**RESPUESTA DE MÉXICO AL CUESTIONARIO ELABORADO POR EL *RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN PACÍFICAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS*, SOBRE EL EJERCICIO DE ESTOS DERECHOS EN EL CONTEXTO DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES.**

**Contexto General (Introducción)**

APor lo que hace a las preguntas 1, 2 y 3, vale la pena tener en cuenta, que el marco legal agrario, reformado en 1992 (artículo 27 y Ley Agraria respectiva) reconoce tres formas de propiedad de tierras y aguas: pública, privada y social; ésta última corresponde a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades agrarias). La Ley Agraria contempla como autoridad suprema del núcleo agrario a la asamblea, en la que participan todos los ejidatarios o comuneros.

La explotación colectiva de los recursos naturales en las tierras ejidales, puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deben establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.

La asamblea debe reunirse por lo menos una vez cada seis meses. Son de su competencia exclusiva, entre otros, los siguientes asuntos: La aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común; La distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido; La delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación; y la instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.

La Ley Agraria prevé reglas de convocatoria, el lugar (ejido) para la celebración de sus sesiones, la forma de adoptar resoluciones, etc. Por su parte, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, reconoce que la propiedad colectiva de los recursos forestales corresponde no solo a los ejidos y a las comunidades, sino también a los pueblos y comunidades indígenas.

La misma ley prevé que las autorizaciones en materia forestal sobre terrenos propiedad de un ejido, comunidad o comunidad indígena sea presentada por un tercero, éste debe acreditar el consentimiento del núcleo agrario mediante el acuerdo de asamblea que lo autorice, de conformidad con la referida Ley Agraria.

Tratándose de solicitudes para obtener la autorización de aprovechamiento de recursos forestales maderable en ejidos y comunidades, se debe acompañar el acta de asamblea de conformidad con la Ley Agraria, en la que se contenga el acuerdo para llevar a cabo el aprovechamiento, así como copia certificada del Reglamento interno en el cual se definan las obligaciones y formas de participación en las labores de cultivo, protección y fomento de sus recursos.

Para salvaguardar las tierras, territorios y recursos naturales de los Pueblos Indígenas, la misma ley dispone que cuando una autorización pueda afectar el hábitat de alguna comunidad indígena la autoridad deberá recabar el parecer de los representantes de dicha comunidad.

Lo anterior constituye una muestra de cómo el marco jurídico nacional reconoce los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, respecto de la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos.

Los dueños de los recursos naturales, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, las organizaciones de productores y demás personas interesadas, inciden en el diseño, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental. Para tal efecto existe una multiplicidad de Consejos Nacionales, además de Regionales y Estatales, como órganos de carácter consultivo, asesoramiento y concertación.

**1. ¿Cuáles son los desafíos particulares en su país para respetar los derechos de las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación en el contexto de la explotación de los recursos naturales, y a la vez también atraer la inversión y responsablemente maximizar la habilidad del Estado para beneficiarse de estos recursos? Por ejemplo, ¿son todos los interesados afectados por los proyectos consultados, son sus derechos y preocupaciones considerados? ¿Se facilitan las reuniones pacíficas? ¿Las empresas cooperan y entienden la necesidad de proteger los derechos de reunión pacífica y de asociación de los individuos?**

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre sus funciones, de conformidad al artículo 2° fracción X de su Ley de Creación, está la de asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales que lo soliciten. De esta manera, la CDI actúa como Órgano Técnico Asesor en las consultas indígenas que operan las instituciones responsables de los proyectos.

La principal actividad de la CDI, en su calidad de Órgano Técnico Asesor, es la de brindar asistencia técnica y metodológica para la implementación de la consulta.

Para tal tarea, la CDI elaboró un documento titulado “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” (Protocolo de Consulta), el cual fue aprobado en 2013 por la Asamblea del Consejo Consultivo de la CDI.[[1]](#footnote-1)

El Protocolo de Consulta desarrolla principios y procedimientos, con base en los más altos estándares internacionales en la materia, que deberán de llevarse a cabo, previamente a la implementación de un proyecto de desarrollo, que sea susceptible de impactar de manera directa a los derechos e intereses de la población indígena, procurando en todo momento el respeto a su derecho constitucional de autonomía y libre determinación.

De manera particular, se destacan a continuación las condiciones básicas que establece el Protocolo de Consulta para concretar ese derecho:

* Que la consulta se lleve a cabo previamente al inicio de las medidas, autorizaciones, concesiones, permisos o las acciones que se pretenden impulsar.
* **Que sea libre, es decir sin coerción, intimidación, en condiciones de libre participación y seguridad.**
* Que la consulta se dirija a las personas impactadas (de manera directa e indirecta, positiva o negativamente), o a sus representantes legítimos (respetando sus procedimientos de elección de representantes, sus formas y procedimientos en la toma de decisiones y garantizando la inclusión de las mujeres y la niñez).
* **Que se realice de buena fe, lo cual implica la obligación del Estado de realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta y llegar a los acuerdos necesarios con los pueblos indígenas, sin que se les pretenda engañar o brindar información sesgada o parcial.**
* Que se realice a través de los procedimientos adecuados, con metodologías culturalmente pertinentes. El protocolo prevé una etapa de acuerdos previos orientados a consensar, con la población consultada, la metodología de la consulta, con el objeto de que ésta sea culturalmente pertinente.
* Que se provea de toda la información necesaria para tomar decisiones con pleno conocimiento de causa, en particular mediante la existencia de estudios imparciales y profesionales de impacto social, cultural, ambiental y de género; así como la participación de los beneficios.
* Que se busque el acuerdo y, en los casos que así lo requieran, el consentimiento libre, previo e informado, de las comunidades.

El texto completo del Protocolo de Consulta está disponible en el siguiente link: <http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85&Itemid=200019>.

**2. ¿Podría identificar los desafíos que enfrentan los Estados de donde provienen las empresas que operan en su país?**

México tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, lo que se traduce, según el Censo de Población y Vivienda del año 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en una población de 15.7 millones de indígenas en el país, de los cuales 6.6. millones hablan una lengua indígena.[[2]](#footnote-2)

Por lo tanto, resulta necesario que los Estados de donde provienen las empresas que operan en este país, estén sensibilizados respecto a esta diversidad cultural, a fin de que sean respetados los derechos e interés de la población indígena.

**3. Para las preguntas 1-3 en qué medida estos desafíos derivan de:**

1. **Lagunas/deficiencias en el marco legal nacional e internacional (por ejemplo, leyes sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, leyes del medio ambiente, leyes laborales, acuerdos comerciales).**
2. **Instituciones gubernamentales (por ejemplo, ineficacia en la implementación, falta de independencia, falta de capacidad, corrupción).**
3. **El ambiente empresarial en general (por ejemplo, falta de directrices adoptadas de manera voluntaria o estándares industriales, las presiones de la competencia).**
4. **Las mismas empresas individuales (por ejemplo, se centran en las ganancias por sobre los derechos, demuestran poco interés en consultar a las comunidades locales, buscan aprovecharse de la corrupción del gobierno).**
5. **Otros factores.**

Respecto al inciso a), se puede decir que **existen deficiencias en el marco legal nacional en materia de consulta indígena**, con relación al marco jurídico internacional.

**4. ¿Qué medidas está adoptando su Gobierno para mitigar estos problemas?**

La CDI llevó a cabo entre 2009 y 2010, la “Consulta sobre el Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas”, de la que se tienen propuestas de los 71 foros realizados en el país.

Su sistematización se hizo con base en seis preguntas generadoras, tomando como referente para su desarrollo los temas contemplados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y, principalmente, las propuestas de los participantes en los foros consultivos.

Las seis preguntas generadoras fueron las siguientes:

|  |  |
| --- | --- |
| Bloque | Tema |
| 1 | ¿Qué es el derecho a la consulta? |
| 2 | ¿A quiénes se debe consultar? |
| 3 | ¿Quién consulta? |
| 4 | ¿Que se consulta? |
| 5 | ¿Qué condiciones debe haber para que se lleve a cabo la consulta? |
| 6 | ¿Qué otras disposiciones deben de incluirse en el anteproyecto? |

El informe final de esta Consulta se encuentra disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=85&Itemid=200019&limitstart=5>

**5. Sírvase presentar estudios de casos concretos que ilustren los proyectos de explotación de recursos naturales que el Gobierno considera tienen un efecto positivo o negativo en los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación, por ejemplo: (1) supresión o facilitación de protestas pacíficas en relación a algún proyecto; (2) hostigamiento o facilitación a la sociedad civil o grupos de base involucrados en un proyecto; (3) resultados obtenidos a raíz de consultas realizadas -o no realizadas- con las comunidades afectadas; (4) participación de empresas privadas de seguridad. Se valorarán especialmente los ejemplos que muestren cómo la acción gubernamental ha ayudado o perjudicado la protección y promoción de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.**

A partir de la aprobación del citado Protocolo de Consulta, la CDI ha asesorado a diversas instituciones gubernamentales responsables de implementar o autorizar proyectos en materia de su competencia como son: Secretaría de Energía; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Instituto Nacional para la Evaluación Educativa; Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Comisión Nacional Forestal; Petróleos Mexicanos; Comisión Federal de Electricidad[[3]](#footnote-3); y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados[[4]](#footnote-4).

A la fecha, se brinda asesoría técnica y metodológica bajo la figura de órgano técnico en 28 procesos de consultas.

Asimismo, se realizaron procesos de capacitación a comunidades indígenas en materia del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, a través de 11 talleres en los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena (CCDI’s), dirigidos a autoridades comunitarias y 52 talleres comunitarios dirigidos a la población indígena en general, de los estados de Baja California, Veracruz y Quintana Roo.

1. El Consejo Consultivo de la CDI es un órgano colegiado y plural, a través del cual esta Comisión busca entablar un diálogo constructivo e incluyente con los pueblos indígenas y la sociedad. Por mandato de Ley, el Consejo Consultivo está integrado mayoritariamente por indígenas. [↑](#footnote-ref-1)
2. El Instituto Nacional de Lenguas Indígenas reporta 68 agrupaciones lingüísticas que agrupan 364 variantes lingüísticas. [↑](#footnote-ref-2)
3. La CFE aprobó en 2014, cuatro Protocolos de Consulta para proyectos eólicos, hidroeléctricos, termoeléctricos y de líneas de transmisión. [↑](#footnote-ref-3)
4. La CIBIOGEM ya cuenta con un Protocolo Específico de Consulta, aprobado en el mes de mayo de 2014. [↑](#footnote-ref-4)