

**PALABRAS DEL LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ,
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS, CON MOTIVO DE LA PRESENTACIÓN DE LA
RECOMENDACIÓN GENERAL NO. 27 “*SOBRE EL DERECHO A LA
CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES
INDÍGENAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA*”.**

Ciudad de México, 9 de agosto 2016

El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas no podemos considerar, todavía, que sea plenamente vigente en nuestro país. No obstante ser un derecho cuyo sustento se encuentra en diversos instrumentos internacionales, su falta de desarrollo a través de una ley que regule concreta y específicamente sus alcances, características y procedimientos para su ejercicio e implementación, han ocasionado, en la práctica, que existan condiciones que propician que se eluda su observancia y que su debida aplicación y efectividad sean limitadas.

La consulta previa es un derecho de participación de los pueblos indígenas en situaciones que impliquen una afectación a ellos y a sus derechos, involucrándolos en las tomas de decisiones sobre temas y aspectos que les son relevantes. Atendiendo a lo previsto por el artículo 1º Constitucional, es uno de los derechos que mejor ejemplifican las características de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, en tanto su vigencia condiciona y determina la de otros derechos, tales como los relativos a su identidad cultural, a la

libre autodeterminación, al desarrollo sustentable, a la propiedad ancestral, a la biodiversidad cultural, cuya garantía es indispensable en una sociedad pluralista, multicultural, incluyente y democrática.

El Estado tiene el deber de consultar con sus pueblos indígenas las cuestiones y materias que afectan sus derechos e intereses. Esa consulta, si efectivamente tiene pretensión de ser válida, debe cumplir con una serie de requisitos que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo en distintos instrumentos convencionales, así como mediante los pronunciamientos de instancias, tanto nacionales como internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales en su conjunto han delineado los elementos básicos que propiciarían la participación efectiva, en términos y condiciones pertinentes, de los pueblos indígenas en estos procesos.

La consulta no puede ser vista como una mera formalidad o un requisito procedimental. Como se refiere y detalla en la Recomendación General que hoy se presenta, la consulta debe de cumplir con cuando menos cinco características para satisfacer el objetivo que persigue y es que sea previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada. Un proceso que no cumpla con estas características implica por sí mismo una violación a los derechos humanos de las personas y de los pueblos y comunidades indígenas.

Las cuestiones relativas a la consulta previa han sido un área de interés y un tema que ha ocupado a este Organismo Nacional desde

hace varios años y se han emitido recomendaciones específicas sobre este tema, en casos tales como el del Pueblo Indígena Wixárika, el de la soya genéticamente modificada, y el del Proyecto “Acueducto Independencia”, que dieron origen a las recomendaciones 56/2012, 23/2015 y 43/2015, respectivamente. En estos casos que fueron de su conocimiento, así como en otros, que si bien no fueron objeto de queja ante esta Comisión Nacional pero se analizaron para la elaboración de la presente Recomendación, es factible identificar algunas prácticas por parte de las autoridades que debieran evitarse, entre las que se puede mencionar:

- a) El carácter **previo** de la consulta es constantemente vulnerado. En algunos casos se advierte una tendencia de la autoridad a emitir autorizaciones que dan lugar al proyecto, sin consultar ni hacer partícipe a la comunidad indígena en el otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de recursos.

- b) La consulta se da en diversas ocasiones en un contexto de violencia, amenazas, hostigamientos, represión, criminalización hacia los integrantes y representantes de las comunidades, trasgrediendo con ello el carácter **libre** de este derecho¹.

¹ La CIDH, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México sostuvo que: “La violencia en el contexto de megaproyectos ha resultado en asesinatos, ejecuciones, hostigamiento y amenazas en contra de personas indígenas en muchos estados del país. La CIDH tuvo conocimiento de detenciones de líderes indígenas en Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, Sonora, Chihuahua y Puebla, entre otros, en relación con sus actividades en oposición a distintos megaproyectos”. Cfr. CIDH. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, 31 de diciembre de 2015, párr. 254.

- c) La información que proporcionan las autoridades a las comunidades en ocasiones ha sido poco clara, imprecisa e incompleta, previniendo que los pueblos indígenas conozcan los posibles riesgos ambientales y el impacto cultural que conllevaría el desarrollo de los proyectos en consulta. Así también, la autoridad ha sido omisa, en algunos casos, en dar respuesta a las preocupaciones e inquietudes planteadas por los afectados.

- d) No siempre se cumple con el elemento de **buena fe**, toda vez que las autoridades han llegado a impulsar campañas de desinformación entre las comunidades o las consultas se han formulado como un medio para legitimar una propuesta.

- e) Algunas de las consultas analizadas carecieron de **procedimientos culturalmente adecuados**. Hubo casos en los que la autoridad no entregó la información con la calidad idónea, no la presentó en la forma requerida por el pueblo indígena, no se respetó la forma de tomar decisiones de las comunidades o sólo se consideró al sector a favor del proyecto. En este mismo sentido, en algunos casos no se contemplaron los tiempos de la comunidad para decidir las fechas de las asambleas, las cuales se llegaron a agendar en sus días festivos, lo que repercutió en una participación efectiva.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esto no es ni puede ser una cuestión menor. La consulta, es una herramienta que

busca garantizar el respeto de los derechos de pueblos y comunidades indígenas, al propiciar su participación en decisiones que se toman en el contexto social del cual forman parte, de tal forma que puedan preservar su identidad cultural y alcanzar un verdadero desarrollo sustentable.

El derecho a la consulta previa es, sino el más importante de los mecanismos, inherentes al respeto y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, uno de los ejes que sustentan el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el instrumento jurídico internacional más importante en materia indígena y cuyo contenido el Estado mexicano está obligado a cumplir y hacer vigente. Si bien los esfuerzos por lograr su verdadera efectividad han sido muchos, estos no han sido suficientes.

En razón de ello, en el marco del *Día Internacional de los Pueblos Indígenas*, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta esta Recomendación General que propone la incorporación expresa del derecho a la consulta previa dentro del sistema jurídico mexicano, mediante la elaboración de leyes específicas sobre la misma, tanto a nivel federal como local, sustentada en los más altos estándares de protección tanto nacionales como internacionales, como la vía para que este derecho adquiera la vigencia y efectividad que le es debida.

Si bien es cierto que existen dos estados, los de San Luis Potosí y Durango, que a la fecha ya cuentan con una ley específica sobre consulta previa, es deseable que se efectúe una revisión de las

mismas atendiendo al contenido de esta Recomendación General que se presenta, a efecto de propiciar que los estándares de protección que contemplen sean acordes a los que se sugiere se adopten a nivel federal y local para las demás entidades, con el propósito de que la legislación nacional tenga la mayor homogeneidad posible en el tema.

Esta Comisión Nacional considera fundamental precisar que es deseable que la consulta previa, libre e informada tenga progresivamente un carácter vinculante. El proceso de consulta previa se activa con la premisa de llegar a un acuerdo que vincule a las partes para su cumplimiento. Las autoridades no pueden sustraerse unilateralmente de los acuerdos pactados como resultado del proceso de consulta. Asimismo, cabe recordar que los proyectos que sean sometidos a consulta por parte de las autoridades deben ser realizados como resultado del proceso de consulta y no de manera previa a la misma, con el propósito de asegurar que la realización de los proyectos estatales sólo pueda ser viable una vez que se ha cumplido el proceso de consulta y atendiendo al resultado del mismo.

En este sentido, es relevante aludir, y la Recomendación así lo hace, al criterio establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 631/2012, en donde se establece que, si bien lo deseable en un proceso de consulta es alcanzar el consentimiento, ante la negativa de los pueblos consultados deberán ponderarse *“los intereses sociales en juego, esto es, tanto de los afectados como de los beneficiados por la obra, quedando en aptitud las autoridades correspondientes a decretar, en*

la medida de sus facultades, las acciones necesarias para resarcir o aminorar las eventuales afectaciones que deriven de la operatividad del proyecto”,² siendo importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido un criterio con un sentido similar, en casos como el de Pueblo Saramaka vs. Surinam.

México tiene un compromiso y una deuda con sus pueblos y comunidades indígenas, cuyo cumplimiento necesariamente pasa por el reconocimiento, protección y vigencia de sus derechos, tanto individuales como colectivos. Hacer efectivo y verdaderamente vigente el derecho a la consulta previa, mediante la creación de un marco jurídico que dé sustento y certidumbre al ejercicio del mismo, nos acerca a esa Nación pluricultural, con conciencia de su identidad indígena contenida en el artículo 2º Constitucional.

A continuación la Cuarta Visitadora General, abundará sobre algunos aspectos relevantes que se tomaron en consideración para la elaboración de la Recomendación General y dará lectura a los puntos recomendatorios, hecho lo cual, quedaríamos a sus órdenes para las preguntas que tuvieran sobre el documento que se presenta.

Muchas gracias.

² Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 631/2012, resuelto el 8 de mayo de 2013, pág. 87.