

IV. EL DERECHO A PARTICIPAR DIRECTAMENTE EN LA DIRECCIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS COMO MECANISMO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

A nivel normativo, en el Sistema Interamericano no se encuentran muchas referencias de la relación entre participación directa y la protección al ambiente, al contrario de lo que sucede en el sistema universal; a pesar de eso, aun cuando no se haya reconocido explícitamente el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos ambientales, los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han determinado numerosas veces la fuerte relación existente entre el principio de participación directa y la protección ambiental, sobre todo en casos relacionados con violaciones al derecho de propiedad (artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) sobre territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas. Según la Asociación Interamericana para el Derecho Ambiental, esto no es casual porque

[f]actores propios atinentes al derecho a la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, así como su percepción del territorio como un concepto integral donde se incluyen factores culturales y religiosos para ubicar un sentido de pertenencia que trasciende lo meramente espacial, es lo que fundamenta una idea de “propiedad” desde la cosmovisión indígena [...]¹²⁰

En México, se ha sostenido que

[...] las comunidades indígenas y locales son las que poseen mayor conocimiento sobre el ecosistema que habitan, por lo que dimensionan correctamente la importancia de su protección para su aprovechamiento sostenible; sin

¹²⁰ Cf. Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, *Guía de defensa ambiental: construyendo la estrategia para el litigio de casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

embargo, en nuestro país, como en muchos otros, la constante ha sido mantenerlas de forma sistemática al margen de la políticas públicas [...] ¹²¹

Precisamente, analizando el Convenio 169—Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo—, en relación con las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho hincapié en el valor cultural y religioso que tienen los territorios y los recursos naturales para los pueblos indígenas y en la obligación del Estado de garantizar su participación directa en la toma de decisiones que los pueden afectar. En específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determina por un lado que

[p]ara las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras [...] ¹²²

sosteniendo que

[...] la subsistencia cultural y económica de los pueblos indígenas y tribales, y por lo tanto de sus integrantes, depende del acceso y el uso a los recursos naturales de su territorio que están relacionados con su cultura y que se encuentran allí [...] ¹²³

Por lo tanto, al interpretar el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el mismo tribunal latinoamericano ha sostenido que

¹²¹ Cf. M. Anglés Hernández, “La ciudadanía étnica ambiental”, en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y S. Bautista Cruz, coords., *op. cit.*

¹²² Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, cit., párr. 149; Corte IDH. Caso Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de noviembre de 2004. Serie C No. 116, párr. 85; Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoymaxa vs. Paraguay, cit., párr. 118, y Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, cit., párr. 131.

¹²³ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit., párr. 120.

Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia. Es decir, el derecho a usar y gozar del territorio carecería de sentido en el contexto de los pueblos indígenas y tribales si dicho derecho no estuviera conectado con la protección de los recursos naturales que se encuentran en el territorio [...]¹²⁴

En este apartado se analizará la jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos sobre los mecanismos de participación que han sido identificados con el fin de proteger los derechos humanos de los afectados y el medio ambiente.

a. Obligación de asegurar la participación directa

Con explícita referencia a esa relación cultural y religiosa de los pueblos indígenas con la tierra, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido responsables a varios Estados de violaciones a los derechos humanos al no haber permitido la efectiva participación de los pueblos indígenas frente a actos que podían afectar su territorio y sus recursos naturales. En el caso *Saramaka vs. Surinam*, el pueblo tribal Saramaka reclamaba la violación de sus derechos humanos causada por la explotación empresarial de sus recursos madereros, que había sido concesionada y permitida por el Estado y que tuvo un enorme impacto ambiental, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que cualquier restricción a la propiedad indígena debe respetar tres garantías:

[...] primero: el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a

¹²⁴ Véase, como ejemplo, Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit., párr. 146.

cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, el Estado debe garantizar que los miembros del pueblo Saramaka 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 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.¹²⁵

De esa forma, de acuerdo con la jurisprudencia interamericana, el principio de participación directa de los miembros de una comunidad es una garantía para evitar violaciones de derechos humanos y para garantizar la protección ambiental, al determinar que la participación debe ser efectiva, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, y en relación con todo plan de desarrollo o inversión que se lleve a cabo dentro de su territorio.¹²⁶

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos contempla la necesidad de protección ambiental del terri-

¹²⁵ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 129.

¹²⁶ La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia sobre el Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam afirma que

Estas salvaguardas, especialmente aquellas referentes a la participación efectiva y la participación en los beneficios respecto de los proyectos de desarrollo o inversión dentro de los territorios tradicionales indígenas y tribales, son consistentes con las observaciones del Comité de Derechos Humanos, el texto de distintos instrumentos internacionales y la práctica de varios Estados Parte de la Convención.

En el caso *Apirana Mahuika y otros vs. Nueva Zelanda*, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos decidió que se podría restringir el derecho a la cultura de una población indígena conforme al artículo 27 del PIDCP cuando la comunidad misma haya participado en la decisión de restringir dicho derecho. El Comité consideró que

la aceptación de las medidas que afecten o interfieran con las actividades económicas con significado cultural de una minoría dependerá de si los miembros de la minoría en cuestión han tenido la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisión en relación con dichas medidas y si continuarán beneficiándose de su economía tradicional (Corte IDH. Caso Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 130).

torio y de los recursos naturales de los pueblos indígenas, estableciendo que

[...] la protección de los territorios de los pueblos indígenas y tribales también deriva de la necesidad de garantizar la seguridad y la permanencia del control y uso de los recursos naturales por su parte, lo que a su vez permite mantener su modo de vida [...] ¹²⁷

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce no sólo el deber de garantizar la participación del pueblo indígena sino que también la necesidad de realizar un estudio de evaluación de impacto ambiental y social antes de la emisión de cualquier permiso administrativo ¹²⁸ con la finalidad de proporcionar a los afectados la información suficiente para que expresen su voluntad. Resalta, por lo tanto, cómo la aplicación del derecho a participar directamente en la toma de decisiones puede tener un alto valor para la protección ambiental.

b. Alcance subjetivo del reconocimiento jurisprudencial

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está lejos de establecer de manera general el derecho a participar directamente en la dirección de los asuntos ambientales, puesto que reconoce subjetivamente este derecho sólo para los pueblos indígenas y tribales y sustancialmente sólo en relación con los planes de desarrollo o inversión que se lleven a cabo en su territorio.

Por otro lado, el reconocimiento del derecho a participar directamente en la dirección de asuntos ambientales relacionados con los planes de desarrollo o inversión que se lleven a cabo en su territorio, realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha efectuado en casos donde las víctimas

¹²⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit., párr. 146.

¹²⁸ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párr. 41, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit., párr. 206.

de los hechos eran pueblos indígenas o comunidades tribales,¹²⁹ es decir, colectivos asentados en un determinado territorio. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que

para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes.¹³⁰

Sin embargo, como se advierte en el párrafo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus pronunciamientos menciona explícitamente la necesidad de garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena, haciendo suponer que el derecho no es tanto del pueblo, sino que es un derecho subjetivo de cada uno de los miembros del pueblo en cuestión.

Ese reconocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no puede ser interpretado en el sentido de que los Estados, para evitar responsabilidad internacional, deben obligatoriamente consultar a cada uno de los integrantes de un pueblo, puesto que cada pueblo decide autónomamente la forma y la metodología de la consulta. No obstante, en *primis* se reconoce que el derecho a participar efectivamente en la toma de decisiones dentro de su territorio es de cada miembro; ante esto, seguramente se podría argumentar el derecho de cada integrante del pueblo a reclamar cualquier violación a ese derecho.

Por lo tanto, se puede decir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado el derecho de los pueblos indígenas a participar directamente en la dirección de los asuntos ambientales relacionados con su territorio. Sin embargo, si se analiza desde la perspectiva del derecho a la participación directa en la toma de decisiones en los asuntos públicos, el

¹²⁹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹³⁰ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 177.

derecho a la participación ambiental pudiera ser ampliado subjetivamente también a aquellos grupos de personas, de cualquier origen étnico, que viven en un determinado territorio y que pudieran ser afectados por un proyecto o actividad que tenga un impacto ambiental. Por ejemplo, en los últimos años, en la Ciudad de México, un grupo de vecinos afectados en su entorno por una gran obra vial que se está construyendo,¹³¹ han reclamado el derecho a participar en la toma de decisión pidiendo que, de acuerdo con la normativa local, la autoridad ambiental someta al proceso de consulta pública el proyecto; sin embargo la autoridad ambiental ha sido completamente omisa en la aplicación de la normativa ambiental vigente,¹³² como ha sido señalado también por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.¹³³ En este sentido, se expresa también parte de la doctrina que, analizando los mecanismos de participación existentes en materia ambiental, afirma la necesidad de permitir una participación popular amplia, incluyendo a la minoría que va a ser afectada,¹³⁴ sin hacer referencia a su origen étnico.

c. Contenido del derecho a participar en el marco de la protección ambiental

En su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos también especifica cómo se puede garantizar el derecho a la participación directa en el contexto de pueblos indígenas desglosando diversas obligaciones del Estado que ofrecen elementos para esclarecer su contenido.

En primer lugar, para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere a mecanismos de consultas libres e informa-

¹³¹ Caso Supervía: el Gobierno del Distrito Federal ha promovido la construcción de una autopista urbana de nombre “Supervía Poniente” en una zona de valor ambiental y encontrando el descontento de los vecinos.

¹³² Sentencia en el Juicio I-43103/2010, Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 2 de diciembre de 2011, y Sentencia en Juicio de Amparo Indirecto 605/2010, Juzgado 10o. de Distrito en Materia Administrativa, 27 de marzo de 2012.

¹³³ Recomendación 1/2011 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

¹³⁴ T. Holmes e I. Scoones, *op. cit.*, p. 27.

das que deben ser acordes a sus costumbres y tradiciones,¹³⁵ y en el marco de una comunicación constante entre las partes.¹³⁶

En lo referente a mecanismos de consulta de conformidad con sus costumbres y tradiciones, los cuales pudieran incluir mecanismos de consulta con los representantes del pueblo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos hace mención explícita de la necesidad de garantizar la participación efectiva de cada uno de los miembros del pueblo en cuestión.¹³⁷ En la práctica, la mayoría de los pueblos indígenas latinoamericanos establece como mecanismo para la toma de decisiones asambleas de la comunidad donde los miembros de la comunidad participan directamente.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que los mecanismos de consulta deben ser culturalmente adecuados,¹³⁸ términos que ha explicado, citando a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, estableciendo que

[...] la expresión “procedimientos apropiados” debe entenderse con referencia a la finalidad de la consulta y que por tanto no hay un único modelo de procedimiento apropiado, el cual debería “tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas, así como [contextualmente de] la naturaleza de las medidas consultadas”. Así, tales procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena, siempre que respondan a procesos internos de estos pueblos. La adecuación también implica que la consulta tiene una dimensión temporal, que de nuevo depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión [...]¹³⁹

¹³⁵ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹³⁶ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 177.

¹³⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 177.

¹³⁸ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 130.

¹³⁹ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 202.

La doctrina ha interpretado esa expresión en el sentido que la metodología de la consulta

[...] debe ajustarse a las exigencias propias de cada situación y ser útil, sincera y transparente. No necesariamente la consulta implica llegar a consensos, mas si debe garantizar que los intereses y las necesidades de las comunidades y pueblos originarios sean considerados en la decisión que se adopte.¹⁴⁰

Asimismo, para garantizar ese derecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que los Estados deben aceptar y brindar información, en particular sobre los posibles riesgos, incluidos los ambientales y de salubridad, lo cual constituye una de las principales obligaciones para garantizar el derecho a la consulta.¹⁴¹ En este orden de ideas, dicho organismo es claro al recordar que la realización del estudio de impacto ambiental, previo al otorgamiento de las concesiones, es imprescindible para garantizar el derecho del pueblo indígena a ser informado sobre todos los proyectos propuestos en su territorio.¹⁴² En su opinión:

[...] los Estudios de Impacto 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 mismos] no es [únicamente] tener alguna medida objetiva del posible impacto sobre la tierra y las personas, sino también [...] asegurar que los miembros del pueblo [...] tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad", para que puedan evaluar si

¹⁴⁰ M. Anglés Hernández, "La ciudadanía étnica ambiental", en J. E. R. Ordóñez Cifuentes y S. Bautista Cruz, *op. cit.*, p. 70.

¹⁴¹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 208.

¹⁴² Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 12 de agosto de 2008. Serie C No. 185, párr. 41, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 206.

aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto, “con conocimiento y de forma voluntaria [...]”¹⁴³

Por otro lado, las consultas deben realizarse de buena fe y deben tener como fin llegar a un acuerdo,¹⁴⁴ lo anterior puesto que, en la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,

[...] la consulta no debe agotarse en un mero trámite formal, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”, “que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas” [...] y la buena fe exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de agentes o terceros que actúan con su autorización o aquiescencia [...]”¹⁴⁵

Se señala también que la consulta se debe llevar a cabo en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso.¹⁴⁶ En la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “[...] el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado [...]”.¹⁴⁷

Todos los elementos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son requisitos básicos para poder llevar a cabo una consulta, uno de los mecanismos de participación directa existente en Latinoamérica. Es posible notar cómo muchos de esos elementos son similares a los requisitos sustanciales que se han determinado como características imprescindibles

¹⁴³ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, Interpretación de la Sentencia, cit. párr. 40, y Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 205.

¹⁴⁴ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹⁴⁵ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 186.

¹⁴⁶ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

¹⁴⁷ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku *vs.* Ecuador, cit., párr. 180, y Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, cit., párr. 133.

bles del derecho a la participación directa en la dirección de asuntos públicos. En ambas situaciones el derecho al acceso a la información reviste un papel fundamental para garantizar el derecho a la participación directa en la dirección de asuntos públicos y el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados. Asimismo, para que haya una consulta libre, es evidente que se deben respetar los derechos humanos de los que van a ser consultados, así como se ha señalado en el apartado sobre el derecho a la participación directa en la dirección de asuntos públicos; sin embargo, no se puede olvidar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos nunca ha tenido la posibilidad de analizar casos relacionados con el derecho a la participación directa en la dirección de cuestiones medioambientales, y que todos esos razonamientos sobre los mecanismos de participación directa están desglosados desde el análisis del derecho de propiedad de los pueblos indígenas. Por lo tanto, no sorprende que la Corte Interamericana de Derechos Humanos haya reconocido solamente un derecho de participación directa en asuntos ambientales delimitado territorialmente con base en la propiedad del afectado y subjetivamente a los pueblos indígenas.

No obstante, en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, resuelto recientemente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su demanda, empezó a analizar la violación del derecho de participación de manera autónoma en relación con la violación de otros derechos humanos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, determinando que

[...] el derecho a la consulta previa es una dimensión del ejercicio de los derechos políticos de los Pueblos indígenas, como el medio para garantizar la participación significativa y efectiva de los Pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones acerca del desarrollo y de otros temas que los afecten [...]¹⁴⁸

¹⁴⁸ CIDH. Demanda del Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, párr. 159.

En su argumentación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hace referencia a mecanismos de participación directa, señalando que el “[...] Estado no respetó el derecho del Pueblo de Sarayaku a ser consultado en asuntos que afectaban directamente su territorio a través de los mecanismos establecidos por sus usos y costumbres, como lo es la Asamblea Comunitaria [...]”.¹⁴⁹ Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia no ha considerado oportuno analizar la violación del derecho de participación directa.¹⁵⁰

d. Medida cautelar y provisional como mecanismo de protección ambiental

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos existen otros pronunciamientos de los órganos encargados de interpretar las normativas interamericanas que visibilizan claramente el uso de herramientas de participación como mecanismos de protección ambiental, como el otorgamiento de medidas cautelares y provisionales.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha otorgado medidas provisionales en casos o asuntos en los cuales los representantes de las víctimas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos habían solicitado la consulta pública del proyecto. Por ejemplo, en el caso de Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, después de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos los representantes presentaron una solicitud de medidas provisionales “con [el] objeto de preservar la integridad del derecho al uso y goce de la Comunidad sobre sus tierras y recursos, tal y como fueron reconocidos por la sentencia de la Corte sobre el fondo y reparaciones en el presente caso”.¹⁵¹ En dicha sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos había reconocido, entre otras cosas, la violación a los derechos humanos de los miembros de

¹⁴⁹ CIDH. Demanda del Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, párr. 161.

¹⁵⁰ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit., párr. 230.

¹⁵¹ Corte IDH. Medidas Provisionales. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni respecto Nicaragua, Resolución del 6 de septiembre de 2002, párr. 2.

la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni por no haberlos consultados sobre el otorgamiento de una concesión maderera. En ese marco, los representantes solicitaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos varias medidas provisionales, de las cuales se señalan:

[...]

e. Elaboración y puesta en práctica de las medidas adecuadas para garantizar la suspensión definitiva de toda actividad de explotación forestal en el territorio por parte de terceros ajenos a la misma y sin mediar acuerdo previo con ésta.

g. Comunicación oficial, de forma individualizada, a todos los terceros que ocupan o realizan actividades en áreas pertenecientes al territorio sobre el contenido y alcance de la sentencia de la Corte, junto con el llamamiento de no expandir las áreas presentes de ocupación y uso, de no fomentar el asentamiento de nuevas personas, y de no realizar actividades de explotación forestal sin consulta previa con la Comunidad, hasta que no se produzca la delimitación, demarcación y titulación de las tierras de la Comunidad [...] ¹⁵²

De lo anterior se advierte cómo los mecanismos de participación, en particular la consulta previa, están citados como herramientas para prevenir la devastación ambiental: en su solicitud de medidas provisionales la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni reclama la necesidad de un acuerdo previo ante la explotación maderera, acuerdo que con base en sus usos y costumbres debe ser hecho con la asamblea comunitaria. ¹⁵³ Asimismo, se hace referencia a la necesidad de una consulta previa antes de la realización de actividades de explotación forestal.

No obstante, fue la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la que por primera vez delineó mecanismos de participación como herramientas para la protección ambiental en el

¹⁵² Corte IDH. Medidas Provisionales. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni respecto Nicaragua, cit., párr. 3.

¹⁵³ Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, cit., párr. 103.

otorgamiento de medidas cautelares. Como se advierte en el caso MC 382/10-Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará contra Brasil, las cuales están amenazadas por el impacto de la construcción de la usina hidroeléctrica Belo Monte, la CIDH estableció que el Estado tenía que

[...]suspender inmediatamente el proceso de licencia del proyecto de la Planta Hidroeléctrica Belo Monte e impedir la realización de cualquier obra material de ejecución hasta que se observen las siguientes condiciones mínimas: (1) realizar procesos de consulta, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil, en el sentido de que la consulta sea previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, en relación con cada una de las comunidades indígenas afectadas, beneficiarias de las presentes medidas cautelares; (2) garantizar que, en forma previa a la realización de dichos procesos de consulta, para asegurar que la consulta sea informada, las comunidades indígenas beneficiarias tengan acceso a un Estudio de Impacto Social y Ambiental del proyecto, en un formato accesible, incluyendo la traducción a los idiomas indígenas respectivos; (3) adoptar medidas para proteger la vida e integridad personal de los miembros de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario de la cuenca del Xingú, y para prevenir la diseminación de enfermedades y epidemias entre las comunidades indígenas beneficiarias de las medidas cautelares como consecuencia de la construcción de la hidroeléctrica Belo Monte, tanto de aquellas enfermedades derivadas del influjo poblacional masivo a la zona, como de la exacerbación de los vectores de transmisión acuática de enfermedades como la malaria [...] ¹⁵⁴

Este caso histórico muestra claramente cómo los mecanismos de participación directa pueden ser utilizados como herramienta de protección ambiental, puesto que previamente a que comiencen las obras se ordena la realización de una consul-

¹⁵⁴ CIDH. MC 382/10-Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil.

ta previa. Tristemente, el Estado no ha querido cumplir con la medida cautelar y, en virtud de diversas presiones políticas,¹⁵⁵ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tres meses después de otorgar esa medida decidió reformular el objeto de la medida quitando cualquier referencia a la consulta y manteniendo las fórmulas generales típicas.

En ese sentido, también desde la academia mexicana, en el contexto de pueblos indígenas, se ha sostenido que la consulta es:

[...] una herramienta jurídica que intenta frenar la discrecionalidad y arbitrariedad del Estado y de la iniciativa privada en los territorios indígenas, en tanto permite a las comunidades y pueblos originarios emitir su opinión y tomar parte en los procesos de toma de decisiones susceptibles de afectarles, asimismo, pueden determinar sus prioridades en lo que a su desarrollo se refiere.¹⁵⁶