



Realizar estudios de impacto antes de autorizar megaproyectos: una obligación internacional del Estado Mexicano



Realizar estudios de impacto antes de autorizar megaproyectos: una obligación del Estado Mexicano.

Esta publicación fue sometida a un proceso de lecturas especializadas conforme a los criterios editoriales de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C

Autor

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Itzel Silva Monroy

Cuidado editorial

Claudia García

Proofreading

Claudia de Anda

Claudia García

Diseño editorial

Isabel de Lara Arista

Corrección de estilo

Silvia Peña Alfaro



Centro de Análisis e Investigación



Primera edición: octubre de 2020

Hecho en México

Forma recomendada de citar.

Silva, Itzel. 2020. *Realizar estudios de impacto antes de autorizar megaproyectos: una obligación del Estado Mexicano*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 30 pp. Ciudad de México.

Índice

I Introducción | P.6

II La obligación internacional del Estado Mexicano de realizar estudios previos de impacto social, ambiental y de derechos. | P.8

1. La obligación en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes | P.10
2. Los Estudios previos de Impacto Social y Ambiental (EISAs) en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos | P.11
 - 2.1 Deben ser realizados por el propio Estado o encomendados por él, pero bajo su supervisión.
 - 2.2 Deben ser realizados por entidades técnicamente capacitadas e independientes.
 - 2.3 Deben ser concluidos de manera previa al otorgamiento de las concesiones, permisos, autorizaciones, licencias relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión.
 - 2.4 Deben ser de carácter social y ambiental, así como de derechos.
 - 2.5 Deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto.
 - 2.6 Deben tratar el impacto acumulado de los proyectos.
 - 2.7 Deben ser realizados en colaboración con los pueblos interesados, y sus resultados compartidos y consultados con ellos.
 - 2.8 Deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo indígena de que se trate.
 - 2.9 Deben garantizar el derecho del pueblo originario a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio.
 - 2.10 Deben identificar posibles alternativas, o medidas de mitigación de los impactos negativos.

III Conclusiones | P.25

IV Bibliografía | P.27

**REALIZAR ESTUDIOS DE IMPACTO
ANTES DE AUTORIZAR MEGAPROYECTOS:
UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL
DEL ESTADO MEXICANO**

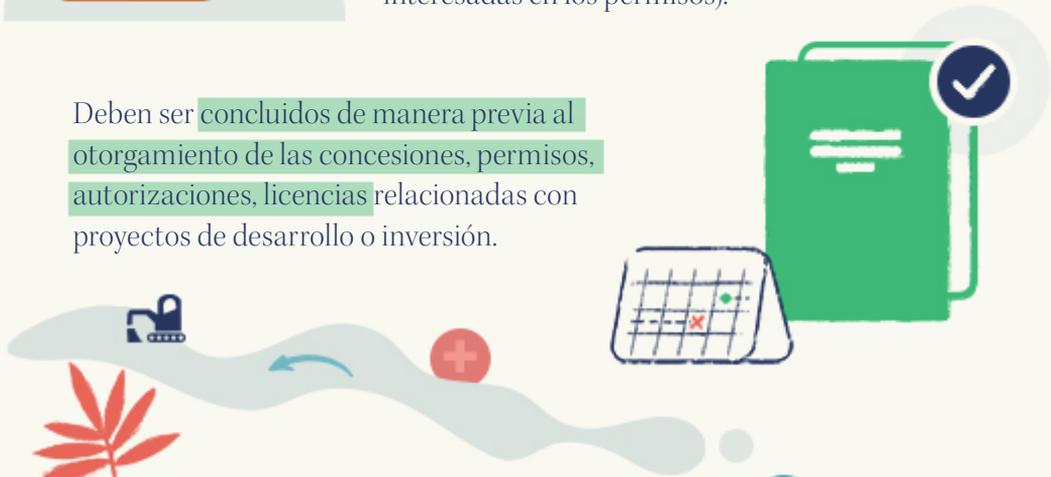
Antes de autorizar un proyecto de inversión o desarrollo sobre territorio de pueblos indígenas, el Estado Mexicano tiene la obligación de hacer estudios (también llamados evaluaciones) de los impactos que dicho proyecto pudiera ocasionar en los diferentes ámbitos de vida de dichos pueblos: social, espiritual, cultural, ambiental y de derechos. Sin el estudio o evaluación previa no puede otorgarse ningún permiso.

**ESTÁNDARES MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIR
LOS ESTUDIOS O EVALUACIONES DE IMPACTO**

Deben ser realizados por el propio Estado o encomendados por él, pero bajo su supervisión.



Deben ser realizados por entidades técnicamente capacitadas e independientes (no pueden ser efectuados, pagados o contratados por las empresas interesadas en los permisos).



Deben ser concluidos de manera previa al otorgamiento de las concesiones, permisos, autorizaciones, licencias relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión.

Deben ser de carácter social y ambiental, así como de derechos.



Deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto.



Deben tratar el impacto acumulado de los proyectos.



Deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo indígena de que se trate.

Deben ser realizados en colaboración con los pueblos interesados, y sus resultados compartidos y consultados con ellos.



Deben garantizar el derecho del pueblo originario a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio.



Deben identificar posibles alternativas, o medidas de mitigación de los impactos negativos (incluyendo el no seguir adelante con el proyecto).



El Estado Mexicano tiene el deber de adecuar la legislación interna conforme a ellos. Además, con base en el principio de progresividad de los derechos humanos, así como el principio pro persona, debe aplicar estos estándares también para proyectos que pretendan autorizarse sobre territorio no indígena.

I Introducción

En la última década ha proliferado la implementación de proyectos de inversión o desarrollo sobre el territorio nacional como resultado de los miles de permisos que el Estado Mexicano ha otorgado en diversos sectores, como el minero o el energético. Para marzo de 2019, por ejemplo, se habían entregado 25,607 concesiones mineras en el país,¹ y hasta 2012 se reportaba que el número de proyectos de construcción de presas ascendían a 4 mil 200.² En julio de 2019, el entonces secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, doctor Víctor Manuel Toledo Manzur, señalaba la existencia de más de 500 conflictos socioambientales en México,³ encabezados por la industria minera, seguidos del sector hídrico y de la extracción de energéticos.

Muchos de estos permisos han sido entregados sobre los territorios de comunidades indígenas, las cuales —junto con comunidades campesinas— se han convertido en los principales actores de resistencia contra los llamados megaproyectos. Los conflictos existentes y los juicios que las comunidades han interpuesto para la defensa de su territorio revelan que dichos megaproyectos han sido autorizados en violación a una serie de derechos que les son reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y en la Constitución Mexicana.

Tratándose de pueblos indígenas, la vulneración más conocida ha sido al derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado, ya sea porque dicho proceso fue omitido, o porque fue violatorio de los estándares internacionales en la materia.⁴ Pero, tratándose de autorizaciones de megaproyectos en pueblos indígenas, la consulta y el consentimiento no han sido las únicas obligaciones incumplidas por el Estado mexicano.

Desde 1991, año en que entró en vigor el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado Mexicano tiene la obligación de estudiar los impactos negativos que los proyectos de desarrollo o inversión pueden ocasionar a los pueblos indígenas, como un requisito para decidir su realización. Esta obligación se encuentra reforzada, y su contenido profundizado, con las sentencias emitidas en 2007 y 2008 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, de las que se derivan los estándares mínimos que los estudios de impacto deben satisfacer.

Así, aunque en México comenzó a hablarse de Evaluaciones de Impacto Social (Evis) y de Estudios de Impacto Social (Eis) a partir de la reforma constitucional en materia energética del 2013 (al establecer estas figuras dentro de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley de la Industria Eléctrica), desde hace 29 años el Estado Mexicano tiene la obligación de realizar estudios previos de impacto tratándose de proyectos de desarrollo o inversión que puedan afectar de manera directa o indirecta la capacidad de los pue-

¹ Fundar Centro de Análisis e Investigación (2019). *Anuario 2018. Las actividades extractivas en México. Desafíos para la 4 T.* México, p. 154.

² Tribunal Permanente de los Pueblos (2012). *Dictamen Final. Pre-audiencia sobre 'Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad'*, p. 5. Disponible en <http://www.mapder.lunaseta.org/dictamenfinal.pdf>

³ Semarnat tiene registrados más de 560 conflictos socioambientales. (4 de septiembre de 2019). *Proceso*. Consultado en julio de 2020 <https://www.proceso.com.mx/598465/semarnat-tiene-registrados-560-conflictos-socioambientales>

⁴ Véase Gutiérrez y Del Pozo (2019). *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México.* México.



blos indígenas para usar y gozar efectivamente de sus tierras, territorios y recursos naturales. De esta manera, cualquier proyecto (sin importar el sector) que haya sido autorizado desde entonces y que involucre a pueblos originarios debe contar con un análisis de los impactos negativos bajo los criterios existentes. Haber otorgado permisos —y seguir haciéndolo hoy— sin contar con dichos estudios constituye una violación del Estado Mexicano a una obligación de fuente internacional que puede ser reclamada por la vía judicial.

En el contexto actual, en el que la implementación de megaproyectos continúa, es fundamental tener presentes los estándares establecidos pues permiten identificar las violaciones que se siguen cometiendo. Por ejemplo, uno de los criterios indica que los estudios deben ser efectuados por el propio Estado o encomendados por él a entidades independientes; es decir que bajo ninguna circunstancia deben ser elaborados, encargados o pagados por las empresas interesadas en la obtención de permisos, ya que ello compromete su objetividad por tratarse de un franco conflicto de interés. Sin embargo, en México existe una incompatibilidad de la legislación secundaria⁵ con este marco internacio-

nal, por lo que son las mismas empresas quienes han venido realizando, encargando y pagando las manifestaciones de impacto ambiental o las evaluaciones de impacto social, en total contravención con el criterio internacional.

El presente documento versa sobre esta obligación del Estado y los estándares mínimos que debe observar para su cumplimiento. Con esto pretendemos, por un lado, recordar al Estado Mexicano su deber de cumplir con ella y de garantizar que la legislación nacional se encuentre armonizada de conformidad con dichos estándares y, por el otro, dotar a las comunidades indígenas (y no indígenas también) y a las organizaciones que las acompañan de mayores argumentos legales que les permitan defender sus derechos y sus territorios de la imposición de los megaproyectos que aún persiste.

Esperamos que este material sea útil y de consulta frecuente con el fin de contribuir al respeto, protección y garantía de los derechos de las personas que integran las comunidades y que están viendo sus vidas afectadas por los llamados proyectos de desarrollo.

⁵ Como por ejemplo la Ley de Hidrocarburos, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

II
La obligación internacional
del Estado Mexicano de
realizar estudios previos de
impacto social, ambiental y
de derechos.



1.

La obligación en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El Convenio 169 fue adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 27 de junio de 1989 en Ginebra, Suiza. México lo ratificó⁶ el 5 de septiembre de 1990 y empezó a tener vigencia para nuestro país un año después.⁷ A partir de entonces el Estado Mexicano tiene la obligación de cumplir con los derechos reconocidos en el tratado, además de armonizar su legislación nacional conforme al contenido de sus disposiciones.

Desde su entrada en vigor, el Convenio 169 ha sido el principal tratado internacional⁸ sobre derechos de los pueblos indígenas y ha sido abrazado por dichos pueblos como herramienta fundamental para su defensa frente a los abusos de los Estados. Entre sus disposiciones destaca, además de los derechos fundamentales de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan,⁹ el derecho a decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe a su desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.¹⁰

Es en el marco de este último derecho que el Convenio 169 establece la obligación de los Estados Parte¹¹ de efectuar estudios sobre las implicaciones que los proyectos de desarrollo

⁶ La ratificación de un tratado internacional es el acto mediante el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por el tratado.

⁷ El 5 de septiembre de 1990 México hizo el depósito del instrumento correspondiente ante el director general de la OIT. De acuerdo con el artículo 38.2 del propio Convenio, este entraría en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Estados miembros hubieran sido registradas por el director general. Dado que México fue el segundo país en ratificarlo, su entrada en vigor tanto en lo general como para México fue el 5 de septiembre de 1991.

⁸ Los tratados internacionales son normas de carácter obligatorio o vinculante para los Estados que los ratifican. Las obligaciones establecidas en los tratados de derechos humanos son asumidas por los Estados frente a los demás Estados Parte del tratado, pero no en beneficio propio, sino en favor de las personas que se encuentran en su territorio.

⁹ OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, (1991 entrada en vigor), Artículo 14.

¹⁰ OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, (1991 entrada en vigor), Artículo 7.1.

¹¹ Un *Estado Parte* es aquel que ha ratificado el tratado internacional de que se trate.

o inversión¹² que pretendan realizarse puedan tener en los ámbitos social, espiritual, cultural y de medio ambiente de los pueblos originarios:

Artículo 7.3. 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” [énfasis añadido].¹³

Es decir, tratándose de planes y proyectos de desarrollo, y a fin de que se garanticen y protejan la vida, integridad, la cultura, la cosmovisión, la propiedad, posesión y uso de las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos originarios, así como otros derechos, los Estados deben estudiar cuáles son los impactos y consecuencias que dichos proyectos pueden tener sobre las poblaciones. Esto se debe a que los pueblos y comunidades indígenas pueden resultar gravemente afectados. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

[...] se ha demostrado que los planes y proyectos de desarrollo e inversión en territorios indígenas o tribales, y las concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales, desembocan en violaciones múltiples de derechos humanos individuales y colectivos, incluyendo el derecho a una vida en condiciones dignas (vulnerado cuandoquiera que los proyectos de desarrollo causan contaminación ambiental, generan efectos nocivos sobre las actividades básicas de subsistencia y afectan la salud de los pueblos indígenas y tribales que viven en los territorios donde se implementan).¹⁴

Es, por tanto, con base en el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT, que surge para el Estado Mexicano la obligación convencional, es decir, que deriva de un tratado internacional de efectuar este tipo de estudios.

¹² Para la Corte IDH un *proyecto o plan de desarrollo o inversión* supone cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio de los pueblos indígenas. (Corte IDH, *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129, pie de página). En el mismo sentido, la CIDH emplea estos términos para referirse a cualquier actividad que pueda afectar las tierras, territorio y recursos naturales de un pueblo indígena, en especial cualquier propuesta relacionada con la exploración o extracción de recursos naturales (CIDH, 2015, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 12). Por su parte, el ex Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, señaló que por *gran proyecto de desarrollo* se entiende un proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad de la misma, la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo, y la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares. (Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 2003, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65º de la Comisión*, E/CN.4/2003/90, párr. 6.)

¹³ OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, (1991 entrada en vigor), Artículo 7.3.

¹⁴ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 209.

Pero este deber encuentra su fuente no solo en el Convenio sino también en la jurisprudencia¹⁵ del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos al que pertenece México¹⁶ (Sistema Interamericano). La obligación de realizar estudios previos de impacto se vio reforzada y profundizada en 2007 y 2008 con las sentencias que la Corte IDH dictó en el *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*,¹⁷ al establecer que:

[...] el Estado debe garantizar que **no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio Saramaka 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 Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal [énfasis añadido].¹⁸

Hay que recordar que la Corte IDH es un órgano judicial y autónomo del Sistema Interamericano que aplica e interpreta los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana). Una de sus funciones es resolver casos por violaciones a derechos cometidas por los Estados, para lo cual dicta sentencias en las que interpreta el alcance y contenido de los derechos. Cuando un Estado es parte de un tratado internacional, todas sus instituciones están sujetas al tratado; en ese cumplimiento deben aplicar las interpretaciones de la Corte (Jurisprudencia).

México ratificó la Convención Americana en marzo de 1981 por lo que debe cumplir no solo con los derechos en ella reconocidos, sino también con lo establecido en los criterios de la Corte IDH, incluyendo las sentencias del *Caso Saramaka vs. Surinam* a que nos hemos referido y los estándares sobre Estudios de Impacto contenidos en ellas.

¹⁵ Existen tribunales internacionales facultados para resolver controversias derivadas del incumplimiento de los Estados a las normas internacionales de derechos humanos. Para ello emiten sentencias en las que aplican e interpretan las normas; estas interpretaciones conforman la jurisprudencia. La jurisprudencia es una fuente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y es obligatoria para los Estados Parte del tratado en cuestión.

¹⁶ El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos es el sistema conformado por una serie de instrumentos o normas internacionales que los Estados del Continente Americano han adoptado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA). Dichos instrumentos reconocen derechos humanos y establecen obligaciones para su protección, pero también han creado dos órganos encargados de la protección de dichos derechos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Estos órganos son parte del Sistema. México firmó y ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados del Sistema, y también aceptó en su momento la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; por tanto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos pueden conocer de casos en contra del Estado Mexicano.

¹⁷ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 y Corte IDH, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008.

¹⁸ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129.





Es fundamental tener presente que la realización de los estudios de impacto es una obligación del Estado y no de otros actores; sea que los lleve a cabo por sí mismo, o que los encomiende a entidades independientes y técnicamente capacitadas, pero bajo su supervisión.

2.

Los Estudios previos de Impacto Social y Ambiental (EISAs) en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

De acuerdo con la Corte IDH, los Estudios de Impacto Social y Ambiental:

[...] sirven para evaluar el posible daño o impacto que un proyecto de desarrollo o inversión puede tener sobre la propiedad y comunidad en cuestión. El objetivo de los EISAs no es sólo tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también, (...) asegura[r] que los miembros del pueblo (...) tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad (...).¹⁹

Es mediante estos estudios que se busca “preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo (...) tienen con su territorio, la cual a su vez garantiza su subsistencia (...).”²⁰ En este sentido, la CIDH ha señalado que:

[...] el contenido de los EISA debe hacer referencia no solo 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.²¹

Para la CIDH, los Estudios de Impacto Social y Ambiental no son solo instrumentos de planificación de los proyectos de desarrollo o inversión, sino también de identificación de los derechos que corresponden o puedan corresponder a los pueblos indígenas sobre las tierras y recursos naturales que se verán afectados de manera directa o indirecta por los proyectos:

¹⁹ Corte IDH, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 40.

²⁰ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129.

²¹ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 255.



En efecto, el objetivo último del proceso de estudio de impacto no es otro que el de identificar cuáles son los potenciales impactos negativos del plan o proyecto en cuestión sobre la capacidad de los pueblos indígenas de usar y gozar de las tierras y otros recursos existentes en sus territorios que tradicionalmente han usado con fines económicos, sociales, culturales o espirituales; en otros términos: el posible impacto sobre su derecho de propiedad comunal.²²

Es fundamental añadir que la Corte IDH ha señalado que la obligación de llevar a cabo un estudio de impacto en materia ambiental no solo existe tratándose de proyectos sobre territorios de pueblos indígenas, sino también en relación con cualquier actividad que pueda causar un daño ambiental significativo.²³

En este sentido, la Corte coloca dicho deber como una medida de los Estados para cumplir con su obligación de prevención en materia ambiental;²⁴ es decir, los Estados tienen la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños significativos al medio ambiente dentro o fuera del territorio del Estado.²⁵ Además, la Corte IDH ha señalado que la obligación de realizar un estudio de impacto ambiental es una de las obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar conforme a su obligación general de tomar medidas apropiadas para prevenir violaciones a derechos humanos como consecuencia de daños ambientales.²⁶

²² CIDH (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 248.

²³ En su Opinión Consultiva, la Corte IDH refiere que el daño ambiental significativo de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia se puede determinar tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y el contexto donde será llevado a cabo. Asimismo, refiere que la Comisión de Derecho Internacional ha señalado que el término *significativo* es ambiguo, por lo que es necesario realizar una determinación en cada caso específico, agregando que se debe entender que significativo es algo más que detectable, pero no es necesario que sea grave o sustancial y que el daño "debe conducir a un efecto perjudicial real en asuntos tales como salud humana, industria, propiedad, medio ambiente o agricultura y que tales efectos perjudiciales deben ser susceptibles de ser medidos por estándares fácticos y objetivos". Por su parte, la Corte IDH ha señalado que cualquier daño al medio ambiente que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal debe ser considerado como un daño significativo y que la existencia de este es algo que deberá determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo. Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 135, 136, 140 y 157.

²⁴ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 130 y 145.

²⁵ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 128 y 133.

²⁶ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, párr. 144 y 145.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte IDH,²⁷ tratándose de pueblos indígenas los EISAs deben cumplir con ciertos requerimientos básicos, íntimamente vinculados entre sí, a saber:

2.1

Deben ser realizados por el propio Estado o encomendados por él, pero bajo su supervisión.

Es fundamental tener presente que la realización de los estudios de impacto es una **obligación del Estado** y no de otros actores; sea que **los lleve a cabo por sí mismo**,²⁸ o que los **encomiende**²⁹ a entidades independientes y técnicamente capacitadas, pero **bajo su supervisión**.³⁰

En caso de que los estudios sean encomendados, el Estado debe verificar y asegurarse mediante la supervisión, que las condiciones en que son efectuados y su contenido cumplan con los criterios internacionales que se han fijado. De acuerdo con la Corte IDH sea que los estudios de impacto sean realizados por el propio Estado o por una entidad privada, es el Estado quien, en el marco de su deber de supervisión y fiscali-

zación, debe asegurarse de que el estudio se realizó correctamente.³¹

Dicha supervisión, e incluso la realización por sí mismo, obedece a que el Estado tiene la obligación de garantizar y proteger los derechos de los pueblos indígenas; es decir, por un lado, asegurar con las medidas necesarias el ejercicio de dichos derechos, y, por el otro, impedir su abuso por parte de actores no estatales como las empresas. Los estudios de impacto son un mecanismo encaminado a tal fin.

Es fundamental puntualizar que la Corte IDH considera que se viola el artículo 21 de la Convención Americana, en conjunto con el artículo 1.1, cuando el Estado no lleva a cabo o supervisa estudios ambientales y sociales antes del otorgamiento de las concesiones.³²

2.2

Deben ser realizados por entidades técnicamente capacitadas e independientes.

La Corte IDH ha establecido que los EISAs deben ser realizados por entidades técnicamente capacitadas e independientes.³³

²⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007 y Corte IDH. *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008.

²⁸ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 148, 154 y 156; y CIDH (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 252 y 253.

²⁹ CIDH (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 252.

³⁰ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 148, 154 y 156; y Corte IDH. *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 41.

³¹ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 163.

³² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 154 y 156; y CIDH (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 250.

³³ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 28 de

En este sentido, la CIDH ha enfatizado en su informe sobre *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, que “no sería conforme a los criterios establecidos por la Corte, por ejemplo, la realización de estudios de impacto ambiental y social llevados a cabo por personal o contratistas de las empresas concesionarias”.³⁴ A pesar de la obviedad del criterio, este no es cumplido en la realidad; incluso el órgano interamericano ha indicado que tiene información de que “en algunos Estados sería la propia empresa concesionaria la que decidiría qué entidad realizaría los estudios de impacto, o sería la encargada de financiarla o contratarla directamente, lo que cuestiona la imparcialidad e independencia de tales estudios”.³⁵

En otra oportunidad, la CIDH ha insistido en que:

[...] la información recibida indica que con frecuencia estas evaluaciones previas son realizadas directamente, financiadas o promovidas por la misma entidad privada que llevará a cabo la actividad, lo que compromete sus resultados. En otras ocasiones, las evaluaciones de impacto [son] realizadas por terceros contratados por la empresa autorizada, lo cual genera una relación que puede tender a sesgar los resultados de las evaluaciones.³⁶

noviembre de 2007, párr. 194 e); y Corte IDH, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 12 de agosto de 2008, párr. 41.

³⁴ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 252.

³⁵ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 218.

³⁶ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes*

Hay que añadir que el Estado debe, además, seguir criterios de pericia técnica para elegir a los responsables de la realización de los estudios,³⁷ lo que implica que cuente con gente competente y con la experiencia necesaria.

De acuerdo con la CIDH, el criterio aquí abordado es congruente “con la justificación de este tipo de estudios, que no es sino la de asegurar un análisis objetivo, imparcial y técnicamente verificable, destinado a proporcionar datos fácticos de los que pueden desprenderse una serie de consecuencias para la aprobación y, en su caso, para la ejecución del plan del que se trate”.³⁸

2.3

Deben ser concluidos de manera previa al otorgamiento de las concesiones, permisos, autorizaciones, licencias relacionadas con proyectos de desarrollo o inversión.

La Corte IDH ha sido muy enfática en determinar que el Estado debe garantizar que no se autorizará ningún proyecto sin que se haya realizado de manera previa un Estudio de Impacto Social y Ambiental.³⁹ Este crite-

y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, párr. 91.

³⁷ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 252.

³⁸ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 252.

³⁹ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 129, 146, 148, 154, 155, 156, 158; Corte IDH, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 41, 52; CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 251.

rio resulta de gran importancia porque esa claridad permite identificar, de entrada, si el Estado ha violado en un primer momento la Convención Americana.

En 2015, en su Informe sobre *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, la CIDH señaló con preocupación que ha identificado que “en ocasiones tales estudios se realizan con posterioridad al otorgamiento de la concesión o aprobación de los planes de desarrollo”.⁴⁰ Para el caso mexicano, sin duda podemos afirmar que el Estado ha autorizado proyectos de desarrollo o inversión sobre territorios indígenas sin haber estudiado previamente los posibles impactos, y que inclusive los estudios ambientales han sido realizados en violación a los estándares internacionales, lo que ha generado un reclamo judicial por parte de las comunidades por violaciones a la Convención Americana.⁴¹

2.4 Deben ser de carácter social y ambiental, así como de derechos.

Como hemos señalado, el Convenio 169 de la OIT estipula que los Estudios deben evaluar la incidencia en diversos campos: el social, espiritual y cultural, así como sobre el medio ambiente. Por su parte, la Corte IDH hace referencia en sus sentencias a los com-

ponentes social y ambiental si se trata de estudiar los impactos.⁴² Al respecto, la CIDH apunta que:

[l]a 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.⁴³

⁴² Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 129, 146, 148, 154, 155, 156, 158. Corte IDH. *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 40, 41, 52; CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 254, 255, 256, 258, 259, 260 y 261.

⁴³ CIDH (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 254.

⁴⁰ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 217.

⁴¹ Fundar y el Consejo Tiyat Tlali presentaron en 2016 una demanda de amparo acompañando a tres comunidades del Pueblo Tutunaku en la Sierra Norte de Puebla, en la que se reclama al Estado Mexicano, entre otras cosas, el que no se haya realizado un estudio de impacto social antes de autorizar el Proyecto Hidroeléctrico Puebla 1. A la fecha el juicio sigue en curso.



La CIDH ha resaltado que **el término “social”** como componente de los estudios de impacto **debe interpretarse de una forma amplia**,⁴⁴ de modo tal que en ellos se analice el **impacto sobre la relación especial de los pueblos con su territorio, incluyendo sus formas de subsistencia económica, identidad, cultura y formas de espiritualidad**. Por supuesto, este razonamiento es pertinente, pues desde la lógica de la interrelación, interdependencia e integralidad de los derechos, la afectación que se pueda causar a uno de ellos (sea en el aspecto social, cultural o ambiental), indudablemente impactará en otros.

También la CIDH ha enfatizado que los proyectos extractivos o de desarrollo generan una multiplicidad de impactos profundos y que alcanzan ámbitos muy distintos como el ambiental, territorial, espiritual, de salud y vida misma de los pueblos y comunidades.⁴⁵ Asimismo, ha visto con preocupación que en ocasiones los estudios de impacto no miden los impactos espirituales ni culturales, entre otras afectaciones particulares de los pueblos indígenas.⁴⁶

La CIDH, incluso, ha ido más allá; ha expresado que en la evaluación de los impactos de actividades extractivas:

[...] el enfoque ambiental tradicional no es suficiente, sino que los impactos de determinado proyecto **deben ser evaluados también desde la perspectiva de los derechos humanos que pueden ser afectados**, lesionados o de algún modo restringidos. Dicho de otro modo, la preocupación central de la CIDH es la inclusión de criterios y procedimientos que permitan asegurar un análisis del impacto en los derechos humanos involucrados dentro del proceso de toma de decisiones [énfasis añadido].⁴⁷

2.5

Deben realizarse conforme a los estándares internacionales y buenas prácticas al respecto.

De acuerdo con la Corte IDH, uno de los estándares más completos y utilizados para la elaboración de los EISAs en el contexto de pueblos indígenas es conocido como *AKWÉ: KON*:⁴⁸ *Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*.⁴⁹

Estas Directrices fueron elaboradas como parte del programa de trabajo sobre el Artículo 8 (j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica⁵⁰ con la finalidad de establecer

⁴⁴ CIDH (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 255.

⁴⁵ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 22.

⁴⁶ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 217.

⁴⁷ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 89.

⁴⁸ El nombre *Akwé: Kon* proviene de una expresión de los pueblos Mohawk que significa “todo en la creación”.

⁴⁹ Estas *Directrices* fueron adoptadas en 2004 por la Conferencia de Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

⁵⁰ El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un tratado interna-

lineamientos para la realización de evaluaciones sobre las repercusiones culturales, ambientales y sociales que los proyectos de desarrollo que pretendan realizarse puedan tener para las comunidades indígenas. Es decir, las Directrices también consideran indispensable evaluar los impactos culturales en los estudios; además buscan asegurar la participación de las comunidades en dicha evaluación.

Estas *Directrices* utilizan el término *evaluación* de impacto, y realizan una definición para cada evaluación según su ámbito específico.⁵¹ Por ejemplo, para el caso de la evaluación de impacto social, la describen como “un proceso para evaluar los probables impactos beneficiosos y adversos, **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** (...) “[énfasis añadido].⁵² Asimismo, establecen entre otras cuestiones que, para determinar el ámbito de la evaluación de un impacto social, debe considerarse lo siguiente:⁵³

- a) Estudios de línea base.
- b) Impactos económicos.
- c) Posibles impactos en sistemas tradicionales de tenencia de la tierra.
- d) Consideraciones de sexos.
- e) Consideraciones generacionales.
- f) Aspectos de salud y seguridad.
- g) Efectos en la cohesión social.
- h) Estilos de vida tradicionales.
- i) El impacto posible en el acceso a los recursos genéticos como medio de vida.

En torno a los impactos culturales, las *Directrices* establecen que deben identificarse los asuntos que son de especial preocupación cultural, como los del patrimonio cultural, religión, creencias y enseñanzas sagradas, prácticas consuetudinarias, formas de organización social, sistemas de uso de recursos naturales, incluyendo patrones de utilización de la tierra, lugares de importancia cultural, valoración económica de los recursos naturales, lugares sagrados, ceremonias, idiomas, sistemas de leyes consuetudinarias y estructuras políticas, funciones y costumbres.⁵⁴

cional surgido en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993 y tiene tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

⁵¹ Las *Directrices* definen evaluación de impacto cultural, evaluación de impacto en el patrimonio cultural, evaluación de impacto ambiental y evaluación de impacto social; abordan incluso evaluación ambiental estratégica.

⁵² Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, párr. 6f).

⁵³ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004)

Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares, párr. 43.

⁵⁴ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, párr. 24.

Es importante apuntar que las *Directrices* indican que se deben tomar en cuenta de manera especial los intereses de las mujeres, por considerar que son ellas quienes sufren en gran medida los impactos negativos de los proyectos de desarrollo.⁵⁵ Además, señalan que teniendo en cuenta la relación única entre las comunidades indígenas y el medio ambiente, **es deseable la integración de los impactos culturales, ambientales y sociales en un solo proceso de evaluación.**⁵⁶

El contenido de las *Directrices* es amplio, pero es importante precisar que lo que pretenda retomarse de ellas, debe cumplir con el marco internacional de los derechos humanos y con el resto de los estándares descritos en este documento.

2.6 Deben tratar el impacto acumulado de los proyectos.

Para la Corte IDH, los EISAs deben tratar el impacto acumulado que han generado los

proyectos existentes y los que vayan a generar los proyectos propuestos.⁵⁷ Este análisis resulta esencial porque ello permite ubicar los proyectos dentro de un contexto más amplio, donde pueden ya existir otros proyectos o vayan a realizarse actividades a futuro, y así evitar mirarlos de manera aislada. Esto posibilita la identificación no solo del efecto individual, sino del impacto que el proyecto en concreto tendrá por la interacción con otros proyectos que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente. De esta manera, se podrán conocer en su justa y verdadera dimensión los impactos que se ocasionarán, incluyendo si son a corto, pero también a más largo plazo.

Ya la CIDH ha apuntado que las fuentes de afectación por los proyectos de inversión son diversas, pues en ocasiones no se trata únicamente de un proyecto, sino que en las tierras o territorios de una misma comunidad o pueblo se llevan a cabo varios proyectos.⁵⁸ En este sentido, la Corte IDH señala que tratar el impacto acumulado permitiría concluir de una manera más certera si los efectos individuales y acumulados de actividades existentes y futuras pueden poner

⁵⁵ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, párr. 3b).

⁵⁶ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, párr. 7 y 23.

⁵⁷ Corte IDH. *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 41.

⁵⁸ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 22.



en peligro la supervivencia⁵⁹ de los pueblos indígenas.⁶⁰

2.7

Deben ser realizados en colaboración con los pueblos interesados y sus resultados compartidos y consultados con ellos.

El Convenio 169 de la OIT en su artículo 7.3 es muy puntual al estipular que los estudios deben efectuarse en cooperación con los pueblos interesados. Por su parte, la CIDH ha señalado que:

[l]a participación de los pueblos indígenas en las actividades relativas a los procesos de EISA es una exigencia que deriva de la propia naturaleza y contenido de dichos estudios. En la medida en que los EISA pretenden documentar los posibles impactos negativos de los planes de desarrollo o inversión sobre la relación entre los pueblos

⁵⁹ Retomando a la Corte IDH, la CIDH ha señalado que "la 'supervivencia' no se identifica con la mera subsistencia física, sino con que "debe ser entendida como la capacidad de los [pueblos indígenas] de 'preservar, proteger y garantizar la relación especial que tienen con su territorio', de tal forma que puedan 'continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas (...)'. En sentido similar, para la CIDH "el término 'supervivencia' no se refiere solamente a la obligación del Estado de garantizar el derecho a la vida de las víctimas, sino también a la obligación de adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar la relación continua del pueblo [indígena] con su territorio y cultura". Asimismo, la Comisión considera que "el término 'supervivencia' debe entenderse de manera coherente con el conjunto de derechos de los pueblos indígenas y tribales a fin de no dar lugar a una concepción estática de sus formas de vida. Por el contrario, en la determinación de su alcance, debe tenerse en cuenta su derecho a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural, de acuerdo con sus propias necesidades, preferencias y aspiraciones". CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 165.

⁶⁰ Corte IDH, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 41.

indígenas y sus territorios tradicionales, 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.⁶¹

Cabe añadir en este punto que la CIDH también ha señalado que los resultados de los EISAs deben ser compartidos y consultados con las comunidades a fin de que puedan brindar aportes y tomar una decisión informada.⁶² Este señalamiento, a pesar de ser relevante y obvio, se incumple con frecuencia. Al respecto la CIDH también advierte que cuenta con información "sobre procesos de 'socialización' en torno a dichos estudios que serían sumamente cortos y técnicos, y no permitirían que los pueblos indígenas estén plenamente informados".⁶³

En este sentido, los estudios de impacto deben ser documentos redactados en un lenguaje claro y accesible que permita la comprensión de lo técnico, incluso en su idioma, pues, de otra manera, su contenido quedaría fuera del alcance de los integrantes de los pueblos. Por otro lado, debe considerarse que la referida socialización no puede contemplar solo la entrega del documento final, sino todo un proceso para comunicar los resultados.

⁶¹ CIDH (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 267.

⁶² CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 90 y 215.

⁶³ CIDH (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 218.

No sobra agregar que el Estado debe garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en todo el proceso de otorgamiento de los permisos o concesiones,⁶⁴ proceso del que los EISAs son parte.

Es importante señalar que, además de la participación de los pueblos indígenas, la Corte IDH considera que la participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad, así como si afectará o no a los derechos humanos.⁶⁵

Cabe mencionar que en el Acuerdo de Escazú⁶⁶ se ha reconocido que los Estados Parte deben garantizar mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones relativos a proyectos o actividades que puedan tener un impacto significativo⁶⁷ sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.⁶⁸ Asimismo, en el referido tratado se ha señalado que la difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental que involucran la participación pública deberá realizarse a través de me-

dios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida.⁶⁹

2.8

Deben respetar las tradiciones y cultura del pueblo indígena de que se trate.

En lógica y vinculación con el criterio previo, los estudios de impacto deben realizarse en respeto y de conformidad con las tradiciones y cultura del pueblo indígena.⁷⁰ Se entendería entonces que uno de los aspectos que se debe contemplar en su proceso de realización y de socialización es que tenga lugar en el idioma del pueblo originario del que se trate, pues solo de esa manera se podría garantizar su participación efectiva. Por supuesto, el documento que finalmente contenga el análisis de los impactos debe ser traducido al idioma correspondiente. En este sentido, la CIDH ha advertido haber recibido información de casos en los que los estudios de impacto no son traducidos al idioma de los pueblos indígenas.⁷¹

⁶⁴ Corte IDH, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 41.

⁶⁵ Corte IDH, *Medio ambiente y derechos humanos*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 168.

⁶⁶ Este tratado fue adoptado en Escazú, Costa Rica el 4 de marzo de 2018, pero aún no entra en vigor, debido a que todavía no ha sido ratificado por el número de Estados requeridos para ello, que deben ser 11. México aún no lo ha ratificado. Aunque este tratado es conocido como Acuerdo de Escazú, su nombre es Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

⁶⁷ Véase nota al pie número 23.

⁶⁸ ONU, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe* (2018 fecha de adopción), Artículo 7.2.

⁶⁹ ONU, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe* (2018 fecha de adopción), Artículo 7.9.

⁷⁰ Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 154; Corte IDH, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 41.

⁷¹ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 218.



2.9

Deben garantizar el derecho del pueblo originario a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio.

Como ya se ha señalado, los EISAs deben ser concluidos de manera previa al otorgamiento de los permisos para los proyectos, porque con ello se busca garantizar el derecho del pueblo originario a ser informado acerca de todos los proyectos propuestos en su territorio y, por lo tanto, a su derecho a participar de forma efectiva en el proceso de otorgamiento de concesiones.⁷² De acuerdo con la CIDH, el no contar con el EISA antes de darse una concesión, evidencia que los pueblos indígenas no habrían tenido la información suficiente, adecuada y oportuna al momento de ser consultados sobre su otorgamiento.⁷³

Hay que recordar también que, de acuerdo con la Corte IDH, el objetivo de los EISAs no es solo tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también asegurar que los miembros del pueblo indígena tengan conocimiento de los posibles riesgos.

⁷² Corte IDH. *Caso Saramaka vs. Surinam* (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia del 12 de agosto de 2008, párr. 41.

⁷³ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 217.

2.10

Deben identificar posibles alternativas o medidas de mitigación de los impactos negativos.

Como ya se ha referido, la obligación de realizar un EISA pretende la garantía de los derechos de los pueblos indígenas; por tanto, dichos estudios no pueden constituir meros trámites formales, sino que deben conducir a cambios específicos en el diseño de los planes de desarrollo o inversión cuandoquiera que los estudios hayan identificado posibles impactos negativos⁷⁴ incluidos cambios como el no seguir adelante con el proyecto.⁷⁵ Asimismo, deben identificar posibles alternativas o medidas de mitigación de dichos impactos con la participación del pueblo de que se trate.

Es importante recordar que, de conformidad con el derecho a la consulta y al consentimiento de los pueblos indígenas, es **deber del Estado incluso cancelar el plan o proyecto con base en el resultado del proceso de consulta**,⁷⁶ dentro del cual, el EISA juega un papel fundamental pues estudiar los posibles impactos bajo los estándares debidos permite identificar si es viable o no el otorgamiento de un permiso para un determinado plan o proyecto de inversión o desarrollo.

⁷⁴ CIDH (2015). *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, párr. 265.

⁷⁵ Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*, párr. 7 (b.ii).

⁷⁶ CIDH (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, párr. 324.



Finalmente es fundamental señalar que, aunque estos estándares han sido desarrollados por la Corte IDH respecto de proyectos que pretenden autorizarse sobre territorios de pueblos indígenas, la propia Corte IDH también ha establecido que son aplicables para todo estudio de impacto ambiental,⁷⁷ el cual debe efectuarse respecto de todo proyecto que pueda

causar un daño ambiental significativo.⁷⁸ Es decir, como ya se señalaba, aun cuando no se trate de territorio de comunidades indígenas, la Corte IDH ha advertido que la obligación de llevar a cabo un estudio de impacto ambiental existe también en relación con cualquier actividad que implique un riesgo de daño ambiental significativo.⁷⁹

⁷⁷ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos*. Opinión Consultativa OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 161.

⁷⁸ Véase nota al pie número 23.

⁷⁹ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos*. Opinión Consultativa OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 157 y 160.





Conclusiones

Como puede apreciarse, en el marco internacional de los derechos humanos se utilizan los términos **Estudio de impacto** y **Evaluación de impacto**, para referirse a una misma figura: el proceso o la acción de estudiar los posibles impactos o daños que un proyecto de desarrollo o inversión pueda tener sobre el ámbito social, espiritual, cultural, del medio ambiente y de derechos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a usar y disfrutar de las tierras y recursos en sus territorios. También son usados para referirse al producto o documento en sí, que es el resultado de dicha acción.

Desde la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT en 1991, el Estado Mexicano tiene la obligación de estudiar/evaluar previamente los impactos que los proyectos de desarrollo o inversión pueden ocasionar a los pueblos originarios en el sentido más amplio de su ámbito social, ambiental y de derechos. Dicha obligación implica el cumplimiento cabal de los estándares mínimos señalados en el propio Convenio y en la jurisprudencia de la Corte IDH, además del deber de adecuar y armonizar la legislación interna conforme a ellos.

En ese entendido, cualquier licencia, concesión, autorización o permiso otorgado desde 1991 tendría que haber contado con el estudio de los impactos correspondientes y conforme a los estándares existentes; de lo contrario el Estado Mexicano habría comprometido su responsabilidad internacional, lo cual puede ser incluso reclamado por la vía judicial. En esta lógica, cualquier permiso entregado en violación a esta obligación debe ser cancelado.

Finalmente, queremos señalar que la obligación del Estado de efectuar estos estudios para autorizar proyectos de inversión o desarrollo debe ser cumplida junto con sus estándares no solo cuando se trate de proyectos que involucren el territorio de pueblos indígenas, sino cuando se trate también de población no indígena. Es decir, tomando como base el *principio de progresividad* de los derechos humanos —que indica que los derechos de las personas y los pueblos deben avanzar para extender su ámbito de protección— así como el *principio pro persona* —que pretende la aplicación de la norma que represente una mayor protección para los derechos de la persona—, corresponde que el Estado aplique los estándares internacionales descritos en este documento, respecto de cualquier proyecto que pretenda realizarse sobre cualquier parte del territorio nacional, y que adecue y armonice la legislación interna con base en ellos, para así facilitar la garantía de derechos también de las comunidades campesinas y de la población en general.



IV

Bibliografía

C

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2003). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65* de la Comisión, E/CN.4/2003/90.*

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales.*

——— (2015), *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo.*

Corcuera Cabezut, S., (2002). *Derecho constitucional y derecho internacional de los derechos humanos.* México. Editorial Oxford.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

———, *Caso Saramaka vs. Surinam (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas),* Sentencia del 12 de agosto de 2008.

———, *Medio Ambiente y Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017.*

f

Fundar Centro de Análisis e Investigación (2019). *Anuario 2018, Las actividades extractivas en México, Desafíos para la 4 T.* México.

O

Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1991 entrada en vigor).

Organización de las Naciones Unidas. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (2018 fecha de adopción).

———, *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (2003 entrada en vigor).

S

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2004) *Directrices Akwé: Kon voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares.*

t

Tribunal Permanente de los Pueblos (2012). *Dictamen Final. Pre-audiencia sobre "Presas, Derechos de los Pueblos e Impunidad."*

V

Vergara, Rosalía. Semarnat tiene registrados más de 560 conflictos socioambientales (4 de septiembre de 2019). *Proceso.* Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/598465/semarnat-tiene-registrados-560-conflictos-socioambientales>

FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN A. C.

Directora Ejecutiva | Haydeé Pérez Garrido

ASAMBLEA DE ASOCIADOS

Presidente | Ernesto Velasco Sánchez

Secretaria | Kristina Pirker

Tesorera | Emilienne de León

Vocal | Jonathan Fox

Vocal | Alberto Olvera

Integrante | Blanca Rico

Integrante | Christian Gruenberg

Integrante | Felipe José Hevia de la Jara

Integrante | Pedro Salazar

Integrante | Rachel Sieder





