios. En la jerga académica generalmente son referidas por el nombre genérico de IPs, ya mencionado para el conjunto. En este material para términos prácticos y mantener la distinción entre mecanismos de democracia directa y de política indirecta, utilizaremos el concepto de MPI.

▣ **Autoconsulta:** es un mecanismo que surge de las propias comunidades a través del cual los integrantes de las mismas deliberan sobre los proyectos que buscan establecerse en su territorio. Este mecanismo de consultas auto generadas por las comunidades ha resultado exitoso para la defensa medioambiental sobre la base de procesos de movilización socio-legal que luchan por el reconocimiento de marcos normativos consuetudinarios propios. De acuerdo con Torres Wong, el nombre de autoconsulta tiene su origen en Guatemala y nace como respuesta a la vulneración al derecho a la consulta previa por parte del gobierno de ese país (Torres Wong, 2018).

▣ **Extractivismo:** actividad que se refiere al retiro de grandes cantidades de recursos naturales que son procesados (en su totalidad o sólo hasta cierto punto) para exportar. El extractivismo no se limita a minerales y petróleo sino también a la agricultura, silvicultura y pesca a gran escala. En otras palabras, se concibe al extractivismo como un modelo de desarrollo basado en la extracción intensiva de materias primas por medio de un proceso que presenta un bajo valor agregado. El comercio de estos recursos naturales extraídos suele cumplir un papel importante en las exportaciones nacionales (Arce, 2014; Torres, 2018).

▣ **Neoextractivismo:** parte de la definición de extractivismo, pero reconoce que los países que impulsan la extracción no son sólo aquellos altamente industrializados del norte sino también los menos industrializados como China, Brasil y México, y alerta sobre la crisis ecológica que enfrenta el capitalismo global por la explotación ilimitada de recursos naturales junto con un consumismo exacerbado, asociados con la financiarización de las materias primas o productos básicos conocidos como *commodities*. Finalmente, el concepto reconoce nuevas tecnologías que propician la extracción de grandes volúmenes de recursos para tan sólo recuperar el valor en el mercado de una centésima parte de dicho volumen (Svampa, 2013: 131).

▣ **Centros de gravedad jurídica:** subconjunto de tipos de derechos hacia los que se orientan las IPs. Cada subconjunto se agrupa en torno a la defensa de un derecho específico, que va desde la defensa, protección y garantía de derechos humanos, hasta la protección de la propiedad y concesión privada, pasando por la protección del medio ambiente, de la tenencia y distribución colectiva de la tierra y de los derechos políticos.

▣ **Disonancia:** se refiere a la existencia de una multiplicidad de IPs cuyo diseño o forma de implementación es muchas veces confusa e incluso contradictoria. Estas disonancias incluyen tanto problemas de coordinación como de instrumentalización. Los primeros (problemas de coordinación) aluden, por un lado, a la superposición de funciones entre dependencias gubernamentales y, por el otro, a la ausencia de una necesaria relación o comunicación entre dichas dependencias (Repetto 2005). Los segundos (problemas de instrumentalización) refieren a un tipo de implementación que vacía de contenido el sentido último de la aplicación de IPs, previsto en el diseño legislativo o reglamentario que les dio origen (Dussauge 2009; Koop and Lodge 2014).

# CONTEXTO

En las últimas décadas la implementación de megaproyectos en minería, hidrocarburos, e industria eólica e hidroeléctrica ha aumentado considerablemente y, con las diversas disposiciones de la reforma energética, el marco legal se ha ido adecuando para facilitar las actividades de estas industrias. La reforma energética formó parte del paquete de reformas estructurales propuestas por el gobierno de Enrique Peña Nieto e implicó la modificación de tres artículos de la Constitución Política: 25, 27 y 28 aprobadas el 20 de diciembre de 2013. A partir de estas modificaciones se crearon nueve leyes y se modificaron doce existentes, sumando un total de veintiún leyes secundarias que rigen la operación del sector energético. Entre las leyes creadas destaca, para esta investigación, la Ley de Hidrocarburos que establece en el artículo 120 la consulta previa como una IP que puede implementarse en este tipo de conflictos.

## Leyes modificadas:

- Ley de Inversión Extranjera
- Ley Minera
- Ley de Asociaciones Público Privadas
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley de Aguas Nacionales
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Federal de Derechos
- Ley de Coordinación Fiscal.

## Leyes creadas:

- Ley de Hidrocarburos
- Ley de Industria Eléctrica
- Ley de Energía Geotérmica
- Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos
- Ley de Petróleos Mexicanos
- Ley de Comisión Federal de Electricidad
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
- Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

En este contexto, podríamos suponer que la existencia de un marco normativo más robusto para regular la industria energética, particularmente sobre alternativas para la participación en decisiones relacionadas con dicha industria, debería implicar una disminución considerable de los conflictos violentos. No obstante, la realidad demuestra lo contrario. De ahí que esta investigación busca conocer cuál es el origen de estos conflictos, de qué manera se podrían prevenir o transformar.

Tomando en consideración que la industria minera, de hidrocarburos, y la industria eólica e hidroeléctrica son diferentes entre sí, tanto por la naturaleza de sus fines como por su normatividad, en este documento nos enfocamos al análisis de las IPs que han sido utilizadas (o podrían serlo), en conflictos referidos a estas diversas industrias. Existen diferentes IPs que promueven la participación de las personas en la implementación de los megaproyectos de dichas industrias, algunas de ellas son:

### **IPs utilizadas en megaproyectos:**

Consulta previa	Mecanismos de Democracia Directa (MDD)
Evaluación de Impacto Social (EVIS)	Mecanismos de Política Indirecta (MPI)
Asambleas ejidales y comunales	Sistema de reclamos y queja
Autoconsultas	Evaluaciones a clientes

# PRINCIPALES INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS (IPs)

En este apartado abordaremos las IPs más utilizadas en este tipo de megaproyectos.

## Consulta previa y autoconsulta

La consulta previa tiene su fundamento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales firmado en 1989, y fue ratificado por México en 1990. Entre sus características observamos que:

1. El sujeto de la participación es colectivo (el pueblo indígena en cuestión), no individual.
2. Los gobiernos deben consultar a estos sujetos respetando “sus propias instituciones representativas”, de buena fe y garantizando que la consulta sea libre (sin que se presente coacción alguna), informada (accesible a información veraz, transparente y comprensible –incluyendo traducción al idioma de la comunidad-) y previa (antes de la implementación de un proyecto).

La consulta debe hacerse cada vez que se presenten “medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos”, incluyendo casos de “prospección o explotación del subsuelo, aun siendo éstos propiedad del Estado.”<sup>3</sup> El objetivo de la consulta es llegar a un acuerdo en el que dichos pueblos participen sin restricciones en las acciones que les afecten. Sin embargo existen controversias en torno a esta IP. Para los movimientos defensores de derechos indígenas el énfasis debería estar en la autodeterminación, en cambio, para las empresas y algunas agencias estatales, debería acercarse más a la idea de negociación (González Armijo y del Pozo Martínez, 2016).

Es importante mencionar que, con la reforma al artículo 1º de la Constitución mexicana sobre Derechos Humanos del 1º de junio de 2011, se reconoce la jerarquía constitucional de los tratados internacionales, por lo tanto se posibilita que las comunidades hagan efectivos sus derechos a partir de la referencia al derecho internacional, dado que todas las autoridades están obligadas a observarlo.

---

<sup>3</sup> Ver artículos 6.1 inciso a, 15.2, 17.2 de Convención 169. OIT (2014)

Con la reforma energética de 2014, la consulta previa fue introducida en varios artículos de las leyes secundarias, sin embargo, su aplicación ha sido escasa.<sup>4</sup> De acuerdo a las entrevistas realizadas a expertos, se desprenden problemas en su implementación como:

1. Se pone en duda la característica de “previa”, ya que las concesiones se han autorizado al momento en que se realizan las consultas.
2. Existen obstáculos para que la consulta sea realmente informada; no hay suficiente acceso a la información que llegue de manera veraz a los involucrados.
3. Se cuestiona si las consultas realizadas pueden considerarse procesos ejecutados en condiciones de libertad cuando se presentan acciones de cooptación y de violencia estatal y para-estatal sobre opositores.
4. El papel de la Secretaría de Energía (SENER), encargada de la implementación de políticas de desarrollo de megaproyectos y, a su vez, responsable de organizar las consultas previas es controvertido porque implica asumir el papel de juez y parte (González Armijo y del Pozo Martínez, 2016).

Estas limitaciones de implementación reflejan un vacío normativo que ha generado la creación de diversos protocolos (actualmente, existe en el país un total de 25 leyes estatales sobre consulta previa), lo que contribuye a una *sobre-regulación fragmentada*. Este es un ejemplo de los problemas de implementación generados por las disonancias en el plano jurídico.

Otro de los obstáculos que enfrentan las comunidades para defender legalmente sus derechos es la heterogeneidad de la aplicación de los criterios jurídicos en el quehacer judicial; incluso comunidades vecinas pueden obtener sentencias diferentes aunque apelen a marcos jurídicos internacionales similares (ver caso 1).

Cuando las comunidades no aceptan la instalación de un megaproyecto suelen ampararse con el argumento de que no han sido consultadas, lo que deriva en una movilización socio-legal efectiva (al menos temporalmente), dado que, en general, los fallos indican que se suspenda todo proyecto mientras no se proceda a la consulta. Sin embargo, en los casos en los que se ha llevado a cabo efectivamente la consulta y las comunidades se amparan por vicios de implementación, los fallos no han sido positivos.

Las dificultades en la implementación de la consulta previa han sido señaladas en diagnósticos y evaluaciones realizadas por organismos gubernamentales y por organizaciones de la sociedad civil (Centro de Colaboración Cívica, 2016), no obstante

<sup>4</sup> Hasta 2017 se tiene un registro de 4 casos.

#### CASO 1:

San Dionisio del Mar y Juchitán (ambas comunidades indígenas ubicadas en la misma zona geográfica, el Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca). Los comuneros de San Dionisio del Mar obtuvieron (a través del Juzgado Séptimo de Distrito con sede en Salina Cruz), un amparo que dictó la suspensión de toda actividad por parte de la empresa eólica Mareña Renovables porque no se había consultado previamente a la comunidad. En cambio, sus vecinos de Juchitán, luego de aplicarse un proceso de consulta previa a cargo de la Secretaría de Energía (SENER), proceden a ampararse argumentando el no seguimiento de los estándares internacionales en dicha implementación. Como resultado, un juzgado (ya no el séptimo, sino el sexto juzgado de Salina Cruz) rechaza dicho amparo.

existen ciertas ventanas de oportunidad que podrían suponer estas consultas, si fueran mejoradas. Estas oportunidades dependen de la posición de las comunidades frente a los conflictos extractivos (desarrollaremos estas diferencias de posición de las comunidades más adelante).

Finalmente, en esta reflexión deben incluirse las figuras denominadas como de autoconsulta. Paradójicamente, dichas autoconsultas surgen a partir de la insatisfacción de comunidades indígenas (especialmente de aquellas con posiciones anti-extractivistas) con respecto a la implementación deficiente de consultas previas por parte del Estado y de su apelación al derecho a la libre autodeterminación como pueblos indígenas. A través de las consultas comunitarias o auto-consultas diversos grupos indígenas buscan proteger sus territorios de proyectos potencialmente destructivos para su entorno socio-ambiental. Como se mencionó en el glosario, estas autoconsultas apelan a realizar estos procesos bajo el marco del reconocimiento de sus marcos normativos propios. De esta forma, el encargado de realizar las mencionadas consultas ya no sería un órgano centralizado gubernamental del nivel federal sino las propias comunidades con base en los derechos consuetudinarios que las rigen.

### **Asambleas ejidales y comunales**

Las asambleas ejidales y comunales están reguladas en la Ley Agraria que reglamenta el artículo 27 constitucional. En ella se establece que la asamblea es el órgano de gobierno comunal supremo, y se contempla la participación de todos los ejidatarios y comuneros que integran el núcleo de población agraria. La representación y gestión del ejido o comuna está a cargo del comisariado ejidal o comunal, que es el órgano que ejecuta los acuerdos de la asamblea. El comisariado está constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero propietarios, y sus respectivos suplentes. Este marco legal ha posibilitado la movilización socio-legal efectiva a través del amparo, ya que el marco procesal de la Ley Agraria ha posibilitado institucionalizar acuerdos internos de asamblea en comunidades que poseen tierras de propiedad social y se posicionan en contra de la instalación de megaproyectos.

Los entrevistados en el estudio coinciden en señalar que esta estrategia puede servir siempre y cuando las comunidades estén fuertemente cohesionadas en contra de un megaproyecto. Ello incluye que exista un capital socio-político que implica capacidad de liderazgo, de movilización e incluso de control del territorio. Los entrevistados advierten que, sin ello, el apoyo de organizaciones civiles locales para ejecutar acciones socio-legales no es suficiente (ver caso 2).

#### **CASO 2:**

La comunidad de San Miguel del Progreso, Malinaltepec, Guerrero logró combinar las estrategias jurídicas con la movilización social.

Por una parte, interpusieron un amparo apelando a los derechos colectivos que tienen como pueblos indígenas, a la vez que prohibieron en asamblea agraria las actividades de exploración y explotación minera en sus tierras comunales y nombraron en sesión de Cabildo abierto al municipio como territorio libre de minería. Por otra parte, se crearon espacios organizativos, como el Concejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio (CRAADT), para el diálogo y la deliberación en torno a la defensa de su territorio. Todo ello en el marco de los procesos organizativos, que históricamente se han desarrollado en la región de la Montaña, como la conformación de la "policía comunitaria", integrada por miembros de la propia localidad. Estas policías controlan, incluso, quien accede al territorio en cuestión.

Existen otros tres factores que obstaculizan la aplicación de los acuerdos de las asambleas comunales y ejidales:

1. Con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, se abrió la posibilidad de transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles. Las propias agencias del estado incentivan la conversión de la tenencia de la tierra a propiedad que pueda ser comercializada. La posición parcial de agencias gubernamentales también ha sido referida en el caso de megaproyectos. Algunos entrevistados refieren que, a partir de las experiencias exitosas de amparo, el Registro Agrario Nacional (RAN) se ha venido negando a registrar formalmente los acuerdos de asamblea que se oponen a megaproyectos. Ello implica una barrera desde el propio estado que, de hecho, se opone al derecho de participación asambleario agrario.
2. La construcción de la figura de los comisariados ejidales, a lo largo de más de 70 años de hegemonía priista, ha instalado un patrón de cooptación de liderazgos (especialmente de presidentes de comisariados), constituyendo una seria fractura en la cultura política, cívica y comunal por la que se cuelean acuerdos ilegales con empresas y con actores gubernamentales en detrimento de los comuneros y su potestad de decidir colectivamente.
3. La existencia de patrones de desigualdad dentro de las comunidades genera conflictos. Por ejemplo, la tenencia de la tierra no suele traspasarse a las mujeres, lo que merma su capacidad decisoria en el ámbito asambleario; por otra parte, los hombres comuneros en general han migrado a EEUU o envejecido y quienes se incorporan a la comunidad (denominados como avecindados) no tienen derecho a participar en las asambleas; ello genera conflictos, especialmente si los comuneros consiguen negociar y recibir beneficios pecuniarios que no llegan a los avecindados, profundizando así las desigualdades entre estas dos clases de miembros.

Como se puede observar, a pesar de que existe una legislación que contempla las asambleas ejidales y comunales como máximo órgano de decisión en los ejidos y comunas, este mecanismo enfrenta problemas en su implementación.

### **Consulta pública, Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) y Evaluación de impacto social (EVIS):**

La consulta pública se incluyó por primera vez en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1988. En el artículo 34 la LGEEPA establece la posibilidad de que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) realice una consulta pública, a solicitud de cualquier persona de la comunidad cuando

reciba una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA). Actualmente la SEMARNAT es la instancia que define dónde y en qué proyectos se hacen consultas públicas, aunque en la realidad, según lo dicho por los entrevistados, las consultas son más bien “reuniones públicas de información”, donde las empresas brindan información sobre los proyectos e invitan a especialistas.

El proceso es coordinado por SEMARNAT. Los funcionarios entrevistados manifestaron la preocupación de que estas reuniones puedan “salirse de control”; ha habido algunos casos como el de Baja California Sur, en el que la presencia de un amplio espectro de organizaciones y comuneros en la reunión, aunque sin voz, fue un factor que contribuyó a la suspensión de un proyecto minero.

La “falta de control” expresada se relaciona con los siguientes factores que obstaculizan la efectividad de esta IP. El primero, se refiere al formato de la consulta: se busca concluir en una reunión en la que, generalmente, no se cuenta con un diagnóstico de las necesidades de la comunidad, ni del tipo de actores involucrados. En segundo lugar, es difícil dar curso a mecanismos de seguimiento que aseguren que los acuerdos derivados de la reunión e incluidos en un “acta circunstanciada”, puedan monitorearse a futuro para saber si la empresa en cuestión ha dado correcto cumplimiento. De acuerdo con la normatividad, la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (PROFEPA) es la encargada de dar seguimiento a dichos acuerdos, pero los entrevistados señalan que la misma no cuenta con suficiente capacidad para cumplir cabalmente con esta misión.

Por otra parte, contamos con la Evaluación de Impacto Social (EVIS) incluida recientemente en la Ley de Hidrocarburos.<sup>5</sup> Según los entrevistados, resultan ser un instrumento improvisado, que no ha recogido los aprendizajes derivados de la implementación de las MIAs. Cabe mencionar que, el área encargada de impacto social en la SENER, contaba hasta 2018 con sólo seis funcionarios encargados de supervisar las EVIS realizadas en todo el país, lo que nos habla de cierta debilidad institucional. Un obstáculo especialmente relevante en relación a la implementación de las EVIS es el escaso tiempo fijado para su realización, a saber: 90 días, mismos que actualmente se han reducido a 45. Los consultores entrevistados, enfatizan que en tan corto tiempo es imposible realizar un trabajo de campo que se preocupe por llegar realmente a las comunidades, recoger sus voces, visiones, preocupaciones o reclamos, por lo que se termina privilegiando el trabajo de escritorio. A pesar de ello, los entrevistados consideran que este instrumento podría convertirse en una ventana de oportunidad para prever conflictos futuros si se tomaran las medidas necesarias

---

<sup>5</sup> Ver artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos.

para mejorarlo. Especialmente, el requisito de incluir en las EVIS planes de gestión social daría la oportunidad de monitorear los impactos sociales de manera dinámica. De acuerdo a varios consultores, si hubiera mayor voluntad política al respecto, este podría ser un momento oportuno para desarrollar los requisitos de las EVIS porque las empresas, especialmente las de hidrocarburos, deberán contemplar una serie de estándares internacionales sobre el manejo de conflictos e impactos sociales con organizaciones financiadoras.

Finalmente, aunado a esta falta de recursos, se añade la descoordinación entre dependencias de gobierno y la duplicidad de funciones. A raíz de la reforma energética, se creó la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) para atender, entre otras cosas, la realización de evaluaciones de impacto ambiental en el sector específico de hidrocarburos. Los entrevistados han señalado esta creación como un desdoblamiento, aparentemente innecesario, que ha quitado competencias a la SEMARNAT (quien antes se encargaba de las MIAs también en dicha área) y ha fragmentado el campo de la política de protección ambiental. Se ha señalado adicionalmente que la ASEA no ha recuperado suficientemente la prolífica experiencia previa de la SEMARNAT en relación a la hechura de evaluaciones de impacto ambiental.

### **El Marco de Gobernanza o Derecho Blando**

El llamado marco de gobernanza tiene por objetivo empatar el flujo de financiamiento para el desarrollo con la disminución del denominado riesgo social para la inversión privada. A pesar que consiste en un marco no vinculante (de ahí el nombre de derecho blando), y que se especifica que el derecho nacional debe prevalecer, el marco de gobernanza global rige los estándares de gran parte del financiamiento tanto para los estados como para las empresas. Existen varios códigos internacionales dentro de este marco que suelen catalogar a los proyectos de acuerdo al impacto o riesgo ambiental y social que generan; desde aquellos que implican alto riesgo (porque producen impactos sociales o ambientales negativos, irreversibles y sin precedentes), hasta los que implican riesgos mínimos y no adversos. Siguiendo a González Armijo y del Pozo Martínez (2016), entre los códigos existentes destacan:

- a) El Marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional (CFI), perteneciente al Banco Mundial, que otorga préstamos a privados.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional, Banco Mundial, recuperado de: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS\\_Spanish\\_2012\\_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Document.pdf?MOD=AJPERES), última visita 20 de septiembre de 2018.

- b) Las Políticas Salvaguardas que rigen al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como Banco Mundial, que brinda préstamos al sector público.<sup>7</sup>
- c) La Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que otorga productos financieros y no financieros a públicos y privados.<sup>8</sup>
- d) Los Principios de Ecuador (PE) que tienen como propósito gestionar el riesgo social y ambiental que asumirían las instituciones financieras en estos proyectos.<sup>9</sup>
- e) Las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales que consisten en recomendaciones que realizan los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en países adherentes (como México).<sup>10</sup>

En conjunto, estos marcos coinciden en destacar la importancia de realizar procesos de información, consulta y rendición de cuentas, y de generar mecanismos para el reclamo y la queja ciudadana, así como para el seguimiento a dichos reclamos y la necesidad de establecer comisiones de evaluación para observar si los clientes (las empresas financiadas) cumplen con los estándares estipulados. Un ejemplo de lo anterior, fue la experiencia de Presupuesto Participativo realizada en el municipio de Cananea, Sonora (ver caso 3).

### Mecanismos de Democracia Directa (MDD) y Mecanismos Política Indirecta (MPI)

Finalmente, podemos analizar las IPs que están destinadas a proteger el derecho político a la participación ciudadana. Éstas han jugado un papel clave en otros países que presentan conflictos en torno a las industrias aquí tratadas.<sup>11</sup>

En México no existe una ley federal de participación que regule los Mecanismos de Democracia Directa (MDD) como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular o ciudadana a nivel federal; existen, en cambio, 30 leyes estatales (en un total de 32 estados) que contemplan estos mecanismos en diverso grado y forma. Dado que las áreas de industrias que aquí se tratan son atribución de la federación, la aplicación de estos mecanismos sería en principio prácticamente inviable. Además de esta limitante normativa, existe un obstáculo operativo:

<sup>7</sup> Safeguard Policies: Framework for improvement development effectiveness, Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/710271468138593784/pdf/349550ENGLISH0SafeguardsFrameworkPaper.pdf>, última visita 20 de septiembre de 2018.

<sup>8</sup> Lineamientos de implementación de la Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias, Banco Interamericano de Desarrollo, recuperado de: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/El-Rol-de-las-Pol%C3%ADticas-de-Salvaguardias-del-BID-en-la-Promoci%C3%B3n-de-Infraestructura-Sostenible.pdf>, última visita 8 enero de 2019.

<sup>9</sup> Equator Principles, recuperado de: <http://equator-principles.com/>, última visita 24 de septiembre de 2018.

<sup>10</sup> Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), recuperado de: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/97/5360.pdf>, última visita 24 de septiembre de 2018.

<sup>11</sup> La experiencia colombiana ha sido relevante en términos de la implementación de Mecanismos de Democracia Directa, específicamente en los procesos de consulta. Para mayor información véase: Hincapie, (2017).

### CASO 3:

En 2018 el Banco Mundial en coordinación con el Comité Regional del Fondo Minero y el Ayuntamiento de Cananea, Sonora (con larga historia de conflictos, especialmente laborales, en minería) implementaron un ejercicio de participación ciudadana para el manejo de un porcentaje de recursos del Fondo Minero asignados a dicho municipio. Esta experiencia implicó un proceso de presupuesto participativo denominado "Cananea Tú decides". Futuras evaluaciones deberán verificar más ampliamente las implicaciones de la aplicación del presupuesto participativo impulsadas por este tipo de actores.

los MDD no han sido frecuentemente aplicados a nivel estatal dado que los requisitos para iniciar estos procedimientos tienen parámetros tan difíciles de lograr que su implementación práctica se vuelve compleja.<sup>12</sup>

En cuanto a los Mecanismos de Política Indirecta (MPI) como los consejos, comités o foros, el panorama nacional no es mucho más alentador. A pesar de la abundante presencia de este tipo de IPs en la normatividad, Isunza Vera (2015) identifica 139 IPs de política directa, y confirma que la mayoría de éstas tienen funciones no vinculantes, esto es, son consultivas (47.48%), o de vigilancia pero sin poder implementar sanciones (23.02%). Por otro lado, gran parte de estas IPs está compuesta por miembros que son invitados por funcionarios públicos (53,96%) y, finalmente, existe una importante centralización de las mismas, el 69.78% funciona a nivel federal (ver caso 4).

Como podemos observar, existe una diversidad de IPs, que en teoría buscan ser espacios de diálogo y entendimiento entre autoridades gubernamentales y las poblaciones afectadas, en torno a las industrias neoextractivistas, que podrían utilizarse para transformar o evitar la generación de conflictos, sin embargo, la mayoría de éstas son poco implementadas, lo que ha derivado en un aumento de la conflictividad violenta en torno a estos proyectos. A continuación, se presenta un mapa de las instituciones participativas que se desprenden de los distintos marcos jurídicos.

## MAPA DE IPs Y CENTROS DE GRAVEDAD JURÍDICA

Para la realización de este análisis, elaboramos un mapa que agrupa a estas IPs en torno a diferentes “centros de gravedad jurídica”, entendidos como subconjuntos de tipos de derechos hacia los que se orientan las IPs. Cada subconjunto se agrupa en torno a la defensa de un derecho específico que va desde la defensa, protección y garantía de

<sup>12</sup> Por ejemplo, se suele requerir la junta de firmas debidamente acreditadas en un número igual o mayor al 10% del electorado participante de la última elección. Es evidente que este requisito es prácticamente imposible de lograr, excepto, para organizaciones partidarias de larga data con una gran base de adhesión territorial.

### CASO 4:

Un caso atípico (en sentido positivo) fueron los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable en SEMARNAT, que en el periodo 2000-2012 generaron un sistema de consejos instalados en los niveles estatales, regionales y federal en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos consejos mostraron mayores niveles de actividad y mayor pluralidad en su composición, en comparación con el promedio de los consejos en el país. Sin embargo, a partir de la administración que inicia en 2012, y en el contexto de la reforma energética, este mecanismo de participación se desactivó. La desactivación de estos consejos resulta un hecho importante, no sólo porque tenían participación en las consultas públicas y contribuían a una ejecución más plural de la política ambiental, sino también porque no se ha establecido hasta 2018 ninguna IP similar en las nuevas dependencias generadas a partir de la reforma energética.

derechos humanos hasta la protección de la propiedad privada y la concesión, pasando por la protección del medio ambiente, de la tenencia y distribución (colectiva) de la tierra y de los derechos políticos. Diferentes IPs se congregan con mayor o menor coherencia en torno a cada uno de estos subconjuntos de derechos, tal como muestra la siguiente tabla.

**Tabla. I. IPs según centros de gravedad jurídica**

	 <b>Derechos Humanos</b>	 <b>Derecho ambiental</b>	 <b>Derecho Agrario</b>	 <b>Derechos políticos</b>	 <b>Derechos de Propiedad y de concesión</b>
<b>Centro de gravedad</b>	Protección derechos de las personas Protección pueblos indígenas	Protección al medio ambiente	Protección de la distribución y tenencia (colectiva) de la tierra	Protección derecho ciudadano a decidir sobre asuntos públicos	Protección propiedad y usufructo del bien. Protección riesgo empresarial
<b>Normatividad</b>	Firma Convención 169 Art. 1 y 2 Constitución Ley Hidrocarburos	Art. 4 Constitucional LGEEPA Ley Hidrocarburos	Art. 27 Constitucional Ley Agraria	Leyes de participación estatales	Ley Minera Ley de Hidrocarburos Ley Industria Eléctrica y Ley de Industria Geotérmica Marcos de Gobernanza (derecho blando)
<b>IPs</b>	Consulta previa	Consulta pública  Evaluación Impacto social (EVIS)	Asambleas ejidales  Asambleas comunales  (Autoconsultas)	Mecanismos de Democracia Directa (MDD)  Mecanismos de Política Indirecta (consejos de desarrollo rural sustentable, comités de planeación para el desarrollo municipal, etc.)	Sistemas de reclamo y queja  Evaluaciones a clientes  Consultas libres, informadas, tempranas y continuas (realizadas por empresas)  Mesas de diálogo

Fuente: elaboración propia con base en las diversas legislaciones revisadas

Cada conjunto de IPs y sus marcos jurídicos aquí agrupados presentan disonancias (problemas de coordinación e instrumentalización) con respecto a otros cuerpos jurídicos que regulan las industrias mineras, de hidrocarburos, eólicas e hidroeléctricas. En el siguiente apartado profundizaremos al respecto e identificaremos posibles escenarios e hipótesis sobre cómo se relacionan las diferentes IPs con respecto los distintos objetivos perseguidos por los actores.

# PRINCIPALES HALLAZGOS

Tanto del análisis normativo, como de las entrevistas se desprende que existen *disonancias*, es decir, una multiplicidad de IPs cuyo diseño o forma de implementación es confusa, e incluso contradictoria, con respecto a otros cuerpos jurídicos que regulan las industrias mineras, de hidrocarburos, eólicas e hidroeléctricas. Estas disonancias estructurales generan dos tipos de obstáculos:

- a) **Problemas de coordinación**, que implican: 1) deficiencias de superposición de funciones entre dependencias relacionadas con las mencionadas IPs, y 2) dificultades asociadas a ausencia de una necesaria relación o comunicación entre dichas dependencias, y
- b) **Problemas de instrumentalización de la participación**, es decir, aquellas disonancias que se presentan tanto en forma consciente (estratégica o calculada por los actores), como inercial (como patrones construidos históricamente que condicionan la práctica), y que obstaculizan la implementación de las IPs, alejándolas de los objetivos o fines últimos planteados en su elaboración formal.

El efecto de estas disonancias genera una percepción de *desorden*. A este respecto, los expertos entrevistados enfatizaron tres características que entran en aguda contradicción entre los marcos jurídicos destinados a garantizar los derechos de propiedad y concesión y aquellos otros orientados a la protección a derechos humanos, la tenencia colectiva de la tierra, el medio ambiente y la participación. Estas características son:

1. El criterio de *actividad preferente*, que implica que estos megaproyectos serán considerados preferentes sobre otras actividades económicas que se desarrollen en los territorios.
2. El criterio de *servidumbre legal*, que significa que los propietarios de los terrenos tendrán derecho a recibir una contraprestación del contratista del megaproyecto pero, en caso de que no se llegue a un acuerdo, el asignatario o contratista podrá promover ante el juez de distrito o tribunal agrario competente la servidumbre legal, obligando al propietario a “alcanzar un acuerdo”, es decir, a ceder su terreno.
3. El *otorgamiento de concesiones* que incluyen tanto exploración como explotación por largos periodos de tiempo (cincuenta años renovables por otros cincuenta).

El formato de este otorgamiento significa, simultáneamente, el pasaje de exploración a explotación sin necesidad de autorización entre una y otra fase (Cárdenas, 2015).

Todos estos candados y ventajas para el sector privado-empresarial afectan a los otros marcos jurídicos. Por ejemplo, el criterio de servidumbre legal y el de actividad preferente se contraponen al derecho agrario que especifica que sólo la asamblea comunal o ejidal puede decidir sobre el destino de las tierras comunales. Por otro lado, la ventaja de concesión por exploración y explotación conjunta implica una amenaza para la condición “previa” incluida en el derecho de consulta a los pueblos indígenas, dado que se suele realizar la consulta cuando ya se han otorgado los permisos para explorar.

A raíz de estas contradicciones, se desprenden algunas hipótesis sobre cómo la implementación de las IPs puede afectar o favorecer diferentes objetivos perseguidos por las comunidades.

### **Objetivos de las comunidades**

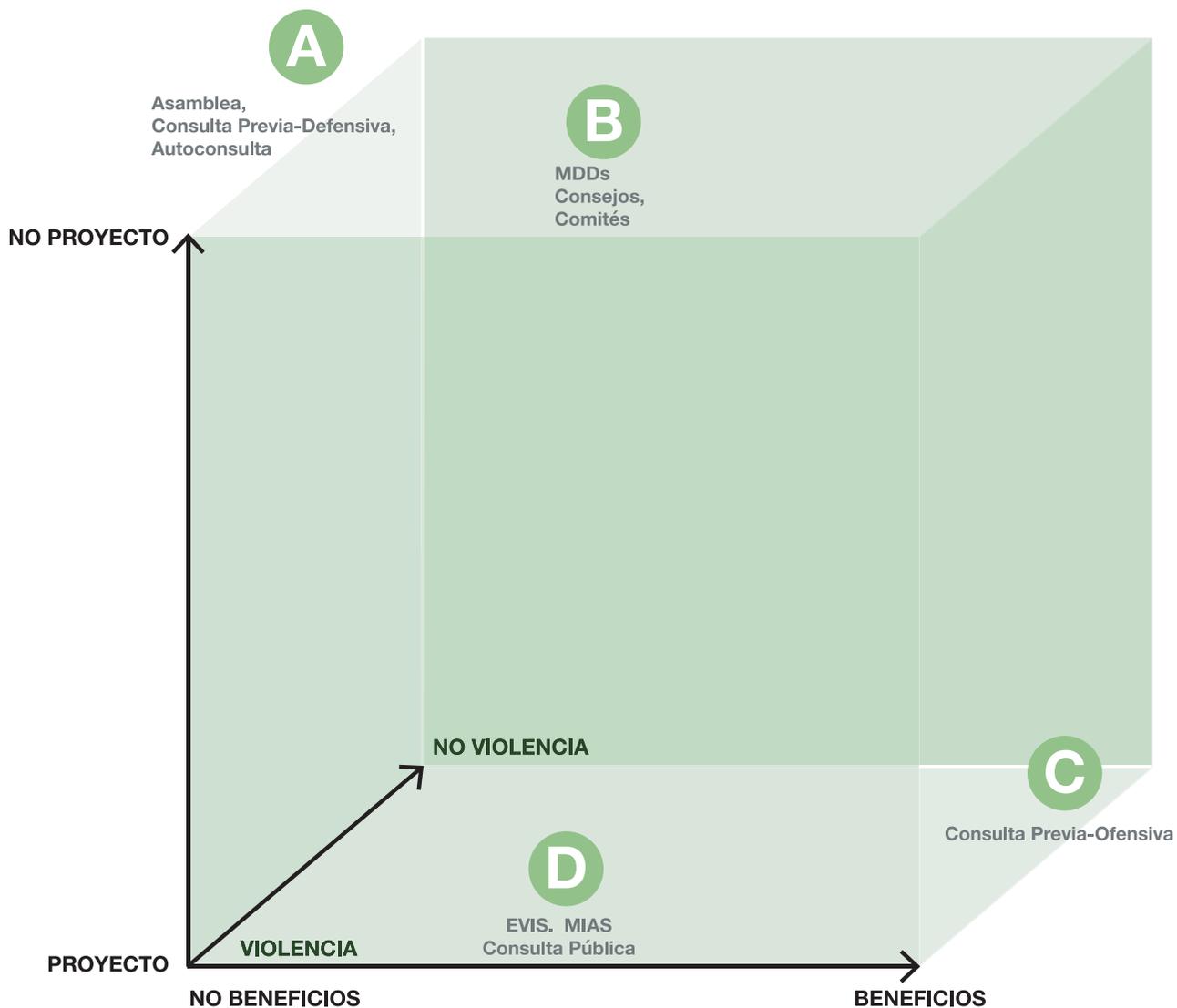
Para desarrollar las mencionadas hipótesis debemos comentar que en la investigación hemos identificado tres posibles horizontes de acción perseguidos por las comunidades, a saber:

- 1) Impedir la instalación de megaproyectos para evitar daño ambiental o cultural
- 2) Evitar la violencia (especialmente la violencia represiva estatal y para-estatal)
- 3) Obtener beneficios pecuniarios, tanto individuales como públicos

La preferencia por alguno de estos horizontes suele implicar intercambios sub-óptimos o sacrificios (*trade offs*) con respecto a los otros. Recientes investigaciones han señalado la importancia de diferenciar entre comunidades que se mantienen en contra de megaproyectos (en las que existe generalmente una economía local alternativa a la que ofrece el proyecto) y comunidades que centran su interés en negociar beneficios (Torres Wong, 2018; Arce, 2014). Estos autores también señalan casos de comunidades que no están necesariamente unificadas en torno a una u otra demanda. Tener en cuenta los diferentes horizontes de acción que persiguen las comunidades (o los sectores en su interior) es importante para entender que una IP puede tener diferentes efectos según el objetivo perseguido por la comunidad en cuestión. Por ejemplo, Torres Wong (2018); y Zarembeg y Torres Wong (2018) han analizado más de 100 casos en los que se aplicó consulta previa en Perú, Ecuador y México, llegando a la conclusión que esta IP en ningún caso resultó en un veto a un megaproyecto. Sin embargo, en comunidades con capacidad de movilización y cohesión y con interés en negociar beneficios pecuniarios, la consulta resultó de utilidad para negociar mejores compensaciones. A partir de este posicionamiento de las comunidades frente a

los conflictos extractivos, se propone el siguiente cubo de relaciones hipotéticas entre IPs analizadas y resultados posibles:

**Grafico I. Hipótesis Relación IPs objetivos comunidades**



Elaboración propia, (2017).

**A** Las IPs como las asambleas ejidales, la autoconsulta, o la consulta previa en modo, denominado por nuestros entrevistados, como *defensivo* (esto es, cuando la comunidad se ampara por no haber sido consultada como lo indica el Convenio 169 de la OIT suscrito por México), podrían ser de utilidad para impedir la instalación de un proyecto, pero las comunidades que utilicen estos mecanismos, no obtendrán beneficios pecuniarios, ni individuales, ni colectivos. Por otro lado, cuando estas IPs, son acompañadas por movilización socio-legal tenderán a reducir las posibilidades de violencia. Sin embargo, si fueran acompañadas por gran intensidad de repertorios de protesta (incluyendo toma de instalaciones), la violencia podría aumentar. Entre estos casos se incluye la aplicación de MDD, cuando éstos se implementan efectivamente, tal como se ha dado en algunos casos colombianos, aunque no en México, para la época que cubrió esta etapa de la investigación (2017-2018).

**B**

**C** Por otra parte, la consulta previa aplicada de manera *ofensiva* (es decir, implementándose efectivamente), tenderá a aumentar las posibilidades de que se implemente un megaproyecto a cambio de beneficios compensatorios individuales o públicos; pero si la consulta es aplicada de una manera que no sea efectivamente previa, libre e informada, es decir, si se convierte en un trámite burocrático de simulaciones y omisiones, es posible que se generen enfrentamientos dentro de la comunidad, aunque no es probable que se genere violencia represiva por parte del estado porque (aunque sea débilmente) el conflicto se está institucionalizando de alguna forma.

En cuanto a las IPs incluidas en el *derecho blando* éstas tenderán a favorecer la implementación de un proyecto que podría producir beneficios pecuniarios (si la comunidad se cohesionara para la movilización) pero resultarán irrelevantes tanto para la existencia de violencia como para detener la implementación de proyectos.

**D** Finalmente, como se observa en el cubo, las EVIS y las Consultas Públicas, tal como se han aplicado en México, terminarán siendo irrelevantes en las dimensiones de violencia y beneficios pecuniarios, pero se mantendrán asociadas a la implementación efectiva de megaproyectos.

# CONCLUSIONES

En este documento hemos expuesto el mapa de las principales IPs presentes en el campo de conflictos neo-extractivos (minería e hidrocarburos) y energías alternas (eólicas e hidroeléctricas). A partir de la descripción analítica realizada, podemos concluir que la imagen inicial general de desorden favorece situaciones de simulación y obstaculización de la participación ciudadana. Al mismo tiempo se generan fracturas y ventanas de oportunidad que podrían aprovecharse según la demanda específica de la comunidad que lo requiera.

El estudio encontró que hay dos tipos de problemas: 1) de coordinación y 2) de instrumentalización. Ambos tipos presentan diferentes vertientes en el propio plano jurídico y en la relación entre norma e implementación.

## **Problemas de coordinación:**

Dentro del plano jurídico, la descoordinación se da principalmente en la superposición de funciones previstas por el diseño de las leyes para las diferentes agencias incluidas en la legislación. Por ejemplo, entre las funciones asignadas por la LGEEPA y aquellas derivadas de la reforma energética, como es el caso de las competencias previstas para la SEMARNAT y para la ASEA.

En cuanto al plano de la relación entre normas e implementación, hemos observado ausencias de coordinación que se expresan en falta de articulación entre diferentes agencias gubernamentales (como PROFEPA Y SEMARNAT), por lo que las demandas y acuerdos que se van generando en la implementación de IPs terminan en letra muerta. Esto atañe tanto a la construcción de experiencias participativas que logren el compromiso conjunto de diversas agencias implicadas, como a la articulación de acciones futuras para el seguimiento de procesos.

## **Problemas de instrumentalización:**

Aquí podemos observar varias tensiones o disonancias que contribuyen a este resultado. En el propio nivel de lo jurídico existen contraposiciones tanto entre diferentes niveles jurídicos como entre marcos pertenecientes a los diversos centros de gravedad planteados en la Tabla 1. Siguiendo la clásica perspectiva de jerarquías jurídicas, podría argumentarse que

los niveles constitucionales no se debieran contradecir con otros, dado que es posible apelar al nivel superior para impugnar lo previsto en niveles jurídicos inferiores. Sin embargo, si consideramos los marcos jurídicos como sistemas de sanciones e incentivos, podemos concluir que existe una ingeniería de detalles legales de segundo orden que dificultan que la ciudadanía utilice las IPs. Esto es especialmente cierto para el caso de los MDD que no cuentan con la existencia de una ley de participación nacional que contribuya a generar un puente jurídico entre los niveles superiores e inferiores.

En el plano existente entre normas e implementación, se observó que los tiempos entre objetivos formales y aplicación de IPs no coincidían. Por ejemplo, el hecho que las EVIS se apliquen en un período de 45 días estimula que los consultores contratados hagan más trabajo de escritorio, en vez de trabajo campo, para cumplir con la regulación. Otro caso donde se tuerce la relación entre la intención formal y lo logrado en la práctica puede observarse en la selección restringida a ciertos actores. Por ejemplo, tal como vimos, cuando en una consulta pública se tiende a invitar a expertos pero no a miembros de organizaciones locales. Asimismo, la tensión entre la obligación por cumplir derechos y circunstancias fenomenológicas o históricas contribuyen a aumentar la disonancia entre el sentido formalmente enunciado de las IPs y su uso. Ello es claro, cuando en medio de consultas previas se apresura injustificadamente a líderes ambientales opositores a megaproyectos afectando la libertad de expresión inherente al mecanismo de consulta previa.

Finalmente, resulta relevante señalar las consecuencias de las hipótesis generadas. De acuerdo con lo analizado parece probable, por una parte, que la descoordinación y la instrumentalización de IPs, incrementa el riesgo de violencia estatal y para-estatal. Es curioso que las agencias financiadoras internacionales parezcan advertir más este riesgo que el estado mexicano, aunque ello, por supuesto, signifique un interés centrado en evitar los riesgos que el conflicto social puede implicar para las inversiones económicas. Por otra parte, desde el sentido común, se podría suponer que la descoordinación e instrumentalización parecen ser especialmente costosas para las comunidades que buscan detener megaproyectos. Esto es así. Sin embargo, no es menos cierto que también afecta a las comunidades que buscan negociar beneficios. El análisis aquí realizado muestra que tanto los desórdenes normativos como de implementación no contribuyen a transformar positivamente este tipo de conflictos ni a evitar derivaciones violentas, al contrario, ha facilitado la permanencia de ellos. En conclusión, el mencionado desorden afecta cualquiera de los horizontes de acción y objetivos que pudieran perseguir las comunidades incluso, paradójicamente, aquellos que podrían ser compatibles con visiones no opuestas a megaproyectos. Parecería que el estado le ha apostado al desorden, pero esto es una estrategia riesgosa, ya que trasladar los costos de imposición de megaproyectos a las comunidades tampoco es una alternativa sostenible a largo plazo

# BIBLIOGRAFÍA

- ARCE, Moisés. *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2014.
- CÁRDENAS, Jaime. Variables Jurídicos Constitucionales de la Reforma Energética. En CARBONELL, Miguel H. FIX FIERRO, Héctor y VALADES, Diego (eds). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Estado constitucional, tomo IV, volumen 1. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015: 357-396.
- CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA. *Mapa de aprendizajes, preocupaciones y retos para la implementación de consultas indígenas*. Resumen ejecutivo. México: Documento de trabajo, 2016.
- DUSSAUGE, Mauricio. “¿De las “E’s” a las “C’s”? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después”, en Pardo, M.C. (coord.) *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2009: 413-452.
- FUNG, Archon, and Erik Olin WRIGHT. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Princeton: Princeton University Press, 2003
- GONZÁLEZ ARMIJO, Mariana y DEL POZO MARTÍNEZ, Edmundo. *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*. México: CNDH, 2016.
- GURZA LAVALLE, Adrián e ISUNZA VERA, Ernesto. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y Nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010.
- HEVIA, Felipe. Cuanto y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación en el poder ejecutivo federal mexicano. En ZAREMBERG, Gisela (ed). *Redes y jerarquías. Representación, participación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO, Sede México, 2012.
- HINCAPIE, Sandra. Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 2017, Vol.21: 37-61.

- ISUNZA VERA, Ernesto. *Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal de México*. Working paper from the project: Hacia la construcción de los lineamientos para el impulso, la confirmación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal de México. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015.
- KOOP, Christel and Martin Lodge. *Exploring the co-ordination of economic regulation*, [Journal of European Public Policy](#), 2014, Vol. 21 (9): 1311-1329.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL del TRABAJO (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.
- REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala, 2005.
- SASKIA, Ruth, WELP, Yanina y WHITEHEAD, Laurence (eds.). *Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century*, Colchester: ECPR Press, 2017.
- SVAMPA, Maristella Noemi. Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina, *Revista Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, 2013.
- TORRES WONG, Marcela. *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America: Exploring the Boundaries of State Corporate Crime in Bolivia, Peru and Mexico*. United Kingdom: Routledge, 2018.
- ZAREMBERG, Gisela y TORRES WONG Marcela. Participation on the Edge: Prior Consultation and Extractivism in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 10, No. 3, 2018.
- ZAREMBERG GISELA, TORRES WONG Marcela y GUARNEROS-MEZA Valeria. Descifrando el desorden: instituciones participativas y conflictos en torno a megaproyectos en México, *América Latina Hoy*, 79, 2018: 81-102.

## **LEYES, DECRETOS Y NORMATIVIDAD CONSULTADA:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27-08-2018, recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Equator Principles, recuperado de: <http://equator-principles.com/>, última visita 24 de septiembre de 2018.

Lineamientos de implementación de la Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias, Banco Interamericano de Desarrollo, recuperado de: [http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/09/BID-Lineamientos\\_de\\_implementacion\\_de\\_la\\_Politica\\_de\\_medio\\_ambiente\\_y\\_cumplimiento\\_de\\_salvaguardias.pdf](http://www.bankinformationcenter.org/wp-content/uploads/2013/09/BID-Lineamientos_de_implementacion_de_la_Politica_de_medio_ambiente_y_cumplimiento_de_salvaguardias.pdf), última visita 24 de septiembre de 2018.

Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), recuperado de: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/16975360.pdf>, última visita 24 de septiembre de 2018.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGPA), Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 05-06-2018, recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_050618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_050618.pdf)

Ley de Hidrocarburos, Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 15-11-2016, recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)

Ley Minera, Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 11-08-2014, recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151_110814.pdf)

Ley de la Industria Eléctrica, Diario Oficial De La Federación el 11 de Agosto de 2014, recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf)

Ley de Industria Geotérmica, Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LEG\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LEG_110814.pdf)

Ley Agraria, Diario Oficial De La Federación el 26 de Febrero 1992, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26-06-2018, recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf)

Marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional, Banco Mundial, recuperado de: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS\\_Spanish\\_2012\\_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES), última visita 20 de septiembre de 2018.

Safeguard Policies: Framework for improvement development effectiveness, Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/710271468138593784/pdf/349550ENGLISH0SafeguardsFrameworkPaper.pdf>, última visita 20 de septiembre de 2018.

