

H. ciudad de Juchitán 19 de diciembre de 2014

C. Pedro Joaquín Coldwell

Secretaría de Energía

Ó

A CORRESPONDA

PRESIDIUM DE LA

DE LA CONSULTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN

DEL PARQUE EÓLICA DEL SUR.

Observaciones preliminares.

Condiciones y estándares internacionales para la elaboración de Estudios de Impacto¹.

Garantías que los Estados deben cumplir: Estudios de Impacto independientes y previos realizados en cooperación con los pueblos interesados.

Los Estados tienen la obligación de prevenir daños al medio ambiente en territorios indígenas o tribales que puedan afectar el ejercicio de sus derechos humanos. Para efectos de otorgar concesiones extractivas o de realizar planes y proyectos de inversión y desarrollo que afecten los recursos naturales en territorios indígenas o tribales, la Corte Interamericana ha identificado tres condiciones obligatorias que se aplican cuando los Estados contemplan aprobar tales planes o proyectos: *“(a) el cumplimiento del derecho internacional sobre la expropiación, tal y como se refleja en el artículo 21 de la Convención Americana; (b) no aprobación de cualquier proyecto que pueda amenazar la supervivencia física o cultural del grupo; y (c) aprobación sólo después de consultas de buena fe –y, cuando sea aplicable, del consentimiento-, de un estudio previo de impacto ambiental y social realizado con participación indígena, y con participación razonable en los beneficios”.*

Según la Corte, de este último punto, de necesario cumplimiento que garantizan la consistencia entre los planes o proyectos de desarrollo o inversión o las actividades extractivas, por una parte, y los derechos de los indígenas sobre los recursos naturales, hay tres elementos obligatorios, los cuales son requisitos complementarios y concurrentes, orientados a garantizar la supervivencia como pueblos indígenas y tribales: *“de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los [pueblos indígenas o tribales] respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo [indígena o]*

¹ Esta parte fue elaborada en base a los siguientes documentos: 1) Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales Sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2010; 2) Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya sobre “Las industrias extractivas y los pueblos indígenas”. Documento con signatura A/HRC/24/41 del 1 de julio de 2013; y 3) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Documento con signatura A/HRC/12/34 del 15 de julio de 2009.

tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo [correspondiente] de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (...) que se lleve a cabo dentro del territorio [ancestral]. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo [correspondiente] se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, el Estado debe garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio [ancestral] a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo [respectivo] tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal”.

Por otro lado, la Corte Interamericana ha establecido que los Estudios de Impacto Ambiental deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto; respetar las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas; y ser concluidos de manera previa al otorgamiento de la concesión, ya que uno de los objetivos de la exigencia de dichos estudios es garantizar el derecho del pueblo indígena a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio. La Corte dice que son los Estados los que deben garantizar que la sostenibilidad de los planes o proyectos de desarrollo o inversión y de los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales en territorios de los pueblos indígenas y tribales sea **“medida con anterioridad a partir de mecanismos de participación efectiva de las personas y grupos afectados con independencia de que tengan un título de propiedad reconocido por el Estado en su favor”**.

Además dice: Un “estudio previo de impacto social y ambiental” [EISA] debe ser llevado a cabo por **“entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado”** en el contexto de los proyectos de desarrollo e inversión y actividades extractivas en territorios indígenas. Los estudios de impacto social y ambiental responden a la finalidad última de **“preservar, proteger y garantizar la relación especial”** de los pueblos indígenas con sus territorios y garantizar su subsistencia como pueblos. Por lo tanto, la obligación del Estado de supervisar los Estudios de Impacto Ambiental coincide con su deber de garantizar la efectiva participación del pueblo indígena en el proceso de otorgamiento de concesiones.

Para la Corte Interamericana, cuando el Estado no lleva a cabo o supervisa estudios ambientales y sociales antes del otorgamiento de las concesiones, se viola el artículo 21 de la Convención Americana, en conjunto con el artículo 1.1.

En relación específica con la obligación de llevar a cabo estudios de impacto ambiental, el artículo 7.3 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo dispone que los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, **en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente**

que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

El Relator de Pueblos Indígenas, James Anaya, planteó que *"es esencial que el Estado haga estudios sobre el impacto ambiental y social a fin de que se puedan conocer todas las consecuencias que cabe prever. Los grupos indígenas interesados deben conocer esos estudios de impacto en las primeras etapas de las consultas, tener tiempo suficiente para entender las conclusiones de los estudios y poder presentar sus observaciones y recibir información acerca de cualquier preocupación que planteen. Además, un proceso de consultas basado en el consenso en contextos de esa naturaleza no debe solamente tratar las medidas para mitigar o compensar los efectos perjudiciales del proyecto sino también explorar y encontrar medios de distribución equitativa de los beneficios en un espíritu de verdadera colaboración"*.

Estudios deben ser de carácter ambiental y social

La Corte Interamericana ha especificado que los estudios de impacto deben ser de carácter **"social y ambiental"**. *"La inclusión de estos dos elementos en su caracterización revela que el tipo de estudios exigidos por la Corte debe ir más allá que los estudios del impacto estrictamente ambiental exigidos normalmente con miras a evaluar y mitigar los posibles impactos negativos sobre el medio ambiente natural, haciendo necesario que se incorpore la identificación de los impactos directos o indirectos sobre las formas de vida de los pueblos indígenas que dependen de dichos territorios y de los recursos existentes en ellos para su subsistencia."*

Continúa: *"En la medida en que la realización de planes de desarrollo o inversión se concibe como una limitación del derecho de propiedad comunal indígena, los estudios de impacto deberían determinar precisamente cuál será la incidencia de dichos planes sobre la capacidad de los pueblos indígenas de usar y gozar sus tierras y recursos naturales, conforme a su propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres. Desde esta perspectiva, por lo tanto, el contenido de los Estudios de Impacto Social y Ambiental debe hacer referencia no sólo al impacto sobre el hábitat natural de los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, sino también al impacto sobre la relación especial que vincula a estos pueblos con sus territorios, incluyendo sus formas propias de subsistencia económica, sus identidades y culturas, y sus formas de espiritualidad"*.

Sobre el contenido de los estudios, la Corte Interamericana afirma, en el marco de los estándares internacionales y buenas prácticas, que uno de los más completos y utilizados son las Directrices Voluntarias Akwé: Kon para la realización de estudios de impacto cultural, ambiental y social en relación con proyectos llevados a cabo en territorios indígenas, incluyendo lugares sagrados, el cual fue adoptado por la Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, en el 2004, y del cual México es parte. Según éstas Directrices, los estudios de impacto ambiental

deben evaluar "los probables impactos en el medio ambiente, y (...) proponer medidas adecuadas de mitigación de un desarrollo propuesto, teniéndose en cuenta los impactos entre sí relacionados, tanto beneficiosos como adversos, de índole socioeconómica, cultural y para la salud humana".

Con relación a la evaluación del **impacto social**, la Corte indica que comprende la valoración de "los probables impactos, tanto beneficiosos como adversos, de un desarrollo propuesto que puedan afectar a los derechos, que tengan una dimensión económica, social, cultural, cívica y política, así como afectar al bienestar, vitalidad y viabilidad de una comunidad afectada - que es la calidad de vida de una comunidad medida en términos de varios indicadores socioeconómicos, tales como distribución de los ingresos, integridad física y social y protección de las personas y comunidades, niveles y oportunidades de empleo, salud y bienestar, educación y disponibilidad y calidad de la vivienda y alojamiento, infraestructura, servicios".

Para la evaluación del **impacto cultural**, debe prestarse atención a "los impactos, tanto beneficiosos como adversos, de un desarrollo propuesto, que pudiera afectar, por ejemplo, a los valores, creencias, leyes consuetudinarias, idiomas, costumbres, economía, relaciones con el entorno local y especies particulares, organización social y tradiciones de la comunidad afectada", así como los impactos sobre el "patrimonio cultural de la comunidad, incluidos los lugares, edificios, y restos de valor o importancia arqueológicos, arquitectónicos, históricos, religiosos, espirituales, culturales, ecológicos o estéticos".

La Corte también recomienda que se debe evaluar, lo que denominan como **el impacto acumulativo de los proyectos existentes**, "uno de los factores que debiera tratar el estudio de impacto social y ambiental es el impacto acumulado que han generado los proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos que hayan sido propuestos. Este análisis permitiría concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras pueden poner en peligro la supervivencia de los pueblos indígenas o tribales".

Todo esto sin perder de vista, como ya se detalló anteriormente, "que la participación de los pueblos indígenas en los procesos de estudios de impacto social y ambiental es una exigencia que deriva de la propia naturaleza y contenido de dichos estudios, para lo cual se requiere necesariamente del conocimiento de los miembros de los pueblos indígenas para identificar dichos impactos, así como para la identificación de posibles alternativas y medidas de mitigación".

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT es su artículo 7.3, establece que: "Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, **a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos**. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas".

De acuerdo al Relator de Pueblos Indígenas, James Anaya, *“la experiencia demuestra que es necesario prestar una atención especial a los **posibles impactos en las condiciones de salud, las actividades de subsistencia y los lugares de importancia cultural o religiosa**. Las disposiciones para la prevención y mitigación de los impactos deben basarse en rigurosos estudios de impacto preparados con la participación de los pueblos indígenas interesados y deben ocuparse específicamente de los impactos identificados en relación con los derechos específicos reconocidos en el derecho nacional o internacional. Además, deben incluir mecanismos de vigilancia participativa durante toda la vida del proyecto, así como prever medidas para abordar su clausura”*.

Otro aspecto necesario a ser aclarado, es el que tiene que ver con lo dispuesto en las nuevas Leyes de la Reforma Energética, específicamente lo que el Artículo 120 de la Ley de la Industria Eléctrica establece respecto los estudios de impacto social: *“Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la **identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades**, así como las medidas de mitigación correspondientes. La Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan, en los términos que señalen los reglamentos de esta Ley”*.

Y lo que la Reglamentación de dicha Ley en su Artículo 86 señala: *“Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica incluidos los relativos a la prestación del Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica deberán presentar a la Secretaría la evaluación de impacto social a que se refiere el artículo 120 de la Ley, **noventa días antes de su intención de iniciar las negociaciones con los propietarios o poseedores de los terrenos donde se pretenda ubicar el proyecto de que se trate. Se otorgarán los permisos para el desarrollo de proyectos de la industria eléctrica una vez que se presente la evaluación de impacto social”***.

La consulta pública de los estudios de impacto ambiental según normativa mexicana no tiene ninguna concordancia con lo establecido en estándares internacionales

El procedimiento de consulta de los estudios de impacto ambiental, es un procedimiento que primeramente pone a disposición del público en el sitio internet oficial, la documentación correspondiente al proyecto. Es importante señalar que la comunidad afectada no es notificada de la publicación en internet de dicha documentación; la única publicidad que se hace del comienzo del proceso de consulta consiste en la publicación de una breve nota en la Gaceta Electrónica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Por tanto, para saber que un proceso de “consulta” específico ha comenzado, es necesario leer las Gacetas Electrónicas diariamente.

Una vez publicada dicha notificación en la Gaceta Electrónica de SEMARNAT, los particulares interesados en una consulta deben enviar una solicitud por escrito dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del proyecto. Posteriormente el promovente tendrá 5 días para publicar un extracto de su proyecto y los interesados tienen 10 días para solicitar se ponga a disposición del público el Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) en la entidad federativa que corresponda. 20 días posteriores a que se puso la MIA a disposición del público se podrá proponer medidas de prevención, mitigación y observaciones por escrito². El ente encargado de emitir la resolución del proyecto, consignará el proceso de consulta pública, los resultados de las observaciones y propuestas formuladas, o como dice la Ley *“agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado”*³.

El hecho de publicar en una página de internet Manifiestos de Impacto Ambiental y recibir observaciones no supone de ninguna manera la realización de un legítimo proceso de información y mucho menos de Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado al cual tienen derecho los pueblos indígenas, acorde a los estándares marcados por los convenios y tratados internacionales de los que México es signatario. El mecanismo de “consulta pública” y “participación social” de actual vigencia, es sumamente limitado ya que solo permiten manifestar observaciones escritas en una oportunidad, en un corto periodo de tiempo, acotándose estrictamente a materia ambiental y sin obligación de atenderlas o resolverlas por el ente encargado.

Para este caso que tratamos, no se garantizó a la comunidad afectada, el derecho de acceso a la información y su derecho a participar en la toma de decisiones respecto de los actos que afecten su modo de vida y supervivencia, para determinar si otorga su consentimiento o no respecto de los mismos, vulnerando con ello otros derechos fundamentales como el derecho al medio ambiente y recursos naturales.

La referida consulta de los estudios de impacto ambiental, no sabemos si consideró que los pueblos indígenas afectados tienen como actividad de subsistencia a la pesca; su lengua materna no es el español sino el zapoteco; no cuentan con elementos necesarios para comentar y evaluar estudios de impacto ambiental que se caracterizan por su tecnicismo y complejidad; y el uso y acceso a internet es limitado o inexistente.

Estos estudios de impacto ambiental son elaborados por consultores muy ajenos a la realidad de la región y aprobados por instituciones gubernamentales cuando las

² Ver SEMARNAT: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/gestion-ambiental/impacto-ambiental-y-tipos/consulta-publica>

³ Artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

comunidades afectadas tenían un total desconocimiento del mismo y es en este contexto que el gobierno mexicano otorga permisos y/o licencias y/o concesiones y/o autorizaciones a la empresa.

En este contexto, la Corte Interamericana recomienda que los pueblos indígenas deben tener pleno acceso a la información reunida en las evaluaciones de impacto realizadas por los órganos del Estado o las empresas extractivas, y deben tener la oportunidad de participar en las evaluaciones de impacto en el curso de las consultas o de otra manera.

Sobre la información confidencial o sujeta a derechos de autor, a las cuales los pueblos afectados no pueden acceder, el Relator de Pueblos Indígenas, James Anaya recomienda: *“Los pueblos indígenas también deben tener pleno acceso a la información sobre la viabilidad técnica y financiera de los proyectos propuestos, y sobre los beneficios financieros potenciales. Entiende que las empresas suelen considerar que una gran parte de esa información está sujeta a derechos de autor y se muestran reticentes a divulgarla. No obstante, **recomienda que la información que, de otro modo, podría considerarse sujeta a derechos de autor sea facilitada a los pueblos indígenas interesados como medida necesaria para mitigar los desequilibrios de poder y fomentar la confianza de los pueblos indígenas en las negociaciones sobre los proyectos, y debido a consideraciones de equidad relacionadas con las desventajas históricas de los pueblos indígenas y sus conexiones con las zonas del proyecto. La información sujeta a derechos de autor podría facilitarse de forma confidencial.**”*

Concordancia Cultural y Social.

Según la Corte Interamericana, el deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. *“En términos generales, “todos los asuntos relacionados al proceso de consulta con el pueblo [correspondiente], así como aquellos relacionados a los beneficiarios de la ‘justa indemnización’ que se debe compartir, deberán ser determinados y resueltos por el pueblo [respectivo] de conformidad con sus costumbres y normas tradicionales”; “al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo [correspondiente] en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones”. Los Estados deben permitir la participación efectiva de los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con sus tradiciones y costumbres, en los procesos de toma de decisiones respecto de las concesiones extractivas o de los planes o proyectos de desarrollo o inversión; se violan los artículos 21 y 1.1 de la Convención Americana al no hacerlo. Según ha explicado la Corte Interamericana, “las consultas deben realizarse (...) a través de procedimientos culturalmente adecuados”, se debe consultar con los pueblos “de conformidad con sus propias tradiciones”, y “la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo [correspondiente] para la toma de decisiones”.*

Por su parte, el Convenio 169, de la OIT en su artículo 6.1, señala “consultar a los pueblos interesados, **mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas**, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. En términos similares, la Declaración de Naciones Unidas, en su artículo 30.2, determina: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados **por conducto de sus propias instituciones representativas** a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo”.

Sin embargo se evidencia que se en este proceso se ha venido imponiendo una dinámica de consulta acelerada que no respeta los derechos de la comunidades afectadas sino que esta en función de la agenda de gobierno y de la empresa que no coincide con los tiempos de los consultados.

Conclusión/Propuesta

Por toda esta serie de inconsistencias me parece que no debería siquiera de hacerse la consulta, pues violentan permanentemente las normas y hasta nuestra inteligencia.

Las datos que se tienen del MIA son, en el mejor de los casos, inconsistentes, sino ridículos.

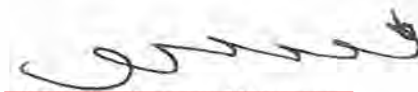
Me parece increíble que los expertos tengan tantas inconsistencias y nosotros tengamos que corregir o hacer las observaciones pertinentes.

Rechazar el estudio de impacto ambiental presentando porque no cumple ninguna de las directrices de los convenios y tratados internacionales detallados en el presente documento.

Sin embargo si la comunidad así lo considera, cuando menos habrá que rehacer el estudio de impacto de acuerdo con los argumentos mencionados arriba.

Participación de la comunidad en la realización y análisis del estudio de impacto.

ATENTAMENTE



Alfredo Saynes Vásquez
pichossaynes@gmail.com

c.c.p. Miguel Angel Osorio Chong, Secretario de Gobernación

c.c.p. Gabino Cué Monteagudo, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca

c.c.p. Corte Interamericana de Derechos Humanos