

La participación ciudadana en megaproyectos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)

Citizen participation in megaprojects and economic, social, cultural, and environmental rights (ESCER)

Paula Nathalia Correal Torres*
Nohemí Bello Gallardo**

Abstract

This paper analyzes economic, social, cultural, and environmental rights (ESCER) from the outlook of citizen participation. It includes a literature and jurisprudence review about the need for citizen integration into the planning and development of megaprojects. Moreover, it discusses the application of strategies for preventing ESCER infringement through citizen participation. It tackles these problems through a holistic approach based on the analytic method and different citizen participation phases implemented in some Latin American countries. The results show the possibility of using tools to link society in the development of megaprojects.

Keywords: megaprojects, citizen participation, State responsibility, human rights, ESCER

Historial del artículo:

Recibido: 24 de febrero de 2021
Aceptado: 10 de octubre de 2021

Cómo citar este artículo:

Paula Correal & Nohemí Bello, *La participación ciudadana en megaproyectos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* (DESCA), 8 Just. & Der. 22 (2020).

Resumen

Este artículo analiza los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) desde la perspectiva de participación ciudadana. Revisa literatura y jurisprudencia sobre la necesidad de incorporar a los ciudadanos en la planeación y desarrollo de los megaproyectos. Además, discute la aplicación de estrategias para prevenir la violación de los DESCAs a través de la participación ciudadana. También, aborda la problemática con una visión holística bajo el método analítico y referente a distintas fases de participación ciudadana en algunos países latinoamericanos. Los resultados demuestran la posibilidad de uso de herramientas de vinculación de la sociedad en el desarrollo de megaproyectos.

Palabras claves: megaproyectos, participación ciudadana, responsabilidad estatal, derechos humanos, DESCAs

* Candidata a Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad Autónoma de Querétaro; investigadora de dedicación exclusiva; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT. Correo electrónico: pcorreal11@alumnos.uaq.mx

** Profesora e investigadora de tiempo completo, Universidad Autónoma de Querétaro; Doctora en Derecho Público, Universidad Veracruzana. Correo electrónico: nohemi.bello@uaq.mx

I. Introducción

En Latinoamérica, se ha presentado un auge de proyectos de desarrollo o también llamados megaproyectos. En el caso de México en 2019, el Gobierno Federal anunció el Acuerdo Nacional de Inversión en Infraestructura del Sector Privado, en el cual se contemplan 147 proyectos que indudablemente exigirán el despliegue adecuado de políticas públicas, a fin de manejar los impactos que tiene la ejecución de este tipo de proyectos en la sociedad. En países como Chile y Perú, las inversiones en el sector minero y energético cerraron en 2019 con 77,72 y 75,4 sobre 100 puntos,¹ respectivamente, lo cual significa una importante planificación en cuanto a proyectos en estas áreas que afectan a la población. A pesar de que, en Chile a partir de 2009, se creó una Nueva Institucionalidad Ambiental (NIA) buscando el equilibrio en los procesos de modernización, al incorporar elementos como la transparencia y la participación ciudadana “el componente de participación ciudadana queda muy al margen en el marco de discusión del desarrollo energético nacional.”² Esta misma situación se reproduce en diversos países de la región, donde el discurso institucional no se refleja en la realidad de la ejecución de los megaproyectos.

La incompatibilidad del actuar institucional con los lineamientos internacionales, como la Convención Americana de los Derechos Humanos, la Declaración de Río de Janeiro, el Acuerdo de Escazú y las jurisprudencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han generado manifestaciones, conflictos, violencia y oposición sistemática al desarrollo de este tipo de proyectos. En este punto, resulta indispensable repensar los vínculos entre el Estado, los agentes involucrados en los megaproyectos y la población de las zonas afectadas, a fin de poner en práctica

herramientas que permitan una vinculación efectiva de la ciudadanía.

Como propuesta para atender la problemática, se plantea la extrapolación del concepto de buenas prácticas o estrategias de participación ciudadana. Este concepto surge en el marco de las relaciones entre los gobiernos y la sociedad civil para dar efectivo cumplimiento a las agendas climáticas. No obstante, se edifica como herramienta incorporable al desarrollo de los megaproyectos en Latinoamérica atendiendo a las diversas problemáticas sociales y ambientales que se enfrentan. Los conflictos constantes y la oposición de movimientos sociales y ambientales, que rodean la ejecución de este tipo de proyectos, responden a la vulneración de sus derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), lo cual puede llegar a configurar responsabilidad del Estado.

A nivel mundial se han implementado diversas estrategias para vincular a la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas, especialmente vinculadas al despliegue de herramientas de participación ciudadana, que permitan consolidar una ciudadanía activa en la toma de decisiones que le afectan. Algunos ejemplos de estas estrategias se dan en el marco del avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),³ como la herramienta digital *Kourum* que busca facilitar la intervención ciudadana en la organización de múltiples proyectos y aspectos de la vida social.⁴ En el caso de México, se evidencia un caso de éxito en la entidad federativa de Guanajuato a través de la Contraloría social. Se trata de una serie de proyectos que buscan fortalecer el involucramiento ciudadano en materia de

1 Statista, *Índice de atracción de inversiones en el sector de la minería en algunos países de América Latina en 2020* (2020), <https://es.statista.com/estadisticas/1131785/indice-atraccion-inversiones-empresas-mineras-america-latina/>.

2 Camila Torralbo, *Politización energética: Aceleración de los proyectos energéticos en Chile*, REVISTA DE SOCIOLOGÍA N.º 34, 122-146 (2019).

3 Véase, e.g., Teresa Lorda, *Casos de éxito de participación ciudadana por un mundo más justo y sostenible*, EL INDEPENDIENTE, (septiembre 24, 2018), <https://www.elindependiente.com/desarrollo-sostenible/2018/09/24/casos-de-exito-de-participacion-ciudadana-por-un-mundo-mas-justo-y-sostenible/>.

4 Kuorum, *Menorquines co-diseñan un plan para acabar con la exclusión residencial* (2018), <https://kuorum.org/es/clients/gobiernos/menorquines-co-disenan-un-plan-para-acabar-con-la-exclusion-residencial/>.

rendición de cuentas y transparencia, creando “una ciudadanía más informada, consciente y responsable con la toma de decisiones que mejoren su entorno.”⁵ Los ejemplos mencionados permiten observar una tendencia hacia la vinculación de la ciudadanía con los diferentes aspectos de la vida social y la trascendencia de extrapolar estas estrategias y herramientas hacia el desarrollo de los megaproyectos en la región.

El presente artículo constituye una revisión sistemática de la literatura sobre la cuestión para posteriormente analizar la forma en la que se realizan los procesos de diseño y ejecución de megaproyectos en su relación con la comunidad. Además, el artículo revisa las posibilidades de vulneración o violación de los derechos humanos, en especial de los DESCAs, por acciones del Estado o de terceros involucrados en este tipo de proyectos.

II. Posibilidades de configuración de responsabilidad estatal por violación de los DESCAs en megaproyectos

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) devela la estrecha relación entre el medio ambiente y el goce de los derechos humanos. Por ejemplo, en sentencias como *Mayagna Sumo vs. Nicaragua*,⁶ se insta al Estado al respeto por el territorio indígena; empero, la Corte condena por el derecho a la propiedad y la ausencia de mecanismos de protección judicial efectivos, ante la concesión para la explotación forestal en el territorio de la etnia. Otro caso similar es el caso *Yanomami vs. Brasil*, en el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda al Estado reparar la violación de los derechos a la vida, la seguridad personal, la libertad y la salud de los indígenas Yanomami, por la construcción de una

autopista que atravesaba todo su territorio y la falta de protección estatal.⁷ Asimismo, la CIDH en el caso *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*,⁸ condena al Estado por la violación de la identidad cultural, la consulta y la propiedad comunal frente al permiso otorgado a una empresa privada a fin de efectuar exploración y explotación petrolera en territorio indígena. Las sentencias mencionadas demuestran la trascendencia de la relación entre protección ambiental y goce efectivo de los derechos humanos, además del papel central que detenta el Estado en la conservación armónica de esta relación. Si bien las sentencias no atendieron de forma directa la vulneración de los DESCAs al condenar por preeminencia de derechos civiles y políticos, sí muestran las diversas posibilidades de configuración de responsabilidad estatal por incumplir su función de garante de los derechos humanos.

En este sentido, se logra observar que los derechos civiles y políticos se han visto afectados con el desarrollo de los megaproyectos y la falta de protección estatal; sin embargo, el presente artículo aborda la problemática en específico frente a los DESCAs por varias razones. La primera razón es la evolución lenta que ha presentado el reconocimiento de estos derechos sin necesidad de acudir a la conexidad con otros derechos humanos, lo cual hace importante presentar análisis y revisiones respecto de estos derechos. La segunda razón que sustenta la importancia de atender la vulneración a estos derechos es la vinculación de estos con la calidad y bienestar de las personas en una esfera más amplia. Por ejemplo, derechos como el derecho al medio ambiente permiten que los individuos puedan desarrollarse a nivel físico (alimentación, hidratación, vivienda) y a nivel emocional y espiritual (recreación, vida en comunidad, sentido de pertenencia territorial) pues se garantiza un entorno propicio para la vida. Lo preceptuado en el Amparo en Revisión 307 de 2016 expedido por la Suprema Corte de Justicia y de la Nación de México, explica que los beneficios obtenidos del

5 Isabel Tinoco, *Guanajuato comparte experiencias y casos de éxito sobre Contraloría Social* (2017), <https://strc.guanajuato.gob.mx/guanajuato-comparte-experiencias-y-casos-de-exito-sobre-contraloria-social/>.

6 Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia, Corte I.D.H., (ser. C) No. 79, (31 de agosto de 2001).

7 Comunidad Yanomami vs Brasil, Caso 7615, Comisión I.D.H., Resolución No. 12/85, OEA/Ser. L.V/II.66, doc. 10 rev. 1 (1985).

8 Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia, Corte I.D.H., (ser. C) No. 245, (27 de junio de 2012).

medio ambiente son variados y necesarios para su desarrollo integral. Así, dice la Corte: “[e]l hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida (hasta una significación religiosa) o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad.”⁹

Los DESCAs, que se han visto vulnerados con el desarrollo de megaproyectos, engloban la destrucción del tejido social a partir fenómenos como las reubicaciones involuntarias y el desplazamiento forzado de algunas comunidades. La pérdida de formas de subsistencia por la transformación del terreno que se ha constituido en una problemática latente junto a la vulneración de los derechos culturales de comunidades y pueblos indígenas, pero también de comunidades rurales que ven sus formas de vida tradicionales y sus manifestaciones culturales desplazadas por el inicio y ejecución de los megaproyectos en las zonas donde habitan. En cuanto al derecho a un medio ambiente sano, éste se ha visto continuamente transgredido por la destrucción de ecosistemas, la alteración y el desequilibrio ambiental que pone en riesgo la preservación de especies, la calidad de los recursos como el agua y el aire, afectando el bienestar de las comunidades.

Respecto a estos derechos, la CIDH cambió el paradigma bajo el cual se protegían los DESCAs a partir del caso Lagos del Campo vs. Perú.¹⁰ La justiciabilidad directa de los DESCAs surge de lo preceptuado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuando indica: “[l]os Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y

cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.”¹¹ El alcance de los términos “recursos disponibles”, permitió una ventana de privación de justiciabilidad de los DESCAs, bajo el entendido del carácter programático de este tipo de derechos. Sin embargo, el avance que ha marcado el caso Lagos del Campo vs. Perú indica la justiciabilidad directa, entendiéndose que los derechos humanos involucran obligaciones de hacer.

Este caso marcó un hito en la responsabilidad que detentan los Estados, al momento de responder por las afectaciones a los DESCAs de la población imputables a un tercero, en la medida en que debe desplegar las medidas adecuadas para garantizar los derechos consagrados convencionalmente. De acuerdo con este avance en materia de fortalecimiento del rol de Estado como garante de los derechos de sus ciudadanos, surge un cuestionamiento en el papel que está jugando actualmente frente a los megaproyectos en Latinoamérica. La razón es que la sociedad civil se ha visto afectada con la destrucción o amenaza de su patrimonio natural y la ruptura del tejido social en el entorno en el que se desarrollan.

En consecuencia, el Estado, como una unidad indivisible con sus agentes, debe responder efectivamente ante las vulneraciones que se presentan frente a los DESCAs. En materia de deterioro ambiental, la responsabilidad del Estado se configura en la medida en que debe responder a su obligación de preservación del medio ambiente, puesto que existe una relación directa entre el ambiente sano y el correcto goce de los derechos humanos. El despliegue no solo de aspectos de salud, sino de actividades culturales, económicas y la construcción social e identitaria, hace de la prevención de la destrucción ambiental una herramienta idónea para la garantía de los derechos humanos. Casos emblemáticos como el megaproyecto de Hidroituango en Colombia,

9 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, Sent. Amparo en revisión 307 de 2016, p. 23.

10 Lagos del Campo vs. Perú, Sentencia, Corte I.D.H., (ser. C) No. 340, (31 de agosto de 2017).

11 Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Nov. 22, 1969, O.A.S.T.S. No. 36 1144 U.N.T.S. 123.

la supervía en México, la megarepresa Cachuela Esperanza sobre el río Beni en Bolivia o la presa de Belo Monte en Brasil, son un llamado de atención para que la vigilancia y control de los gobiernos sea estricta y vincule a los individuos de la comunidad como actores primarios en el diseño y ejecución de este tipo de proyectos, no solo como espectadores o víctimas. Ellos deben vincularse como participantes activos que permitan adecuar este tipo de proyectos o reinventarlos para prevenir la vulneración de sus derechos.

El nuevo paradigma de justiciabilidad de los derechos humanos se basa en la necesidad de cambio. En palabras del autor Juan Góngora Maas, resulta imperativo “superar la teoría liberal de los derechos, construida sobre la noción de la propiedad privada y la concepción de los derechos como titulaciones individuales que debe ser reemplazada por una social de derechos construida a partir de una reflexión crítica del discurso de los derechos.”¹² Esta línea argumentativa señala la importancia de actualizar las herramientas que, desde el Estado, se han desplegado en Latinoamérica para hacer frente a nuevas realidades que exigen respuesta desde el derecho. El giro de la CIDH es una muestra de la trascendencia que actualmente tiene la protección de los derechos humanos, en especial aquellos relacionados con la preservación ambiental, bajo máximas de un futuro común y equidad intergeneracional. Esta dinámica social y jurídica de conservación del entorno requiere la incorporación de las ciencias sociales para generar herramientas que respondan a la realidad y que amalgamen la protección de los derechos humanos con los intereses de avance económico.

12 Juan Jesús Góngora, *Pasado, presente -- ¿y futuro? – de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana: a propósito del caso Lagos del Campo vs. Perú*, en INCLUSIÓN, IUS COMMUNE Y JUSTICIABILIDAD DE LOS DESCAL EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA 307 (Eduardo Ferrer et al. eds., 2018).

III. Estrategias de participación ciudadana en los megaproyectos

La demanda energética, de infraestructura y de crecimiento económico ha ido aumentando con el crecimiento de la población en los diferentes países latinoamericanos. Por esta razón, se ha tenido que recurrir a la innovación tecnológica e industrial, además de diseñar diversas opciones que no siempre van de la mano con los intereses de preservación del entorno y del tejido social. Antes de exponer las estrategias de participación ciudadana, es conveniente mencionar que los proyectos de desarrollo económico escapan a la esfera local haciendo que la estructura biofísica, la vida social y la cultura se transformen en función de aquellos intereses de las grandes economías a nivel global. Por tanto, al enfrentar los retos que conlleva el desarrollo de megaproyectos en Latinoamérica se ha observado una unión entre sector privado y gobierno en beneficio del avance económico y en detrimento del bienestar de la comunidad. La propuesta que surge es vincular directamente a las comunidades más allá de una consulta popular que en la mayoría de los casos resulta incompleta, insuficiente y no logra transmitir el sentir de las comunidades.

En el texto “Megaproyectos y los dilemas del desarrollo en Latinoamérica”,¹³ se incorpora el concepto de desarrollo y la necesidad de regularlo a través de políticas públicas. El motivo es que el paso de un orden social a otro por medio del desarrollo genera ciertas problemáticas tales como desempleo, destrucción de formas de vida tradicionales y preponderancia del interés privado sobre el público. Para hacer frente a estas problemáticas, se busca establecer un concepto de desarrollo en el que los procesos de avance no se den independientemente de las políticas públicas y se cuente con una visión general sobre lo que se pretende con el desarrollo a través de los megaproyectos.

Por su parte, el texto “La Corte Ambiental” propone diversas perspectivas para adoptar

13 CARLOS DOMÍNGUEZ & CLAUDIA CORONA, MEGAPROYECTOS Y LOS DILEMAS DEL DESARROLLO EN LATINOAMÉRICA (2016).

una postura de Estado frente a la protección ambiental, especialmente cuando se trata de megaproyectos.¹⁴ Se incorpora el concepto de participación como principio inherente de la protección ambiental. La autora, Isabel Preciado, destaca que las regulaciones de los megaproyectos han girado sobre un modelo de desarrollo hegemónico y han tenido incidencias negativas en los derechos humanos, principalmente en derechos como la integridad cultural y ambiental. Si bien este texto se refiere a casos particulares colombianos, las afectaciones que se enuncian se reproducen en América Latina.

De la problemática que enfrentan los Estados y la sociedad civil frente al diseño y ejecución de los megaproyectos, surge la necesidad de proponer ciertas estrategias de participación ciudadana. La meta es equilibrar los intereses económicos, las demandas energéticas y la conservación ambiental, además del respeto por el tejido social e identidad cultural. Dicha vinculación se realizaría extrapolando las denominadas prácticas de relacionamiento que usualmente se han aplicado para que la sociedad civil contribuya con el cumplimiento de agendas climáticas de los Estados.¹⁵

Las fases de información, diálogo, consulta, colaboración y alianza son perfectamente adaptables a las etapas de diseño y ejecución de megaproyectos, como se acreditará a continuación, previniendo la vulneración de los DESCAs de las comunidades y, por lo tanto, la posible responsabilidad del Estado. Estas etapas son propuestas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para vincular a las comunidades en el avance y consecución de las agendas climáticas de los Estados. Éstas se extrapolan al desarrollo de los megaproyectos porque, al realizar la implementación de estas fases, el BID reportó múltiples casos de éxito que se desarrollarán en líneas posteriores. La aplicación de estas fases más allá del debate teórico, que

define menos o más etapas de participación ciudadana, buscó identificar prácticas que logran un acercamiento efectivo de las comunidades a los asuntos de interés colectivo y, a su vez, permitieran una extrapolación efectiva a la problemática identificada en la región respecto de la desvinculación de las comunidades con las diversas fases de ejecución de los megaproyectos.

El avance del concepto de participación ciudadana ha mostrado una apertura importante desde la visión liberal de ésta, que la vincula específicamente con la democracia representativa y, por tanto, la reduce al voto como única herramienta. Posteriormente, esta visión se une al concepto de democracia directa y se vincula a la ciudadanía por medio de las consultas sobre asuntos de interés general. No obstante, las visiones que circunscriben la participación ciudadana a figuras como el referéndum y el plebiscito, ahora se han expandido incorporando formas de control de la actividad gubernamental e incluso en la elaboración, aplicación y posterior evaluación de políticas públicas.¹⁶

Esta variación en las prácticas de participación ciudadana se vincula estrechamente con el concepto que se tiene de ésta. Por una parte, puede significarse como la delegación del poder donde el ciudadano es consciente de sus derechos y los hace exigibles al Estado, o bien como una práctica constitutiva que busca incidir en las estructuras gubernamentales y en las políticas públicas.¹⁷ A pesar de las diversas conceptualizaciones de la participación ciudadana, en el presente artículo se relacionan estas prácticas a la construcción de ciudadanía vinculada a una visión amplia de la democracia, que en los términos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se podría resumir de la siguiente manera: “[e]n América Latina se ha alcanzado la democracia electoral

14 Isabel Preciado, *Derechos humanos, megaproyectos y desarrollo en la corte ambiental*, en EXPRESIONES CIUDADANAS SOBRE LOS AVANCES CONSTITUCIONALES 263-277 (Natalia Orduz ed., 2018).

15 FLAVIA MILANO, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, GOBIERNOS Y SOCIEDAD CIVIL AVANZANDO AGENDAS CLIMÁTICAS (2019) [MILANO, BANCO].

16 Véase Alberto J. Olvera, *La participación ciudadana y sus retos en México* (2009), [http://gobnacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera_Entregable_2.pdf](http://gobnacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf).

17 Manuel Canto Chac, *Conferencia magistral: Panorama de la participación ciudadana en México* 7 (2018), https://www.ieem.org.mx/2019/CONGRESO_DPC_2018_MEMORIA/ponencias.pdf.

y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la democracia de ciudadanía. La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Trazó, en muchos de nuestros países, la división entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se torne efectivo. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.”¹⁸

Ahora bien, la trascendencia de incorporar la participación al desarrollo de los megaproyectos en Latinoamérica responde no solo a la calidad de individuos afectados que forman parte de las comunidades afectadas o en riesgo de afectación, o por el conocimiento de estos individuos de la zona y sus particularidades geográficas, sino a razones de tipo político y jurídico. Las razones de tipo político se pueden resumir en la necesidad de avance en la concepción de democracia orientada a la construcción de ciudadanos que permita un acercamiento real y efectivo a la actividad gubernamental y, en específico, al despliegue de políticas públicas referentes a los megaproyectos y sus afectaciones a la colectividad. Dentro de estas razones, se encuentra también una dimensión que responde al control político en la toma de decisiones que inciden en la vida social, en los recursos naturales de la nación y en el tejido social de las comunidades, elementos imprescindibles para el desarrollo humano integral. Las razones jurídicas que sostienen la relevancia de la participación ciudadana vinculada a megaproyectos se relacionan con el cumplimiento a los compromisos internacionales que han suscrito los Estados, frente a aspectos básicos como la protección de los derechos humanos, la conservación ambiental, el desarrollo y demás aristas que se pueden encontrar desglosadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Además de los compromisos internacionales, se encuentran aquellas obligaciones establecidas a nivel constitucional que garantizan el derecho a

la participación ciudadana en aquellos asuntos de interés general. En el caso de Colombia, este derecho constitucional ha sido ampliamente desglosado en la Sentencia T-348 de 2012 y sigue la máxima de desarrollar un modelo de comportamiento social y político de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. En específico, para el objeto de estudio señala que “[e]l derecho a la participación ciudadana ha sido concebido dentro del sistema democrático, no sólo para los ámbitos electorales, sino también para todos aquellos campos en los que las decisiones de la administración tienen relevancia para la ciudadanía en materias económicas, sociales, rurales, familiares y ambientales, entre otros. Es así como este derecho se traduce como la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas. Adicionalmente, para garantizar el derecho a la participación, hay múltiples mecanismos, según el ámbito en el que se vaya a presentar la intervención estatal. Por ejemplo, las consultas populares son un mecanismo de participación en el ámbito político. En materia ambiental, existen otros mecanismos de participación administrativa, dentro de los cuales está la consulta previa, la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos ambientales, el derecho de petición, las veedurías ciudadanas en asuntos ambientales y la participación en los procesos de planificación ambiental, entre otros.”¹⁹

3.1. Información: punto neurálgico en megaproyectos

La información es un aspecto principal y problemático alrededor de los megaproyectos. La razón es que la comunidad donde se ejecutan no cuenta con información clara, objetiva y completa desde las fases iniciales de diseño. Esto genera imposibilidades de participación efectiva de las comunidades en las fases posteriores en las cuales se involucran, como es el caso de las

18 PNUD, LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA. HACIA UNA DEMOCRACIA DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS 36 (2004).

19 C.C., 15 de mayo de 2012, Sentencia T-348/12., M.P Jorge Ignacio Pretelt, p. 17-18.

consultas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al definir el módulo de información como fase inicial y base para la participación y contribución de la sociedad en el cumplimiento de agendas climáticas, señala como criterios básicos la accesibilidad, sostenibilidad, pertinencia y equidad social y de género.²⁰

Frente a la extrapolación del criterio de accesibilidad a los megaproyectos, como herramienta para prevenir la posible configuración de responsabilidad estatal por violación a los derechos humanos, surgen dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las directrices de Bali.²¹ Éstas buscan que el acceso a la información, como derecho fundamental, permita la participación en la toma de decisiones en materia ambiental, además de garantizar el acceso a la justicia en temas ambientales. Las directrices señalan para los Estados pautas que fortalecen la justiciabilidad en materia ambiental, al indicar aspectos como la actualización de la información ambiental, el esclarecimiento de las actividades en fase de propuesta o ejecución que representan ciertos riesgos para el medio ambiente (directriz 4). Asimismo, se indica la importancia de incluir en la información ambiental las presiones que se ejercen en el entorno (directriz 5), situación que incluye a los megaproyectos, dados los riesgos mayúsculos que despliegan sobre el ambiente. El tipo de información que dará lugar a importantes decisiones relacionadas con el entorno debe ser objetiva, comprensible, oportuna y efectiva (directriz 10). Estas características deben permear en los procesos de planeación de megaproyectos, desde la licitación hasta la ejecución, en vista de que si la información que llega a la comunidad no cumple con estas características puede ocasionar reticencia anticipada, desconfianza y conflictos posteriores.

A fin de ejemplificar esta situación en Latinoamérica, se aborda la temática en el caso de México, a

20 MILANO, BANCO, *supra* nota 15 en 21.

21 UNEP, *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales* (2010) http://www.pnuma.org/sociedad_civil/reunion2013/documentos/STAKEHOLDER%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf.

través del análisis de algunos casos emblemáticos en materia de desplazamiento forzado. Los casos estudiados son: el megaproyecto de infraestructura de la Supervía, la presa de Zimapán, la presa de Valle de Bravo y los megaproyectos que ocasionaron el reasentamiento en Temacapulín, Acasico y Palmarejo.²² De los casos revisados en el texto de Domínguez, se puede observar una clara tendencia de la institucionalidad para validar la información incompleta brindada a las comunidades en el caso de los megaproyectos. Las justificaciones radican en la utilidad pública, o la necesidad de suplir las altas demandas energéticas o modernizar los territorios. Asimismo, se pretende ubicar a este tipo de proyectos bajo la óptica desarrollista de la inevitabilidad, lo cual implica la necesidad de soportar los efectos negativos que puedan llegar a producirse.

El tema de la información es una problemática constante en los diferentes proyectos. Se aborda desde las fases iniciales, en las cuales se ocultó, tergiversó y maquilló la verdad, causando desconfianza y renuencia al diálogo en los pobladores. Además de coadyuvar al imaginario colectivo actual, que relaciona al Estado y sus funcionarios con la opresión o el autoritarismo y a la población con la indefensión. Durante el desarrollo de los proyectos, de acuerdo con los diferentes testimonios y la observación de los expertos presentes, la situación no tuvo mayor variación, las características de la información brindada eran el hermetismo y la intimidación en caso de revelación. Este primer acercamiento o avance hacia la participación ciudadana logra incorporar el elemento información como base indispensable y elemento fallido en la mayoría de los megaproyectos realizados o diseñados en Latinoamérica. Así, por ejemplo, la doctora Ruth Pérez López ha analizado las dinámicas sociales que se dieron alrededor de la cancelación del megaproyecto urbano denominado “corredor cultural de Chapultepec” en la Ciudad de México en el 2015. La autora encontró que la oposición de la comunidad surge inicialmente contra el discurso propio de *marketing*, que no presentó información completa, veraz y objetiva,

22 CARLOS DOMÍNGUEZ, *MEGAPROYECTOS, DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO EN MÉXICO* (2017).

especialmente en cuanto a los impactos que este proyecto traería para la comunidad aledaña. Ante la falta de socialización de la información con las características idóneas, se intentó difundir nueva información a través de asambleas informativas sobre el megaproyecto, pero ya para ese momento existía una oposición férrea que se confirmó en la consulta popular posterior, en la cual la comunidad se manifestó con votos en contra que lograron la cancelación del proyecto.²³

Un aspecto interesante y resaltable de este caso es el intento de involucrar a la comunidad por parte del gobierno al crear las asambleas informativas, actividad que debió llevarse a cabo con antelación a las protestas y manifestaciones de la comunidad. La finalidad de realizar este tipo de actividades de forma oportuna es generar ciertos lazos de confianza, basados en la objetividad y veracidad de la información sobre el proyecto. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que son los pobladores aledaños quienes asumen de forma directa las afectaciones, riesgos e impactos en su entorno.

3.2. Diálogo y participación directa de la sociedad civil

Cada nivel de participación involucra un grado mayor de preparación y de disposición de la sociedad, para vincularse al intercambio de ideas y conocimientos sobre el territorio y los recursos naturales que posee. Esta segunda fase de participación de la comunidad en los megaproyectos se basa en la importancia de compartir conocimiento técnico y local entre los diferentes actores del proyecto en cuestión. Se han presentado en múltiples oportunidades conflictos entre los tipos de conocimiento al tratar de establecer diálogos con la comunidad, puesto que se ha infravalorado el conocimiento local.

23 Ruth Pérez, *Producción de la ciudad en tiempos de globalización. Impactos socioterritoriales de los megaproyectos*, 29 BITÁCORA URBANO TERRITORIAL N.º 1, 13-22 (2019).

El intercambiar conocimientos, lejos de entorpecer el desarrollo de un megaproyecto, coadyuva no solo a la participación de la comunidad, sino que fortalece la ejecución adecuada del proyecto, al tener en cuenta información importante sobre el territorio en el cual se va a desarrollar y las implicaciones sociales y culturales que se deben respetar. Además, es valioso contar con el apoyo de la comunidad para que la realización del proyecto no signifique conflictos entre los actores, ni tragedias para los habitantes del entorno en el cual se ejecutará.

Los megaproyectos que se han realizado en Latinoamérica no cuentan con buena imagen. Por el contrario, presentan múltiples conflictos con las poblaciones donde se desarrollan, indicando de esta manera la necesidad de diálogo entre los actores para generar confianza, institucionalidad y claridad en las expectativas. Ello quiere decir que, si se incorporan diálogos efectivos y se va más allá de los intereses económicos (que han marcado el desarrollo de megaproyectos), puede llegar a alcanzarse un punto de equilibrio.

El BID señala como elementos principales de la fase de diálogo el intercambio directo, activo y regular que puede realizarse a través de mesas de trabajo, asambleas o reuniones presenciales.²⁴ Los participantes son personas o colectivos sociales que tengan interés en la cuestión a dialogar. En el caso de los megaproyectos, resulta acertado involucrar a la población aledaña en reuniones abiertas, cuando sea posible, o al menos a sus representantes legítimos para intercambiar conocimientos al respecto.

En Latinoamérica, se ha presentado el fenómeno de la infravaloración del conocimiento local, pero también ha ido en aumento la incoherencia entre el discurso y la realidad en el desarrollo de megaproyectos. Sea con información propia del *marketing* que oculta información relevante, o con la incorporación de conceptos como el buen vivir o la racionalidad ambiental, con el fin de simular un diálogo con las comunidades. Esta simulación resulta contraproducente en el

24 MILANO, BANCO, *supra* nota 15 en 22.

futuro, dado que la comunidad consolida su idea de desconfianza ante los actores involucrados en los megaproyectos y su oposición posterior ante la ausencia de participación real.

En el ensayo “Pueblos en resistencia frente al extractivismo de recursos naturales”, Raúl E. Cabrera, analiza la resistencia desde la perspectiva de rechazo a nuevos intentos de colonización, de homogeneización de concepciones del mundo y de imposición de un proyecto hegemónico que cercena la visión espiritual ancestral sobre el territorio.²⁵ Dicha resistencia se produce por la negativa a un intercambio real de conocimiento ancestral y la perpetuación de la visión impropia de la comunidad por parte de los ejecutores del proyecto. El estudio recopila los tipos de relación entre la naturaleza y las comunidades, concluyendo que el territorio determina aspectos de la identidad comunitaria y en este sentido, produce “relaciones y modos de significar la vida social en el ámbito local que redefinen su significado y crean sentidos propios de apreciación del mundo.”²⁶ Visiones que lejos de eliminarse u ocultarse deben intercambiarse en un diálogo efectivo que permita el desarrollo armónico de las iniciativas de megaproyectos o su rediseño cuando sea el caso.

Así, por ejemplo, en Ecuador, se inició la migración de combustibles fósiles hacia energías alternativas a través de los megaproyectos de represas o también llamadas hidroeléctricas. Esto se dio en el marco de un discurso progresista enfocado hacia categorías como buen vivir, que no correspondieron a la realidad violenta y trasgresora de los derechos humanos de las comunidades que habitaban las zonas de Chone, donde se realizó el megaproyecto en cuestión. El autor Juan Pablo Hidalgo presenta una investigación en la zona, donde se demuestra la incoherencia entre el discurso del Estado, que resaltaba la participación ciudadana como pilar

esencial en el desarrollo de cualquier proyecto en el país y la importancia de proteger los recursos naturales.²⁷ La realidad de este proyecto fue el desplazamiento de pobladores y la imposibilidad de entablar diálogo.

En otro caso, el de la represa de Hidro-Sogamoso en Colombia, la comunidad inicialmente fue ignorada en las etapas de diseño del proyecto, pero, ante las manifestaciones y conflictos que se generaron en la región, se crearon espacios de diálogo denominados mesas de entendimiento. Estos espacios de diálogo fueron dirigidos por la Unión Sindical Obrera (USO) para buscar soluciones a los conflictos sociales, ambientales y laborales que generó el megaproyecto, en especial a los habitantes de la vereda La Putana.

La propuesta de este artículo refiere la importancia de aplicar estas estrategias de participación ciudadana en los megaproyectos de forma oportuna, es decir, preventiva de los conflictos que se han generado en la mayoría de los megaproyectos de la región. La necesidad de diálogo y de intercambio de saberes desde las etapas iniciales de este tipo de proyectos queda acreditada, cuando los actores involucrados acuden a espacios de participación con la comunidad para tratar de remediar aquellos conflictos que han avanzado al punto de llegar a protestas violentas, detenciones arbitrarias y manifestaciones de inconformidad de la comunidad latinoamericana.

Asimismo, es relevante incorporar lo atinente a las formas de diálogo con las comunidades y pueblos indígenas en relación con los megaproyectos. Es importante recordar lo indicado por el Expresidente Barack Obama cuando dijo que “[l]a historia ha demostrado que el fracaso en tomarse en cuenta los planteamientos de las autoridades indígenas para la formulación de políticas que interesen

25 Raúl Cabrera, *Pueblos en resistencia frente al extractivismo de recursos naturales*, en MEGAPROYECTOS, DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO EN MÉXICO 37-62 (Carlos Domínguez ed., 2017).

26 *Id.*

27 Juan Pablo Hidalgo, *Agua, tecnología y gubernamentalidad: reconfiguración territorial en torno al megaproyecto hídrico multipropósito Chone*, ESTUDIOS ATACAMEÑOS. ARQUEOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA SURANDINAS N.º 63, 209-232 (2019).

a sus comunidades ha producido resultados frecuentemente indeseables y, en ocasiones, devastadores y trágicos. Por el contrario, un diálogo significativo entre representantes federales y autoridades indígenas ha conducido a sustanciales mejoras de la política federal hacia los pueblos indígenas. La consulta es un elemento crucial de una relación sana y productiva entre la Federación y los pueblos indígenas.”²⁸

Esta aseveración del Expresidente muestra la necesidad de desarrollar no solo consultas previas en los términos que se expondrán en el siguiente apartado, sino en desarrollar efectivamente formas de diálogo con las comunidades indígenas. Algunas estrategias de diálogo que se han implementado se relacionan con el componente intercultural, basado en el respeto por los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas. El conocimiento de las lenguas indígenas es una herramienta básica para entablar este diálogo intercultural. En México, se presentó un avance en el año 2003 con la creación del Instituto de Lenguas Indígenas, lo cual generó una herramienta básica e importante para el desarrollo del diálogo con las comunidades y pueblos. Además, es necesario recordar que “[e]l papel que las diversas lenguas mexicanas tienen en este proceso es fundamental, pues son la base para la consolidación de un modo de vida que posee antiquísimas raíces pero que no se contraponen, necesariamente, a otras formas de innovación tecnológica y cultural, con las que se puede convivir sin entrar en contradicción, tal como ha ocurrido con otras experiencias culturales y económicas, como las que representan algunos países asiáticos como China o Japón.”²⁹

Un caso en el cual un agente externo al Estado ha desplegado algunas acciones y herramientas de diálogo con comunidades indígenas, en el desarrollo de su objeto económico, es la empresa energética y petroquímica Repsol. A partir de

elementos como el ajuste a las características culturales de cada etnia o comunidad, acudiendo en específico a los órganos y sujetos representativos de las comunidades; la garantía de representación igualitaria entre hombres y mujeres, con respeto por las tradiciones; y, finalmente, reconociendo y respetando el derecho a la consulta. La empresa creó una figura que funciona como enlace de comunicación y la denominó “relacionadores comunitarios”. Las funciones van desde entablar relaciones, adaptarse a las condiciones respetando las particularidades culturales, agotar la etapa de información con las comunidades sobre los proyectos y sus pormenores hasta alinear intereses entre la empresa y las comunidades a fin de lograr proyectos compatibles.³⁰

Las herramientas esbozadas por esta empresa resultan interesantes para acercar los proyectos y los procesos de toma de decisión a las comunidades y pueblos indígenas. Por ejemplo, con la designación de una unidad especializada en diálogo intercultural que pueda efectivamente establecer relaciones con las comunidades. Es claro que existen múltiples factores que dificultan el acercamiento referido como el aislamiento ante la realidad jurídico-política que engloban los megaproyectos. Sin embargo, como refiere el cuaderno del Informe de Desarrollo Humano, los indígenas tienen la voz y la palabra.³¹ Por lo tanto, se deben ajustar las herramientas de participación ciudadana de las comunidades y pueblos indígenas para que se empleen enfoques como la política pública desde el desarrollo humano, el enfoque de derechos humanos o el enfoque diferencial para dar cumplimiento a aquellos pendientes en materia de participación y vinculación con los asuntos de interés social.

28 Barack Obama, *Memorandum para los directivos y directivas de los organismos y agencias del poder ejecutivo* (Víctor Toledo & Bartolomé Clavero trads., 2000), <http://www.mapuche.info/news/politicasPublicas091109.html>.

29 Luis de la Peña Martínez, *Aprender a dialogar desde la interculturalidad*, 17 CUICILCO N.º 48, par. 20 (2010).

30 Repsol, *Diálogo con las comunidades y los pueblos indígenas*, <https://www.repsol.com/es/sostenibilidad/comunidades-y-valor-compartido/dialogo-comunidades-pueblos-indigenas/index.cshtml> (última visita en octubre 20, 2021).

31 PNUD – INDH, COLECCIÓN CUADERNOS INDH 2011, PUEBLOS INDÍGENAS: DIÁLOGO ENTRE CULTURAS (2012), https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/human_development/pueblos-indigenas---dialogo-entre-culturas.html.

3.3. Reformulación de consultas a la comunidad

La consulta a la comunidad se estableció por medio de mandatos legales y constitucionales en aquellos casos en los cuales un proyecto de desarrollo implica impactos para las comunidades. La finalidad es salvaguardar sus derechos humanos, en especial aquellos vinculados a la vida social y cultural. Internacionalmente, el principio 10 de la Declaración de Río ha establecido la participación de la comunidad en asuntos ambientales. Sin embargo, es hasta 2018, por medio del Acuerdo de Escazú, donde se establecen algunas pautas para que los Estados parte cumplan con la participación ciudadana en asuntos ambientales.

La forma en que se redactó el acuerdo es orientadora de acciones básicas y con amplitud suficiente para que sea cada Estado quien determine la forma correcta de vincular a la población. Un ejemplo de esta situación es el artículo 7, especialmente en su numeral 13 cuando indica: “[c]ada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.”³²

Antes de la suscripción de este acuerdo, la aplicación de la consulta previa a la comunidad, atendiendo principalmente a pueblos indígenas y afrodescendientes, fue ampliada y explicada por la jurisprudencia de algunos países latinoamericanos, como en el caso de Colombia. La Corte Constitucional colombiana desde 2014 ha procurado la participación ciudadana en temas ambientales. En este sentido, en la Sentencia T-733 de 2017, el alto tribunal señaló que “[l]a

consulta adquiere la connotación de obligatoria cuando se presentan medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar específica y directamente a una comunidad étnica, escenario que suele presentarse ante decisiones que se relacionan con proyectos de desarrollo, licencias ambientales, contratos de concesión, explotaciones mineras, proyectos de inversión, servicios educativos, entre otros.”³³

Además, a pesar de la insistencia de la Corte en la importancia de la participación ciudadana en general como lo indicó en la sentencia T-294 de 2014, este tribunal, “(...) ha tenido en cuenta la dimensión participativa de la justicia ambiental, a través del reconocimiento del derecho fundamental a la participación de las poblaciones que reciben de manera directa las cargas ambientales derivadas de la realización o inadecuado funcionamiento de obras de infraestructura (oleoductos, hidroeléctricas, carreteras). Derecho que comprende de manera específica: (i) La apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados. (ii) La participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto. (iii) El cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación. (iv) La financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva. (v) La participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control.”³⁴

En la práctica, la consulta previa en el caso de los megaproyectos no coincide con las

32 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 (marzo 4, 2018), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

33 C.C., 15 de diciembre de 2017, Sentencia T- 733 de 2017., M.P Alberto Rojas Ríos, p. 190.

34 C.C., 22 de mayo de 2014, Sentencia T-294/14., M.P María Victoria Calle Correa, p. 50.

directrices que ha trazado la Corte en apego a las disposiciones internacionales. Un ejemplo claro son casos como Hidrosogamoso e Hidroituango donde se han presentado múltiples conflictos por no tener en cuenta a la población afectada. Los únicos espacios de participación se han dado en forma de mesas de diálogo para solucionar conflictos o subsanar las consultas realizadas de manera amañada e incompleta.

Frente a la forma adecuada de realización de la consulta previa, la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia T-660 de 2015 ha actualizado los presupuestos referidos líneas anteriores para que la ciudadanía y el Estado apropien el concepto y la visión de participación ciudadana en materia de megaproyectos y no limiten estas prácticas a una sola fase del proyecto, sino que se vincule a la ciudadanía desde la fase de diseño y se continúe con un rol activo hasta el momento de ejecución del mismo. Así, menciona el tribunal, “[e]ste derecho se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de escuchar y conocer las propuestas de las entidades estatales que les puedan afectar de alguna forma, e intervenir, informarse y comunicar sus intereses frente a ellas. La participación no se reduce a que la autoridad competente organice reuniones de información, de concertación o audiencias, sino que en coordinación con la comunidad garantice la participación y asuma la protección de las personas en situación de vulnerabilidad que van a ser afectadas negativamente por las decisiones administrativas municipales. De tal manera, la participación también significa darle efecto a las opiniones expresadas. En consonancia con lo anterior, esta Corporación ha desarrollado lo atinente al derecho en mención, entre otros, en los casos en que tiene lugar el diseño de megaproyectos. En efecto, la Corte ha estudiado específicamente el derecho a la participación de los grupos de población que potencialmente pueden verse afectados por la realización de un proyecto de tal índole, lo cual constituye una de las maneras en las cuales el Estado puede y debe prevenir que visiones del “interés general” impliquen graves afectaciones en los derechos de las personas. De tal manera, la protección de los derechos fundamentales de los grupos

vulnerables en estos casos debe ser garantizada y su plena participación en el proyecto que impactará diversas formas de vida, asegurada.”³⁵

Se encuentra que las dificultades de la vinculación de la población en los megaproyectos, responde no solo a incumplimiento por parte de la autoridad y los promotores de los proyectos, sino a la falta de un plan de participación ciudadana que sea claro y ajustado a la realidad latinoamericana. En consecuencia, no solo la consulta debe ceñirse a una serie de pasos obligatorios, sino todo el proceso de participación ciudadana. En los procesos de planeación de los megaproyectos, se debe exigir la aplicación de estrategias de participación ciudadana en las diferentes fases desde el diseño hasta la ejecución. La evaluación de las licitaciones debe incluir un rubro que señale las fases en las cuales se desplegarán las actividades de participación para la población que sufre los impactos de este tipo de proyectos.

Un avance significativo en materia de regulación de la consulta, especialmente en comunidades indígenas y afroamericanas, se presenta en México a través de la “Ley de consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” para el estado de Oaxaca, promulgada en febrero de 2020. Es relevante mencionar que incluye en su artículo 7 “[c]ualquier proyecto que pueda afectar las tierras, territorios y otros recursos, el medio ambiente y las formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, particularmente, aquellos relacionados con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos,”³⁶ como causal de procedencia para aplicar la consulta, siendo un acercamiento a la participación ciudadana en los megaproyectos. No obstante, se considera que toda población o comunidad de aquellos territorios en los cuales se ejecutan proyectos de desarrollo deben contar

35 C.C., 23 de octubre de 2015, Sentencia T- 660/15., M.P Jorge Ignacio Pretelt, p. 38.

36 Ley de consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para el estado de Oaxaca, 2020, art. 7.

con la oportunidad de ser consultados de manera previa, libre e informada.

Como se ha visto a lo largo de este acápite, la etapa de consulta en materia ambiental ha contado con múltiples traspiés en Latinoamérica, teniendo en cuenta que se han realizado de forma parcial, ambigua y desinformando a la ciudadanía. De acuerdo con esta situación, se considera que el aspecto ético debe acompañar este nivel de interrelación, de forma primordial, para lograr la sostenibilidad de los proyectos. También, se pone de manifiesto la necesidad de incluir en las regulaciones sobre consulta, aspectos culturales, ambientales, sociales y económicos, además de prestar especial atención a sectores poblacionales vulnerables en las decisiones que los afectan. Esta inclusión puede crear las sinergias requeridas para que grupos sociales, tradicionalmente enfrentados, se unan en pro de un bienestar común. Finalmente, los casos mencionados ayudan a ver la necesidad de intermediarios que conozcan las costumbres y formas de relacionarse de las comunidades, a fin de informar y consultar en los términos adecuados conforme al contexto. Así se podrán evitar conflictos posteriores y que en múltiples ocasiones dan al traste con proyectos de inversión millonaria que desestabilizan la economía local y nacional.

3.4. Necesidad de colaboración entre actores involucrados y representación efectiva

La participación resulta trascendente para temáticas ambientales, en razón al grado de conocimiento de la comunidad y su experticia en ciertos temas, o la cercanía cultural que nutre las perspectivas de un proyecto de impacto ambiental. En este sentido, contar con el factor de experiencia solidifica la planeación y ejecución de un megaproyecto que pueda llegar a afectar el patrimonio natural de una población y sus derechos humanos. Por su parte, el BID señala que la fase de colaboración se incorpora a los megaproyectos a través del intercambio de aspectos culturales y técnico-científicos que usualmente se presentan

entre los representantes de la comunidad y los promotores del proyecto en cuestión.³⁷

En el caso de las comunidades indígenas, miembros de la asociación *Lhaka Honhat vs. Argentina*, la CIDH determinó la responsabilidad del Estado por violar los derechos humanos de las comunidades indígenas ante la construcción de un proyecto denominado “Puente Internacional” en territorios indígenas.³⁸ Este desencadenó una serie de problemáticas como la ganadería, la instalación de alambrados y la tala ilegal por parte de comunidades criollas, afectando especialmente sus DESCAs. La condena por violación directa de este tipo de derechos pone de precedente el riesgo de vulneración hacia las comunidades en las cuales se desarrollan los megaproyectos. Este caso permite observar que no solo son indispensables la fase de información y consulta, sino la necesidad de generar lazos de colaboración con las comunidades. Las acciones que indica la sentencia se basan en el intercambio de conocimientos, generalmente a cargo de los representantes de la comunidad, y en el despliegue de actividades que garanticen el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, al ser la representación un elemento a considerar en esta fase debe traerse a colación el caso de la supervía en México. Este caso lo ha estudiado la autora Sofya Dolútskaya,³⁹ quien indagó acerca de la representación de los desplazados por la Supervía, a partir de fenómenos como la falsa representación (clientelismo) o la representación limitada.

Estos fenómenos describen la problemática que enfrentan los pobladores en condición de vulnerabilidad, quienes se ven obligados al uso de intermediarios, dadas las carencias que enfrentan por la marginalidad. Estas carencias se logran resumir en la condición de ciudadanos de segunda, la cual implica usos políticos de la

37 MILANO, BANCO, *supra* nota 15 en 137.

38 Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, Corte I.D.H. (ser. C) No. 400 (6 de febrero de 2020).

39 Sofya Dolútskaya, *¿Quiénes hablan en nombre de los desplazados por la Supervía?*, en MEGAPROYECTOS, DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO EN MÉXICO 63-86 (Carlos Domínguez ed., 2017).

pobreza, exclusión política, desequilibrios de poder y falta de acceso a instituciones públicas. Estas circunstancias dificultan el despliegue efectivo de una fase colaborativa y de intercambio entre los actores involucrados en el desarrollo de megaproyectos, pues es necesaria una representación efectiva y permanente en todas las actividades de participación ciudadana.

3.5. Configuración de alianzas y compromisos

La última estrategia o fase de participación ciudadana en los megaproyectos responde al más alto nivel de complejidad de interrelación entre actores del desarrollo.⁴⁰ Se basa en el derecho a la voz y a la inclusión multiactor, permitiendo que se involucren además de los pobladores, instituciones académicas, centros de investigación, asociaciones civiles, sociedades ambientalistas y representantes de la sociedad civil que puedan aportar elementos culturales, cosmogónicos, técnicos, científicos y disciplinares al diseño y ejecución de un megaproyecto. El compartir conocimiento desde diferentes aristas fortalece los puntos débiles de un megaproyecto, incluso propendiendo por la reformulación de aspectos que pueden destruir o deteriorar el medio ambiente, la vida de la comunidad y el sustento de los habitantes.

Un caso mexicano que permite observar la puesta en práctica de algunas estrategias de participación por parte de una comunidad, frente a otra en la cual no se dio espacio a ninguna forma de participación, más que con manifestaciones y protestas, se describe en el texto “Crisis, comunidad y tiempo: las resistencias, desplazamientos y reasentamientos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo”.⁴¹ Se trata de un estudio dirigido a la comparación entre estrategias desplegadas por diferentes comunidades

frente al desarrollo de un megaproyecto en particular. La intención es demostrar que, cuando en una comunidad hay organización, buena representación, inclusión de los derechos humanos y se siguen técnicas participativas (acompañamiento, comunicación multidireccional, transparencia y evaluación periódica), se puede lograr el éxito de un proyecto de desarrollo. El ensayo explica el actuar de la comunidad de Temacapulín que optó por no negociar y manifestarse con formas de resistencia como carteles alusivos, foros académicos, reuniones con autoridades, plantones, bloqueo de vías o toma pacífica de instalaciones que concluyó con la suspensión de la obra. Esta suspensión trae consigo, por una parte, implicaciones económicas, pues ya se había iniciado el proceso de construcción, con las inversiones propias del caso. Por otro lado, dejó graves fracturas en el tejido social, pues varios sectores de la población se encontraban gestionando su reubicación y fueron rechazados por el sector perteneciente a la resistencia.

Frente a la comunidad de Acasico, se relata una realidad diametralmente opuesta que involucró la participación de los pobladores. Se generaron alianzas con los representantes de la comunidad, se involucraron sectores como asociaciones civiles, académicas y un grupo transdisciplinar para informar y dialogar con la población sobre los aspectos técnicos, sociales, ambientales y económicos del proyecto. No obstante, las promesas y acuerdos a los que se llegó en las etapas de participación no han tenido una conclusión positiva en la medida en que los encargados de la ejecución del megaproyecto no han cumplido con estos. Al respecto, es necesario mencionar que el proyecto no contó con oposición violenta, ni conflictos graves que impidieran su ejecución; por el contrario, la comunidad se mostró colaboradora y participativa. Ello demuestra la importancia de incorporar fases de relacionamiento como el diálogo, la información, la colaboración -en especial la alianza-, y cumplir con los compromisos derivados.

Antes de concluir el análisis expuesto en líneas precedentes, es necesario mencionar que, una vez que los megaproyectos se encuentran en fase de ejecución y se han esgrimido una serie

40 MILANO, BANCO, *supra* nota 15 en 16.

41 Guadalupe Robles & José Curiel, *Crisis, comunidad y tiempo: las resistencias, desplazamientos y reasentamientos de Temacapulín, Acasico y Palmarejo*, en: MEGAPROYECTOS, DESPLAZAMIENTO FORZADO Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO EN MÉXICO 163-184 (Carlos Domínguez ed., 2017).

compromisos producto del agotamiento de las etapas de participación ciudadana iniciales o algunas de estas, puede darse el caso de incumplimiento por parte de los promotores del proyecto. En este caso, proceden algunos mecanismos jurídicos como la solicitud de suspensión de la obra ante un juez constitucional, en el caso de México se ha logrado suspender la ejecución de ciertos megaproyectos por medio de juicios de amparo y controversias constitucionales, ante la extralimitación de lo acordado en los espacios de participación. Por ejemplo, el tomar más terreno del acordado, el usar técnicas que ponen en peligro a los ecosistemas y fueron excluidas en los compromisos con la comunidad, entre un sinnúmero de situaciones que pueden presentarse y acarrear el despliegue de estrategias de defensa y protección por parte de las comunidades. Estas estrategias pueden ser jurídicas o extrajurídicas y prolongan el conflicto.

IV. Conclusiones

Se puede concluir que la aplicación de las estrategias de participación ciudadana extrapoladas desde las fases de relacionamiento, propuestas por el BID, logran marcar un camino con pautas claras y efectivas en la vinculación de la población a los megaproyectos. Estas estrategias dan cumplimiento a los lineamientos internacionales que orientan algunos aspectos de participación ciudadana en materia ambiental, avanzando en los compromisos suscritos en diversos instrumentos internacionales y agendas climáticas.

De acuerdo con la revisión de la problemática de desvinculación de la ciudadanía en el desarrollo de los megaproyectos, se logran advertir algunas posibilidades de configuración de responsabilidad del Estado por vulneraciones a los derechos humanos. Evidencia de esta situación son las diversas sentencias analizadas en el texto en las cuales se condena a diversos Estados latinoamericanos. Esta situación muestra la problemática latente en la región, caracterizada por la oposición ciudadana a los megaproyectos, los conflictos constantes y la

violación sistemática de los derechos humanos de la población circundante.

De igual manera, señala en específico como áreas de oportunidad, establecer lazos de confianza entre autoridad y actores involucrados en las diversas fases de desarrollo de los megaproyectos, cumplir cabalmente con los compromisos derivados de acuerdos entre las partes y prevenir la vulneración de derechos humanos, a través de la vinculación de la ciudadanía con los proyectos. Esta vinculación debe darse desde las fases iniciales de un megaproyecto y mantenerse a lo largo de su ejecución. La propuesta conmina a los Estados a seguir las fases de participación, sin limitarse a la consulta, pasando por fases imprescindibles como la información, el diálogo y la colaboración hasta llegar a la fase más compleja de vinculación, la alianza.

Las estrategias consisten en seguir una ruta de vinculación clara y obligatoria que incorpore cada una de las fases de participación ciudadana siguiendo la metodología propuesta, es decir, que cada fase cumpla con los principios básicos de accesibilidad, sostenibilidad, pertinencia y equidad social y de género, respetando los derechos humanos de la comunidad, así como su cosmovisión, sus manifestaciones culturales y la sustentabilidad de su entorno.