

Marco normativo de los mecanismos de participación ciudadana para megaproyectos de energías renovables en México

Regulatory framework of citizen participation mechanisms for megaprojects of renewable energy in Mexico

Cielo María Ávila López*

José Israel Herrera**

Universidad Autónoma de Campeche

Resumen

Las poblaciones indígenas poseen como rasgo elemental el mandamiento de su identidad ligada al territorio que han habitado ancestralmente y del cual han subsistido; por lo que, cuando en él recaen megaproyectos que transforman el entorno e impactan sus modos tradicionales de vida sin su consentimiento, derivan conflictos socioambientales. Por ende, ante estos escenarios el derecho de participación de dichas poblaciones juega un rol elemental en las decisiones que se tomen sobre su territorio. En tal virtud, este artículo de investigación analizó la normativa nacional e internacional de 1989-2022, en torno a los mecanismos de participación previstos para que las poblaciones indígenas los empleen, en los casos en que su territorio se vea comprometido para la implementación de megaproyectos.

Palabras clave: participación, política pública, población indígena, megaproyectos, consulta, conflictos socioambientales.

Abstract

Indigenous populations fundamentally carry the commandment of their identity tied to the territory they have inhabited ancestrally and from which they have subsisted. Consequently, when mega-projects fall upon them which may transform the environment and impact their traditional ways of life without their consent, socio-environmental conflicts arise. Therefore, in the face of such scenarios, the right to participation of these populations plays a pivotal role in decisions made concerning their territory. In this regard, this research article analyzed national and international regulations from 1989 to 2022, regarding the participation mechanisms provided for indigenous populations to utilize in cases where their territory is compromised, due to the implementation of mega-projects.

Keywords: participation, public policy, indigenous population, megaprojects, consultation, socio-environmental conflicts.

Recibido: 17 de agosto de 2023

Aprobado: 26 de octubre de 2023



Introducción

Actualmente el mundo está llegando a su límite, basta observar el incremento explosivo de la población humana que sigue una lógica capitalista basada en el crecimiento económico y un modelo industrial, donde el ser humano domina y explota violentamente a la naturaleza por considerarla fuente inagotable de recursos; por lo que las actividades económicas tendientes a saciar la creciente demanda de alimento, agua y combustible, han derivado en el cambio climático¹, la acidificación de océanos, la pérdida de la biodiversidad, entre otros daños (Arias-Maldonado 2020); lo que conjuga la causa del incremento de temperaturas, aumento de fenómenos meteorológicos como ciclones, sequías, y la disminución de recursos hídricos, por nombrar algunos (Vallejo-Román, 2016).

Ante un modelo de desarrollo que conlleva grandes cantidades de energía para producir bienes y servicios, que de larga data ha provenido de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas), responsables de la mayor parte de las emisiones de GEI y del cambio climático, se vuelve menester disminuir estas emisiones del sector energético. Sólo en México, “las actividades basadas en el consumo de combustibles fósiles generan más del 70% de las emisiones... la generación de energía eléctrica representa la segunda fuente principal de GEI, después del transporte, aportando el 19% de las emisiones totales a nivel nacional” (Niño et al., 2017, p. 13).

De frente a estos escenarios, una de las estrategias de la política pública ha sido el uso de energías renovables, que, acorde al Informe Especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio

1 Es un cambio en el clima atribuido directa o indirectamente a las actividades humanas que altera la composición global de la atmósfera y la variabilidad climática... se vincula al aumento en la concentración de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) como el dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), vapor de agua (H₂O), ozono (O₃) y óxido nitroso (N₂O). El 68% de las emisiones globales vienen de sólo diez países entre ellos México, contribuyendo con el 1.68%. Las principales fuentes de emisiones de los GEI en México son el transporte, la generación de electricidad y la industria (World Wildlife Fund [WWF], 2020).

Climático en materia de renovables, alude a “cualquier forma de energía procedente de fuentes solares, geofísicas o biológicas que se repone mediante procesos naturales a una tasa que iguala o supera su tasa de uso” (Arvizu et al., 2011, p. 38).

Atento a ello, México emite en el 2013 una reforma energética constitucional y fija, como parte de su planeación, metas de mitigación contempladas en la Ley de Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE), que indicaba que el sector energético para el 2024 tendrá una participación máxima de 65% de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica, del 60% en el 2035, y del 50% para el 2050 (Congreso de la Unión, 2008a). Ley que fue posteriormente abrogada y sustituida por la Ley de Transición Energética (LTE), la cual, junto con la Ley General de Cambio Climático (LGCC), ratificaron dichas metas; además que aquella, a fin de obtener una mejor planeación para la generación de electricidad, contempla la incorporación de energías limpias (Congreso de la Unión, 2015a; 2012a) que, a diferencia de las renovables, refieren según la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) a las fuentes de energía y procesos de generación de electricidad establecidos en ésta; pues mientras la renovable se obtiene de una fuente inagotable, la limpia encierra producción que contamina en menor grado² (Congreso de la Unión, 2014b).

En este marco se visibilizan los denominados megaproyectos, entendidos como: proyectos de gran envergadura económica, política y social, que explotan áreas geográficas según sus potencialidades espaciales y del entorno; implican procesos neoextractivistas que, mediante nuevas tecnologías, extraen de forma intensiva recursos naturales que constituyen materia prima de la producción capitalista; como sucede con el sector minero, plantaciones de monocultivos, construcción de infraestructura carretera y la generación de energías renovables, entre otros (Olmedo-Neri 2021; Zarembert et al., 2019). De este modo, mientras “la propia acumulación originaria se basó en el proceso de apropiación de tierras y recursos para convertirlos en la matriz de arranque del sistema capitalista de producción, su evolución posterior no estuvo tampoco ajena a esta ecuación apropiatoria” (Galafassi, 2009, p. 66). Y más que

2 Las energías renovables están implícitas en las energías limpias, pero no a la inversa.

una acumulación primitiva u original, lo que acontece hoy en día es una acumulación por desposesión, que contempla “la mercantilización de la naturaleza y la privatización de la tierra, junto con la expulsión por la fuerza de sus poblaciones” (Harvey, 2004, p. 116); pues basta advertir que países del tercer mundo, como ha sido el caso de América Latina, se vuelven dadores de espacios y territorios ocupados ancestralmente por poblaciones indígenas que subsisten del entorno, para la realización de megaproyectos.

Entre los datos duros que permiten ilustrar la situación descrita, Olmedo-Neri y Gómez-Liendo (2020), realizan una estimación con corte al año 2020, basada en el Atlas de Justicia Ambiental de Joan Martínez Alier, la cual reportó:

3,244 conflictos socioambientales, de los cuales 937... se encuentran... en América Latina y el Caribe, es decir, un 28.88%... los tres países con mayor cantidad de conflictos socioambientales... son Brasil (161), Colombia (127) y México (125). Ellos tres aglomeran el 44.17% de los conflictos de la región (pp.13-14).

En particular, para el 2017 se estimó que en el país 110 megaproyectos presentaban conflictos socioambientales, de los cuales 54 correspondían al sector energético (Carriles, 2017). Al respecto, la práctica que ha prevalecido al imponer megaproyectos en territorios de poblaciones indígenas, se ha traducido en decisiones verticalizadas de arriba hacia abajo, unilaterales y ausentes de su consenso, que las excluyen y violan su derecho de participación; como ha ocurrido con poblaciones indígenas del Istmo de Tehuantepec, Oaxaca y Yucatán (Hernández-Vásquez et al., 2022; Torres-Mazuera y Recondo, 2022; Ceballos et al., 2022), en donde mecanismos como la consulta previa y las asambleas ejidales y comunales, no han garantizado de forma total su participación y por ende su inclusión en la toma de decisiones respectivas.

En tal virtud, cuando megaproyectos como los de energía renovable son implementados en territorios ocupados ancestralmente por poblaciones indígenas, atento a la composición pluricultural del país reconocida en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), junto con lo estipulado en diversos tratados inter-

nacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es mandatorio garantizar su derecho de participación a fin de conocer sus intereses, necesidades, consensos y disensos en torno a dichos proyectos, ya que de lo contrario devienen percepciones negativas y la exclusión de la población, dando lugar a la configuración de conflictos socioambientales, postulados por la ecología política. De ahí que garantizar la participación sea vital, en razón que es el insumo básico en la construcción de la democracia para la toma de decisiones colectivas (Habermas, 1998).

Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, contempla el rescate del sector energético para generar energía renovable, con una política que impulse el desarrollo sustentable³ e incluya a las poblaciones y comunidades (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019). A su vez, de forma específica el Programa Sectorial de Energía 2020-2024, fija como objetivo involucrar a las poblaciones indígenas que se encuentren en las áreas de influencia de los proyectos de energía renovable, y promover su participación (Secretaría de Energía [SENER], 2020); lo que constriñe a las autoridades, a establecer medios para que las poblaciones ejerzan su derecho a participar. En tal virtud, fue indispensable estudiar cuáles son los derechos y mecanismos para que las poblaciones indígenas incidan en decisiones sobre megaproyectos de generación de energía renovable en su territorio, en específico la eólica; por lo cual, como interrogante guía, se indagó: ¿cómo ha sido la política pública de dichos megaproyectos en la normatividad internacional y nacional, para la participación de las poblaciones indígenas de 1989⁴-2022?

Conviene precisar que la diacronía a la que se avocó este trabajo, tendiente a la identificación de lo conducente a los mecanismos de participación previstos de forma disgregada y extensa en los marcos

3 El Informe Brundtland o Nuestro Futuro Común de 1987 determinó que dicho desarrollo es aquel que: “satisface las necesidades del presente sin disminuir la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1987, p. 23), mismo que se compone de las “dimensiones económica, ambiental y social” (Foladori, 2002, p. 622), resultando que esta última refiere al elemento humano.

4 Se parte de 1989, cuando surge el Convenio 169 de la OIT, primer precedente de la participación de la población indígena.

normativos, para que las poblaciones indígenas participen en las tomas de decisiones, fue acompañada de algunos casos que permiten ilustrar aspectos a los que dichos mecanismos se han enfrentado en la práctica.

Ahora, en cuanto al aspecto metodológico, este trabajo fue de corte cualitativo, ya que realizó investigación documental diacrónica de los principales marcos normativos nacionales e internacionales, para identificar y estudiar los mecanismos de participación previstos para las poblaciones indígenas de territorios objeto de megaproyectos de generación de energía eólica. En las secciones subsecuentes que integran esta investigación, se brindan elementos teóricos base de la reflexión, los resultados de la investigación documental de la normativa sobre los mecanismos de participación aludidos a nivel internacional y nacional, y finalmente se discuten los resultados.

2. Breve recorrido teórico: desde la ecología política hasta los megaproyectos, conflictos socioambientales, participación y gobernanza

La teoría de la ecología política surge debido a que el ambientalismo no logró incluir en los problemas ambientales a los aspectos económicos, políticos y sociales que encierran. Mientras el ambientalismo explicaba con panoramas catastróficos, el impacto negativo que la actividad industrializada del ser humano provocaba al medio ambiente⁵, emergió para integrar al análisis de los problemas ambientales, los factores sociopolíticos que los envolvían. En respuesta, la ecología política integra un cuerpo heterogéneo de teorías y posee un carácter multidisciplinario, que tiende al estudio de los conflictos, articulando como afirma

5 Como “La tragedia de los comunes” de Garrett Hardin (1968), que demostró que varios individuos eran capaces de destruir un bien común y limitado, quedando como prioridad intereses individuales, sobre el interés de mantener bienes comunes, y “La explosión demográfica”, de Ehrlich (1970), que predijo una hambruna mundial por la sobrepoblación.

Toledo (2019): “las relaciones entre la naturaleza y los seres humanos con las relaciones sociales mismas y especialmente con las relaciones de poder” (p. 37).

En la década de 1990, la ecología política se caracterizó por abarcar las luchas por el acceso y apropiación de recursos, con lo que resultó relevante abordar “las relaciones de poder y de dominación desigual de distintos actores, y sus respectivos intereses” (Durand et al., 2015, p. 24). Lo que reveló que la ecología política aborda relaciones de poder asimétricas entre distintos actores vinculados en problemáticas ambientales, y los factores políticos, socioeconómicos y culturales que encuadran (Durand et al., 2011).

De este modo, en lo inherente al acceso y uso de recursos naturales, se hizo patente la necesidad de contemplar a los actores involucrados en el uso del entorno, para hacerlos partícipes en la toma de decisiones y así conocer quiénes participan, cómo lo hacen, quién resulta favorecido y quién no, v.g., como acontece con las poblaciones indígenas que han subsistido de su territorio, y el Estado junto con las empresas representadas por el poder económico, que imponen megaproyectos de desarrollo en territorios de esas poblaciones, comprometiendo al mismo y su manejo.

A través de la participación de las poblaciones que subsisten del uso del entorno, se dinamiza el ejercicio del poder y de la democracia. Esto en la perspectiva de Enrique Leff, es una respuesta social al deterioro ambiental, que promueve una participación basada en la autogestión, con el propósito de configurar una democracia participativa (1994, p. 392), que: propone comunidades autogestionarias establecidas de acuerdo con el ideal de organización espontánea:

[...] los vínculos personales, las relaciones de trabajo creativo, los grupos de afinidad, los cabildos comunales y vecinales; fundadas en el respecto a la soberanía y la dignidad de la persona humana, la responsabilidad ambiental y el ejercicio de la democracia directa ‘cara a cara’ para la toma de decisiones en asuntos de interés colectivo (Leff, 2014, p. 284).

En cuanto a las especificidades conceptuales con las que se alude a los conflictos socioambientales, Toledo (1999) identifica a dichos movi-

mientos como “el otro zapatismo”, en los que los actores principales son “personas... descendientes de alguna de las culturas distintivas de Mesoamérica” (p. 12), mientras que Martínez-Alier (2007), intitula “ecologismo popular” o “ecologismo de los pobres”, a los movimientos de justicia ambiental en los que las poblaciones indígenas buscan frenar acciones que deterioran al ambiente e inciden en el uso que habitualmente le han brindado al entorno del cual subsisten (p. 148). Por su parte, Carmona-Lara (2015) puntualiza que los conflictos derivados del aprovechamiento de recursos naturales, son desacuerdos sobre el territorio, en cuanto al acceso, control y utilización del mismo y sus recursos, que se configuran como cuando las políticas públicas son implementadas sin garantizar el derecho de participación de la población y por ende descontextualizadas de su realidad. Esto prueba que son requeridos modos y mecanismos para potenciar el diálogo.

Independientemente de las múltiples denominaciones que refieren a conflictos socioambientales, lo que prima es que estos son el objeto de estudio de la ecología política, por interesarle el contenido social de problemáticas ambientales, que surgen no necesariamente:

[...] como respuesta a la depredación del ambiente o sobreexplotación de recursos, es decir, como respuesta a un hecho negativo... estos se producen a raíz de cualquier transformación no consensual del ambiente... las personas involucradas... se defienden a sí mismas de una amenaza o perjuicio sobre sus condiciones de habitabilidad (Folchi 2019, p. 105).

Los megaproyectos son un claro ejemplo de escenarios susceptibles de generar conflictos socioambientales, entre quienes los promueven y quienes advierten que su implementación trae como consecuencia el trastocamiento de sus formas de vida, en donde el Estado es quien regula y legaliza normas para su autorización y puesta en marcha, empero muchas veces esas regulaciones son omisas en considerar los efectos sociales potenciales. Como en el caso de megaproyectos mineros, en los que los conflictos socioambientales emanan de la ausencia de regulaciones sobre las poblaciones desplazadas; por ello, suelen identificarse como megaproyectos coercitivos, pues resultan casos en los que no hay obligación derivada de la norma de garantizar procesos de interacción

con las poblaciones susceptibles de ser afectadas; contrario a lo que acontece con los megaproyectos de energía renovable, como la eólica o fotovoltaica, que se conocen como megaproyectos de negociación, que sí prevén procesos de interacción con las poblaciones de los territorios donde se implementarán (Olmedo-Neri, 2021)⁶. Es decir, estos últimos encierran procesos tendientes a garantizar el derecho de participación de las poblaciones, en virtud del potencial impacto y transformación del territorio.

En este sentido, no es de extrañar que la Política Pública Ambiental (PPA), y en específico la energética, tienda a la consecución del desarrollo sustentable con sus tres dimensiones, económica, ambiental y social; siendo esta última la que comprende la inclusión de las comunidades en la gestión del entorno y todo lo concerniente a lo que acontece en su territorio mediante la participación, para contemplar sus voces; pues los megaproyectos impactan potencialmente sus modos de vida que han constituido en torno al uso que han brindado a su territorio. Tan es así que, por un lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 refiere que para el sector energético deberá atenderse al desarrollo sustentable, incluyendo a las poblaciones y comunidades (DOF, 2019, p. 50); y por otro, el Programa Sectorial de Energía vigente reitera esto al contemplar al derecho de participación con el debido involucramiento de las poblaciones que se encuentren en las inmediaciones de los megaproyectos (SENER, 2020, p. 43); lo cual se traduce en que la política pública considera la inclusión de la dimensión social o factor humano de dicho desarrollo, con la participación, a fin de evitar la configuración de conflictos socioambientales.

6 Existe una clasificación de megaproyectos atento a si es obligatorio o no de presentar evaluación social, consistente en garantizar la escucha de las voces de la población que potencialmente podría resultar afectada por su realización. Se tratará de megaproyectos de tipo coercitivo cuando el Estado no está constreñido a realizar esos procesos de interacción con la población, lo que permite generar coerción para excluir al factor humano o social y así dar paso a la realización del megaproyecto, con acciones como la intimidación, sobornos, violencia, entre otros, como sucede con los megaproyectos mineros. En contraste, los megaproyectos de negociación sí dan pie al proceso de interacción con las poblaciones que podrían resultar afectadas, a fin de considerarlas y potenciar su desarrollo, como acontece en los megaproyectos de generación de energía renovable (Olmedo-Neri, 2021).

Para lograr el desarrollo sustentable sin prescindir de su dimensión social, destaca un campo de acción que busca la inclusión de la población y el gobierno, entendido como la “democracia directa, participativa y multiescalar, fundada en asambleas, consultas, referendos, comités ciudadanos y renovación de dirigentes” (Toledo, 2019, p. 125). Esto permite comprender que la PPA enfocada en el sector energético es construida con procesos poco participativos, democráticos y descontextualizados, cuando no se consideran intereses, necesidades y opiniones de las poblaciones indígenas, lo que termina excluyéndolas del manejo de sus territorios.

De acuerdo con las reflexiones de Castro-Suárez (2000, p. 2), la participación se manifiesta en una dualidad conceptual, expresada como participación social y participación ciudadana. El primero de estos términos se refiere al proceso mediante el cual los individuos se aglutinan con el fin de alcanzar objetivos colectivos, mientras que el segundo denota la dinámica interactiva que se establece entre el aparato estatal y la sociedad civil. En este último sentido, la participación ciudadana implica la incidencia del entramado social en las esferas de acción pública, a fin de resguardar sus intereses y concretar propósitos de alcance general (Castro-Suárez, 2000, p. 2).

Es preciso destacar que la primera noción es un prerrequisito esencial para la emergencia de la segunda, siendo esta última la que ostenta una interconexión directa con las instituciones gubernamentales. En consecuencia, la participación ciudadana materializa la inclusión de las voces subalternas en la configuración de políticas públicas y la determinación de la agenda gubernamental. Conforme lo arguyen Montecinos y Contreras (2019), la participación ciudadana ostenta la cualidad de un derecho, un artefacto de ingeniería institucional y una coyuntura propicia para el intercambio dialógico y argumentativo entre la ciudadanía y la maquinaria estatal. Este mecanismo propicia la fiscalización y supervisión de la actividad gubernamental, al permitir que ambas instancias expongan sus objetivos y demandas: los ciudadanos, con el afán de influir en los asuntos públicos; y el Estado, con el propósito de aprehender y ponderar las solicitudes de la comunidad, en pro de mejorar la integridad de la democracia.

En este entorno conceptual, la atención se centra en la faceta de la participación ciudadana, dada su relevancia para la comprensión de las regulaciones que instauran dispositivos participativos en los contextos indígenas. Estos contextos, caracterizados por la ejecución de megaproyectos, engendran inquietudes que demandan ser canalizadas y procesadas, y es a través de la participación ciudadana que se erige un canal idóneo para asimilar las percepciones de las partes afectadas. Esta perspectiva es crucial para la aprehensión de la vertiente social en el horizonte del desarrollo sostenible, con miras a mitigar la gestación de conflictos socioambientales. Esta entrecruzada dinámica encuentra resonancia con el paradigma de la gobernanza ambiental, dado que las disyuntivas socioambientales articulan movimientos movilizatorios de las comunidades en su respuesta a las injusticias insertas en la administración de su contexto bioecológico (Martínez-Alier et al., 2015). Así, la participación emerge como una herramienta ineludible para instaurar los ecos de las poblaciones afectadas en las deliberaciones que reverberan en sus dominios, instigando un enfoque de gobernanza ambiental que propone la inclusión de la sociedad en la génesis de políticas públicas y la orquestación de la mitigación de los conflictos, mediante la cristalización del diálogo y el compromiso entre los actores concernidos (Vargas y Pasquis, 2007).

A la luz de este encuadre, en el contexto específico del análisis que ocupa, este planteamiento se traduce en la gestión de los recursos naturales, abarcando, entre otros, la incorporación de las comunidades afectadas por megaproyectos de energía renovable. La materialización de una participación efectiva en la toma de decisiones instaaura un proceso de descentralización del poder, relegando la preponderancia de las autoridades estatales y confiriendo un protagonismo inédito a la sociedad civil en los asuntos conexos a sus espacios de hábitat y a los conflictos socioambientales consubstanciales, así como a la normativa adyacente (Rivera-Vidal, 2020). Desde esta perspectiva, la concomitancia entre los conflictos socioambientales presentes en los proyectos de generación de energía renovable y el horizonte de la gobernanza energética, resulta un aspecto de crucial significación. La gobernanza energética, en su acepción abarca el entramado institucional y jurídico que enmarca

las políticas energéticas de carácter nacional y los intercambios económicos conexos, aglutinando disposiciones ambientales y preceptos de consulta previa a las comunidades (Guerrero, 2017; Fontaine, 2010).

3. Normatividad internacional de la participación de la población indígena vinculada con Megaproyectos

Previo a la década de 1970, época a partir de la cual la cuestión ambiental fuese destacada a nivel global, se advierten antecedentes del derecho humano a la participación en la normativa internacional, en específico en los artículos 11, 21.1, 25 y 23 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, respectivamente. También, se observa que el alcance del derecho de la participación en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagrado en los artículos 14 y 15, fue señalado en la Observación General 21, conlleva la obligación de los Estados de promover la participación de pueblos indígenas en la formulación e implementación de leyes y política que les conciernan, para lo cual se requiere el consentimiento previo, libre e informado cuando se vea comprometida la preservación de sus recursos y formas de vida (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2009).

En 1972 el Informe Meadows o Los Límites del Crecimiento, alertó sobre las consecuencias que las actividades económicas humanas provocan en el ambiente, pues éstas dejan a la tierra al límite de sus capacidades, como en la regeneración de recursos naturales y asimilación de desechos, lo cual se exagera con el aumento desmedido de la población mundial (Meadows et al., 1972). A partir de esto, se llevó a cabo en 1972 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano o Conferencia de Estocolmo, que en el marco de las problemáticas ambientales reconoció lo relevante de la participación

de las poblaciones, ya que sólo mediante sus reclamos y demandas, es posible intervenir e incidir con soluciones (ONU, 1972).

En 1982 la Carta Mundial de la Naturaleza, en su principio 16, aludió a la participación de las poblaciones en consultas, para ser consideradas en las soluciones en torno a situaciones ambientales que les impactasen (ONU, 1982). Una vez establecido el concepto de desarrollo sustentable en 1987, surge el que es considerado al día de hoy el antecedente más importante en materia de consulta previa⁷; a saber, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, que en sus numerales 2 y 7, determina que los Estados están obligados a garantizar a los pueblos indígenas el derecho humano a la participación, para lo que debe considerárseles en condiciones equivalentes al resto de la población, pues ello les permitirá participar en la toma de decisiones de aspectos del desarrollo social, cultural y económico, según sus intereses. En específico, el convenio reconoce a los pueblos indígenas, sus derechos en relación a sus tierras y de las cuales han subsistido (OIT, 2014).

Continuando con el referido Convenio, de sus artículos 14 y 15 se observa en concreto el derecho de participación de los pueblos indígenas en el uso de su entorno; es decir, del aprovechamiento de recursos naturales en sus territorios. En materia de consulta previa, en el nume-

7 La consulta previa ha sido identificada como consulta para población indígena, consulta o consentimiento previo libre e informada, etc., siendo la más usada, consulta previa. El trabajo se ciñe al análisis diacrónico normativo, pero se menciona la sentencia del “Pueblo Saramaka Vs. Surinam” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), pues es un precedente que fija las características de la consulta previa. El caso giró en torno a concesiones que el Estado otorgó a terceros para realizar actividades mineras y madereras en territorio del pueblo de Saramaka, cuyos integrantes forman un pueblo tribal con características culturales específicas y una identidad conformada por una compleja red de relaciones con la tierra. En tal virtud, entre las medidas que dictó la Corte IDH para que se garantizara a la población indígena el ejercicio de sus derechos, contempló el de ser consultado; para lo cual, el Estado debe atender a sus costumbre y tradiciones, y hacerlo de buena fe, con procedimientos culturalmente adecuados para llegar a un acuerdo. Así, la Corte determinó que en casos de planes de desarrollo o de inversión a gran escala con impacto dentro del territorio de Saramaka, el Estado está constreñido a la realización de la consulta y en su caso, a la obtención del consentimiento libre, informado y previo, según sus tradiciones y costumbres (Corte IDH, 2007, pp. 2 y 59).

ral 32 se advierte a ésta como mecanismo de participación en asuntos de proyectos que pudiesen afectar sus tierras (OIT, 2014); de lo cual se desprende que, en caso del desarrollo de megaproyectos en territorios de poblaciones indígenas, es mandatorio una consulta previa.

El Convenio en el artículo 6.1, incisos a, b y c, aborda a la consulta previa. Establece que los gobiernos tienen que consultar a las poblaciones mediante procedimientos apropiados y con sus instituciones representativas, cuando medidas legislativas y administrativas pudiesen afectarles. Para lo cual, se establecerán medios con los cuales puedan participar en la misma medida que otros sectores de la población. En lo inherente a los requisitos para la realización de la consulta, el numeral 6.2 indica que habrá de efectuarse de buena fe y acorde a las circunstancias que mejor permitan llegar a un acuerdo, o al consentimiento de las medidas que se planteasen. También, entre otros de los requisitos que los gobiernos tendrán que atender es que, al realizar la consulta con la población, se respeten sus instituciones, sea de buena fe, libre sin que medie coacción, previa a la afectación, y con información accesible, transparente y en el idioma de la comunidad (OIT, 2014).

Al aludirse a que la consulta se efectuará ante medidas legislativas o administrativas que puedan ocasionar una afectación a la población, esto incluye, como prevén los puntos 15.2 y 15.1 de este ordenamiento, casos de prospección o explotación del subsuelo y en general de los recursos existentes en sus tierras, para considerar su capacidad de enajenarlas o transmitir sus derechos contenidos en ellas, como contempla el numeral 17.2, por ejemplo, lo que acontece con las tierras en las que se pretenden instalar megaproyectos de eólicas y en las cuales han habitado y subsistido ancestralmente poblaciones indígenas. Esto es así, ya que las poblaciones tienen derecho a utilizar sus recursos y territorio; por lo que, ante megaproyectos hay que considerar su participación tanto en los beneficios, como en los daños y las respectivas indemnizaciones (OIT, 2014).

En 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo incluyó a la participación ciudadana. En el principio 10 estableció el derecho de acceso a la información ambiental en poder de autoridades públicas, incluyendo la relativa a actividades y materiales

que representen un peligro a las comunidades, y garantizar espacios para incidir en la toma de decisiones. Y en el principio 22 se puntualizó que: “Las poblaciones indígenas... desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente... debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva...” (ONU, 1992b). La Agenda o Programa 21 que derivó de la Conferencia de Río, en su capítulo 28, determinó que las autoridades locales son responsables de propiciar la participación, con mecanismos que promuevan el diálogo con los ciudadanos, recibir sus aportes y así obtener información para el diseño de política pública, para lo cual las consultas resultan ser la herramienta que ayuda a obtenerla (ONU, 1992c).

Ahora, en cuanto a normatividad internacional sobre participación en megaproyectos, destacan la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. La primera Convención en su artículo 4, inciso j, puntualiza que los Estados están obligados a promover la participación y sensibilización de la población en materia de cambio climático (ONU, 1992a)⁸. El segundo de los referidos, si bien de su contenido no se advierten cuestiones de participación, busca la reducción de GEI, por lo que es un instrumento que permite poner en práctica y ejecutar lo acordado en el CMNUCC (Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 1998).

Previo al Acuerdo de París, se abordan los instrumentos internacionales que se suscitaron en el periodo intermedio a este. En 1998, la Convención de Aarhus en su numeral 1, reconoció los derechos de acceso considerados por la Declaración de Río en 1992: acceso a la información, acceso a la participación y acceso a la justicia en materia ambiental, y precisó que el de acceso a la información a modo de insumo posibilita participar o accionar judicialmente, es decir ejercer los otros dos derechos (Soto-Barrientos y Costa-Cordella, 2019), lo cual comprueba el carácter complementario de los mismos.

8 Fija metas vinculantes en la reducción de GEI, con base en las responsabilidades comunes pero diferenciadas de cada país, que cataloga en sus anexos según se trate de una nación industrializada, o no.

En cuanto a la Declaración del Milenio, conviene precisar que, si bien en estricto sentido no abordó el derecho de participación de las poblaciones indígenas y se encauzó a objetivos tendientes a la pobreza, educación, género, reducción de la mortalidad de niños, sostenibilidad y medio ambiente, entre otros, se le hace mención por la diacronía que se presenta y por ser antecedente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de la Agenda 2030 que se aborda con posterioridad (ONU, 2000). Dos años después de la Declaración del Milenio, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible o Cumbre de Johannesburgo, reconoció a las poblaciones indígenas como pieza clave en la consecución del desarrollo sustentable (Méndez-Escobar, 2003).

La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas emitida en el 2007, incluyó y reconoció como parte de sus derechos, en el artículo 18, el de participación en la toma de decisiones que pudiesen afectarles y en el 19, a la consulta como un instrumento para tales fines, y que el Estado está obligado a llevarla a cabo previo a la adopción de medidas administrativas o legislativas que pudiesen impactarles, para que, en su caso, manifiesten su consentimiento, libre, previo e informado (ONU, 2007). Enfatizando lo anterior, la Declaración de la Conferencia de Río + 20 del 2012: El futuro que queremos, destacó que es obligatorio que los Estados realicen consultas, para garantizar la participación de los ciudadanos en la política pública (ONU, 2012).

Posteriormente, en el 2015 fue emitida la Agenda 2030, que fijó 17 objetivos y 169 metas, que se articulan a fin de alcanzar el desarrollo sustentable, lo que conlleva a poner fin a la pobreza con estrategias de desarrollo económico, alineadas a las necesidades sociales y contexto de las poblaciones, sin pasar por alto la protección del medio ambiente. Esta agenda no trata de forma exclusiva a la participación, pero la considera en varias secciones, como en el objetivo 15.6, que la promueve en la distribución justa y equitativa de los beneficios que devengan del uso del entorno, y en el 1.4 que la reconoce con énfasis en poblaciones y grupos vulnerables, para garantizarles derechos respecto a los recursos naturales y económicos derivados de estos (ONU, 2015b).

Igualmente, en el 2015 se emite el Acuerdo de París, para reforzar la respuesta a nivel mundial del cambio climático, y que recomienda a

los Estados contemplar como parte de sus obligaciones, el respeto de los derechos humanos, como los de los pueblos indígenas y su participación y acceso a la información, respecto a cuestiones del cambio climático. Estos derechos junto con los conocimientos tradiciones de dichos pueblos, se contempla en el numeral 7.5, como elementales en la mitigación del cambio climático (ONU, 2015a).

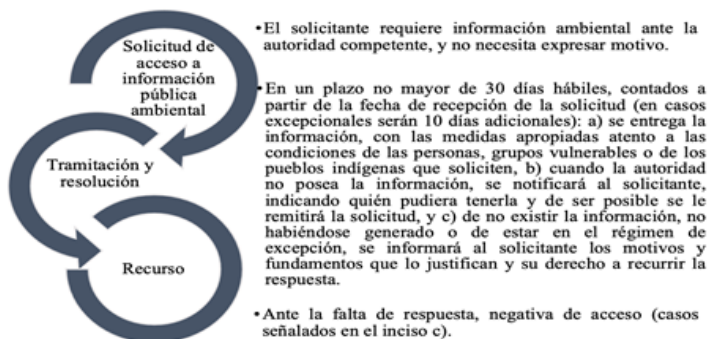
La normativa reciente en cuanto al derecho de participación es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú. Se compone de 26 artículos y busca satisfacer los derechos de acceso establecidos en el Principio 10 de la Declaración de Río. Además, es la primera disposición sobre defensores de los derechos humanos en temas ambientales (Comisión Económica para América Latina [CEPAL], 2018). Los aspectos centrales están en los artículos 5, 6, 7 y 8, que abordan el acceso a la información, la participación pública y la justicia ambiental. Estos elementos están interconectados, ya que el acceso a la información es la base para una participación informada en la toma de decisiones, permitiendo considerar intereses, necesidades y consensos de las poblaciones indígenas en relación con la gestión de su territorio y los megaproyectos que puedan afectarlo.

El Acuerdo de Escazú establece normas mínimas que los Estados deben seguir para asegurar estos derechos de acceso, basados en el principio de que “el público tiene derecho a conocer cómo los gobiernos que eligen ejercen el poder y gastan los fondos públicos” (CEPAL, 2022, p. 77). Esto facilita la supervisión, fiscalización y transparencia de las acciones estatales, promoviendo la rendición de cuentas. En este sentido, el acceso a la información ambiental implica que las autoridades competentes proporcionen información cuando se solicite, y publiquen ciertos tipos de información ambiental relevante de manera obligatoria, sin necesidad de una solicitud específica, manteniéndola actualizada periódicamente (CEPAL, 2018).

El artículo 5 del Acuerdo establece las obligaciones de los Estados en relación con el acceso a la información, cuyo procedimiento en general se plasma en la figura 1. Lo anterior, incluye la creación de mar-

cos legales, instituciones y procesos administrativos para garantizar el acceso. Además, prohíbe a las autoridades exigir al solicitante que justifique su interés al requerir información y establece la obligación de comunicar los motivos y fundamentos en caso de negar información. Asimismo, se subraya la necesidad de informar al solicitante sobre su derecho a apelar si se le niega información o no se proporciona en el plazo de 30 días hábiles (con posibilidad de 10 días hábiles adicionales en circunstancias excepcionales). Estos propósitos, precisan la existencia de organismos autónomos que promuevan la transparencia de la información ambiental y se encarguen de los mecanismos de la revisión de solicitudes recurridas (CEPAL, 2018).

Figura 1. Procedimiento de acceso a la información pública, según Escazú



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2018).

El Artículo 6 del Acuerdo de Escazú establece la obligación de los Estados de implementar Sistemas de Información Ambiental (SIA) para facilitar la disponibilidad y difusión de información ambiental actualizada en diversos formatos, como sitios web y papel. Además, se subraya la necesidad de considerar las realidades culturales y lingüísticas, especialmente en relación con personas y grupos vulnerables, como los pueblos indígenas (CEPAL, 2018).

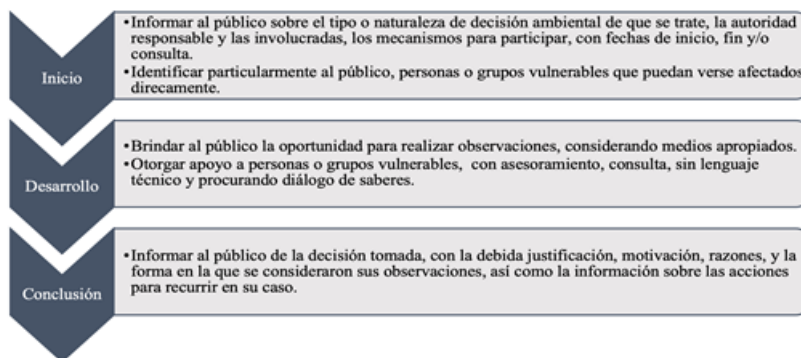
En el contexto de la participación, el Artículo 7 del referido Acuerdo establece lineamientos fundamentales para los procesos de toma de decisiones ambientales. Estos procesos abarcan dos categorías: activida-

des sujetas a autorizaciones ambientales que requieren evaluaciones de impacto ambiental debido a sus posibles efectos en el medio ambiente o la salud, y cuestiones de política y asuntos públicos, como programas y normativas en materia ambiental. Los Estados deben diseñar mecanismos que aseguren la participación pública a lo largo de todas las etapas de estos procesos, incluyendo el inicio, desarrollo y conclusión de proyectos o actividades, así como eventuales revisiones y actualizaciones futuras (CEPAL, 2018).

En relación con la participación pública, el Acuerdo establece que los Estados deben informar al público mediante diversos medios, incluyendo escritos, electrónicos u orales, así como métodos tradicionales, sobre el tipo de decisión ambiental en cuestión. Esto debe hacerse en un lenguaje accesible y no técnico, identificando las autoridades responsables del proceso y los procedimientos y mecanismos de participación. El público debe tener la oportunidad de informarse y prepararse, presentar observaciones de manera adecuada a las circunstancias y contar con el reconocimiento de sus puntos de vista en el proceso de revisión y evaluación. Es relevante destacar que la participación pública no implica un veto sobre las decisiones, pero se debe justificar la aceptación o rechazo de observaciones, y comunicar cómo se consideraron éstas en las decisiones tomadas (CEPAL, 2018).

En este contexto, el Artículo 7 enfatiza la importancia de considerar cuestiones sociodemográficas en los procesos de toma de decisiones, incluyendo aspectos económicos, culturales y sociales de las poblaciones involucradas. Esto implica la identificación y comprensión de poblaciones que podrían verse afectadas por proyectos con posibles impactos ambientales. Para asegurar su participación efectiva, se recomienda el uso de traducciones y lenguaje no técnico, así como la asesoría y espacios de consulta para políticas, programas y planes (CEPAL, 2018). A partir de lo expuesto, se puede observar que la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales sigue un enfoque de tres etapas: inicio, desarrollo y conclusión, como se ilustra en la figura 2.

Figura 2. Etapas del proceso de participación en toma de decisiones ambientales, según Escazú



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2018).

En lo que atañe al derecho de acceso a la justicia ambiental⁹, el Acuerdo que ocupa en su artículo 8 establece como obligación de los estados el garantizar el acceso a la justicia judicial y administrativa, mediante procedimientos y órganos estatales con atribuciones para ello y conocimiento especializado en materia ambiental (CEPAL, 2018). Con todo, se desprende que la importancia del Acuerdo de Escazú, radica en ser una herramienta que asegure a los pueblos indígenas, que serán asistidos al formular peticiones y solicitudes, a su vez que la información ambiental divulgada, lo sea considerando su idioma y comprensión, y que en los procesos de toma de decisiones se contemplen sus circunstancias sociales, económicas, culturales, de género y geográficas, junto con la promoción del diálogo de saberes.

9 Respecto al derecho de acceso a la justicia ambiental, únicamente se le hace mención sin mayor abundamiento y no se le aborda como mecanismo de participación en este trabajo, ya que al versar en la posibilidad de que cualquiera acuda a organismos judiciales, en los casos en que sus derechos humanos en general, así como los de acceso a la información y a la participación sean transgredidos (CEPAL, 2018), se desprende que los medios que lo permiten son de índole judicial y efecto vinculante, en razón que la sentencia o resolución que devenga es de observancia obligatoria, lo que se traduce en que se debe atender a lo establecido en su contenido lo que resulta distinto a un mecanismo de participación, que busca que las poblaciones incidan en la toma de decisiones.

Hasta este punto de la cronología abordada a nivel internacional, con énfasis en dilucidar el recorrido que ha tenido el derecho de participación, puede advertirse una serie de Convenios, Declaraciones, y Acuerdos varios que en conjunto han dado forma y contenido a precedentes importantes para fijar los lineamientos básicos, que los Estados en su normatividad interna habrán de considerar y adecuar para tener por garantizado dicho Derecho.

Desde el pionero Convenio 169 de la OIT, que sentó la base para la política pública de pueblos indígenas y su consulta previa en decisiones sobre proyectos de desarrollo económico que comprometan sus territorios, pasando por al caso de la Corte IDH “Pueblo Saramaka vs. Surinam”, que reconoció por vez primera a un pueblo como titular de derechos indígenas y adoptó el derecho a la consulta previa, libre e informada según sus tradiciones y costumbres, hasta llegar al Acuerdo de Escazú, último compromiso internacional que México ha signado y ratificado, y que dará pie a iniciativas legislativas en la materia, se deduce que el derecho de participación posee un origen difuso, dada la diversidad de convenios y tratados que lo han moldeado, lo cual exige un reto cartográfico de ubicación y alcance en la normatividad internacional, para su adopción en el marco normativo interno del país.

4. Normatividad y proceso jurídico de la participación en megaproyectos

A continuación, se aborda diacrónicamente y de forma entrelazada la normativa que regula y aplica en la participación y en la industria eólica, a fin de identificar en ésta y en diversa, lo conducente a los mecanismos de participación previstos para que las poblaciones indígenas incidan en decisiones sobre megaproyectos de generación de energía renovable en su territorio, en particular la eólica. Esto en razón de que, ante lo extensa y disgregada que resulta la normatividad en la materia, se precisa de un minucioso ejercicio cartográfico para identificar lo conducente a los mecanismos de participación aludidos. En tal virtud, a lo largo del

abordaje diacrónico, se identificaron dichos mecanismos, mismos que quedaron señalados mediante respectivos subtítulos, junto con aspectos relevantes y cronológicos en torno a ellos.

En la CPEUM se identifica que, en general, la participación ciudadana está fundamentada en los artículos 1º, 3º, 4º, 6º, 8º, 9º y 26¹⁰. Dichos preceptos establecen respectivamente: la igualdad de derechos y la prohibición de la discriminación y esclavitud; la democracia como un sistema de vida basado en la búsqueda de la mejora económica, social y cultural del pueblo; el derecho a un medio ambiente sano; el derecho de acceso a la información; el derecho de petición; el de asociación, y que el sistema de planeación democrática, basado en Planes y Programas de desarrollo, deberá ser deliberativo mediante mecanismos de participación que permitan conocer y recuperar las demandas sociales (Congreso de la Unión, 2023). De estos numerales derivan otras normas, que contemplan la participación ciudadana y sus mecanismos para ejercerla.

A) Derecho de petición

En lo inherente al citado derecho, el artículo 8 Constitucional lo consagra al ordenar que a cada petición que realice un individuo recaiga un acuerdo, en un término suficiente para que la autoridad analice y responda la petición, sin exceder de cuatro meses. Este derecho puede ser contemplado como un mecanismo de participación en el sector energético y ambiental, pues obliga a las autoridades en el rubro a responder por escrito las peticiones que la ciudadanía les formule, también por escrito, de forma pacífica y respetuosa. De ahí que se desprenda, que

10 Aunque el objeto de estudio de este trabajo es el derecho de participación y sus mecanismos, al interesar la materia de energías renovables como la eólica, resulta conveniente aclarar que para ésta los preceptos constitucionales que la fundamentan son 1º, 4º, 25, 26 y 27, que refieren: a la obligación de las autoridades de respetar los derechos humanos; el derecho a un medio ambiente sano; la obligación del Estado a garantizar un desarrollo nacional con crecimiento económico, empleo y una distribución justa de la riqueza; al sistema de planeación democrática; y que corresponde en exclusiva a la Nación el sistema eléctrico nacional, junto con el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, para lo cual no habrá concesiones, pero que podrán celebrarse contratos con particulares para su participación en demás actividades de la industria eléctrica (Congreso de la Unión, 2023).

versa en un medio de comunicación que incentiva el diálogo entre la población y el Estado.

No obstante, en el marco de las poblaciones indígenas es preciso que no pase inadvertida en la tramitación del derecho de petición, el aspecto de la lengua para tener por garantizado el derecho acorde con aspectos de la diversidad cultural, lo que incluye el idioma. Como ejemplo, está el amparo en revisión 78/2014, en el que un indígena Hnähñu del Estado de Hidalgo, realizó una queja ante la Comisión de Derechos Humanos ante actos cometidos en un retén por parte de la policía local. El quejoso efectuó la petición de información en idioma Hñähñu, la cual le fue respondida en español; por lo que, interpuso amparo también en su idioma, arguyendo la ausencia de respuesta en su idioma indígena, y requiriendo que se reconociera el derecho de las poblaciones indígenas a ser notificadas y procesadas en su lengua materna. El juicio se sobreseyó, precisando que el quejoso también hablaba español y que un traductor sólo es para personas indígenas monolingües. Subsecuentemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por su facultad de atracción, ordenó la reposición del juicio de amparo, quedando reconocido así el derecho de petición en lengua indígena, independientemente de que la persona hable español, como un elemento vital a considerar en el derecho de petición que ejerzan poblaciones indígenas.

B) La emisión de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En 1988¹¹ se emitió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que contempló por primera vez en una norma, a la consulta pública como parte del procedimiento a seguir en la Evalua-

11 Previamente, en la década de 1970, a la par del apogeo de la extracción del petróleo en el país, comenzó a permear la idea de sustituir el consumo de combustibles fósiles por energías renovables. Como resultado, es decretada en 1975, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), en la cual se establecía la planeación del sistema eléctrico, contemplando la generación, transformación, conducción, distribución y abastecimiento, como tareas que competían exclusivamente al Estado, prohibiéndose así concesiones a particulares. No obstante, en su artículo 36 consideraba permisos de autoabastecimiento de energía eléctrica, para satisfacer necesidades de personas físicas o morales individuales, cuando la Comisión Federal de Electricidad

ción de Impacto Ambiental (EIA), como se ahondará posteriormente. La ley incluyó la figura de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), que es el documento con el que ciertas industrias y actividades, a partir de estudios, dan a conocer el impacto ambiental que conllevan, así como el modo de evitarlo o disminuirlo, y sobre el cual recae su estudio mediante el procedimiento de EIA, a cargo del gobierno por conducto de la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), hoy Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), para que determinadas actividades puedan obtener la autorización de impacto ambiental y poder operar. Entre los casos en los que la EIA resultaría obligatoria, por constituir su realización posibles desequilibrios ecológicos o rebasar los límites permisibles establecidos en Normas Oficiales Mexicanas (NOM), se consideró a la industria de generación y transmisión de electricidad. También, esta ley contempló a la denuncia popular, para que cualquier persona pudiera denunciar ante las autoridades, hechos, actos u omisiones que generasen daños al ambiente o fuesen contrarias a las normas ambientales (Congreso de la Unión 1988, arts. 1º, 2º fracción XVIII, 28, 29, 31, 32, 189-193)¹².

C) Autoconsultas

Posteriormente, en 1992 acontecieron reformas en materia energética y territorial. Se decretaron modificaciones al artículo 27 constitucional, en lo inherente a tierras ejidales y comunales¹³, pues se buscó finalizar la

(CFE) estuviese imposibilitada de brindar el servicio de energía eléctrica (Congreso de la Unión, 1975).

12 La citada ley, si bien contiene un capítulo para la participación social, en el que subraya la promoción de la participación de la comunidad en la formulación de la política ambiental, y como obligación de la Secretaría el asesoramiento para el aprovechamiento racional de recursos naturales y para la preservación y mejoramiento del ambiente, con la celebración de convenios de concertación (Congreso de la Unión, 1988, arts. 157 y 158), no se advierte que contemple esto para las poblaciones indígenas en territorios susceptibles de ser ocupados por megaproyectos; es decir, sólo se enfatiza su participación en la elaboración de la política pública.

13 El ejido como propiedad es un grupo de población o núcleo agrario. Aunque el ejido y la comunidad agraria son los dos regímenes de propiedad agraria que conforman la propiedad social, tienen algunas diferencias... una de ellas es su origen: mientras el ejido es producto de la dotación de tierras por parte del Estado a un grupo de cam-

distribución de tierras producto de la reforma agraria que partió desde la Revolución Mexicana y continuó impulsada por el Estado durante el siglo XX, y también abrió al mercado las tierras que habían sido dotadas como ejidos que eran inalienables, y que con la emisión de una nueva Ley Agraria, quedó eliminada la consigna de que la tierra es de quien la trabaja, para dar paso a su comercialización (Torres-Mazuera, 2019, párrs. 2 y 3); es decir, la reforma tendió a la privatización de dichas tierras al abrirlas al mercado, aspecto que resultó fundamental para dar pie al desarrollo de megaproyectos en el país.

La Ley Agraria derivada de dicha reforma contempló órganos y autoridades de ejidos y comunidades agrarias, resultando la asamblea, el órgano supremo del ejido en el que participan todos los ejidatarios y comuneros que constituyan el núcleo de población agraria, misma que encabeza el comisario ejidal o comunal, encargado de la ejecución de los acuerdos que se tomen en asamblea. Al incluir la reforma la posibilidad de transmitir el dominio de las tierras de uso común¹⁴ a sociedades mercantiles o civiles, como se ha descrito, se vuelve un requisito que lo relativo a la aportación de tierras sea decidido en asamblea; de ahí que esta situación diera paso al incremento de megaproyectos en territorios de población indígena, mediante la realización de dichos acuerdos internos tomados en asambleas, conocidos también como autoconsultas (Congreso de la Unión 1992a, arts. 21, 22, 74 y 75). El consenso dependerá de si las comunidades están unidas y homogéneas en sus posturas a favor o en contra de un megaproyecto.

La práctica que ha prevalecido es la de venta de tierras de uso común a empresarios, a través de dichas asambleas, y su manipulación, para convertirlas en enajenables y privadas, a la vez que se da entrada a empresarios al ejido, mediante sus avecindamientos o como residentes

pesinos que carecía de ellas y le eran necesarias para su subsistencia, la comunidad agraria tiene su origen en el reconocimiento por el mismo Estado de tierras que pertenecían a un grupo de campesinos “desde tiempo inmemorial” o de su restitución si habían sido despojados de ellas (López-Báceras 2017, p. 25).

¹⁴ “Artículo 73... constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas” (Congreso de la Unión, 1992a).

cuando no lo son, esto facilitado muchas veces por autoridades agrarias. Ante ello, muchas comunidades indígenas demandan el despojo de sus tierras; por ejemplo, como acontece en las localidades de Oxcum y Chablekal, en Mérida, Yucatán, en las que la población realiza dicha demanda ante la venta de sus tierras (Magana-Canul, 2019; Torres-Mazuera 2019). Esto, denota la necesidad de fortalecer el valor de la tierra ejidal más allá de una simple propiedad puesta al servicio de potenciales proyectos de desarrollo urbano, industrial etc., sino como un bien comunitario al que se encuentran ligadas las formas de vida de las poblaciones indígenas.

D) Consulta pública en la Evaluación de Impacto Ambiental

En 1996¹⁵ acontecieron reformas a la LGEEPA¹⁶, que detallaron junto con lo estipulado en su Reglamento en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el procedimiento a seguir ante la Semarnat, mismo que se prevé para la industria eléctrica, como eoloeléctricas; es decir, megaproyectos de generación de energía eólica. Para ello, los promoventes interesados en obtener autorizaciones para realizar dichos proyectos, deberán presentar una MIA a fin de que se realice su evaluación, y la Semarnat integrará el expediente, en un plazo no mayor a 10 días a partir de recibida la solicitud. Semanalmente la secretaría publicará en su Gaceta Ecológica, un listado de las solicitudes de autorización de las MIA

15 Previamente, en 1992, aconteció la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y fue reformada la LSPEE, que en su numeral 36 sobre el autoabastecimiento, contempló al productor independiente y a la pequeña producción, refiriéndose el primero a aquellos privados que generaran energía eléctrica para su venta a la CFE y la segunda, en proyectos de energía que no superasen los 30 MW; dando así por terminado el monopolio energético del Estado y otorgando al sector privado incidencia en el mismo con proyectos (Congreso de la Unión, 1992b, art. 36 fracciones I, III y IV).

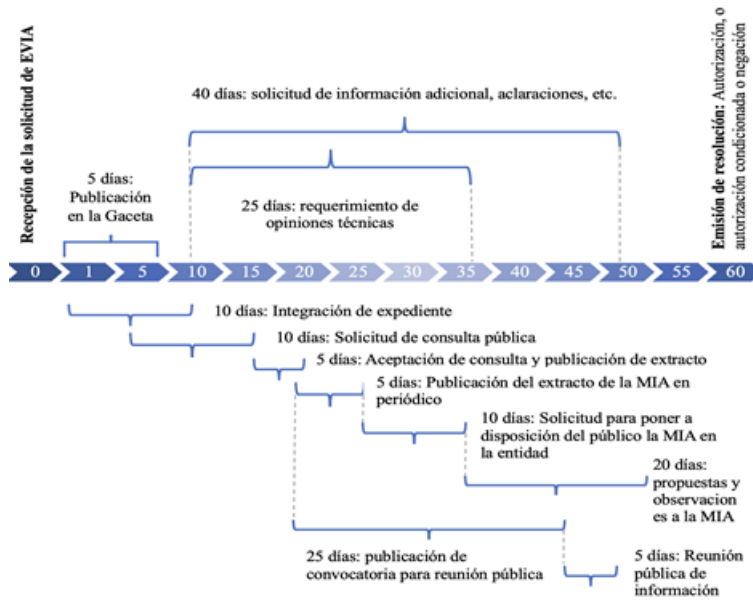
16 La LGEEPA ha sido objeto de múltiples reformas, en temáticas diversas a las aquí tratadas como sobre competencia ambiental, aspectos forestales, zonificaciones de las Áreas Naturales Protegidas, el ordenamiento ecológico territorial, especies exóticas, trato digno a animales, entre otras (Congreso de la Unión, 2001; 2003; 2005; 2007; 2010; 2017).

recibidas. En caso de que la MIA tenga insuficiencias, podrá requerirse al promovente por una sólo ocasión y dentro del lapso de 40 días siguientes a la integración del expediente. Para la realización del análisis de la MIA, la Semarnat podrá solicitar apoyo y opiniones técnicas de otras entidades de la administración pública federal, o de expertos (Congreso de la Unión, 1996, art. 30; 2000, arts. 5 inciso K, 9, 21, 22, 24 y 37).

Cabe destacar que dentro del procedimiento de EIA plasmado en la figura 3, se incluye un proceso de consulta pública, misma que podrá llevarse a cabo, respecto a proyectos sometidos a MIA, y a solicitud de cualquier persona que lo haga por escrito ante la Semarnat, dentro de los 10 días contados a partir de la publicación del listado en la Gaceta Ecológica, mencionando la obra o actividad de que se trate, la razones que motivan el requerimiento, nombre o razón social y domicilio del solicitante, entre otros datos.

Dentro de los 5 días siguientes a la presentación de la solicitud, se informará al interesado si se da o no inicio a la consulta pública. De realizarse, la Semarnat atenderá a lo siguiente: al día siguiente a aquel que determine iniciar la consulta, notificará al promovente para que publique en un término no mayor de 5 días de que surta efectos la notificación, un extracto de la obra o actividad en un periódico de mayor circulación en la entidad federativa donde se realizará la obra, que contendrá como mínimo el nombre de la persona física o moral responsable del proyecto, breve descripción de este, su ubicación aludiendo a su vez a los ecosistemas existentes, los efectos ambientales derivados de la obra, junto con las medidas de mitigación propuestas (Congreso de la Unión, 1996, art. 34; 2000, arts. 40 y 41).

Figura 3. Procedimiento de la EIA



Fuente: Elaboración propia a partir de la LGEEPA y su Reglamento en materia de EIA (Congreso de la Unión, 1996, arts. 30-35; 2000, arts. 21, 22, 24, 37, 40-43 y 45).

Durante los 10 días siguientes a la publicación del extracto del proyecto, cualquier ciudadano de la comunidad podrá requerir a la Semarnat que ponga a disposición del público la MIA en la entidad federativa respectiva. En los 20 días siguientes, cualquier interesado podrá proponer medidas de prevención y mitigación, así como observaciones, debiendo integrarse todas al expediente correspondiente y la secretaría las consignará en la resolución que emita con motivo de la EIA, misma que difundirá en su Gaceta Ecológica. Durante el proceso de consulta descrito, la Semarnat, junto con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información dentro de los 25 días siguientes a que resuelva para dar inicio a la consulta pública, emitiendo convocatoria con señalamiento de día, hora y lugar, que se publicará en la referida gaceta y en un periódico de amplia circulación, así como en otros medios

de difusión. Dicha reunión, se realizará en un plazo no mayor a 5 días, posterior a la fecha de publicación de la convocatoria y se desahogará en un solo día; en ésta, el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad, los posibles impactos y las medidas de prevención y mitigación; también se resolverán dudas. Al cierre de la sesión, se levantará acta circunstanciada y los participantes podrán solicitar copia de la misma (Congreso de la Unión, 1996, art. 34; 2000, arts. 41-43).

La Semarnat, al resolver la EIA podrá: a) autorizar la realización de la obra y actividad en los términos planteados; b) autorizar total o parcialmente de modo condicionado, para establecer medidas adicionales de prevención y mitigación; o c) negar la autorización por contravenir normatividad, en virtud de que la obra o actividad pueda provocar que una o más especies sean declaradas en peligro de extinción o por falsedad de la información presentada respecto a los impactos ambientales. El plazo total desde la presentación de la solicitud hasta la emisión de resolución no podrá exceder de 60 días (Congreso de la Unión, 1996, art. 35; 2000, arts. 43 y 45).

Del contenido abordado en el marco normativo interno del país, se desprende que la consulta pública en la EIA, se efectúa a solicitud de parte, cuestionándose su obligatoriedad. No obstante, la SCJN ha determinado que es un mandato concreto de autoridad tendiente a garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo que ocurre al asegurar la participación de la población en proyectos que puedan causar afectación al medio ambiente¹⁷. Este criterio encuentra su origen en el amparo en revisión: 365/2018, relacionado con el derrame de sulfato de cobre en el río Bacanuchi en el Estado de Sonora mismo que, aunque no versó en un megaproyecto de energía eólica, por analogía y al tratar la participación en la EIA se trae a colación.

En este caso, la población indígena de Bacanuchi interpuso amparo contra la Semarnat por haber otorgado la autorización en materia de impacto ambiental, para la construcción de una nueva presa de jales, por parte de la empresa minera Buenavista del cobre, sin haber realizado consulta pública. La segunda sala otorgó el amparo, y ordenó a la Semar-

¹⁷ Este criterio ya integra jurisprudencia de la SCJN (2023).

nat realizar la consulta, para que la población pudiera ser escuchada y tomada en cuenta. Lo relevante consistió en que la corte subrayó que, aunque las normas del país como la LGEEPA en su contenido pareciera que no obligan a realizar la consulta pública, sí debió efectuarse, atento a los tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros, de los que México es parte, así como en virtud del derecho de participación pública en asuntos ambientales, tutelado por los artículos 4 y 6 de la CPEUM. Lo anterior, respalda la premisa de que toda persona debe tener oportunidad de participar en procesos de adopción de decisiones, que puedan comprometer su derecho humano a un medio ambiente sano y así ejercer una influencia real.

E) Derecho de acceso a la información ambiental

Respecto a la participación e información ambiental, la LGEEPA enfatiza en el marco de los planes y programas del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), la obligación de la Semarnat de formar órganos de consulta o consultivos, con entidades de la administración pública, academia, sectorial empresarial y organizaciones sociales, en la asesoría y evaluación de la PPA. En este rubro se argumenta que la inclusión de procedimientos como el de consulta pública en la EIA, permite ampliar y garantizar los derechos de la ciudadanía en su incidencia en la toma de decisiones y que, junto con el acceso a la información como condición indispensable, brindan transparencia en la gestión ambiental (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1996).

Para ello, la LGEEPA en el capítulo inherente al derecho a la información ambiental¹⁸, reconoce dentro de ésta, dos prerrogativas. Una enfocada a las obligaciones de transparencia de la autoridad ambiental, y otra al derecho que tienen todas las personas a acceder a información de índole ambiental, a través de la tramitación de solicitudes. Respecto

¹⁸ Dicha información comprende la “escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora y fauna y recursos naturales... así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectar” (Congreso de la Unión 1996, art. 26).

a las obligaciones de transparencia de la autoridad, y para que la información esté al alcance del público para su consulta, se crea el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN), que concentra diversa información como, monitoreos de la calidad de aire, agua y suelo; ordenamiento ecológico territorial; programas para la preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, entre otros. A su vez, se fija la obligación de la realización de un informe bianual que plasme el estado que guarda el país en materia ambiental, y se contempla una Gaceta para publicación de normativas, acuerdos administrativos e información sobre MIA y consultas requeridas (Congreso de la Unión, 1996, arts. 26, 159 bis, 159 bis 1 y 159 bis 2).

En cuanto al acceso a la información pública aludida en la LGEE-PA, conviene traer a colación de forma armónica la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁹, siendo que entre sus objetivos están, “establecer las bases y la información de interés público que se deba difundir proactivamente” y “propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, a fin de contribuir a la consolidación de la democracia” (Congreso de la Unión, 2015b, art. 2 fracciones V y VIII). En lo que toca a las obligaciones de transparencia, se puntualiza que para sujetos obligados²⁰ del Poder Ejecutivo federal, deberá ponerse a disposición del público y actualizar, sin necesidad de solicitud alguna, diversa información de tipo ambiental. De igual modo, se constriñe al establecimiento de medidas para facilitar el acceso y búsqueda de información a las personas con discapacidad y que se genere,

19 La primera es reglamentaria del artículo 6 Constitucional y aplicable para entes federales, garantiza el acceso a la información en sujetos obligados a nivel federal, y la segunda hace lo propio para todos los ámbitos. Además, que la primera amplía el universo de sujetos obligados, para considerar a los poderes públicos de los Estados, partidos políticos y a toda persona física o moral que recibe y ejerce recursos públicos (Congreso de la Unión, 2015b; 2016a).

20 “Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información... cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba... recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal” (Congreso de la Unión, 2015b, art. 23).

difunda y entregue información, considerando un lenguaje sencillo de fácil entendimiento y con traducción en lengua indígena (Congreso de la Unión, 2015b, arts. 13 y 65).

En cuanto al acceso a la información, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reconoce que este derecho humano comprende, requerir, investigar y recibir información, por lo que el Estado está obligado a garantizar que las personas, sin necesidad de acreditar interés alguno, puedan por sí mismas o su representante solicitar información en posesión de cualquier autoridad, organismos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos, etc., y en general cualquiera que reciba y ejerza recursos públicos, (Congreso de la Unión, 2015b, arts. 4, 6 y 16). Al respecto, la LGEEPA, determina que las autoridades podrán negar la entrega de la información cuando, sea confidencial, afecte a la seguridad nacional, recaiga en asuntos materia de procedimientos judiciales que tengan pendiente resolución, sea información aportada por terceros y no estén obligados por disposición legal a brindarla o información de inventarios, insumos y tecnologías en proceso (Congreso de la Unión, 1996, art. 159 bis 4).

El procedimiento de acceso a la información pública inicia con una solicitud presentada por una persona o su representante ante la Unidad de Transparencia²¹ mediante la Plataforma Nacional²², en la oficina correspondiente, por correo electrónico, postal, mensajería, o incluso verbalmente, para lo cual deberá indicarse el domicilio o medio para ser notificado, descripción de la información que se solicita y la modalidad del acceso a la información; que podrá ser verbal si sólo tiene como fin la orientación, por consulta directa con copias simples o certificadas o con la reproducción mediante otro medio como el electrónico. Adicionalmente, podrán brindarse mayores datos que faciliten la búsqueda de lo requerido (Congreso de la Unión, 2015b, arts. 122 y 124).

21 Es el órgano encargado de difundir información atenta a la obligación de transparencia de los sujetos obligados, y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información (Congreso de la Unión 2015b, art. 45).

22 Es un instrumento informático y electrónico que facilita el ejercicio del derecho de acceso a la información y difunde los portales de obligaciones de transparencia de los sujetos obligados (Congreso de la Unión, 2015b, arts. 49 y 50).

Recibida la solicitud de acceso, la Unidad de Transparencia turnará la petición a todas las áreas competentes que atento al ejercicio de sus atribuciones y funciones, pudiesen detentar la información, para que realicen su búsqueda exhaustiva. La respuesta que recaiga a la solicitud deberá ser emitida por la citada Unidad, en un término no mayor de 20 días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud, y excepcionalmente de 10 días hábiles adicionales, cuando así se considere de forma razonada y motivada (Congreso de la Unión, 2015b, arts. 131 y 132)²³.

Si bien el derecho a la información es una prerrogativa que toda la población posee sin discriminación alguna, hay aspectos a considerar para las poblaciones indígenas en México, que hacen cuestionar que éste sea efectivamente garantizado. En el país, las poblaciones indígenas han sido históricamente excluidas de la política pública, y se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), reporta que el 50% de dicha población reside en localidades rurales (con menos de 2,500 habitantes) y que el 74.9% está en situación de pobreza y el 35.6% en pobreza extrema (Coneval, 2018, p. 8).

En este escenario de desigualdad, el derecho de acceso a la información queda limitado si no se cuenta con la infraestructura y tecnología para, por ejemplo, efectuar una solicitud de acceso por internet y mediante algún dispositivo móvil, o bien si se ve comprometido por la distancia a la que se encuentren las poblaciones indígenas con las dependencias para ejercer dicho derecho mediante otra vía (por escrito, personalmente, etc.), si no se cuenta con el respaldo de traductores en lengua indígena, o incluso si el analfabetismo se pone de por medio (Acosta-Ponce, 2022, pp.142-143). Estas son algunas de las circuns-

²³ En caso de que la autoridad niegue el acceso a la información, debe señalar sus razones y motivos. Si transcurridos los plazos señalados la autoridad omite dar respuesta, se entiende que resuelve en sentido negativo, en cuyo caso el solicitante podrá recurrir la respuesta ante los organismos garantes de la Federación o de las entidades federativas, según sea el caso, en materia de transparencia y acceso a la información (Congreso de la Unión, 1996, art. 159 bis 5). Cuando la Unidad de Transparencia no hubiese resultado competente para atender la solicitud, debe informárselo al solicitante, en los 3 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud y, de ser posible, indicar cuál es la autoridad respectiva (Congreso de la Unión, 2015b, arts. 131 y 136).

tancias del contexto que tienen que ser consideradas y resueltas por el Estado, para tener por garantizado el derecho de acceso a la información a las poblaciones indígenas.

F) Denuncia popular

Otra figura que incluyó la LGEEPA y sus reformas de 1996 es la denuncia popular con mayores elementos para identificar su procedimiento, la cual prevé que toda persona podrá denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) o ante otras autoridades²⁴ hechos, actos u omisiones que devengan en daños al medio ambiente, o sean contrarias a la normativa ambiental (Congreso de la Unión, 1996, arts. 189 y 190; 2000, art. 65). Para ello, el denunciante presentará por escrito: nombre o razón social, domicilio, teléfono y representante en su caso, actos, hechos u omisiones denunciados; datos para identificar al presunto infractor o la fuente contaminante y las pruebas respectivas²⁵ (Congreso de la Unión, 1996, art. 190).

Recibida y registrada la denuncia, la Profepa dentro de los 10 días hábiles siguientes a su presentación, notifica al denunciante si la misma ha sido admitida o no, o si resultó competencia de otra autoridad, en cuyo caso se turnará a la misma. Una vez admitida, la Profepa identificará al denunciante y notificará a la persona o autoridad a quienes se imputan los hechos, para que presenten documentos y pruebas que a su derecho convengan en un plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación. Y a su vez, la Profepa realizará las diligencias de inspección y vigilancia correspondientes (Congreso de la Unión, 1996, arts. 191 y 192).

Cabe destacar que la denuncia popular es una figura no vinculante que se asocia a la participación, ya que la recomendación que se emita

²⁴ Si en la localidad de que se trate no hay representación de la Profepa, podrá presentarse ante la autoridad municipal o en las oficinas más próximas de representación, y éstas por su parte deberán remitir la denuncia a la Profepa para su atención y trámite (Congreso de la Unión, 1996, arts. 191).

²⁵ Existe la posibilidad de realizar la denuncia por teléfono, levantando la autoridad que la reciba acta circunstanciada que, dentro del término de tres días hábiles siguientes, deberá ser ratificada por el denunciante por escrito. Y, si el denunciante lo desea, puede solicitar que se guarde secrecía sobre su identidad (Congreso de la Unión, 1996, art. 190).

tiene dicho efecto, es pública y autónoma, y respalda a la participación, al permitir a la ciudadanía fungir como acompañante y/o vigilante, con la Profepa mediante la aportación de información, documentos y pruebas (Congreso de la Unión, 1996, arts. 193 y 194). Si derivado de las investigaciones que realice la Profepa, se advierte que se tratan de hechos, actos u omisiones de entidades federales, estatales y municipales, se emitirá la recomendación para promover ante los tres niveles de gobierno, la ejecución de acciones que resulten. De no resultar violaciones a la normatividad ambiental, ni afectación al orden público e interés social, la Profepa podrá realizar una conciliación para que las partes sean escuchadas, empero es un error de técnica legislativa, pues si la denuncia no encierra violaciones, se concluye. Y de no comprobarse que los actos, hechos u omisiones denunciados producen daños al ambiente, se informará al denunciante (Congreso de la Unión, 1996, arts. 195-197).

En contraste, la denuncia popular ha encerrado algunas limitaciones, que hacen cuestionar su efectividad para involucrar a la población en el cuidado del medio ambiente. Para ahondar en ello, se trae a colación la experiencia que obtuvieron tres comunidades de la sierra tarahumara: Ciénega de Guacayvo, Rochéachi y Pino Gordo, al interponer 32 denuncias populares (o 28 acumuladas en un solo caso), en virtud de la tala ilegal y de extracción de recursos en su territorio. Actividades que, si bien no versan en megaproyectos de energía eólica, se traen los casos en cuestión a colación por develar los desafíos que enfrenta la denuncia popular con poblaciones indígenas.

Del total de denuncias populares interpuestas, 20 fueron admitidas, de las cuáles en 17 se dio inicio al procedimiento administrativo respectivo, en 16 se ordenaron sanciones con multas o medidas correctivas y en 9 se instrumentaron algunas medidas, siendo que en ningún caso se cumplió la medida correctiva de reforestación, pues las autoridades señalaron que el ejido era el responsable por haber permitido la tala ilegal, además que ello se justificó ante la falta de infraestructura y personal de la Profepa. En adición, fueron identificados desafíos como la lejanía de las comunidades, tiempos de traslado a las mismas para realizar las inspecciones que motivan estas denuncias, lo complejo de la comunicación con las autoridades de centros urbanos tanto por la

distancia como por la barrera del idioma, junto con la diversidad cultural que complejiza el entendimiento que las comunidades poseen de la valoración del bosque, junto con lo limitado de la capacidad técnica, humana y presupuestal de las instituciones (Cruz Sánchez y Delgado Rivera, 2018). En suma, dichos factores hacen cuestionar la eficacia de la denuncia popular, e incluso la convierten en un obstáculo para la participación, cuando al contrario, debiera ser un medio para promoverla y para atender las expectativas de quienes denuncian.

G) Reformas energéticas

Durante las administraciones comprendidas de 1998 al 2008²⁶, se presentaron ante el Congreso de la Unión distintas reformas en materia energética que fueron rechazadas, siendo que la presentada por el gobierno de Enrique Peña Nieto fue la que culminó con la reforma energética en el 2013. Antes de ahondar en dicha reforma conviene comentar que, previamente, en el 2008 fueron emitidas dos leyes en materia de energía: la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de Energía (LASE), y la Ley de Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE); cabe aclarar que la primera a fin de propiciar el aprovechamiento sustentable, se avocó a cuestiones sobre eficiencia energética²⁷, lo cual resulta ajeno al objetivo de este trabajo, por lo cual no se le aborda. Ahora, la segunda de las leyes tuvo como fin regular lo concerniente al aprovechamiento de fuentes de energía renovable²⁸ y tecnologías limpias, para objetivos diversos a

²⁶ Ernesto Zedillo (1994-2000), Vicente Fox (2000-2006), y Felipe Calderón (2006-2012).

²⁷ “Todas las acciones que conlleven a una reducción económicamente viable de la cantidad de energía necesaria para satisfacer las necesidades energéticas de los servicios y bienes que requiere la sociedad, asegurando un nivel de calidad igual o superior y una disminución de los impactos ambientales negativos derivados de la generación, distribución y consumo de energía. Queda incluida dentro de esta definición, la sustitución de fuentes no renovables de energía por fuentes renovables de energía” (Congreso de la Unión, 2008b)

²⁸ “Aquellas reguladas por esta Ley, cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de ser transformados en energía aprovechable por la humanidad, que se regeneran naturalmente, por lo que se encuentran disponibles de forma continua o periódica... a) el viento; b) la radiación solar, en todas sus for-

los de la prestación del servicio público de energía eléctrica, esto con el fin de reducir la dependencia de hidrocarburos como fuente primaria de energía (Congreso de la Unión, 2008a, arts. 1 y 2).

Respecto a la participación de la población, esta ley la consideró para aquellos proyectos de generación de electricidad con capacidad mayor a 2.5 MW, para lo cual las autoridades municipales, ejidales o comunales, a fin de garantizar la participación de las comunidades, con reuniones y consultas públicas, tendrían que convocarlas para acordar la participación de los proyectos en el desarrollo social de la comunidad. En adición, la LAERFTE también incluyó que para proyectos con las características antes indicadas, pagar arrendamiento a propietarios de predios o terrenos en los que se implementasen los proyectos, acorde al contrato que se celebre y cuyo periodicidad en los pagos sería convenida entre las partes, no pudiendo ser menor a dos veces por año, y que en los proyectos de generación con energías renovables, se buscaría el desarrollo social de la comunidad, proteger al medio ambiente y los derechos agrarios (Congreso de la Unión, 2008a, art. 21 fracciones I, II y III)²⁹.

En el 2011, la LAERFTE fue reformada y, entre otras cosas, fijó metas en torno a la mitigación de GEI, que consistieron en: generar el 35% de electricidad con recursos renovables para el 2024, dejando un 65% como máximo proveniente de combustibles fósiles (Congreso de

mas; c) el movimiento del agua en cauces naturales o artificiales; d) la energía oceánica en sus distintas formas, a saber: maremotriz, maremotérmica, de las olas, de las corrientes marinas y del gradiente de concentración de sal; e) el calor de los yacimientos geotérmicos; f) los bioenergéticos, que determine la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, y g) aquellas otras que, en su caso, determine la Secretaría, cuya fuente cumpla con el primer párrafo de esta fracción” (Congreso de la Unión, 2008a, art. 2 fracción II).

²⁹ En el año 2009, fue emitido el Reglamento de la Ley de Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, mismo que en cuanto a la participación, la alude solo en la sección de convenios de concertación, en la que se puntualizó que la SENER mediante la celebración de los mismos, impulsaría la participación de personas y del sector social vinculados en el diseño e implementación de medidas para la transición energética (Congreso de la Unión, 2009; arts. 6 y 27). Empero, no se advierte que este reglamento incluyera sección o precisión alguna sobre las reuniones y consultas públicas que la LAERFTE contempló.

la Unión 2011, artículo segundo transitorio)³⁰. Un año después, en el 2012 fue emitida la Ley General de Cambio Climático (LGCC), tendiente a garantizar el derecho a un medio ambiente sano, y en general la aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de GEI. De igual modo, fija el objetivo de lograr el 35% de generación de energía eléctrica con energías limpias para el 2024 (Congreso de la Unión, 2012a, arts. 2 fracción I y tercero transitorio).

En específico respecto a la participación, la LGCC si bien no brinda mecanismos de participación para población indígena en territorio a afectar por megaproyectos, lo cierto es que la contempla como parte de los objetivos de la política pública, al indicar que es necesaria su promoción con los sectores, social, político y privado, en la creación e implementación de políticas públicas en materia de mitigación. Además, incluye una sección de participación social, en la que enfatiza que la sociedad es corresponsable con el gobierno, en lo que respecta a la política nacional de cambio climático, para lo cual es preciso convocar al sector social y privado para conocer sus opiniones y propuestas en dicha materia (Congreso de la Unión, 2012a, arts. 33 fracción XV, 109 y 110)³¹.

30 Durante el año 2012 y 2013, tuvieron lugar varias reformas a la LAERFTE, que estuvieron dirigidas a establecer precisiones sobre el concepto de energía hidráulica, a fijar como parte de las obligaciones de la SENER la realización y actualización del Inventario Nacional de las Energías Renovables, y del atlas nacional de zonas factibles para desarrollar proyectos generadores de energía renovable; así como incluir en la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la difusión de medidas para la eficiencia energética, tendientes a informar a la población sobre el consumo energético de aparatos electrodomésticos, y fijar cuestiones técnicas como la capacidad de generación, densidad de potencia y almacenamiento de los proyectos (Congreso de la Unión, 2012b; 2013b; 2013c; 2013d).

31 La ley emitió su reglamento en el 2014, y ha sido reformada en los años 2014, 2015, 2018 y 2022, en cuestiones distintas a la participación, pues fueron considerados aspectos como la promoción de la educación en materia de cambio climático, el atlas de riesgo ambiental para fijar regiones vulnerables, la difusión de un informe anual sobre la situación general del país respecto al cambio climático, la preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, como atribución de la federación; el incluir como parte de la política de cambio climático el ordenamiento ecológico del territorio, junto con los desplazamientos internos de personas a causa de fenómenos provocados por el cambio climático. También se fijan y reconocen los compromisos derivados del Acuerdo de París, para mantener

El 20 de diciembre de 2013, es emitida la reforma constitucional en materia energética que modificó los artículos 25, 27 y 28³², y con ello se eliminó la barrera que restringía la participación de la inversión privada en el sector energético, al posibilitarle la celebración de contratos con la CFE para actividades necesarias a fin de prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, como el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión e infraestructura.

La reforma justificó lo anterior, bajo la premisa de que mediante ello se reducen costos de producción y se aumenta la participación de energías limpias. Así, el papel de la CFE se ve reducido a brindar el servicio de electricidad en el país, y en lo que respecta a la transmisión y distribución, es creado el Centro Nacional de Control de Energías (Cenace). Esto, se tradujo en la abrogación de la LSPEE³³, 12 leyes mo-

el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2 grados centígrados (Congreso de la Unión, 2014e; 2014c; 2014d; c; 2015d; 2016b; 2018c; 2018d; 2022b).

32 “Artículo 25... El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado, que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica... la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Artículo 27... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal... Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. Artículo 28... No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas... servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (Congreso de la Unión, 2013a).

33 En su lugar fue emitida la Ley de Industria Eléctrica (Congreso de la Unión, 2014b, artículo 2 transitorio).

dificadas³⁴ y 9 creadas³⁵, de las cuales la que interesa a este trabajo es la Ley de la Industria Eléctrica (LIE), por ser parte del marco normativo de las energías renovables, como la eólica. Dicha norma, emitida en el 2014³⁶, desgaja las actividades que integran al suministro eléctrico nacional³⁷, a saber: generación, transmisión, distribución, comercialización, planeación y control del sistema eléctrico nacional y operación del mercado eléctrico mayorista, esto para que las primeras cuatro puedan ser atendidas por particulares (Cárdenas-Gracia, 2015), quedando las dos restantes, en manos de la Federación.

En relación con esto, y entre otros de los aspectos que sobresalen de la norma en cuestión, están los siguientes: a) en el artículo 35, se advierte la privatización de la red de transmisión y de distribución de energía eléctrica, ya que le permite a los particulares realizar obras para ello, de esto modo la red queda privatizada y el actuar del Estado se restringe, al posibilitar a empresas privadas a recibir ingresos por las ventas de las obras que resulten; b) en el numeral 42 se observa que la propiedad privada, pública, social o indígena queda sometida a la indus-

34 Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera; Ley de Asociaciones Público Privadas; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley 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 y Ley de Coordinación Fiscal (Congreso de la Unión, 2014a).

35 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 de 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; y Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Congreso de la Unión, 2014a).

36 Durante los años 2020, 2021 y 2022, acaecieron reformas a la Ley de Industria Eléctrica, sobre diversos aspectos como la estrategia de fomento industrial, las figuras de central eléctrica legada, contratos de cobertura eléctrica e integración del consejo consultivo en la materia entre otros que, si bien no son objeto de estudio de este trabajo, se mencionan para efectos informativos (Congreso de la Unión 2020; 2021; 2022a).

37 “Suministro Eléctrico: Conjunto de productos y servicios requeridos para satisfacer la demanda y el consumo de energía eléctrica de los Usuarios Finales” (Congreso de la Unión, 2014b, art. 3 fracción LII).

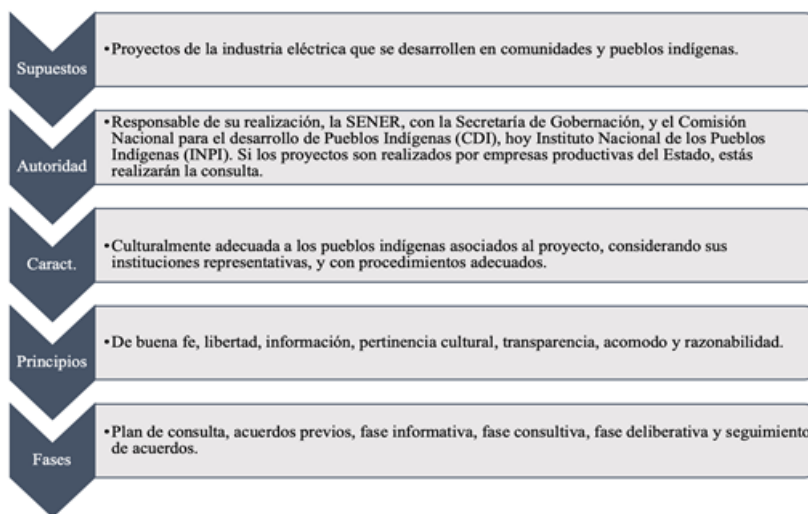
tria energética; y c) en los preceptos 117, 118 y 119 se refiere al derecho a la consulta precisamente en caso de ocupación de tierras de pueblos indígenas, pero no brinda elementos suficientes para determinar que será vinculante.

Esto es, aunque textualmente se le nombre como previa, de su contenido se desprende que se le refiere en general y sin diferenciar de la consulta previa, libre e informada; y para el caso de consulta pública no vinculante, en el numeral 120 la alude para casos de proyectos de industria eléctrica que lleven aparejada la Evaluación de Impacto Social (EIS), para estudiar y considerar los posibles impactos sociales derivados del desarrollo de actividades propias de proyectos de energía (Congreso de la Unión, 2014b).

H) Consulta previa en materia energética

En cuanto a la consulta que la LIE denomina como previa, acorde a ésta y su reglamento, se desprende en términos generales que su procedimiento a seguir es el que se plasma en la figura 4.

Figura 4. Procedimiento de consulta previa



Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa aplicable (Congreso de la Unión, 2014b, arts. 117-119; 2014e, arts. 89-92).

Para el procedimiento de consulta aludido, la LIE señala que la SE-NER debe realizarla a fin de conocer y tomar en cuenta los intereses y necesidades de las poblaciones indígenas, y con ello garantizar su participación, para así dar cumplimiento y alinearse con los compromisos internacionales a los que el estado Mexicano se ha adherido, como en el caso del Convenio 169 de la OIT, debiendo considerar la cultura e instituciones de estas poblaciones, y contemplar distintas fases que van desde los acuerdos previos hasta su seguimiento. Sin embargo, llaman la atención los vacíos en la normativa al no detallar aspectos del procedimiento, como lo que debe atenderse en cada fase para considerar que la consulta es realizada correctamente.

En tal virtud, han sido emitidos diversos acuerdos y protocolos, como el de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la extinta Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). En cuanto al “Acuerdo por el que se determinan los supuestos de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, por acciones y/o proyectos que realice la Sedatu, así como su sector coordinado y agrupado”, se observa que aplica para casos relacionados con el desarrollo urbano; es decir, con el manejo territorial del país; para ello, este acuerdo considera a las poblaciones y comunidades indígenas asentadas en el territorio, ampliando los supuestos por los cuales podrán solicitar a dicha secretaría la realización de una consulta previa. Supuestos que van desde la planeación del crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población, hasta acciones en torno al programa de regularización del suelo (Sedatu, 2017)³⁸, que resultan distintos a los

³⁸ “Artículo 2.- La consulta previa deberá solicitarse ante la autoridad competente, cuando se proponga adoptar una medida, impulsar una acción y/o proyecto, que se relacione o pudiera afectar a pueblos y comunidades indígenas, atendiendo a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los estándares nacionales e internacionales en la materia, de acuerdo a los siguientes supuestos: a) se lleve a cabo o planee el crecimiento o surgimiento de asentamientos humanos y centros de población; b) se materialice la regularización de la propiedad o posesión en las diversas figuras que la Ley Agraria reconoce; c) se lleven a cabo planes o proyectos de desarrollo urbano, control y crecimiento de las ciudades y zonas metropolitanas del país, además de los centros de población en general, así como su respectiva infraestructura de comunicaciones y de servicios; d) cuando una autoridad competente

que interesan en este trabajo (actividades o proyectos de generación de energía eólica a desarrollar en territorio de población indígena).

Otro protocolo que resulta conveniente mencionar es el denominado: “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”³⁹, ya que de su contenido se desprende que de modo general busca establecer principios y guías para llevar a cabo la consulta a pueblos indígenas y garantizar su participación, para así llegar a un acuerdo o consentimiento en asuntos que les afecten. Por lo que, este protocolo pretendió promover un diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y las dependencias que buscasen implementar una medida administrativa o un proyecto que les impactase a los pueblos indígenas, para así prevenir posibles conflictos (CDI, 2013). No obstante, los lineamien-

solicite se coadyuve para llevar a cabo la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas comprendidas en los pueblos y comunidades indígenas; e) cuando se establezcan los planes y acciones sobre los terrenos baldíos y nacionales para su óptimo aprovechamiento; f) al prever las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; g) al elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población; h) al promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano; i) cuando se tramiten procedimientos de expropiación por causa de utilidad pública, en aquellos casos no encomendados a otra dependencia; j) cuando se pretenda adquirir y transmitir bienes inmuebles, con el fin de generar una oferta de suelo apto para el desarrollo, atendiendo a la demanda y vocación del suelo; k) al realizar y ejecutar acciones y programas de regularización del suelo, en sus diferentes tipos y modalidades; l) cuando se pretenda la entrega de fondos comunes derivados de expropiaciones, ocupaciones previas y contraprestaciones; m) al instrumentar programas de desarrollo agrario que incrementen las capacidades de los ejidatarios, comuneros, colonos, posesionarios y vecindados de los núcleos de población; y n) cuando se integren expedientes relacionados con proyectos en los que se vean afectados directamente los pueblos y comunidades indígenas” (Sedatu, 2017).

39 También existe el “Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano”, emitido por el INPI en el 2019, pero para efectos específicos sirve a modo de guía para el proceso de llevar a cabo la consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas y afromexicano, a fin de contar con insumos para la elaboración de las iniciativas de reforma constitucional y legal sobre Derechos Indígenas (INPI, 2019).

tos que integran el protocolo han sido meramente orientadores para la implementación de consultas a pueblos indígenas, pues se trata de un instrumento que no es de carácter vinculante, ni obligatorio, de ahí que sirviese únicamente de guía.

El protocolo en cuestión, reconoce su alcance al señalar que no hay una única fórmula que de modo homogéneo pueda aplicarse en todos los países, regiones y circunstancias, pues es menester que considerando la heterogeneidad de las poblaciones indígenas se atienda a su contexto y realidades particulares. Por lo que son precisas condiciones básicas como: llevar a cabo la consulta previamente a las medidas, actividades y proyectos que se pretendan desarrollar; que sea libre de coerción e intimidación; que se dirija a las personas que potencialmente pudieran resultar impactadas; que sea de buena fe, entendiendo por esto que el Estado realice la consulta con la intención de llegar a acuerdos sin engaños o información sesgada; que se utilicen procedimientos adecuados, contemplando el contexto cultural y que se base en información completa sobre los diversos impactos, y la participación en los beneficios (CDI, 2013).

En cuanto al procedimiento y fases de la consulta, el protocolo destaca especificaciones como que su solicitud se pone en marcha por iniciativa de la autoridad que resulte obligada, o a solicitud de posibles afectados como el caso de población indígena, y que es menester la realización de un diagnóstico de índole social, económico, político, cultural y jurídico, que permita establecer las condiciones de un diálogo a modo de plan de consulta. En síntesis, entre lo que podrá considerarse como el plan de consulta, se contempla identificar a los actores, delimitar la materia de la consulta, el objetivo, y proponer un tipo de procedimiento, entre otros. Respecto a los acuerdos previos, se determina considerar mesas de diálogo con las partes involucradas (autoridades, poblaciones indígenas, etc.), a fin de lograr acuerdos entre ellas, sobre cómo se llevará a cabo el proceso de consulta. Esto conduce a la fase informativa, en la cual se generará y compartirá la mayor cantidad de información y estudios que se consideren necesarios, para una toma de decisión con bases, para lo cual se despejarán dudas y podrá utilizarse el acceso a la información. Luego, en la etapa consultiva se llevan a cabo múltiples

talleres, foros, asambleas, etc., de las cuales debe levantarse acta circunstanciada de los acuerdos concertados y deliberados, y hecho esto se contempla la ejecución de los acuerdos y su seguimiento (CDI, 2013).

Establecido lo anterior, conviene abordar algunas de las complicaciones que en la práctica esta consulta ha encerrado, en particular sobre la interpretación que se ha otorgado a uno de sus caracteres. Al respecto, el amparo en revisión 213/2018, fue interpuesto por una población indígena zapoteca, arguyendo que no se respetó su derecho a la consulta previa, pues se diseñó e implementó un proyecto de generación de energía eléctrica sin la debida emisión de permisos y autorizaciones. La primera sala negó el amparo, pues consideró, entre otras cosas, que el requisito de que la consulta sea previa se cumplió, atento a que éste alude a que la consulta se realice lo antes posible, entendiendo que sea en las primeras etapas del proyecto, lo cual aconteció.

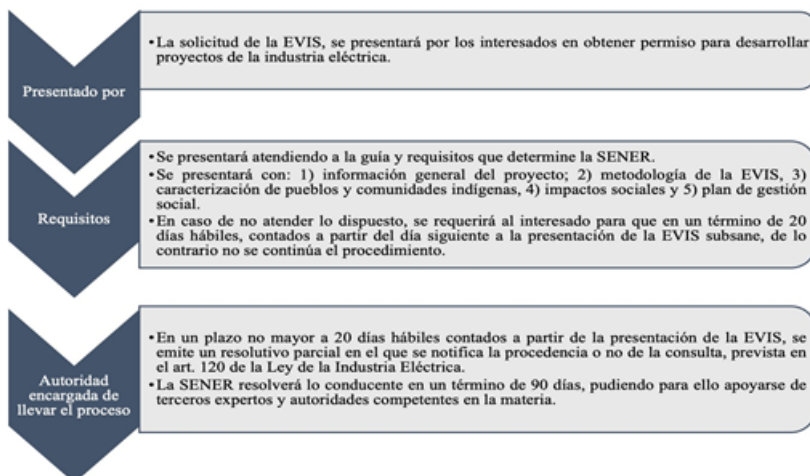
No obstante, en este caso se observa que el carácter de previo se asocia a realizar la consulta antes de que se efectúen acciones materiales en el territorio, y que se tomó como correcta la consulta pues la población fue informada de lo que iba a realizar el proyecto, sus impactos y medidas de mitigación, entre otros. Aproximación que hace deducir que la consulta entonces lo que protege es el derecho a la información en torno al proyecto, cuando la sustancia radica en la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que afecten a su territorio y recursos naturales. Además, que el carácter previo no tendría que estar únicamente ligado a las etapas iniciales del proyecto, sino a cada vez que existan medidas legislativas o administrativas que puedan afectar. Esto deja entrever el largo camino interpretativo que le queda por atravesar a la consulta en cuestión en el marco de los múltiples megaproyectos que van en aumento en el país.

1) Consulta pública en la Evaluación de Impacto Social

Ahora, conviene ahondar respecto a la consulta pública que se desprende del procedimiento de la EIS previsto por la LIE. Al respecto, esta norma alude a mecanismos de participación, a fin de dar cumplimien-

to a los derechos humanos, conforme se enuncia en el artículo 117⁴⁰. Para ello, la SENER queda como la autoridad competente y responsable de informar a la diversidad de actores interesados en la realización de proyectos de infraestructura eléctrica, sobre la existencia de grupos sociales vulnerables, como el caso de poblaciones indígenas presentes en las inmediaciones de dichos proyectos, para considerar acciones necesarias para salvaguardar sus derechos (Congreso de la Unión 2014b, arts. 118, 119 y 120). En lo inherente a la EIS, de la LIE y su Reglamento, se desprende en lo general el proceso que se ha de observar para su tramitación, mismo que se plasma en la figura 5.

Figura 5. Evaluación de Impacto Social



Fuente: Elaboración propia, a partir de los artículos 120 de la Ley de la Industria Eléctrica, y 86, 87 y 88 de su reglamento, así como las Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el sector energético (Congreso de la Unión, 2014b; 2014e; 2018a).

40 “Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar” (Congreso de la Unión, 2014b).

En cuanto a los requisitos que han de observarse en la EIS, la SENNER emitió las “Disposiciones administrativas de carácter general sobre la Evaluación de Impacto Social en el sector energético”. Estos lineamientos aplicables en materia de proyectos del sector energético sobre generación de electricidad y su transmisión y distribución, puntualizan que para la elaboración de la EVIS deben utilizarse metodologías que prioricen el enfoque de derechos humanos y el participativo con la comunidad (Congreso de la Unión 2018a, arts. 3 y 4).

Respecto al requisito de la información general del proyecto, que el interesado⁴¹ habrá de cubrir al presentar EIS, deberán ser incluidos aspectos como la ubicación espacial del proyecto, el listado de localidades, municipios, delegaciones y entidades federativas que se abarquen, y el croquis del sitio, junto con planos, coordenadas geográficas, la superficie total, duración del proyecto con sus etapas (planeación, construcción, operación y desmantelamiento del proyecto del sector energético), generalidades del promovente junto con su experiencia en el sector energético, y la descripción de las actividades a realizar detalladas en un plan de trabajo, entre otros (Congreso de la Unión, 2018a, arts. 5 fracción IX, 7 y 8).

En cuanto a la metodología empleada, la EIS que se presente tendrá que contener precisiones para el establecimiento del área de influencia, la línea base y los impactos sociales⁴². Para la línea base, habrá

41 “Artículo 5... XVI. Promovente: Asignatario, contratista o cualquier interesado en obtener un permiso o autorización para desarrollar un proyecto del sector energético y que está obligado a presentar la Evaluación de Impacto Social ante la Secretaría de Energía” (Congreso de la Unión, 2018a).

42 “Artículo 5... II. Área de Influencia: Es el espacio físico que probablemente será impactado por el desarrollo del proyecto del sector energético durante todas sus etapas, incluso en el mediano y largo plazo; e incluye el Área Núcleo, el Área de Influencia Directa y el Área de Influencia Indirecta... XI... Impacto Social: Son todos los posibles cambios y consecuencias (positivas o negativas) en la población que resultan del desarrollo de proyectos y que pueden alterar la forma en que las comunidades y los individuos viven, trabajan, se relacionan entre sí y se organizan para satisfacer sus necesidades, incluyendo aquello que pueda afectar sus derechos, creencias y valores que rigen y organizan su cosmovisión, su entorno y sus contextos socioeconómicos y culturales. XII. Línea de Base: Es la primera medición de los indicadores socioeconómicos y socioculturales de la comunidad que está presente en el área de influencia de un proyecto y que brinda el punto de referencia para la identificación,

de sustentarse tanto en metodologías cuantitativas y cualitativas, como grupos focales, ejercicios participativos, entrevistas semi estructuradas y otras, lo que denota el elemento de la participación y la importancia de generar espacios de escucha y diálogo con las poblaciones (Congreso de la Unión, 2018a, art. 9). A fin de establecer en la EIS el factor humano, se contempla que el promovente delimite por cada etapa del proyecto, las áreas de influencia directa e indirecta⁴³.

Al respecto se indica que, para determinar el área de influencia directa, se consideren: la presencia de grupos en situación de vulnerabilidad, cuestiones culturales, actividades económicas, y el aprovechamiento de recursos naturales. Para el caso del área de influencia indirecta, la presencia de actores que potencialmente puedan ser impactados por cambios en los recursos naturales, económicos, sociales y culturales, y cambios en la actividad económica de la economía local. En lo que atañe al establecimiento de la línea base, entre los indicadores sociodemográficos, socioeconómicos y socioculturales que tendrán que considerarse están: la dinámica social de la comunidad, el patrimonio tangible e intangible, las finanzas públicas locales, así como las principales actividades del sector primario, terciario y secundario (Congreso de la Unión, 2018a, arts. 13, 14, 19 y 21).

A su vez, el promovente tendrá que incluir un análisis de actores, considerando sus derechos, expectativas e intereses a fin de vincularlos al proyecto, esto acompañado de una caracterización en general de los pueblos y comunidades indígenas presentes en el área de influencia, contemplando aspectos como su identidad o autoadscripción, conexión territorial, formas de organización social, expresiones culturales y ac-

caracterización, predicción y valoración de los Impactos Sociales... (Congreso de la Unión, 2018a).

⁴³ “Artículo 5... III. Área de influencia directa: es el espacio físico circundante o contiguo al Área Núcleo en el que se ubican los elementos socioeconómicos y socioculturales que se impactan directamente por las obras y actividades que se realizan durante las diferentes etapas del proyecto del sector energético. IV. Área de influencia indirecta: es el espacio físico circundante o contiguo al Área de Influencia Directa en el que se ubican los elementos socioeconómicos y socioculturales que podrían sufrir impactos acumulativos generados por las obras y actividades que se desarrollan durante las diferentes etapas del proyecto del sector energético” (Congreso de la Unión, 2018a, art. 5 fracción III y IV).

tividades económicas, entre otros. También, se prevé que en la EIS el promovente incluya una sección de impactos sociales, que contenga su identificación, caracterización, predicción y valoración; precisando para ello el análisis de la interacción de los impactos sociales con otros de diversa índole, las acciones y estrategias a fin de evitar disminuir o compensar los impactos sociales, y potencializar los positivos que beneficien a las comunidades impactadas. Para este fin, deberán considerarse tanto los impactos identificados técnicamente por el promovente, como los comunicados por los grupos y comunidades (Congreso de la Unión, 2018a, arts. 22 y 24)⁴⁴.

De lo anterior se desprende que la EIS, al tomar en cuenta la dimensión social en proyectos y actividades como los del sector energético, busca brindar certeza jurídica a las partes, contemplando que las empresas promoventes obtengan licencia social para operar, lo cual se traduce en obtener el consentimiento de las poblaciones indígenas de los territorios que pretenden abarcar con los proyectos a desarrollar (Silva-López, 2022). Esto, en virtud que se reconoce que los impactos sociales ⁴⁵pueden traer modificaciones a aspectos inherentes a las personas, como sus modos de vida, cultura, su entorno y recursos naturales, entre otros; lo que conlleva afectaciones a diversos derechos, como a la salud, agua, medio ambiente sano, alimentación, etc. Por lo que, mediante la EIS se pretende un proceso que estudie los posibles impactos, positivos y negativos que devengan de un desarrollo de actividades o proyecto, a fin de evitar conflictos.

44 Asimismo, se considerará un plan de gestión social, que es la estrategia para implementar medidas que permitan ampliar impactos positivos, así como prevenir y mitigar los negativos, que se define con la participación de los actores interesados y que realiza el promovente. Esto es, se observa al factor social y su participación en la realización del plan, incluso en su caso su validación por parte de las poblaciones, mismo que incluye medidas de prevención y mitigación, así como de ampliación de impactos positivos, comunicación y vinculación con la comunidad, con estrategias y acciones que impulsen el diálogo permanente y bidireccional entre promovente y la población; para lo cual se consideran mecanismos de resolución de quejas que exprese la comunidad, en torno a sus preocupaciones del proyecto, a través de una persona que funja como enlace comunitario (Congreso de la Unión, 2018a, arts. 5 fracción XV, 31, 32, 34 y 35).

45 Conforme a los Principios Internacionales para la Evaluación de Impacto Social, dichos impactos abarcan todas las cuestiones vinculadas a actividades o proyectos de desarrollo que pudiesen afectar a personas (Vanclay, 2003).

Aunque la EIS contempla como parte de su proceso la posibilidad de realizar una consulta pública, a diferencia de la EIA que lleva más tiempo de existir normativamente, esta no brindar mayores especificaciones para su realización, limitándose a señalar que, en un término no mayor a 20 días hábiles contados a partir de la presentación de la EIS, la SENER notificará en su caso si procede o no su realización, sin precisar los criterios que habrán de considerarse para autorizarla y llevarla a cabo. Además que se trata de una consulta que es impulsada al igual que todo el procedimiento en general por el promovente del proyecto, lo que termina siendo realizado por consultores pagados por aquellos; es decir, por las mismas empresas privadas, lo que significa que se vuelve un instrumento que es implementado por profesionistas que son puestos como juez y parte, lo que pone en entredicho la imparcialidad, pues los consultores quedan entre lo que requiere la SENER y la aprobación que precisa la empresa de la licencia social. Además, que el tiempo de 90 días para la realización de la EIS, hace cuestionar la viabilidad de realizar un trabajo de campo exhaustivo, que efectivamente capture las voces de las poblaciones, sus intereses e inquietudes.

Finalmente, en el 2018⁴⁶ es emitida la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas que respecto a la consulta previa, reafirma, como se indicó con antelación, que ésta habrá de ser promovida por el ejecutivo federal, cada vez que se pretendan implementar reformas jurídicas y actos administrativos que pudiesen afectar a pueblos y comunidades indígenas, y que para ello el INPI es el órgano técnico encargado

46 Previamente, en el 2015, es emitida la Ley de Transición Energética (LTE) que abrogó la LAERFTE y la LASE. La norma en cuestión, fue emitida por mandato que devino de la reforma constitucional en materia de energía del 2013, consistente en la implementación del Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de Energía (Pronase), como estrategia de la política pública para promover un mayor uso de tecnologías y uso eficiente de la energía; pues atento a ello la LTE plasma metas específicas para la generación de energía limpia, del 25% para el año 2018, del 30% para 2021 y del 35% para 2024. Así, la ley funge como un instrumento de planeación a la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios; al Programa Especial de la Transición Energética y al Pronase. De ahí, su nula incidencia en el objeto de estudio de este trabajo, por avocarse a metas de energías limpias y eficiencia energética (Congreso de la Unión, 2015a, art. 3º, y primero y segundo transitorios).

de los procesos de consulta (Congreso de la Unión 2018b, arts. 4 fracción XXIII y 6 fracción VII).

Ahora, para efectos de abordar algunos de los aspectos que encierran en la práctica la consulta en el marco de la EIS, se trae a colación el amparo en revisión 953/2019, en el que la población indígena maya de Yucatán, impugnó la autorización que otorgó la SENER al proyecto eólico y fotovoltaico Cansahcab. La sentencia destacó la necesidad de que el proyecto contase tanto con la EIA, como con la EIS. En específico y respecto a esta última, se puntualizó que debió considerarse el potencial impacto social que el proyecto produciría en las poblaciones. Motivo por el cual fue concedido el amparo a la población maya, a fin de que la autoridad efectuara el trabajo de campo respectivo que encierra la EIS, incluyendo la identificación, caracterización y valoración de los impactos sociales, ya que la información resultante, es esencial para garantizar la realización de una consulta informada a la población, y así avalar que ésta pueda incidir de forma informada en la toma de decisiones.

V. Discusión y conclusiones

Las consecuencias de un modelo de desarrollo basado en combustibles fósiles han derivado en la actual crisis socioambiental, lo que exige plantear políticas públicas que integren energía renovable en el suministro energético, como brindan las propuestas de proyectos de generación de energía renovable, por ejemplo la eólica. Atento a ello, a nivel internacional se han emitido diversos tratados a fin de establecer metas encauzadas a la mitigación de los GEI, y México ha hecho lo propio con diversas leyes e incluso ha realizado una reforma energética constitucional; esto sin dejar de lado el derecho de las poblaciones indígenas a la participación, ya que muchos de dichos megaproyectos se encuentran en sus territorios (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2015, p. 125), lo que ha violado sus derechos cuando no es garantizada su participación a través de mecanismos que permitan conocer sus voces.

Es así como de la diacronía normativa abordada en este trabajo, se identificaron y desprendieron como mecanismos de participación que las poblaciones indígenas pueden hacer valer para el caso de megapro-

yectos de generación de energía eólica a desarrollarse en sus territorios a la consulta previa, autoconsultas (asambleas ejidales y comunales), y la consulta pública para el caso de actividades que lleven aparejadas la EIA y la EIS. Conviene precisar que la naturaleza del alcance de dichos instrumentos, es no vinculatoria; esto es así pues, a diferencia de los de índole vinculante que están orientados a que la decisión que toma la ciudadanía resulte obligatoria, como en el caso del referéndum, plebiscito o iniciativas de ley, en los de alcance no vinculante las decisiones que se obtengan no son obligatorias, lo que se traduce en que la ciudadanía opera como coadyuvante, asesor, vigilante o acompañante en la planeación o proceso de toma de decisión; por lo que las opiniones no son determinantes, pero sí han de ser contempladas, como acontece en el diseño de políticas públicas y consultas⁴⁷ (Rodríguez-Serrano, 2015; Amparo-Rodríguez y Muñoz-Ávila, 2009).

Si bien la diacronía de la normativa nacional demuestra que existen diferentes intentos por regular los mecanismos referidos, lo cierto es que existen limitaciones y/o áreas de oportunidad que deben ser atendidas, pues de lo contrario se cuestiona si el derecho de participación de las poblaciones indígenas en territorios susceptibles de ser ocupados por megaproyectos de generación de energía eólica, está siendo debidamente garantizado y con ello evitado la configuración de conflictos socioambientales, que encierran pérdida de territorio, desalojo, migración, agotamiento de recursos naturales base de la subsistencia de los pueblos, destrucción y contaminación del ambiente, etc.

En cuanto a la consulta previa, ésta ha de realizarse cada vez que se presenten medidas administrativas o legislativas que pudiesen afectar

47 Aquí quedan las consultas públicas ambientales que van aparejadas al procedimiento de EIA y EIS, y las consultas previas. Es importante también hacer mención y diferenciación entre consultas ciudadanas y la consulta popular, pues mientras las primeras fueron creadas para respaldar con la voluntad popular, decisiones del poder ejecutivo federal, adolecen de fundamento legal y que por ende sus efectos son no vinculantes, la segunda si cuenta con fundamento constitucional, en el precepto 35 y en la Ley Federal de Consulta Popular, y puede ser utilizada solo durante la jornada electoral, siendo competencia del Instituto Nacional Electoral, y que para ser vinculante precisa de la participación de un mínimo del 40% de los electores. Además, estos dos tipos de consulta no son aplicables para obras de infraestructura (Gasparillo 2020), lo que las deja fuera del objeto de estudio de este trabajo.

a las poblaciones indígenas, con la finalidad de alcanzar un acuerdo sobre los posibles impactos, en el que participen colectivamente mediante consulta, misma que será previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe; caracteres que distintas normas nacionales han enfatizado. Al respecto, la SCJN, ha establecido puntualizaciones en torno a estos elementos; en cuanto al carácter previo, precisa que deberá realizarse durante la fase de planificación del proyecto, aludiendo así a la antelación del comienzo de actividades; respecto a que la consulta ha de ser culturalmente adecuada, indica que habrá de respetar costumbres y tradiciones, junto a los métodos tradicionales que se utilicen al tomar decisiones, pues aún ante la ausencia de tecnologías de información, no se excusa el ejercicio del derecho. En lo inherente a que la consulta tendrá que ser informada, se contempla la existencia de información precisa del proyecto y sus consecuencias, dando acceso a la misma de un modo comprensible, acorde al idioma de la comunidad y sin tecnicismos; finalmente, en lo que atañe a la buena fe, se determina que la consulta esté libre de cualquier tipo de coerción; todo esto, a fin de garantizar que la toma de decisión no resulte viciada (SCJN, 2016).

Empero, como se observó del amparo en revisión 213/2018, queda por cuestionar el carácter previo, asociado únicamente a que la población sea informada en etapas iniciales, de aspectos del proyecto que se pretenda desarrollar, y no así por cada ocasión en que se susciten medidas legislativas o administrativas que pudiesen perjudicarla. Aunado a que, en la práctica, lo que ha caracterizado a la consulta previa en torno a la realización de megaproyectos en territorios de población indígena ha sido casi siempre con postura a favor en un contexto de presión social, violencia y manipulación, como en el caso del corredor transístico en donde se manipuló el tiempo para que la población se allegara de la información, impidiendo así que se organizara para reflexionar y actuar en torno a ello, además que las etapas informativa, deliberativa, de consulta y acuerdo, quedaron a verificarse en un día (Gasparello, 2020), o como aconteció con la comunidad de Juchitán respecto a la instalación de un parque eólico, en cuya consulta se incumplió con el carácter previo, además que no se presentó información respecto al plan de desarrollo social y el de mitigación (Zárate-Toledo y Fraga 2019).

Estos son sólo algunos de los muchos casos que ilustran la verticalidad de la política pública en la toma de decisiones, que tiende a favorecer al poder económico, representado por la industria y empresarios desarrolladores de proyectos con potenciales impactos a las poblaciones indígenas de los territorios que abarcan con sus instalaciones. De igual modo, se observa que, en condiciones como las descritas, el mecanismo de participación de la consulta previa se presta a manipulaciones con el fin de beneficiar intereses clientelares, desprendiéndose problemas como el incumplimiento al carácter de previo, cuando ya se han autorizado proyectos o actividades al momento de realizar la consulta; la manipulación de información del proyecto o la obstaculización en su acceso, y el hecho que la SENER como encargada del desarrollo de megaproyectos de generación de energía, sea la misma responsable de realizar las consultas, convirtiéndose así en juez y parte, lo que hace cuestionar su imparcialidad.

Además, la consulta previa como mecanismo de participación tiende a su dispersión en el orden jurídico nacional, atento a las diferentes normas, protocolos, acuerdos etc., que han sido emitidos a fin de dar orientación en su procedimiento a seguir, el cual en estas circunstancias tampoco termina de ser claro en cuanto a sus etapas y descripciones particulares para cada una; es decir, queda una tarea de armonización pendiente. Máxime que muchos de los lineamientos, como en el caso del protocolo emitido por la extinta CDI, carecen de carácter vinculatorio, lo que lo exime de obligatoriedad, dejándole un papel meramente orientador. Al respecto, se ha planteado la necesidad de que esta consulta sea vinculante, atento a que del proceso de diálogo que genera derivan acuerdos que requieren exigibilidad, lo cual podrá lograrse con la vinculatoriedad (Herrera, 2019). Tan es así que, en recomendación emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2016), se puntualizó que la consulta es:

Un instrumento de diálogo legítimo y eficaz en la prevención y resolución de conflictos, en la medida en que sus resultados sean vinculantes, y obrará en protección de los derechos humanos de

los indígenas, siempre que se logre progresivamente el consentimiento libre, informado y en condiciones justas (p. 51).

Conviene destacar que las asambleas identificadas como autoconsultas surgen como mecanismos de participación, a raíz de la insatisfacción de las consultas previas por parte de las poblaciones indígenas, pues permiten a través del derecho a la libre autodeterminación⁴⁸ organizarse bajo sus marcos normativos propios, para la protección y defensa del territorio ante megaproyectos que los amenazan con sus potenciales impactos destructivos para su entorno socio-ambiental (Zarembert et al., 2019). En la práctica, este proceder ha permitido a las poblaciones indígenas, concretar acuerdos internos sobre sus tierras y sus posturas en contra del desarrollo de megaproyectos en ellas con la debida inscripción de dichos acuerdos en el Registro Agrario Nacional (RAN), lo que en su caso permite interponer acciones legales como amparos; empero, esto funciona siempre que no se niegue u obstaculice el registro respectivo de los acuerdos, o bien que las autoridades no manipulen las asambleas para lograr la venta de tierras de uso común, como ha ocurrido en las ya mencionadas comunidades de Oxcum y Chablekal, en Yucatán.

Ahora, del análisis del proceso de consulta pública ambiental prevista dentro del procedimiento de EIA, se desprende que si bien de este modo se amplió el derecho de participación, al crear espacios que posibiliten la discusión sobre proyectos que se sometan a consideración de la autoridad por traer aparejada su realización impactos ambientales que encierren daños ambientales y a la salud, y así generar observaciones y propuestas; lo cierto es que se cuestiona el alcance y efectividad de dicha consulta, ya que se realiza sólo si es solicitada por algún ciudadano interesado de la comunidad y su verificativo queda a discrecionalidad de la Semarnat, y se limita a la realización de una reunión pública de información, en donde a modo de junta se organiza para la presentación de información sobre el proyecto o actividad por parte de la empresa.

48 “Los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 y 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su condición política, económica, social y cultural” (CNDH, 2016, p. 20).

Máxime que, aunque en el amparo en revisión 365/2018 el criterio que prevaleció es que dicha consulta debe considerarse obligatoria, quedará advertir en casos y años subsecuentes una mayor implementación de la misma.

Tampoco se advierte de la normatividad que se contemple algún tipo de seguimiento que asegure las observaciones derivadas de la reunión informativa de la consulta pública, además que en los términos señalados se desprende que es de índole no vinculatoria, ya que las opiniones y decisiones que se realicen, no generan obligatoriedad, quedando la ciudadanía como acompañante, coadyuvante, asesor y/o vigilante en el proceso, la planeación y gestión, lo que significa que las opiniones externadas no constituyen un factor determinante en la decisión final, pero que sí habrán de ser consideradas.

En el caso de la consulta pública ambiental contemplada en el procedimiento de la EIS, se observa que, si bien existe información sobre los pasos a seguir en general para dicho procedimiento, lo cierto es que en cuanto a la consulta sólo se alude a ella de forma enunciativa, omitiendo brindar especificaciones en concreto para su realización, quedando una descripción general en torno a que la SENER cuenta con un plazo no mayor de 20 días contados desde la presentación de la EIS, para determinar si se procede a su verificación. Esto sin pasar por alto el tiempo de 90 días para la realización de la EIS, que hace cuestionar la viabilidad de realizar un trabajo de campo exhaustivo en ese término, que efectivamente capture los intereses e inquietudes de las poblaciones. Y que acorde al amparo en revisión 953/2019, se trata de un trabajo que enfáticamente tiene que efectuarse y abarcar la identificación, caracterización y valoración de los impactos sociales, para que la información que derive integre la base de una toma de decisión informada por parte de la población. Además, para ambas consultas, tanto la que se da en el procedimiento de la EIA y la EIS, los estudios respectivos que se someten a evaluación, como la MIA, son presentados por los interesados de desarrollar las actividades o proyectos, lo que termina siendo realizado por consultores pagados por las mismas empresas privadas, lo que significa que se vuelven instrumentos que son implementados por profesionistas, puestos como juez y parte, lo que pone en entredicho su

imparcialidad, pues tienen como prioridad cumplir con lo que se requiere para la obtención de las autorizaciones.

Asimismo, se detectaron otros instrumentos que ayudan a ejercer el derecho de participación, como el acceso a la información junto con la obligación de transparentar y difundir información ambiental y del sector energético, y el acceso a la información a través de solicitudes con las que se requiera alguna en específico, así como la denuncia popular y el derecho de petición, que en conjunto pueden favorecer a la toma de decisiones gracias a la información que se obtenga a través de dichos instrumentos.

Al respecto, se advirtió que el que posee una legislación armónica que posibilita identificar los procedimientos a seguir, es el derecho de acceso a la información, junto con la obligación de publicar cierta información por parte de la autoridad, y el acceso a la información con la tramitación de solicitudes. Esto es así, ya que del contraste entre la normativa nacional e internacional se identifica la obligación de difundir distinta información ambiental y en el marco del Acuerdo de Escazú, la legislación en el país sobre acceso a la información despliega un procedimiento de acceso a la información pública acoplado a lo que se mandata internacionalmente; por ejemplo, entre otras cosas se prevé un plazo para la tramitación de solicitudes de acceso de 30 días hábiles y 10 adicionales de forma excepcional, junto a un régimen de excepciones, y se consideran precisiones como los casos de requerimientos al solicitante para aclaraciones.

De este modo, el derecho de acceso a la información, funge a modo de insumo que brinda los componentes elementales para poder tomar decisiones informadas, lo que refuerza la inclusión de la ciudadanía de frente al posible desarrollo de megaproyectos y su incidencia en ellos, además que se prevé la utilización de los idiomas de los pueblos indígenas, adecuaciones, y lenguaje no técnico, etc. No obstante, no hay que perder de vista el contexto de rezago en el que se encuentran la mayor parte de las poblaciones indígenas en el país y, por ende, la distancia a la que se encuentran de las dependencias, su acceso al internet o un dispositivo móvil para poder realizar solicitudes de acceso a la información

y consultarla. Circunstancias que habrán de ser atendidas por el Estado, para tener por garantizado este derecho a las poblaciones indígenas.

En lo que atañe a la denuncia popular, esta cuenta con la bondad de estar al alcance del público en general, pero no hay que olvidar que lo que resulta de su trámite son recomendaciones que al no ser vinculatorias se cuestiona su eficacia para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Esto sin pasar por alto que, en la práctica, casos como los de las denuncias presentadas por poblaciones de la Sierra Tarahumara, dejan entrever desafíos que enfrenta la denuncia en su tramitación, como las distancias geográficas de las comunidades, su idioma, junto con la capacidad técnica y presupuestal de las autoridades, mismos que comprometen la eficacia de esta denuncia. Y, por su parte, en lo inherente al derecho de petición, aunque en casos como el amparo en revisión 78/2014, se ha determinado que este derecho incluye considerarlo en la lengua indígena, es importante hacer del conocimiento de la población en general el procedimiento a seguir para ejercerlo y así promoverlo.

Con todo, se advierte que el país ha procurado alinear su marco normativo en materia de participación de las poblaciones indígenas de territorios objeto de megaproyectos de generación de energía eólica, a lo que mandatan los tratados y acuerdos internacionales en la materia; pero quedan áreas de oportunidad pendientes de ser normadas, como volver vinculantes a los mecanismos de participación y brindar las especificidades de las fases o pasos que los integran, como ocurre con la consulta previa; ello sin pasar por alto, la evaluación y seguimiento de la política pública. De lo contrario, continuará la imposición verticalizada, unilateral y carente de consenso de la PPA enfocada en megaproyectos, que aunque ha considerado normativamente en su contenido promover la participación de la población indígena, ante la continua configuración de conflictos socioambientales, se deduce la importancia de clarificar los procedimientos de los mecanismos de participación, para frenar dichos conflictos y de este modo otorgar el merecido lugar a las poblaciones indígenas y no así a las fuerzas desbocadas de capital, representadas por los promoventes de los proyectos, pues acorde a Toledo (2015) las luchas territoriales de las que es testigo nuestra actual sociedad, devienen del conflicto entre “las fuerzas económicas del capital y las fuerzas

sociales que se le resisten... en un doble contexto: social y ambiental, ya que no sólo involucra a los individuos, sino a la forma en que éstos se relacionan con su entorno” (p.45), estos es posible gracias a que el poder político se pone al servicio del poder económico, confabulando en detrimento del poder social o ciudadano; de ahí la importancia de escuchar sus voces y actuar acorde a sus contextos y realidades.

Agradecimientos: Al Conahcyt, por la beca brindada a la autora principal, Dra. Cielo María Ávila López, de la cual deriva este producto de investigación.

Referencias

- Acosta-Ponce, T. F. (2022). El derecho a la información y su reflejo en las comunidades indígenas en México. *Perspectivas*, (7), 139-146.
- Amparo-Rodríguez, G. y Muñoz-Ávila, L. M. (2009). La participación en la gestión ambiental. Un reto para el nuevo milenio. Universidad del Rosario.
- Arias-Maldonado, M. (2020). Antropoceno. *Paradigma: Revista Universitaria de Cultura*, 20, 16–23.
- Arvizu, D., Logan, J., Bruckner, T., Chum, H., Edenhofer, O., Estefen, S., Faaij, A., Fischedick, M., Hansen, G., Hiriart, G., Hohmeyer, O., T Hollands, K. G., Huckerby, J., Kadner, S., Killingtveit, Å., Kumar, A., Lewis, A., Lucon, O., Matschoss, P. y Zwickel, T. (2011). Technical Summary. En *IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation*. Cambridge University Press.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1996). *Exposición de motivos de la reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Cárdenas-Gracia, J. (2015). La nueva legislación secundaria en materia energética de 2014. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 143, 547–613.
- Carmona-Lara, M. del C. A. (2015). El derecho al medio ambiente sano frente al régimen jurídico de los recursos naturales en México. En M. del C. A. Carmona Lara y A. L. Acuña Hernández (Eds.), *La Constitución y los derechos ambientales* (pp. 9-32). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Carriles, L. (2017). Conflictos sociales amenazan proyectos de energía. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/empresas/Conflictos-sociales-amenazan-proyectos-de-energia-20170219-0087.html>
- Castro-Suárez, R. (2000). *Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ceballos, F., Eastmond, A., Patiño, R. y Sánchez, A. (2022). Comunidades mayas de Yucatán ante un parque eólico: pobreza energética y percepciones de injusticia. *Cronía*, 66–77.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación*. CEPAL.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. CIDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2016). *Recomendación general No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana*. CNDH.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). (2013). *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. CDI.
- Congreso de la Unión (1975). *Ley del servicio público de energía eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1983). *Reforma a la ley del servicio público de energía eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1986). *Reforma a la ley del servicio público de energía eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1988). *Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1989). *Reforma a la ley del servicio público de energía eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1992a). *Ley agraria*. Diario Oficial de la Federación.

Marco normativo de los mecanismos de participación ciudadana para megaproyectos...

- Congreso de la Unión (1992b). *Reforma a la ley del servicio público de energía eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (1993). *Reforma a la ley del servicio público de energía eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2009). *Observación general No 21 Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Congreso de la Unión (1996). *Reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión. (2000). *Reglamento de la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2001). *Reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2003). *Reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2005). *Reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2007). *Reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2008a). *Ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2008b). *Ley para el aprovechamiento sustentable de la energía*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2009). *Reglamento de la ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2010). *Reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2011). *Reforma a la ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2012a). *Ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.

- Congreso de la Unión (2012b). *Reforma a la ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2013a). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2013b). *Reforma a la ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2013c). *Reforma a la ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2013d). *Reforma a la ley para el aprovechamiento de energías renovables y el financiamiento de la transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014a). *Edición vespertina del 11 de agosto de 2014*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014b). *Ley de la industria eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014c). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014d). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2014e). *Reglamento de la ley de la industria eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2015a). *Ley de transición energética*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2015b). *Ley general de acceso a la información pública*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2015c). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2015d). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2016a). *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2016b). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.

- Congreso de la Unión (2017). *Reforma a la ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2018a). Disposiciones administrativas de carácter general sobre la evaluación de impacto social en el sector energético. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2018b). *Ley del instituto nacional de los pueblos indígenas*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2018c). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2018d). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2020). *Reforma a la ley de la industria eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2021). *Reforma a la ley de la industria eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2022a). *Reforma a la ley de la industria eléctrica*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2022b). *Reforma a la ley general de cambio climático*. Diario Oficial de la Federación.
- Congreso de la Unión (2023). *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*. Diario Oficial de la Federación.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). *La pobreza de la población indígena en México, 2008-2018*. Coneval.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)* Sentencia del 28 de noviembre de 2007. San José de Costa Rica.
- Cruz-Sánchez, E. y Delgado-Rivera, C. E. (2018). *La sierra tarahumara, sin justicia ambiental*. Boletín mexicano de derecho comparado, 51(151), 85-106.
- Delgado-Ramos, G. C. (2013). *¿Por qué es importante la ecología política?* Nueva Sociedad, 244, 47-60.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo México 2019-2024*. DOF.
- Durand-Smith, L., Figueroa-Díaz, F. y Guzmán-Chávez, M. G. (2011). *La ecología política en México ¿Dónde estamos y para dónde vamos?* Estudios Sociales, 19(37), 282-307.
- Durand-Smith, L., Figueroa-Díaz, F., y Guzmán-Chávez, M. (2015). *Introducción. Hacia una ecología política mexicana*. En *La naturaleza en contex-*

- to. Hacia una ecología política mexicana (pp. 21–31). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias y El Colegio de San Luis, A.C.
- Ehrlich, P. R. (1970). The population bomb. *New York Times*, 47.
- Foladori, G. (2002). Avances y límites de la sustentabilidad social. *Economía, Sociedad y Territorio*, III(12), 621–637.
- Folchi, M. (2019). Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y justicia ambiental. Traducción de: “Environmentalism of the poor: environmental conflicts and environmental justice”. L. E. Delgado, V. H. Marín (eds.), *Social-ecological Systems of Latin America: Complexities and Challenges* (pp. 95–115). Springer Nature.
- Fontaine, G. (2010). *Petropolítica: Una teoría de la gobernanza energética*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Galafassi, G. (2009). La predación de la naturaleza y el territorio como acumulación. *Revista Herramienta*, 42, 63–75.
- García-Beltrán, Y. M. (2023). La implementación de proyectos eólicos y solares en territorio indígena: marcos normativos y aceptación social. *Foro Energético Programa de Energía*, 7(10). <https://programaenergia.colmex.mx/wp-content/uploads/2022/12/Foro-Energetico-10.pdf>
- Gasparello, G. (2020). Megaproyectos a consulta: ¿derechos o simulaciones? Experiencias en México. *LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, 18(2), 124–141.
- Guerrero, C. (2017). Procesos de participación ciudadana y conflictos socioambientales en proyectos de energías renovables hidroeléctricos y fotovoltaicos en el Ecuador. En A. Krainer y A. Chaves (Coords.), *Naturaleza y cultura. Un acercamiento desde la investigación* (pp. 47–70). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56302.pdf>
- Habermas, J. (1998). Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en terminos de teoria del discurso. Trotta.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243–1248.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Akal.
- Hernández-Vásquez, G., Tapia-Guerrero, L. A., Toledo-López, A. y Guzmán-Cruz, D. L. (2022). La transición energética bajo prácticas autoritarias. Tres casos en México. *Desafíos*, 34(2), 1–40.
- Herrera, J. I. (2019). *Consulta previa: elementos legales para su construcción y reflexión*. Tirant lo blanch.

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI). (2019). *Protocolo de la consulta libre, previa e informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano*. INPI
- Leff, E. (1994). *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI Editores.
- Leff, E. (2014). Ecología política: conflictos socioambientales, ontología de la diversidad política de la diferencia. En E. Leff (Ed.), *La apuesta por la vida: imaginación sociológica e imaginarios sociales en los territorios ambientales del sur* (pp. 223-200). Siglo XXI Editores.
- López-Báceras, F. (2017). *El régimen de la propiedad agraria en México. Primeros auxilios jurídicos para la defensa de la tierra y los recursos naturales*. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C., Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C., Servicios para una Educación Alternativa EDUCA A.C.
- Magana-Canul, R. (2019). *¿Luchas indígenas por la tierra en Yucatán?: estudio sobre neoliberalismo y apropiación de la identidad maya en la región ex-henequenera*. Université Laval.
- Martínez-Alier, J. (2007). El ecologismo popular. *Ecosistemas*, 16(3), 148–151. <https://www.redalyc.org/pdf/540/54016315.pdf>
- Martínez-Alier, J., Sejenovich, H. y Baud, M. (2015). El ambientalismo y ecologismo latinoamericano. En F. de Castro, B. Hogenboom, y M. Baud (Eds.), *Gobernanza ambiental en América Latina* (pp. 39–72). Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. y Behrens III, W. W. (1972). *The limits to growth*. Universe Book. <https://1a0c26.p3cdn2.secureserver.net/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>
- Méndez-Escobar, F. E. (2003). La Cumbre de Johannesburgo y la participación de México: 30 años de esfuerzos multilaterales para avanzar hacia el desarrollo sostenible. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (67-68), 73–100. <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/760>
- Montecinos, E. y Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341–362. <https://www.redalyc.org/journal/290/29059356004/html/>
- Niño, G., Mendivil, A., Velasco, A. y García, G. (2017). *Marco jurídico de las energías renovables en México*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

- Olmedo-Neri, R. A. (2021). Megaproyectos y sustentabilidad en México: definición, legislación y consecuencias. *Revista NuestrAmérica*, 9(18), e5209053. <https://www.redalyc.org/journal/5519/551968470008/html/>
- Olmedo-Neri, R. A. y Gómez-Liendo, M. (2020). Conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe: un análisis del panorama regional desde la ecología política. *Iberoamérica Social: Revista-Red de Estudios Sociales*, 8(15), 30–54. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7722858.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1972). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1982). *Resolución 37/7. Carta Mundial de la Naturaleza*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992a). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992b). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992c). *Programa 21. Programa 21: Capítulo 26. Reconocimiento y Fortalecimiento del papel de las poblaciones y sus comunidades*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000). *Declaración del Milenio*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2007). *La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Resolución 66/288 El futuro que queremos*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015a). *Acuerdo de París*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015b). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. ONU.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1998). *Protocolo de Kyoto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. UNESCO.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. OIT.
- Poder Judicial. (2008). *Tesis P./J. 54. Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época*, vol. XXVII, p. 743.

- Rivera-Vidal, P. (2020). Una breve aproximación a la Gobernanza Ambiental como eje de la Sustentabilidad. *Meio Ambiente (Brasil)*, 2(5), 118–127. <https://meioambientebrasil.com.br/index.php/MABRA/article/download/127/79>
- Rodríguez-Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 9(34), 93–116. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005
- Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu). (2017). *Acuerdo por el que se determinan los supuestos de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, por acciones y/o proyectos que realice la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como su Sector Coordinado y Agrupado*. Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Energía (SENER). (2020). *Programa Sectorial de Energía 2020-2024* (pp. 1–95). Diario Oficial de la Federación
- Silva-López, A. L. (2022). La evolución del impacto social, un análisis desde el enfoque de la sustentabilidad. En J. J. González-Márquez, I. Montelongo Buenavista y A. M. Pacheco Ruiz (Eds.), *El futuro del derecho ambiental a 50 años de la primera ley ambiental en México* (pp. 287–315). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Soto-Barrientos, F. y Costa-Cordella, E. (2019). Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental. *Revista Derecho del Estado*, 44, 227–255.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2016). *Pueblos y comunidades indígenas. Derecho a ser consultados. Requisitos esenciales para su cumplimiento*. SCJN.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2023). Derecho humano a la consulta de los pueblos y las comunidades indígenas. resulta exigible en forma previa a la emisión de las evaluaciones y autorizaciones ambientales atinentes a proyectos u obras que puedan impactar en su entorno o forma de vida. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, marzo. Tomo III, p. 2201. Segunda sala. 2a./J. 10/2023 (11a.). Registro digital: 2026053.
- Tetreault, D. V. (2008). Escuelas de pensamiento ecológico en las Ciencias Sociales. *Revista Estudios Sociales*, 16(32), 9–38. <https://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v16n32/v16n32a8.pdf>
- Toledo, V. M. (2019). *Los civilizacionarios. Repensar la modernidad desde la ecología política*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones en Ecosistemas y Sustentabilidad y Juan Pablos Editor.

- Toledo, V. M. (1999). El otro zapatismo. Luchas indígenas de inspiración ecológica en México. *Ecología Política*, 18, 11–22. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/153395.pdf>
- Toledo, V. M. (2015). *Ecocidio en México: la batalla final es por la vida*. Grijalbo.
- Torres-Mazuera, G. (2019). Tierras ejidales ¿Mercancía o territorios indígenas? Intermediación legal y nuevas interpretaciones disonantes de la legislación agraria en el México contemporáneo. *Caravelle*, 112, 95–108.
- Torres-Mazuera, G. y Recondo, D. (2022). Asambleas agrarias y comunitarias en el sureste mexicano: claroscuros de la participación colectiva sobre proyectos eólicos. *Desacatos: Revista de Ciencias Sociales*, 68, 12–29. <https://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/view/2483>
- Vallejo-Román, J. (2016). Cambio climático y Áreas Naturales Protegidas: una mirada desde la Ciencia Social. *Revista Márgenes*, 13(19), 48–55. <http://dx.doi.org/10.22370/margenes.2016.13.19.1034>
- Vanclay, F. (2003). International principles for social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 21(1), 5–12. <https://doi.org/10.3152/147154603781766491>
- Vargas, G. y Pasquis, R. (2007). Gobernanza y bienes comunes en la Amazonia brasileña. En G. Fontaine y G. Van Vliet (Eds.), *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina* (pp. 107–122). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- World Wildlife Fund (WWF). (2020). *Cambio climático y energía. ¿Qué es el Cambio Climático?* WWF.
- Zárate-Toledo, E. y Fraga, J. (2019). El derecho de consulta previa en la transición energética mexicana. *Cahiers Des Amériques Latines*, 90, 123–140. <https://doi.org/10.4000/cal.9191>
- Zarembeg, G., Guarneros-Meza, V., Gallardo-Robles, L. y Ortuno-Martínez, I. (2019). *Conversando con Goliath: participación, movilización y represión en torno a conflictos neoextractivistas y ambientales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Ciudadano Construcción y Articulación de lo Público.

***Cielo María Ávila López**

Licenciada en Derecho y Maestra en Derecho con opción en Procesal Constitucional y Amparo, ambos por la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán, y Doctora en Ciencias Sociales por la citada casa de estudios. Profesora Investigadora Invitada en el Centro de Investigaciones Jurídicas (CIJ) de la Universidad Autónoma de Campeche (UACAM), Posdoctorante del Consejo Nacional de Humanidades Ciencia y Tecnología (CONAHCYT), y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII). Líneas de investigación: política pública ambiental, conflictos socioambientales, áreas naturales protegidas, legislación ambiental, derechos humanos, derecho humano a un medio ambiente sano, participación y mecanismos de participación de la población indígena, consulta previa y democracia. Contacto: <https://orcid.org/0000-0002-2428-5712>. Correo: cieloavlo@gmail.com

****José Israel Herrera**

Licenciado en Derecho y Maestro en Ciencias Antropológicas opción Antropología Social por la Facultad de Ciencias Antropológicas, ambos por la Universidad Autónoma de Yucatán; Doctor en Derecho y Doctor en Gobierno y Administración Pública. Profesor Investigador Titular del CIJ de la UACAM y miembro del SNII. Líneas de investigación: derecho constitucional, derecho internacional, sociología y antropología jurídica, derechos humanos, derecho indígena, derechos económicos sociales culturales y ambientales, conflictos ambientales, consulta previa y democracia. Contacto: <https://orcid.org/0000-0001-6961-8958>. Correo: jiherrer@uacam.mx