

ISSN: 1130-2887 - eISSN: 2340-4396
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh20187981102>

DESCIFRANDO EL DESORDEN: INSTITUCIONES PARTICIPATIVAS Y CONFLICTOS EN TORNO A MEGAPROYECTOS EN MÉXICO

Deciphering disorder: participatory institutions and conflict in megaprojects in Mexico

Gisela ZAREMBERG

FLACSO-México, México

✉ gisela.zareMBERG@cebrap.org.br

Marcela TORRES WONG

FLACSO-México, México

✉ marcela.torres@flacso.edu.mx

Valeria GUARNEROS-MEZA

Montfort University, Estados Unidos

✉ valeria.guarneros@dmu.ac.uk

Fecha de recepción: 13 de abril de 2018

Fecha de aceptación y versión final: 1 de agosto de 2018

RESUMEN: Este artículo ofrece un mapa de las «instituciones participativas» (IP) que se presentan en escenarios de conflicto en megaproyectos en minería, hidrocarburos e industrias de energía eólica e hidroeléctrica en México. Argumentaremos que existen disonancias significativas entre el marco jurídico que regula las IP y su implementación. Adicionalmente, se establecen hipótesis exploratorias en torno a posibles relaciones entre IP y tres resultados perseguidos por los principales actores involucrados en los conflictos antes señalados, que a su vez implicarían intercambios subóptimos entre sí: 1) impedir la instalación de megaproyectos, 2) disminuir la violencia y 3) obtener beneficios pecuniarios por parte de las comunidades afectadas por megaproyectos.

Palabras clave: participación; consulta previa; neoextractivismo; reforma energética.

ABSTRACT: This article offers a map of «participatory institutions» (PI) that appear in conflict scenarios related to mining, hydrocarbons, wind and hydroelectric energy megaprojects in Mexico. The authors offer evidence of the existing gap between the implementation and the legal framework that regulates PI. Additionally, the authors suggest three possible outcomes pursued by the main actors involved in conflicts over megaprojects, which involve suboptimal exchanges: 1) preventing megaprojects, 2) decreasing violence and 3) obtaining pecuniary benefits towards the communities affected by megaprojects.

Key words: participation; prior consultation; neo-extractivism; reform energy sector.

I. INTRODUCCIÓN¹

Este artículo ofrece un mapa de las «instituciones participativas» (IP) que se presentan en escenarios de conflicto en la implementación de megaproyectos en minería, hidrocarburos e industrias de energía eólica e hidroeléctrica en México. En las últimas décadas la implementación de dichos proyectos ha aumentado considerablemente en este país. En sintonía, el marco legislativo se ha ido modificando para facilitar la inversión privada. Este proceso culmina con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos, en agosto del 2014, que prevé que IP como la consulta previa a pueblos indígenas se realice (Rodríguez Garavito, Morris, Salinas Orduz y Buritica 2010). Cabe mencionar que, en 1990, México fue el primer país en América Latina en ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (Convenio 169 de la OIT), que incluye el derecho a la consulta de los pueblos indígenas ante cualquier posible afectación a sus territorios. Además de la consulta previa, otras IP han sido incorporadas a través de leyes federales y estatales y también en reglamentos operativos en diversas áreas de políticas de desarrollo económico y protección ambiental (Gurza Lavalle y Isunza Vera 2010; Hevia 2012; Zaremborg 2012). Sin embargo, a pesar de que actualmente existe un marco normativo que reconoce a las IP como espacios para el diálogo ciudadano, el número de conflictos violentos en torno a megaproyectos se ha incrementado².

En este contexto, cabe preguntarnos: ¿por qué se presenta esta contradicción entre el marco normativo que propicia la participación institucionalizada y el aumento de los niveles de violencia? ¿Qué impedimentos se han presentado para impulsar el funcionamiento de estas IP? ¿Cuáles son los alcances de estas IP, previstos en la ley y cuáles son los resultados obtenidos en la práctica?

En este artículo describiremos analíticamente que estas IP muestran disonancias en dos niveles: a) dentro del propio andamiaje jurídico que las enmarca y b) entre el marco normativo y la implementación. Estas disonancias implican desde la percepción de los

1 Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de tres evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo.

2 Del total de líderes ambientalistas asesinados, el 75% son latinoamericanos (GLOBAL WITNESS 2017). Global Witness reporta 45 líderes asesinados en México, ubicándose en los primeros lugares en la región. Véase: <https://www.globalwitness.org>. Sobre conflictos: <https://ejatlas.org/country/mexico> y <http://www.conflictosmineros.net/>.

principales actores involucrados en los conflictos materia de este estudio, la existencia de una multiplicidad de IP cuya forma de utilización y objetivos es muchas veces confusa e incluso contradictoria. Ello lleva a la actual imagen general de «desorden» que define a las IP en México.

Por otra parte, argumentamos que los resultados asequibles desde la perspectiva de estos mismos actores pueden implicar intercambios subóptimos o sacrificios (*trade-offs*) entre tres dimensiones: a) la detención de un megaproyecto (y evitar, por ejemplo, daño ambiental o cultural), b) evitar violencia y c) distribución de beneficios pecuniarios para las comunidades potencialmente afectadas por los proyectos. Estos tres posibles escenarios han sido establecidos a partir de la literatura sobre conflictos socioambientales. Autores como Arce y Arellano-Yanguas han señalado como ejes movilizados de la protesta tanto el objetivo de detener proyectos debido a preocupaciones medioambientales, como la persecución de recursos económicos por parte de las comunidades movilizadas (Arce 2014; Arellano-Yanguas 2011). De igual manera, la disminución de la violencia íntimamente asociada a conflictos de esta naturaleza ha empujado a muchos gobiernos en América Latina a adoptar IP (Proceso 2017). A su vez, esta iniciativa ha recibido el respaldo de parte del sector empresarial que ve en estos mecanismos medios para implementar proyectos en condiciones más estables y pacíficas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2016: 15).

A partir de la identificación de estos tres objetivos por parte de los principales actores (comunidades, Estado y empresas), delineamos hipótesis sobre cómo se relacionan las diferentes IP con respecto a estos tres posibles resultados. Tanto los tres posibles escenarios arriba descritos, como los argumentos que serán desarrollados en el presente artículo, se sustentan en el trabajo de campo realizado entre marzo y octubre de 2017, que incluyó 40 entrevistas en profundidad a funcionarios públicos de diferentes niveles de gobierno, activistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil, consultores y empresarios involucrados en el diseño e implementación de las mencionadas IP en los referidos conflictos. Ello ha sido complementado con el análisis jurídico de las principales normas que regulan la industria minera, de hidrocarburos, eólica e hidroeléctrica, así como las respectivas IP dentro de las mismas (véase: Anexo metodológico). Cabe señalar que las hipótesis presentadas a lo largo de este trabajo tienen naturaleza exploratoria y deberán ser testadas empíricamente en trabajos posteriores.

Advertimos que las industrias mencionadas son diferentes entre sí, tanto por la historicidad de su marco legal como por las cadenas de valor propias de cada producción. Si bien no es posible realizar aquí una descripción detallada de las mismas, señalaremos que, en términos de conflictos ambientales, las industrias minera y de hidrocarburos se reconocen generalmente como más destructivas para el medio ambiente, en tanto las industrias eólica e hidroeléctrica tienden a ser consideradas como industrias «limpias» por sus menores afectaciones al medio ambiente y por considerarse como una opción de reemplazo a las energías contaminantes. En cualquier caso, como el lector observará, los conflictos que iremos mencionando a lo largo de nuestro análisis no se remiten únicamente al plano ambiental. Las IP a analizar han sido utilizadas, o podrían serlo, en conflictos referidos a estas diversas industrias.

II. ARMANDO EL ROMPECABEZAS: IP Y CONFLICTOS POR MEGAPROYECTOS

A pesar de que la consulta previa ha sido la IP que ha dominado el centro de atención nacional e internacional en torno a procesos participativos en comunidades indígenas, existen en México diversas IP que jurídicamente estarían habilitadas para funcionar como espacios de transformación de conflictos, tanto en comunidades indígenas, como en otro tipo de comunidades (mestizas, campesinas, afrodescendientes, etcétera).

A continuación ofrecemos un mapa que agrupa a estas IP en torno a diferentes «centros de gravedad jurídica»³, entendidos como polos que atraen la defensa de ciertos derechos y hacia los que confluyen las respectivas IP, tal como muestra la Tabla I.

Cada conjunto de IP y sus marcos jurídicos aquí agrupados presentan disonancias (problemas de coordinación e instrumentalización) con respecto a otros cuerpos jurídicos que regulan las industrias mineras, de hidrocarburos, eólicas e hidroeléctricas. Entenderemos como disonancias de coordinación tanto la superposición de funciones entre dependencias abocadas a una materia, como la ausencia de una necesaria relación o comunicación entre ellas (Repetto 2000). Por otra parte, entenderemos como instrumentalización un tipo de implementación de acciones de políticas que vacía de contenido el sentido último de dichas acciones. Dicho sentido suele ser incluido en el diseño legislativo u operativo de dichas acciones (Dussauge 2009; Koop y Lodge 2014).

Suele señalarse que la Ley Minera de 1992 es una de las disposiciones más antiguas en cuestión de megaproyectos en México, aunque ha sido reformada en diferentes ocasiones (en 2014, en el contexto de la reforma energética). Recientemente se han aprobado una serie de nuevas legislaciones para otras industrias. La reforma energética modificó los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política mexicana, y estableció una serie de leyes y decretos para su implementación. Entre las leyes, a nuestros fines, destacan la Ley de Hidrocarburos y las Leyes de la Industria Eléctrica y la Industria Geotérmica.

En conjunto, los expertos entrevistados suelen enfatizar tres características que aparecen en estas leyes y entran en aguda contradicción con los principios que alimentan el marco jurídico de protección a derechos humanos, la tenencia colectiva de la tierra, el medio ambiente y la participación: a) el criterio de actividad preferente, b) el de servidumbre legal y c) el otorgamiento de concesiones que incluyen tanto exploración como explotación por largos lapsos de tiempo (50 años, renovables a otros 50). El primer criterio implica que estos megaproyectos serán considerados preferentes sobre otras actividades económicas que se desarrollen en los territorios en cuestión. El segundo criterio implica que los propietarios de los terrenos tendrán derecho a recibir una contraprestación del contratista del megaproyecto. Pero en caso de que no se llegue a un acuerdo, el asignatario o contratista podrá promover ante el juez de distrito o tribunal agrario competente la «servidumbre legal», obligando al propietario a «alcanzar un

3 La idea de centros de gravedad jurídica fue aportada por A. GOURITIN en el seminario realizado en torno al proyecto «Conversando con Goliath: participación, movilización y represión en torno a conflictos neoextractivistas y socioambientales» celebrado en la sede de FLACSO-México el día 14 de marzo de 2018.

TABLA I
IP SEGÚN CENTROS DE GRAVEDAD JURÍDICA

	DERECHOS HUMANOS	DERECHO AMBIENTAL	DERECHO AGRARIO	DERECHOS POLÍTICOS	DERECHOS DE PROPIEDAD Y DE CONCESIÓN
CENTRO DE GRAVEDAD	Protección derechos de las personas Protección pueblos indígenas	Protección al medio ambiente	Protección de la distribución y tenencia (colectiva) de la tierra	Protección derecho ciudadano a decidir sobre asuntos públicos	Protección propiedad y usufructo del bien Protección riesgo empresarial
NORMATIVIDAD	Firma Convenio 169 Arts. 1 y 2 Constitución Ley Hidrocarburos	Art. 4 Constitucional Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) Ley Hidrocarburos	Art. 27 Constitucional Ley Agraria	Leyes de participación estatales	Ley Minera Ley de Hidrocarburos Ley Industria Eléctrica y Ley de Industria Geotérmica Marcos de Gobernanza (derecho blando)
IP	Consulta previa	Consulta pública Manifestación Impacto ambiental (MIA) Evaluación Impacto social (EVIS)	Asambleas ejidales Asambleas comunales (Autoconsultas)	Mecanismos de Democracia Directa (MDD) Mecanismos de Política Indirecta (consejos de desarrollo rural sustentable, comité)	Sistemas de reclamo y queja Evaluaciones a clientes Consultas libres, informadas, tempranas y continuas (realizadas por empresas) Mesas de diálogo

Fuente: Elaboración propia con base en las diversas legislaciones revisadas (véase: nota 2).

acuerdo», es decir, a ceder su terreno. La tercera característica apunta a las ventajas de las concesiones en México, no solo por el período de tiempo que implican, sino porque al otorgarse incluyen simultáneamente el pasaje de exploración a explotación sin necesidad de autorización entre una y otra fase (Cárdenas 2015). Todos estos candados y ventajas afectan a los otros marcos jurídicos. Por ejemplo, el criterio de servidumbre legal y el de actividad preferente se contraponen al derecho agrario que especifica que solo la asamblea comunal o ejidal puede decidir sobre el destino de las tierras comunales. La ventaja de concesión por exploración y explotación conjunta implica una amenaza para la condición «previa», incluida en el derecho de consulta a los pueblos indígenas.

Finalmente, con base en este contexto de disonancias estructurales entre marcos jurídicos, a continuación detallaremos las diferentes IP aquí mapeadas en relación a los obstáculos que se han presentado tanto en términos de tensiones entre marcos jurídicos, como a nivel de brechas entre el plano normativo y su implementación. Analizaremos dos grupos de obstáculos, a saber: a) aquellos referidos a problemas de coordinación (subdivididos a su vez, por un lado, en deficiencias de superposición entre agencias gubernamentales y, por otro, en dificultades asociadas a ausencia de articulación entre agencias) y b) aquellos relacionados con problemas de instrumentalización de la participación. Nos referimos a instrumentalización de la participación como aquellas disonancias que se presentan tanto en forma consciente (estratégica o calculada por los actores) como de manera inercial (como patrones construidos históricamente que condicionan la práctica), llevando a una obstaculización de la puesta en práctica de los *desideratums* normativos que enmarcan las IP. En este contexto, la instrumentalización desactiva en diferente medida las distintas IP, alejándolas de los objetivos que estas se plantean formalmente. Finalmente, de manera general, utilizaremos el término disonancia para referirnos tanto a aspectos (jurídicos o prácticos) que se contraponen entre sí, como a aquellos en los que se presentan vacíos o deficiencias.

II.1. Consulta previa

La consulta previa es un derecho reconocido en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en 1989, que recoge un núcleo esencial de derechos indígenas. En su calidad de tratado internacional, el mencionado convenio es vinculante para los países que lo ratifiquen⁴.

Una de las características que distinguen la consulta previa es que el sujeto de la participación es colectivo (el pueblo indígena en cuestión), no individual. En este sentido, es requisito para el ejercicio de este derecho que los gobiernos consulten a los pueblos indígenas respetando «sus propias instituciones representativas», de buena fe y garantizando que la consulta sea libre (sin que se presente coacción alguna), previa a

4 Otras fuentes de derecho internacional que incorporan criterios avanzados en esta área son la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) de 2007 y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2016.

la afectación e informada (accesible a información veraz, transparente y comprensible, incluyendo la traducción al idioma de la comunidad). Ello cada vez que se presenten «medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos», incluyendo casos de «prospección o explotación del subsuelo, aun siendo estos propiedad del Estado»⁵. Esta consulta tiene por objetivo llegar a un acuerdo en el que dichos pueblos participen sin restricciones en las acciones que les afecten. Asimismo, en algunos casos, diversos organismos de derechos humanos han señalado que es requisito que los pueblos den su consentimiento para la posible afectación. Este es el caso cuando se pretende utilizar los territorios indígenas para actividades extractivas (Alva Arévalo 2014: 80). Las especificaciones en torno a los objetivos de la consulta previa han generado controversias dado que para muchos movimientos defensores de derechos indígenas la misma debería estar ligada al derecho a la autodeterminación y autonomía territorial, mientras que para las empresas y algunas agencias estatales el criterio de consulta debe acercarse más a la idea de negociación (González Armijo y Del Pozo Martínez 2016).

Aunque México fue uno de los primeros países en ratificar este tratado en 1990, el gobierno no implementó esta convención por más de dos décadas. Recién con la reforma energética sancionada en 2014, dicha IP fue introducida legalmente en varios artículos de las Leyes Secundarias, aunque su reglamentación aún presenta serios vacíos. Para salvar este vacío varias dependencias han generado diversos protocolos, lo que contribuye a generar un mapa de sobrerregulación fragmentada (volveremos sobre ello).

Adicionalmente, cabe destacar que existen un total de 25 leyes sobre consulta previa dentro de los estados de la federación. Sin embargo, a partir de la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de México en junio de 2011, en que se reconocieron los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales (y, por ende, estos adquirieron rango constitucional), las autoridades se encuentran obligadas a observar y aplicar los marcos internacionales de derechos humanos que mejor protección establezcan para las personas.

A partir de la reforma al mencionado artículo 1, la Constitución mexicana abre un amplio campo legal para que las comunidades hagan efectivos sus derechos a partir de la referencia al derecho internacional. A pesar de ello, en la práctica, la validación de los mismos se encuentra en el campo de la impartición de justicia. Esta situación ha originado que al interior del poder judicial existan criterios diferenciados. Por ejemplo, en algunos casos los tribunales han resuelto de manera progresista, utilizando los máximos estándares internacionales, mientras que en otros casos no. En el campo que nos ocupa (megaproyectos), las experiencias no son en absoluto homogéneas. Incluso, comunidades vecinas pueden obtener sentencias diferentes aunque apelen a marcos jurídicos internacionales similares. Dos casos emblemáticos son los procesos de amparo llevados a cabo en San Dionisio del Mar y Juchitán, ambas comunidades indígenas ubicadas en la misma zona geográfica: el istmo de Tehuantepec, en Oaxaca. Los comuneros de San Dionisio del Mar obtuvieron (a través del Juzgado Séptimo de Distrito con sede en Salina Cruz) un amparo que dictó la suspensión de toda actividad por parte de la empresa

5 Véase: artículos 6.1 inciso a, 15.2, 17.2 de Convención 169. OIT (2014).

eólica Mareña Renovables, porque no se había consultado previamente a la comunidad. En cambio, sus vecinos de Juchitán, luego de aplicarse un proceso de consulta previa a cargo de la Secretaría de Energía (SENER), proceden a ampararse argumentando el no seguimiento de los estándares internacionales en dicha implementación. Como resultado, un juzgado (ya no el Séptimo, sino el Sexto Juzgado de Salina Cruz) rechazó dicho amparo.

Esta idea de apelar al derecho de consulta de manera defensiva (reclamando cuando no se es consultado) y ofensiva (implementando efectivamente la consulta), así como sus diferentes resultados, satura nuestras entrevistas con respecto a esta IP. A partir de esta saturación se puede condensar una lógica que atraviesa la opinión de diversos entrevistados y permite descifrar una línea de sentido en medio del aparente desorden. Cuando las comunidades no quieren la instalación de un megaproyecto, ampararse porque no han sido consultadas suele resultar en una movilización socio-legal efectiva, al menos temporalmente, dado que, en general, los fallos indican que se suspenda todo proyecto mientras no se proceda a la consulta. En cambio, una vez que se aplica esta consulta los fallos de amparos por problemas de implementación no han sido positivos.

Debe advertirse que la implementación de consultas previas ha sido relativamente escasa y muy reciente en México (al momento de escribir este artículo contamos con cuatro experiencias implementadas) y las evaluaciones realizadas por diferentes observadores nacionales e internacionales señalan serios obstáculos en su implementación. Entre ellas, se observa que, en la práctica, los agentes gubernamentales encargados de llevar a cabo la consulta incurren en una serie de omisiones. En informes se señala que resulta controvertido que una secretaria declaradamente a favor de las políticas de desarrollo de megaproyectos (la SENER) lleve a cabo las consultas, porque ello implica que dicha agencia asuma el papel de juez y parte (González Armijo y Del Pozo Martínez 2016).

Desagregando las diferentes críticas, los distintos entrevistados señalan los siguientes vicios de implementación: en primer lugar, se pone en duda la característica previa en las consultas realizadas en México, al advertirse que las concesiones ya se han autorizado al momento en que se implementan. En este punto resulta clave que la consulta previa presente un estado de «vacío» en cuanto a su reglamentación. Por otra parte, los y las entrevistadas señalan errores y dificultades de implementación para lograr que la consulta sea realmente informada, en el sentido de que se posibilite seriamente el acceso a información veraz. Finalmente, también se critica si las consultas realizadas pueden considerarse como procesos ejecutados en condiciones de libertad, cuando se presentan acciones de cooptación y de violencia estatal y paraestatal. Por ejemplo, un entrevistado declara: «Ahí ya habían arrestado a los líderes [opositores al proyecto], así que libre, libre, que la consulta sea libre, no, no» (Observación 01).

Estas dificultades señaladas coinciden con diagnósticos y evaluaciones realizadas tanto por organismos gubernamentales como por organizaciones de la sociedad civil (Centro de Colaboración Cívica 2016). Sin embargo, tanto estos diagnósticos como nuestros entrevistados coinciden en señalar ciertas ventanas de oportunidad que podrían suponer estas consultas si fueran mejoradas. Así, un miembro de OSC señala:

Negociaron hospital, casa de cultura, el aeropuerto. Negociaron pues, desde mi perspectiva si uno lo mira en función de todos los parques [eólicos, sin consulta] de los que están ahí: [fue] bueno. Si uno lo mira en función de lo que se va a llevar la empresa pues sigue siendo mala. Pero de lo perdido, lo que aparezca, ¿no? (OSC nacional E. 012).

En este sentido, se expresó que cuando la comunidad está cohesionada pero no es antiextractiva sino que demanda beneficios pecuniarios, ya sea individuales (por ejemplo, compensaciones en efectivo) o públicos (escuelas, centros de salud, deportivos, etcétera), una consulta puede ser de utilidad para el logro de una mejor negociación. Esta advertencia coincide con recientes investigaciones académicas que señalan la importancia de diferenciar entre comunidades que se mantienen en contra de megaproyectos (en las que existe generalmente economía alternativa a la que ofrece el proyecto) y comunidades que centran su interés en negociar beneficios (Torres-Wong 2018; Arce 2014). Estos autores también señalan casos de comunidades que no están necesariamente unificadas en torno a una u otra demanda. Adicionalmente, Torres-Wong (2018), analizando 177 casos de consulta previa en Perú, Bolivia y México, arriba a la conclusión de que esta IP en ningún caso resultó en un veto a un megaproyecto. En cambio, en comunidades con capacidad de movilización y cohesión y con interés en negociar beneficios, la consulta resultó de utilidad para negociar mejores compensaciones.

Finalmente, algunos de nuestros entrevistados asocian la consulta con la posibilidad de reducir hechos de violencia (especialmente, represión en las diversas formas de asesinato, desaparición, tortura, apresamiento injustificado, amedrentamiento), porque: «de alguna manera la consulta previa es una institucionalización del conflicto» (Observación 02). En este punto, sin embargo, no hay unanimidad. Otros entrevistados señalan que la implementación de esta IP a cargo de agencias estatales que se visualizan como no imparciales (posicionadas en defensa de empresas) genera divisiones en las comunidades (entre sectores anti- y proextractivistas), que suelen aumentar conflictos internos violentos, lo que es utilizado para controlar el incremento de demandas de beneficios.

II.2. Asambleas ejidales y comunales

Las asambleas ejidales y comunales están contempladas en la Ley Agraria que reglamenta el artículo 27 constitucional en México. La misma designa la forma bajo la cual se deben regir estos núcleos agrarios y los procedimientos que se deben realizar para darles certidumbre a las bases generales de su organización económica y social. En el aspecto regulatorio se contemplan los órganos y autoridades de los ejidos y comunas, siendo «la asamblea el órgano supremo donde participan todos los ejidatarios y comuneros que integran el núcleo de población agraria en cuestión. La representación y gestión del ejido o comuna está a cargo del comisariado ejidal o comunal, que es el órgano de la ejecución de los acuerdos de la asamblea. Está constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y suplentes» (Marco regulatorio 2009).

En febrero de 1992 se reformó el mencionado artículo 27 constitucional. Entre los cambios más importantes están la posibilidad de transmitir el dominio de las tierras de

uso común a sociedades mercantiles o civiles y la creación de la Procuraduría Agraria para el tratamiento de estas cuestiones. Entre los requisitos más importantes para constituir estas sociedades se destaca que la aportación de las tierras debe ser resuelta por la asamblea de acuerdo a las formalidades de la ley (Marco regulatorio 2009).

En conjunto, este marco legal es una herencia postrevolucionaria que le otorga a México una peculiaridad en términos de IP, con una acumulación histórica que lo diferencia de otras naciones latinoamericanas. Para el caso de las industrias extractivas y otros megaproyectos, esta IP y el marco regulatorio agrario han sido señalados como elementos clave para la movilización sociolegal en torno al amparo en comunidades interesadas en impedir la instalación de megaproyectos en sus territorios. Especialmente, el marco procesal de la Ley Agraria ha posibilitado institucionalizar acuerdos internos (denominados también autoconsultas) en comunidades cohesionadas:

El caso de la montaña de Guerrero, el caso de San Miguel del Progreso, ese fue un caso que combinó muy bien la estrategia de amparo con la estrategia agraria, porque ellos primero pidieron la inscripción en el Registro Agrario Nacional (RNA) y dijeron: tenemos una junta de asamblea y en el acta decidimos no a la minería (Activista y académico 042).

A pesar de estas ventanas de oportunidad que daría el derecho agrario, los entrevistados confluyen en señalar que ello puede servir en tanto las comunidades estén homogénea y fuertemente cohesionadas en contra de un megaproyecto. Ello incluye que exista un capital sociopolítico que implica capacidad de liderazgo, de movilización e incluso de control del territorio⁶. Los entrevistados advierten que, sin ello, el apoyo de organizaciones civiles locales para ejecutar acciones sociolegales no basta. Por otra parte, indican que a estas trabas se adicionan otros tres factores. El primero alude a que las propias agencias del Estado incentivan la conversión de la tenencia de la tierra a propiedad que pueda ser comercializada. A partir de la reforma de 1992, se crean, precisamente dentro del Ejecutivo federal, programas que tienen el fin de certificar las tierras ejidales y comunales. En la práctica, los análisis coinciden en señalar que ello busca incentivar la privatización de las tierras (incluso por medio de presiones, chantajes y corrupción de funcionarios)⁷. Varios entrevistados han referido que, a partir de las experiencias exitosas de amparo, el RNA se ha venido negando a registrar formalmente los acuerdos de asamblea que se oponen a megaproyectos. Ello implica una barrera de «hecho» que, desde el propio Estado, se opone al «derecho» de participación asambleario agrario.

6 En algunas comunidades (San Miguel del Progreso, Guerrero, por ejemplo) se han construido cuerpos de «policía comunitaria», conformados por miembros de la propia localidad. Estas policías controlan incluso quién accede al territorio en cuestión. En este sentido, la práctica ancestral indígena denominada «tequio» construye todo un sistema de rotación en cargos que pueden competir o hibridarse con el sistema legal de corte occidental.

7 Durante el gobierno de Salinas de Gortari se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). En el año 2007, la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el RNA incluyeron la creación de un nuevo programa que lo reemplazó, denominado Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) (CENTRO PRODH 2015).

El segundo obstáculo se centra en la historia construida en torno a los comisariados ejidales a lo largo de más de 70 años de hegemonía priista. Esta construcción histórica ha instalado un patrón de cooptación de liderazgos (especialmente de presidentes de comisariados), constituyendo una seria fractura en la cultura política, cívica y comunal por la que se cuegan acuerdos ilegales con empresas y con actores gubernamentales en detrimento de los comuneros y su potestad de decidir colectivamente.

Finalmente, los entrevistados han señalado la existencia de patrones de desigualdad dentro de este tipo de comunidades. Por una parte, la tenencia de la tierra suele no traspasarse a las mujeres, lo que merma su capacidad decisoria en el ámbito asambleario. Por otra parte, los hombres comuneros en general han migrado a Estados Unidos o han envejecido, y quienes se incorporan a la comunidad (denominados *avecindados*) no tienen derecho a participar en las asambleas. Ello conlleva el surgimiento de diversos conflictos, especialmente si los comuneros negocian beneficios pecuniarios que profundizan las desigualdades entre ellos y los *avecindados*.

II.3. Consulta pública, manifestación de impacto ambiental (MIA) y evaluación del impacto social (EVIS)

Existen tres instrumentos que están pensados para propiciar la participación o que podrían propiciarla (al menos en el plano informativo); a saber: la consulta pública, la manifestación de impacto ambiental (MIA) y la evaluación de impacto social (EVIS). De este conjunto, la segunda está alejada de poder ser considerada como una IP. Sin embargo, aquí la abordaremos brevemente para observar ciertas contradicciones entre estas y la evaluación de impacto social.

Por otra parte, la consulta pública no está regulada como un mecanismo de participación a nivel federal. Sin embargo, algunas leyes la contemplan. La primera ley en incluirla en 1988 ha sido la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En el artículo 34 especifica que: «La Secretaría [del Medio Ambiente y Recursos Naturales –SEMARNAT–], a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate [refiriéndose al lugar donde se realizó una MIA], podrá llevar a cabo una consulta pública [...]».

En la práctica es importante especificar que queda exclusivamente a cargo de la SEMARNAT decidir en qué lugares y proyectos se aplica o no esta IP, denominada por los funcionarios entrevistados como solo una «reunión pública de información». Estos aclaran que, en el caso de megaproyectos en general, estas reuniones se organizan para la presentación de información por parte de las empresas promotoras y a veces también de especialistas. El proceso intenta ser bastante programado por SEMARNAT para controlar situaciones indeseadas.

Sin embargo, en cuestión de megaproyectos, estas reuniones pueden salirse de control. En algunos casos, como en Baja California Sur, la presencia de un amplio espectro de organizaciones y comuneros en la reunión, aunque sin voz, fue un factor que contribuyó a la suspensión de un proyecto minero: «En Baja California Sur, era de tener

patrulla afuera [...] las cosas cada vez se están polarizando y las reuniones se han empezado a volver algunas [...] muy agresivas» (Funcionario público: 045).

Esta cuestión de salirse de control se relaciona con tres factores que obstaculizan la efectividad de esta IP. El primero se refiere al formato de la consulta pública prevista en términos de la fugacidad de una reunión que no tiene el apoyo de trabajo previo para conocer las necesidades y tipos de actores implicados, y tampoco mecanismos de seguimiento a posteriori que aseguren que las observaciones realizadas (condensadas al final de la reunión en un «acta circunstanciada») puedan monitorearse para saber si la empresa en cuestión ha dado correcto cumplimiento. La Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) es la encargada de dar seguimiento a los acuerdos del acta mencionada. Sin embargo, de acuerdo con nuestros entrevistados, esta agencia no cuenta con suficiente capacidad para monitorearlos. Ello a su vez se relaciona con descoordinación entre dependencias de gobierno, misma que habría crecido, de acuerdo con nuestra investigación, después de la reforma energética. Especialmente la constitución de una agencia que se encargue de asuntos ambientales dentro de la política energética (la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente –ASEA–) ha sido señalado como un desdoblamiento aparentemente innecesario que ha quitado competencias a la SEMARNAT y ha fragmentado el campo de la política de protección ambiental. La creciente debilidad de las funciones de la SEMARNAT se ha señalado también en lo relacionado con la inactividad de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Ambiental Sustentable durante la última administración del gobierno federal, luego de aprobada la reforma energética (volveremos sobre ello).

Por otra parte, también nuestros entrevistados han considerado que la EVIS, incluida en el artículo 121 de la Ley de Hidrocarburos, aprobada en 2014, resulta un instrumento improvisado que no ha recogido los aprendizajes derivados de la implementación de las MIA.

De acuerdo con uno de los entrevistados, el contexto político en el que se dio la reforma daría cuenta de la forma apresurada en que se crearon las EVIS:

Este tema [se refiere a la EVIS] lo meten cuando se está negociando la reforma [...] Si, a lo último cuando uno ve, los debates en las cámaras, las negociaciones, estaban más preocupados por el aspecto político [...] Y a lo último como para darle a la izquierda [...] le quitan esa bandera, y dicen «no, aquí estamos, con la sustentabilidad y la sostenibilidad», un tema como se dice aquí, de refilón (Consultor E. 018).

Este «apresuramiento» y este «desinterés» genuino en prevenir impactos sociales indeseables estaría reflejado para buena parte de nuestros entrevistados en la creación de un área encargada de impacto social muy débil dentro de la SENER, con solo 6 funcionarios encargados de supervisar las EVIS realizadas en todo el país. En este contexto, las EVIS son realizadas por consultores pagados por las mismas empresas privadas del sector de hidrocarburos. Nuevamente, al ser este instrumento ejecutado por profesionales que son colocados en una posición de ser «juez y parte» al mismo tiempo, o como lo ha expresado un entrevistado: «porque tú como consultor estás entre SENER con sus

requerimientos y estás entre la empresa que quiere aprobación de su licencia social, digamos» (Consultor 018), genera un problema de imparcialidad.

Finalmente, un obstáculo insistentemente mencionado, y que se relaciona con la precariedad del proceso de construcción de este instrumento, se refiere al escaso tiempo fijado para la realización de las EVIS, a saber: 90 días. Las y los consultores entrevistados enfatizan que en tan corto tiempo es imposible realizar un trabajo de campo que se preocupe por llegar realmente a las comunidades (recoger sus voces, visiones, preocupaciones o reclamos), por lo que se termina privilegiando el trabajo de escritorio.

A pesar de ello, nuestros entrevistados también observan que este instrumento podría convertirse en una ventana de oportunidad para prever conflictos futuros si se tomaran las medidas necesarias para mejorarlo. Especialmente, el requisito de incluir en las EVIS «Planes de Gestión Social» daría la oportunidad de monitorear los impactos sociales (en algunos aspectos, difíciles de predecir) de manera dinámica.

De acuerdo con varios consultores, si hubiera mayor voluntad política al respecto, este podría ser un momento oportuno para desarrollar los requisitos de las EVIS porque las empresas (especialmente las de hidrocarburos) deberán contemplar una serie de estándares internacionales sobre el manejo de conflictos e impactos sociales con organizaciones financiadoras. El próximo apartado abunda sobre esta cuestión.

II.4. El marco de gobernanza o derecho blando

El llamado «marco de gobernanza» tiene por objetivo empatar el flujo de financiamiento para el desarrollo con la disminución del riesgo para la inversión privada (Rosenau 1995). A pesar de que consiste en un marco no vinculante (de ahí el nombre de derecho blando) y se especifica que el marco de derechos nacionales debe prevalecer, rigen los estándares de gran parte del financiamiento, tanto para los Estados como para las empresas.

Existen varios códigos internacionales dentro de este marco. Los mismos suelen catalogar los proyectos de acuerdo con el impacto o riesgo ambiental y social que generan, yendo desde aquellos que implican alto riesgo (porque producen impactos sociales o ambientales negativos, irreversibles y sin precedentes), hasta aquellos que implican riesgos mínimos y no adversos. Siguiendo a González Armijo y Del Pozo Martínez (2016), entre los códigos existentes destacan: a) el marco de Sostenibilidad de la Corporación Financiera Internacional (CFI), perteneciente al Banco Mundial, que otorga préstamos a privados; b) las Políticas Salvaguardas que rigen el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), conocido como Banco Mundial, que brinda préstamos al sector público; c) la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que otorga productos financieros y no financieros a públicos y privados; d) los Principios de Ecuador (PE), que tienen como propósito gestionar el riesgo social y ambiental que asumirían las instituciones financieras en estos proyectos; y e) las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Empresas Multinacionales, que consisten en

recomendaciones que realizan los gobiernos a las empresas multinacionales que operan en países adherentes (como México).

En conjunto, estos marcos coinciden en destacar la importancia de realizar procesos de información, consulta y rendición de cuentas y generar mecanismos para el reclamo y la queja ciudadana. Algunos también incluyen la atribución de realizar monitoreo a las respuestas dadas a dichos reclamos y establecer comisiones de evaluación para observar si los clientes (las empresas financiadas) cumplen con los estándares estipulados. En la práctica se ha observado que, en reiteradas ocasiones, aun cuando las comisiones evalúan que los clientes hayan incumplido los estándares, puede no haber consecuencias y el proyecto en cuestión prosigue.

Actualmente, el Banco Mundial está implementando una experiencia de participación en coordinación con el Comité Regional del Fondo Minero y el Ayuntamiento de Cananea, Sonora (con larga historia de conflictos, especialmente laborales, en minería). Esta experiencia no solo incluye procesos de consulta, sino también de presupuesto participativo, denominado «Cananea, Tú decides»⁸. Dado que el marco de gobernanza no incluye la posibilidad de negarse a la implantación de un megaproyecto minero, y dado que esta experiencia ha sido desarrollada en un territorio que está en transición de la minería subterránea a la de cielo abierto, futuras evaluaciones deberán verificar más ampliamente las implicaciones de la aplicación de las mencionadas IP impulsadas por este tipo de actores.

II.5. Mecanismos de democracia directa (MDD) e indirecta

Finalmente, resta exponer algunas de las disonancias existentes en el campo de las IP que están destinadas a proteger el derecho político a la participación ciudadana. Estas han jugado un papel clave en otros países que presentan conflictos en torno a las industrias aquí tratadas. Colombia es, en este sentido, un caso paradigmático (Hincapié 2017). Por lo tanto, vale la pena analizar cuál es el estado de estas IP en México.

En cuanto a los mecanismos de democracia directa (MDD), debe observarse que no existe en México una ley que regule los mecanismos de referéndum, plebiscito, iniciativa popular o ciudadana a nivel federal. En cambio, existen 30 leyes estatales que contemplan estos mecanismos en diverso grado y forma. Sin embargo, respecto a los MDD estatales, la principal implicación es que su área de competencia es de carácter estrictamente estatal; es decir, solo pueden referirse a leyes o actos que impactan y tienen vigencia en ese nivel. Dado que las áreas de industrias que aquí se tratan son atribución de la federación, la aplicación de estos mecanismos es prácticamente inviable.

Por otra parte, aun si se pudiera sortear de alguna forma este escollo, los propios mecanismos no han sido aplicados abundantemente a nivel estatal. Ello porque los requisitos para iniciar estos procedimientos presentan parámetros tan difíciles de lograr, que su implementación práctica se vuelve muy difícil. Por ejemplo, se suele requerir

8 Véase: REDACCIÓN (2017).

la junta de firmas debidamente acreditadas en un número igual o mayor al 10% del electorado participante de la última elección. Es evidente que este requisito es prácticamente imposible de movilizar, excepto para organizaciones partidarias de larga data y con una gran base de adhesión territorial.

En cuanto a las instituciones de participación indirecta (consejos, comités, etcétera), debemos destacar que el panorama general en el país no es mucho más alentador. A pesar de la abundante presencia de estas IP en la normatividad, identificando 139 IP de política indirecta, Isunza Vera (2015) confirma que la mayoría de estas tienen funciones no vinculantes, esto es, son consultivas (47,48%) o de vigilancia, pero no pueden implementar sanciones (23,02%). Por otra parte, gran parte está compuesta por miembros invitados por funcionarios públicos (53,96%) y, finalmente, existe una importante centralización de las mismas, dado que el 69,78% funciona a nivel federal, sin presencia en los estados y municipios.

Cabe destacar que, en este panorama poco optimista, la experiencia de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable en SEMARNAT había resultado un caso atípico (en sentido positivo) hasta el 2012.

Especialmente durante las administraciones ubicadas en el período 2000-2012, esta secretaría, en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), generó un sistema de consejos instalados en los niveles estatales, regionales y federal. En comparación con el promedio de los consejos en el país, los mismos mostraban mayores niveles de actividad y mayor pluralidad en su composición. A partir de la administración que se inicia en 2012 y en el contexto de la reforma energética, esta construcción participativa se desactivó incluso aunque se hayan hecho esfuerzos previos por institucionalizarla. Así lo relata un entrevistado:

Sí, yo creo que sí cambió mucho [los consejos, con el cambio de administración] se dejó de seguir haciendo cosas, cuando no hay este interés, tampoco te mueves [...] entonces se han ido dejando caer [...] Y tan es así que los consejos consultivos de haberse renovado en abril del año 2015, no se han renovado y ya se va acabar el sexenio (Funcionario público E. 045)

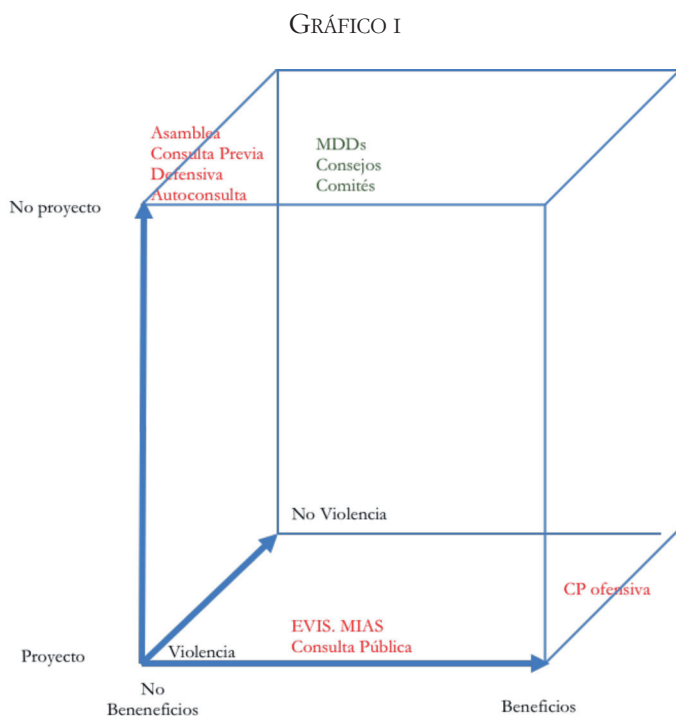
La desactivación de estos consejos resulta un hecho importante no solo porque tenían participación en las consultas públicas y contribuían a una ejecución más plural de la política ambiental, sino porque no se ha erigido ninguna institucionalidad participativa similar en las nuevas dependencias generadas a partir de la reforma energética.

II.6. El cubo de IP en conflictos sobre megaproyectos

A partir de lo analizado, podemos generar una serie de hipótesis tentativas acerca de cómo las IP pueden afectar o favorecer diferentes objetivos perseguidos por los actores involucrados. A lo largo de este artículo hemos mencionado varios resultados que aparecen como posibles horizontes para las comunidades y que podemos resumir en tres grandes dimensiones; a saber: a) impedir la instalación de un megaproyecto en

el territorio de la comunidad; b) obtener beneficios pecuniarios, ya sea individuales o públicos generalmente como compensaciones por afectaciones; y c) evitar la violencia, tanto la violencia represiva del Estado y de agrupaciones paraestatales, como aquella producida por enfrentamientos dentro de la comunidad. Es importante observar que estos posibles resultados implican un intercambio subóptimo en término de sacrificios (*trade-offs*) entre los mismos.

El cubo de IP que aquí proponemos tiene tres lados, que representan en sus polos la realización del proyecto y su no realización, la generación de beneficios pecuniarios para las comunidades afectadas y la ausencia de los mismos y, finalmente, la presencia de violencia y la ausencia de la misma. A partir de estas tres dimensiones se forma un cubo de relaciones hipotéticas entre las IP analizadas y resultados posibles (Gráfico 1).



Fuente: Elaboración propia.

De esta forma, las IP de asambleas ejidales, la consulta previa en modo «defensivo» o la autoconsulta podrían ser de utilidad para impedir la instalación de un proyecto, pero las comunidades que utilicen estos mecanismos no obtendrán beneficios pecuniarios (ni individuales, ni colectivos). Cuando estas IP son acompañadas por movilización

sociolegal, tenderán a reducir las posibilidades de violencia. Sin embargo, si fueran acompañadas por una intensidad de repertorios de protesta (incluyendo toma de instalaciones), la violencia podría aumentar. Entre estos casos se incluye la aplicación de MDD (aquí en color gris) cuando estos se implementan efectivamente, tal como se ha dado en algunos casos colombianos, aunque no en México.

Por otra parte, tal como observamos, la consulta previa aplicada de manera «ofensiva» (implementándose efectivamente) tenderá a aumentar la aplicación de un megaproyecto a cambio de beneficios individuales o públicos. Si la consulta es aplicada de una manera que no sea efectivamente previa, libre e informada (esto es, si se convierte en un trámite burocrático pletórico de simulaciones y omisiones), es posible que se generen enfrentamientos dentro de la comunidad, aunque no es probable que se genere violencia represiva porque, aunque sea débilmente, el Estado está institucionalizando de alguna forma el conflicto. En cuanto a las IP incluidas en el «derecho blando», estas tenderán a la implementación de un proyecto. Dicha aplicación podría producir beneficios pecuniarios y un bajo grado de violencia represiva.

Finalmente, como se observa en el cubo, las EVIS, las consultas públicas y las MIA, tal como se han aplicado en México, terminan siendo irrelevantes en las dimensiones de violencia y beneficios pecuniarios, aunque suelen ir acompañadas de la concreción de megaproyectos.

III. CONCLUSIONES

En este artículo hemos expuesto el mapa de las principales IP presentes en el campo de conflictos neoextractivos (minería e hidrocarburos) y energías alternas (eólicas e hidroeléctricas). A partir de la descripción analítica realizada, podemos concluir que la imagen general de «desorden» conduce a situaciones de simulación y obstaculización de la participación ciudadana, al tiempo que genera fracturas y ventanas de oportunidad que podrían aprovecharse relativamente según el objetivo específico de los actores en cuestión.

Los principales problemas de coordinación e instrumentalizaciones que se desprenden del análisis realizado, tanto dentro del propio nivel jurídico como entre este y su implementación, se resumen en la Tabla II.

TABLA II
PRINCIPALES DISONANCIAS POR NIVEL DE ANÁLISIS

DISONANCIAS NIVELES ANALÍTICOS	COORDINACIÓN	INSTRUMENTALIZACIÓN
ENTRE NORMAS JURÍDICAS	Superposición: agencias con distintos marcos regulatorios pero similares funciones (por ejemplo, SEMARNAT y ASEA para evaluaciones de impacto ambiental).	Entre niveles jurídicos: leyes de Participación obstaculizan Derechos Ciudadanos Constitucionales (por ejemplo, derecho a la participación política versus requisitos de legislaciones estatales para MDD). Entre centros de gravedad jurídica: marcos legales otorgan ventajas a empresas (sumisión legal, duración de concesiones, no diferencia entre exploración-explotación) en detrimento de marcos que otorgan beneficios distributivos a población desfavorecida (Derecho Agrario).
ENTRE NORMAS E IMPLEMENTACIÓN	Ausencia de coordinación: falta de articulación entre agencias de gobierno y entre estas y actores sociales, políticos y económicos (por ejemplo, falta de coordinación entre lo acordado en Consulta Pública/ SEMARNAT y PROFEPA).	Tiempo: no coincidencia entre objetivos formales y tiempo aplicación IP (por ejemplo, EVIS aplica en 90 días lo que estimula más el trabajo de escritorio que la exploración en comunidades). Actores e implementación: selectividad de actores convocados por agencias gubernamentales (por ejemplo, en Consulta Pública invita a expertos pero no a miembros de organizaciones locales). Norma versus condiciones fenomenológicas e históricas: leyes que indican obligación de cumplir derechos y condiciones fenomenológicas o históricas que lo impiden. Ejemplo fenomenológico: consulta libre versus violencia estatal o paraestatal impidiendo libertad de expresión. Ejemplo histórico: cooptación de líderes ejidales impide derechos agrarios. Gobierno «juez y parte». Ejemplo: RNA no registra acuerdos de asambleas ejidales opuestas a megaproyectos.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, tanto las descoordinaciones como la instrumentalización contribuyen a explicar las disonancias dentro del propio plano jurídico, así como entre lo que señalan las normas y los resultados de su implementación en la práctica. Dentro del aparato jurídico, la descoordinación se da principalmente en la superposición de funciones previstas por el diseño de las leyes para las diferentes agencias previstas. Esto se da, por ejemplo, entre las funciones previstas por la LGEEPA y aquellas designadas por las

leyes derivadas de la Reforma Energética. Esto se observa con claridad en el caso de las competencias previstas para la SEMARNAT y para la ASEA, lo que ha llevado, según nuestros entrevistados, a que la segunda (la ASEA) no recupere siquiera el aprendizaje histórico que la primera podría ofrecer en lo que se refiere a evaluaciones de impacto ambiental.

En cuanto al plano de la relación entre los fines de las normas y su implementación, hemos observado a lo largo del artículo que también la ausencia de coordinación entre diferentes agencias gubernamentales genera que las demandas y acuerdos establecidos durante la implementación de IP terminen quedando en «letra muerta». Esto impide tanto que la construcción de experiencias participativas logre el compromiso conjunto de las diversas agencias implicadas, como la articulación de acciones futuras para el seguimiento de procesos.

Por otra parte, la disonancia dentro del plano jurídico generada a partir de procesos de instrumentalización se refleja en la contraposición entre diferentes niveles jurídicos, como entre marcos pertenecientes a los diversos centros de gravedad delineados en este artículo. Siguiendo la clásica perspectiva de jerarquías jurídicas podría argumentarse que los niveles constitucionales no se contradicen con otros, dado que es posible apelar al nivel superior para impugnar lo previsto jurídicamente en niveles jurídicos inferiores. Sin embargo, si consideramos los marcos jurídicos como sistemas de sanciones e incentivos, podemos concluir que existe una ingeniería de detalles legales de segundo orden que contribuyen a aumentar fuertemente los costos para que la ciudadanía apele a las IP. Esto es especialmente cierto para el caso de los MDD que no cuentan adicionalmente con la existencia de una Ley de Participación Nacional que contribuya a generar un puente jurídico entre los niveles superiores e inferiores.

En cuanto al plano de la distancia entre normas e implementación, la instrumentalización se produce a partir de la posición de desinterés, apresuramiento y falta de neutralidad por parte del gobierno (en sus diferentes niveles), que se traduce en un manejo operativo deficiente de las IP. Asimismo, las tensiones entre el *desiderátum* normativo y las condiciones fenomenológicas e históricas existentes en los territorios habitados por las comunidades que participan en las IP contribuyen a explicar el desencuentro en los fines de las normas y sus resultados en la práctica estatal cotidiana.

Vale la pena destacar que las disonancias analizadas responden al hecho de que los diseños legislativos son en alguna medida producto de cálculos político-estratégicos (por ejemplo, «quitar la bandera de lo social a la izquierda», opuesta a la reforma energética). De igual forma, las prácticas de implementación son moldeadas por patrones históricos que se oponen al espíritu de las normas, en tanto impiden una participación ciudadana significativa (por ejemplo, las prácticas históricas de cooptación de liderazgos en el campo mexicano).

Finalmente, resulta relevante señalar algunas implicaciones de las hipótesis exploradas en el presente artículo. De acuerdo con lo analizado, parece probable que la descoordinación e instrumentalización de IP, en todos los casos, incremente el riesgo de violencia. Es curioso que las agencias financiadoras internacionales parezcan advertir más este riesgo que el propio Estado mexicano, aunque ello obedezca, por supuesto, a un interés centrado en evitar los riesgos que el conflicto social puede implicar para las

inversiones económicas. Por otra parte, desde el sentido común se podría suponer que la descoordinación e instrumentalización parecen ser especialmente costosas para las comunidades locales que buscan detener megaproyectos. Sin embargo, si bien esto es evidente en dichos casos, no es menos cierto que hay comunidades que buscan negociar beneficios y no lo logran de manera efectiva por el tipo de implementación instrumental y por las descoordinaciones aquí presentadas. Futuras investigaciones deberán analizar otras variables intervinientes (cohesión comunitaria, redes de apoyo por parte de organizaciones de sociedad civil, presencia de economías alternas, patrones históricos de lucha, etcétera) en las relaciones esbozadas entre IP y objetivos/resultados perseguidos por las comunidades. En tanto, el análisis aquí realizado muestra que la apuesta, sea consciente o inercial, por el desorden y la simulación, es riesgosa. Trasladar los costos de imposición de megaproyectos a las comunidades potencialmente afectadas no parece una estrategia sostenible en el largo plazo.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALVA, Amelia. *El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas en el Derecho Internacional*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2014.
- ARCE, Moisés. *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2014.
- ARELLANO-YANGUAS, Javier. *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP, 2011.
- CÁRDENAS, Jaime. Variables Jurídico Constitucionales de la Reforma Energética. En CARBONELL, Miguel H.; FIX FIERRO, H. y VALADÉS, D. (eds.). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Estado constitucional, tomo IV, vol. 1. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2015: 357-396.
- CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA. *Mapa de aprendizajes, preocupaciones y retos para la implementación de consultas indígenas*. Resumen ejecutivo. México: Documento de trabajo, 2016.
- CENTRO PRODH. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS AGUSTÍN PRO JUAREZ A.C. *Manual de Derecho Agrario*. Área de Educación. Ciudad de México: Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez A. C., 2015.
- CNDH. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos y el papel de las empresas*. Ciudad de México: CNDH, 2016.
- DUSSAUGE, Mauricio. ¿De las «E's» a las «C's»? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después. En PARDO, M. C. (coord.). *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2015: 413-452.
- GONZÁLEZ ARMIGO, Mariana y DEL POZO MARTÍNEZ, Edmundo. *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*. México: CNDH, 2016.
- GURZA LAVALLE, Adrián e ISUNZA VERA, Ernesto. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y Nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS/Universidad Veracruzana, 2010.
- HEVIA, Felipe. ¿Cuánto y por qué funcionan los consejos consultivos? Patrones asociativos, voluntad política y diseño institucional en órganos colegiados de participación en el poder

- ejecutivo federal mexicano. En ZAREMBERG, Gisela (ed.). *Redes y jerarquías. Representación, participación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO, 2012.
- HINCAPIE, Sandra. Entre el extractivismo y la defensa de la democracia. Mecanismos de democracia directa en conflictos socioambientales de América Latina. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, 2017, vol. 21: 37-61.
- ISUNZA VERA, Ernesto. *Mapeo de mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal de México*. Working paper from the project: Hacia la construcción de los lineamientos para el impulso, la confirmación, la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de la Administración Pública Federal de México. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2015.
- KOOP, Christel y LODGE, Martin. Exploring the co-ordination of economic regulation. *Journal of European Public Policy*, 2014, vol. 21 (9): 1311-1329.
- OIT. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014: 130.
- PROCESO. Consulta previa a pueblos indígenas, una deuda histórica de gobiernos y sociedad. *Proceso*, 27 de marzo de 2017, en línea: <https://www.proceso.com.mx/479603/consulta-previa-a-pueblos-indigenas-una-deuda-historica-gobiernos-sociedad>. Fecha de consulta: 2 de agosto de 2018.
- REDACCIÓN. Con votación histórica a nivel mundial Cananea decidió qué obras quiere con el Impuesto Minero. *Soy Cobre*, 21 de octubre de 2017, en línea: <http://www.soycobre.com/2017/10/con-votacion-historica-a-nivel-mundial-cananea-decidio-que-obras-quiere-con-el-impuesto-minero/>. Fecha de consulta: 9 de abril de 2018.
- REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En REPETTO, Fabián (ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala, 2005.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César; MORRIS, Meghan; SALINAS ORDUZ, Natalia y BURITICA, Paula. *La consulta previa a pueblos indígenas. Los estándares del derecho internacional*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2010.
- ROSENEAU, James. Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, 1995, vol 1. (1): 13-43.
- TORRES-WONG, Marcela. *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America: Exploring the Boundaries of State Corporate Crime in Bolivia, Peru and Mexico*. United Kingdom: Routledge, 2018.
- ZAREMBERG, Gisela. *Redes y jerarquías: participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO, 2012.

V. ANEXO METODOLÓGICO (LEYES, DECRETOS Y NORMATIVIDAD CONSULTADOS)

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 15 de septiembre de 2017.
LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LEEGPA). Publicada en *Diario Oficial de la Federación*, 4 de junio de 2012.
LEY DE HIDROCARBUROS. Publicada en *Diario Oficial de la Federación*, 15 de noviembre de 2016.
LEY MINERA. Publicada en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA (Nueva Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014).
LEY AGRARIA. Publicada en *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.

VI. ENTREVISTAS REALIZADAS⁹

- | | |
|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 001 OSC local, 2 de abril de 2017. | 023 Académico, 26 de octubre de 2017. |
| 002 Dirigiente local, 6 de abril de 2017. | 024 FP. Poder Judicial, 26 de octubre de 2017. |
| 003 Funcionario público (FP) local, 6 de abril de 2017. | 025 Periodista, 27 de octubre de 2017. |
| 004 OSC local, 4 de abril de 2017. | 026 Académico, 28 de octubre de 2017. |
| 005 Académico local, 4 de abril de 2017. | 035 Cooperación Internacional, 3 de julio de 2017 . |
| 006 Comunero, 7 de abril de 2017. | 036 OSC nacional, 30 de junio de 2017. |
| 007 OSC local, 7 de abril de 2017. | 037 Activista local, 22 de junio de 2017. |
| 008 Académico local, 30 de marzo de 2017. | 038 OSC internacional, 4 de julio de 2017. |
| 009 Académico local, 8 de julio de 2017. | 039 OSC nacional, 21 de junio de 2017. |
| 010 FP. Poder Judicial, 8 de julio de 2017. | 040 OSC nacional, 19 de junio de 2017. |
| 011 Miembro Cooperación internacional, 7 de julio de 2017. | 041 OSC local , 23 de junio de 2017. |
| 012 OSC nacional, 19 de julio de 2017. | 042 Activista y académico. |
| 013 Agente Municipal, 19 de julio de 2017. | 043 Abogado empresarial. |
| 014 OSC nacional, 21 de julio de 2017 (partes 1, 2 y 3). | 044 FP. Federal. |
| 015 Consultor, 25 de julio de 2017. | 045 FP. Federal. |
| 016 FP. Federal, 24 de julio de 2017. | 046 FP, 1 de septiembre de 2017. |
| 017 FP. Estatal, 25 de julio de 2017. | 047 Consultores, 11 de septiembre de 2017. |
| 018 Consultor, 28 de julio de 2017. | 048 FP. Federal, 9 de octubre de 2017. |
| 019 Académico, 22 de junio de 2017. | Observación 01: en reunión organizada por OSC para discutir sobre consulta previa, 27 de julio 2017. |
| 020 OSC nacional, 11 de octubre de 2017. | Observación 02: en Seminario con estudiantes, funcionarios y OSCS, FLACSO, 21 de julio de 2017. |
| 021 Académico, 24 de octubre de 2017. | |
| 022 Académico y consultor, 25 de octubre de 2017. | |

9 Se mantiene el anonimato de las personas entrevistadas siguiendo el código de ética suscripto en el proyecto de investigación que da origen a este artículo.