MECANISMOS DEL DESPOJO

TRES PUEBLOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS ANTE LA INJUSTICIA

Isabel Madariaga

MECANISMOS DEL DESPOJO
TRES PUEBLOS INDÍGENAS Y CAMPESINOS ANTE LA INJUSTICIA

Isabel Madariaga

SOBRE LA AUTORA

Isabel Madariaga Cúneo es abogada por la Universidad de Chile. De 2000 a 2013 se desempeñó como abogada especialista en derechos humanos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), donde coordinó la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, entre 2008 y 2013 coordinó los asuntos de la Región de Mesoamérica y Caribe de habla hispana. Actualmente se desempeña como consultora independiente en derechos humanos para organismos nacionales e internacionales. El abogado mexicano Héctor Llampallas fue su asistente de investigación para este informe.

Imágenes de la portada:

Construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y sus obras complementarias en los ejidos de las comunidades de San Salvador Atenco, Tocuila y Acuexcomac, entre otras, en el Estado de México.

Miembros de las comunidades mayas de Los Chenes hacen oír su voz en el contexto de los litigios contra la siembra de soya transgénica en los alrededores de sus comunidades, Estado de Campeche. (Fotografía del grupo MA OGM)

Construcción de la autopista Toluca-Naucalpan en la comunidad otomí de San Francisco Xochicuautla, Estado de México. (Fotografía del Frente Juvenil Xochicuautla)

Fecha de publicación: 10 de noviembre de 2017
Lugar de publicación: Ciudad de México

RESUMEN EJECUTIVO

Mapa del lago de Texcoco en manos de un poblador de San Salvador Atenco.

El estudio detallado de tres megaproyectos empresariales en México, ubicados en los territorios tradicionales de comunidades indígenas y campesinas, arroja como resultados principales que:

- Fueron decididos por la autoridad sin consultar a las personas afectadas, en definitiva, impuestos.
- Continúan provocando graves impactos en el territorio y los recursos naturales de las comunidades, así como en su tejido comunitario.
- Se han utilizado prácticas de hostigamiento y criminalización contra quienes decidieron defender el territorio.

Por ello, se recomienda al gobierno mexicano: realizar adecuaciones legislativas para garantizar el derecho a la libre determinación y la auto identificación indígena; asegurar que las decisiones judiciales y administrativas otorguen protección efectiva a los derechos colectivos de pueblos indígenas, garantizar su cumplimiento y sancionar a quienes las incumplan; y asegurar que las empresas respeten el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a definir sus propias prioridades de desarrollo, así como los derechos de las comunidades campesinas.

Los casos estudiados, todos actualmente en procesos de intenso diálogo, negociación y disputa en las esferas políticas y judiciales son:

- La Autopista Toluca-Naucalpan en el Estado de México.
- El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), en el Estado de México.
- La siembra de soya transgénica en el Estado de Campeche.

Este estudio ha sido llevado a cabo por una especialista internacional en la materia, de nacionalidad extranjera y con probada experiencia en la realización de investigaciones imparciales sobre violaciones a los derechos humanos. Las organizaciones solicitantes son Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ) y Oxfam México. El contenido del estudio es exclusiva responsabilidad de su autora.

INTRODUCCIÓN

Máquinas y camiones abren paso entre los cerros para la autopista Toluca-Naucalpan en San Francisco Xochicuautla.

El presente informe corresponde al resultado de una investigación, solicitada por OXFAM México y Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ), sobre los impactos en México de tres megaproyectos empresariales en tres comunidades indígenas o campesinas. La investigación fue solicitada debido a la creciente conflictividad social y política generada por estos megaproyectos y por los daños, en algunos casos irreversibles, en territorios, ecosistemas y formas de vida de las comunidades. En muchos casos, los megaproyectos ponen en riesgo la supervivencia de las comunidades.

Los megaproyectos seleccionados por OXFAM México y SERAPAZ son la Autopista Toluca-Naucalpan y el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), ambos en el Estado de México y la siembra de soya transgénica en el Estado de Campeche, ubicado en la península de Yucatán.

Para la investigación se revisó y analizó información documental de cada uno de los tres proyectos, se realizaron reuniones y entrevistas con autoridades del Estado mexicano; organismos de derechos humanos[1]; miembros de las comunidades que alegan ser afectadas

[1] Se mantuvieron entrevistas con las siguientes autoridades del Estado y de organismos públicos de derechos humanos: Roberto Campa, Subsecretario de Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación; Joaquín Narro, Secretario Técnico, Teresita Gómez de León, Directora General de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil e

por los mencionados proyectos; sus asesores jurídicos; y personas que los apoyan. Asimismo, se visitó el área de ejecución de los respectivos megaproyectos. La investigación se desarrolló entre el 15 de septiembre y el 31 de octubre de 2017. En consecuencia, la fuente del presente informe es información documental y testimonios de múltiples actores.

Cada uno de los casos tiene una historia particular, compuesta por diferentes actores que han vivido en forma colectiva e individual la implementación de los megaproyectos. Son casos de magnitud, con multiplicidad de hechos y enorme complejidad de sus consecuencias.

Respecto de cada proceso investigado se indica la comunidad afectada, la relación entre el proyecto y la comunidad, la situación del tejido comunitario y las acciones legales interpuestas tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, se mencionan las mesas de diálogo, se describen los principales hallazgos e impactos, se hace una breve referencia al derecho internacional, para terminar con algunas recomendaciones.

En los tres casos analizados se constató que los megaproyectos fueron decididos por la autoridad sin consultar a los afectados, en definitiva, impuestos. Se constataron graves impactos en el territorio y los recursos naturales de las comunidades, así como en su tejido comunitario. Asimismo, se observaron prácticas de amenazas, hostigamiento y criminalización contra quienes han decidido defender el territorio, así como contra sus asesores y los defensores de derechos humanos.

En cada uno de los casos analizados fue posible observar una serie de acciones similares en el actuar del Estado, contrarias al respeto y garantía de los derechos humanos. Entre ellas, la decisión de implementar megaproyectos sin considerar a quienes podría afectar; la falta de reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas; la desprotección de los territorios indígenas o comunitarios; la inexistencia legal y desprotección de las comunidades equiparables; la falta consulta libre, previa e informada y culturalmente adecuada; el incumplimiento de decisiones judiciales por parte de las propias autoridades del Estado; la incongruencia de algunas decisiones judiciales; el uso abusivo del poder y; la imposición de un modelo de desarrollo.

Las recomendaciones son de carácter general y específicas respecto de cada comunidad. Las de carácter general refieren a la necesidad de realizar adecuaciones legislativas, de garantizar derechos como la libre determinación y la auto identificación indígena. Además, se requiere asegurar que las decisiones judiciales y administrativas otorguen protección efectiva a los derechos colectivos de pueblos indígenas, garantizar su cumplimiento y sancionar a quienes

Isaías Trejo Sánchez, Director General de Quejas (4ta. Visitaduría), todos de la Comisión Nacional Derechos Humanos; Sol Ortiz García, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados; René Chicho Escobar y Ángel Santana de Paz de la Comisión Nacional del Agua; Pedro Armentia López y David Chay funcionarios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en Campeche.

las incumplan. Asimismo, es necesario asegurar que las empresas que pretendan desarrollar proyectos en tierras y territorios de los pueblos indígenas, respeten el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a definir sus propias prioridades de desarrollo.

Las opiniones vertidas de este informe son de exclusiva responsabilidad de su autora y pueden o no coincidir con las opiniones de las organizaciones que lo solicitaron[2].

I. LOS PROCESOS INVESTIGADOS

PROYECTO: AUTOPISTA TOLUCA-NAUCALPAN

San Francisco Xochicuautla.

El Gobierno del Estado de México en diciembre de 2006 licitó el proyecto "Construcción, explotación, conservación y mantenimiento de la autopista Toluca-Naucalpan" que atravesaría los municipios de Toluca, Lerma, Xonacatlán, Huixquilucan y Naucalpan, con una longitud proyectada de 39 kilómetros y cuatro carriles (dos por sentido)[3]. El título de concesión fue otorgado el 7 de septiembre de 2007 a una empresa constituida ese mismo año llamada Autopistas de Vanguardia, S. A. de C. V. (Autovan), filial del Grupo Higa[4].

[2] Todas las fotografías contenidas en este informe son © Servicios y Asesoría para la Paz (SERAPAZ) A.C. excepto cuando se indica lo contrario.

[3] De acuerdo a la Subsecretaría de Comunicaciones de la Secretaría de Infraestructura del Gobierno del Estado de México, la autopista tendrá un aforo esperado de 7,400 vehículos por día. Subsecretaría de Comunicaciones de la Secretaría de Infraestructura. Gobierno del Estado de México. Disponible en http://secom.edomex.gob.mx/toluca_naucalpan (Revisado el 19-10-2017). Sin embargo, según el Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares de las misma Secretaría, el aforo diario esperado sería de 30,000 vehículos. Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México. Disponible en http://saascaem.edomex.gob.mx/toluca-naucalpan (Revisado el 19-10-2017).

[4] El objeto de la autopista de cuota sería facilitar el traslado de personas que residen en las zonas de mayor estrato económico del Valle de México hacia el aeropuerto de Toluca. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los

La comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción

El pueblo indígena otomí ocupa diversos territorios en la zona central de México; su territorio ancestral se encuentra en las tierras altas, con espacios ecológicos diversos, "pues los valles se alternan con zonas boscosas y de montaña". La expansión de las ciudades y el despojo de sus tierras ancestrales ha traído como consecuencia que el pueblo otomí ha "vivido en una constante lucha por la preservación de sus espacios vitales"[5]. Los otomíes se nombran a sí mismos ñähñu, que significa "los que hablan otomí". Actualmente una de las expresiones más fuertes de su cultura es el culto a los cerros, expresión que deviene de una tradición histórica donde los cerros ocupan un lugar central y sagrado en sus vidas. Con frecuencia en sus cimas construyen santuarios.

En 1952, en virtud de una Resolución Presidencial, se reconocieron y titularon 1,901 hectáreas como bienes de comunales a favor de San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, ubicada en el Municipio de Lerma, Estado de México. Las 1,901 hectáreas están organizadas en zonas para viviendas y cultivos (el valle) y la zona de montañas y bosques nativos. El bosque provee de alimentos y medicinas. Para la comunidad el bosque significa vida, "es nuestro pulmón", "nuestros montes son lugares sagrados. De ahí sacamos yerbas medicinales y alimentos"[6]. Parte de sus arraigadas tradiciones espirituales consiste en la veneración y ofrenda a un circuito de cerros ubicados dentro de su tierra comunal, conocido como el "Divino Rostro". Varias veces al año realizan peregrinaciones a los sitios sagrados, en las que también participan miembros de otras comunidades del pueblo otomí.

Hasta la llegada del proyecto de la autopista al territorio de la comunidad, la organización comunitaria se ejercía a través del sistema de usos y costumbres, utilizando figuras contempladas en la Ley Agraria (Comisariado de Bienes Comunales) y en la Ley Municipal (Delegados Municipales). La toma de decisiones se realizaba en asambleas comunitarias donde participaban todos los miembros de la comunidad, sin exclusión.

De acuerdo a información entregada en el mes de septiembre de 2015 por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)[7], la comunidad de Xochicuautla tendría 3,613 habitantes, de los cuales según la CDI, 1,338 serían indígenas y el barrio La Concepción tendría 2,218 habitantes

Derechos Humanos. Caso de la comunidad Otomí (o Ñhathö) de San Francisco Xochicuautla, Estado de México. 2017.

[5] Pueblos indígenas del México contemporáneo: Otomíes del Estado de México. Guadalupe Barrientos López. México. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y PNUD México. 2004. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/12560/otomies.pdf

[6] Testimonio de Pedro Antonio Flores (78 años). San Francisco Xochicuautla.

[7] CNDH, Recomendación 56 /2016.

de los cuales 593 serían indígenas. Al respecto, se hace presente que la CDI utiliza un criterio de carácter lingüístico y no de conciencia de identidad indígena como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, la Constitución) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Incluso a pesar que la misma CDI ha establecido que "el dato lingüístico sigue resultando insuficiente, en tanto deja de lado una gran cantidad de individuos que, si bien ya no hablan la lengua indígena, continúan participando de una cultura local que conserva particularidades semejantes a la cultura de quienes aún hablan su lengua materna"[8].

Protección de las montañas y el agua en las comunidades de San Francisco Xochicuautla y La Concepción

Un par de cruces se levantan en las afueras de una de las capillas de San Francisco Xochicuautla.

El Estado de México en enero de 1980 decretó la creación del Parque Otomí-Mexica, con una superficie de 105,875 hectáreas, con el objeto de conservar y mejorar la riqueza de la cadena de montañas comprendidas entre el Macizo de Zempoala y la Sierra de la Bufa y el 7 de abril de 2009 publicó el Resumen Ejecutivo del Programa de Conservación y Manejo del Parque, con el objetivo de asegurar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ambientales. El 12 de mayo de 2006, el mismo Estado declaró área natural protegida con categoría de Parque Estatal el "Santuario del Agua y Forestal Subcuenca Tributaria Río Mayorazgo-Temoaya", con una superficie de aproximada de 25,220 hectáreas. Tanto el Parque Otomí-Mexica como el mencionado Santuario comprende en el Municipio de Lerma el territorio montañoso de la comunidad de San Francisco Xochicuautla y La Concepción.

El proyecto y la comunidad

La autopista Toluca-Naucalpan licitada en el año 2006 por el Estado de México atraviesa las montañas sagradas y protegidas de la comunidad indígena otomí de San Francisco

[8] Pueblos indígenas del México contemporáneo: Otomíes del Estado de México. Guadalupe Barrientos López. México. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y PNUD México. 2004. Pág. 6.

Xochicuautla y La Concepción. El proyecto representa para la comunidad perder el acceso al bosque sagrado y afectar la relación ancestral con su territorio.

De acuerdo a la información investigada, a finales del año 2007 la comunidad observó trabajos en su territorio consistente en brechas abiertas con maquinaria pesada y tala de bosques. Las autoridades tradicionales que en esa época coincidían con las autoridades civiles (Delegados Municipales) y agrarias (Comisariado de Bienes Comunales), informaron a la comunidad que habían recibido un oficio que les notificó la realización de estudios en la zona. El 26 de febrero del 2008 la comunidad realizó una asamblea por usos y costumbres donde acordó rechazar el proyecto para la autopista Toluca-Naucalpan: *"Vino un ingeniero a una asamblea comunitaria y nos plantearon por donde iba a pasar una autopista. Ahí el pueblo dijo que no. Totalmente el pueblo se negó a escuchar y dijimos que no"*[9].

La respuesta del Estado mexicano al rechazo de la comunidad fue la creación en el 2008 de un padrón de comuneros mediante el uso de la Ley Agraria. En el padrón fueron inscritos sólo 882 comuneros, 441 de San Francisco Xochicuautla y 441 del barrio La Concepción. Ello significó la exclusión de la mayoría de los miembros de la comunidad: *"Se vio que el gobierno los empezó a dividir y a ponerles trabas para así en parte obligarnos a que aceptar ese trazo, esa construcción y fue cuando el gobierno armó de meterlos al registro de comuneros. Esa fue la primera división. Pidieron papeles, actas de nacimiento. A mi esposo no lo reconocieron, es hijo originario de aquí y no lo reconocieron. Cómo hicieron la elección no se sabe"*[10].

El 9 de mayo de 2010, la comunidad reiteró su rechazo a la construcción de la autopista, en una nueva asamblea realizada según los usos y costumbres[11]. A pesar del rechazo de la obra, la construcción se inició en el 2009. Ese mismo año la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado de México (SEMARNAT), aprobó la manifestación de Impacto Ambiental[12] y su Delegación dictó entre el 2010 y 2012 una serie de resoluciones de cambio de uso de suelo en materia de impacto ambiental[13].

El 14 de agosto del 2011 se realizó, con resguardo de la policía estatal, una asamblea general de comuneros registrados en el padrón creado en 2008, donde se aprobó el proyecto de autopista y un Convenio de Ocupación Previa que fue suscrito el 16 de noviembre del 2011. *"En la Asamblea ofrecieron 40,410 pesos por voto. Entramos 297 comuneros y votaron a favor 109 y dieron por aprobado el proyecto"*[14].

[9] Testimonio de María Isabel Hernández García (66 años). San Francisco Xochicuautla.
[10] Testimonio de María Isabel Hernández García (66 años). San Francisco Xochicuautla.
[11] CNDH. Recomendación 56/2016, párr. 4.
[12] SEMARNAT, resolución 212130000/DGOIA/RESOL/302/09 del 21 de septiembre de 2009.
[13] Delegación SEMARNAT, resoluciones del 28 de mayo, 9 de julio y 23 de septiembre de 2010 y del 26 de octubre y 9 de noviembre de 2012.
[14] Testimonio de José Luis Fernández. San Francisco Xochicuautla.

A solicitud del Sistema de Autopistas, Aeropuertos, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México (SAASCAEM), el 9 de julio del 2015 el Poder Ejecutivo Federal publicó un decreto por el que se expropió "por causa de utilidad pública una superficie aproximada de 37 hectáreas de agostadero de uso común, de la comunidad San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, Municipalidad de Lerma"[15]. En el decreto se determinó que se trataba de "una comunidad indígena". Por ello, señala el decreto, se habrían llevado a cabo diversas asambleas con los representantes de la comunidad San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción los días 5, 8, 9, 10 y 12 de junio de 2015, con el objeto de realizar consultas que conforme a derecho se requerían, en virtud de lo previsto en los artículos 1 y 2 de la Constitución, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En el mismo decreto se detalla que el monto de la indemnización por la expropiación era de 10,850,440 pesos mexicanos. Tanto la expropiación como las consultas fueron impugnadas ante los tribunales de justicia, en razón de que se alegó la ilegalidad de la expropiación y la inexistencia de las supuestas consultas.

La construcción de la autopista continuó hasta que los tribunales internos ordenaron su suspensión, órdenes que en más de una ocasión fueron incumplidas por la empresa constructora y por la autoridad estatal.

La comunidad está consciente de que el proyecto no es sólo una autopista de cuatro carriles, no es sólo la destrucción de su bosque sagrado, sino también de sus fuentes de agua y la llegada de proyectos inmobiliarios interesados en sus bosques, en su paisaje. Consideran que podría terminar con su forma de vida. Como se observará, las afectaciones al tejido comunitario significaron al interior de la comunidad cambios profundos en la forma de organización tradicional y en el modo de toma de decisiones.

[15] Decreto del Poder Ejecutivo Federal que expropia por causa de utilidad pública una superficie de 37-93-86 hectáreas de agostadero de uso común, de la comunidad San Francisco Xochicuautla y su barrio La Concepción, Municipalidad de Lerma. De fecha 7 de julio del 2015 publicado el 9 de julio del 2015.

El tejido comunitario

Alejandro y Saúl en el bosque. San Francisco Xochicuautla.

A partir de la utilización de la Ley Agraria en el año 2008 con el objeto de excluir a quienes se oponían a la autopista, comenzó un lento y sostenido deterioro del tejido comunitario. El sistema de usos y costumbres para la toma de decisiones, mediante el cual participaban todos los integrantes de la comunidad fue reemplazado por un sistema restringido a las personas elegidas por la autoridad agraria, muchos de los cuales recibieron recursos económicos con el objeto de estimular su apoyo al proyecto. El tejido comunitario fue gravemente afectado y la autopista impuesta.

Quienes se opusieron a la autopista fueron excluidos del proceso de toma de decisiones comunitarias, amedrentados, amenazados, detenidos y/o encarcelados. Incluso algunos sufrieron la destrucción de sus viviendas. En virtud de ello, iniciaron un proceso de reconstrucción del tejido comunitario a través del rescate de las organizaciones tradicionales del pueblo indígena Otomí y constituyeron el Consejo Supremo Otomí. *"Lo decidimos de esa manera para que nos reconocieran como indígenas, porque no querían reconocernos, para rescatar usos y costumbres"*[16]. Ello porque la Ley Agraria y sus respectivas instituciones *"ha servido para despojar a las comunidades indígenas de sus territorios"*[17].

Quienes se oponen a la autopista Toluca-Naucalpan han sufrido intimidaciones, hostigamientos, persecuciones y encarcelamientos con el objeto de que acepten su construcción. 22 encarcelamientos ha habido por defender los bosques y lugares sagrados. *"Despojo, devastación persecuciones, amenazas, encarcelamiento de 22 comuneros, eso ha significado la autopista"*[18]. En el territorio otomí, desde la realización de la asamblea por usos y costumbres del año 2008 donde la comunidad rechazó el proyecto de autopista, las actividades de la autoridad estatal y federal, así como de la empresa, encaminadas a continuar la

[16] Testimonio de Armando García Salazar. San Francisco Xochicuautla.
[17] Testimonio de José Luis Fernández. San Francisco Xochicuautla.
[18] Testimonio de José Luis Fernández. San Francisco Xochicuautla.

construcción de la autopista han sido resguardadas por la policía estatal y federal, con uso incluso de fuerzas especiales (Granaderos). También han sido resguardadas por la policía las asambleas y actividades organizadas por el Comisariado Comunal elegido a partir del padrón creado por la autoridad agraria y que excluyó a la mayoría de los comuneros. La policía ha cercado la comunidad, hostigado, amedrentado y reprimido a quienes se oponen a la autopista e impedido a los comuneros que no están inscritos en el padrón agrario ingresar y participar en las asambleas convocadas por el Comisariado Comunal.

Recursos judiciales y respuesta de las autoridades

Las acciones realizadas por el Estado para construir la autopista Toluca-Naucalpan fueron impugnadas mediante juicios agrarios, amparos, denuncias penales y ambientales, por quienes se oponían a la destrucción de su bosque sagrado y exigían el respeto y reconocimiento de sus derechos como pueblo indígena. Asimismo, interpusieron quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y solicitaron medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Algunas instancias internas ampararon a quienes se oponían a la autopista; reconocieron la ilegalidad de la asamblea realizada del 14 de agosto del 2011; declararon que el Estado había violado el derecho de consulta en perjuicio del pueblo indígena Otomí y; ordenaron la suspensión de la construcción de la carretera.

Efectivamente, los tribunales de justicia admitieron los amparos 771/2015; 1117/2015 y 441/2016, ordenaron la suspensión de la construcción de la autopista, suspensiones que en más de una ocasión fueron quebrantadas por la empresa constructora con la aquiescencia y protección de la autoridad estatal. A modo de claro ejemplo, destacan los hechos del 11 de abril de 2016, cuando estaba vigente la suspensión de las obras de construcción en virtud de juicios de amparo. Ese día más de 500 Granaderos sitiaron la comunidad, obligaron por la fuerza a Armando García Salazar, uno de los líderes de la comunidad y opositor a la autopista, a su familia y a un grupo de vecinos, a salir de la casa de la familia García Salazar para que trabajadores de la empresa constructora, con uso de maquinaria pesada la derrumbaran, quedando totalmente destruida. "*Vine corriendo hasta acá todos aquí preocupados de los que le hicieron al doctor. Fue algo muy triste porque el doctor ahora donde va a poder vivir?*"[19]. *Habían demasiado granaderos vigilando que estaban haciendo. Me asusté mucho cuando vi a todos los granaderos en fila, le estaban pegando a la gente*[20].

Por otra parte, algunas resoluciones no han sido congruentes en relación con lo acreditado en los respectivos juicios porque, a pesar de amparar a los recurrentes, los han dejado en la indefensión. Por ejemplo, después de tres años de litigio, la asamblea realizada el 14 de agosto

[19] Testimonio de Alejandro Garcés Jiménez (niño). San Francisco Xochicuautla.
[20] Testimonio de Saulo Alejandro Fernández Tiburcio (niño). San Francisco Xochicuautla.

del 2011 impugnada mediante un juicio de nulidad ante el Tribunal Unitario Agrario, fue declarada nula en el año 2014, así como su convocatoria y su registro en el Registro Agrario Nacional. Sin embargo, el Tribunal no declaró ilegales los acuerdos tomados en dicha asamblea ni ordenó paralizar la construcción de la autopista[21]. Acuerdos que significaron la aprobación ilegal del proyecto de autopista y de un Convenio de Ocupación Previa del territorio que posteriormente sería expropiado a la comunidad. Asimismo, un tribunal resolvió que no se había violado la orden de suspensión de la construcción de la autopista a pesar de que, estando vigente la suspensión, fue destruida la casa de la familia García Salazar por personal de la empresa constructora con el apoyo y la aquiescencia de la policía.

Recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

La CNDH concluyó en su Recomendación 56/2016 que la licitación pública de la autopista se realizó sin consulta previa, libre e informada; que la consulta realizada por el ejecutivo a propósito del decreto de expropiación no se ajustó a los estándares nacionales ni internacionales y; que el estudio de impacto ambiental no se emitió de conformidad a los estándares internacionales. Asimismo, concluyó que no le correspondía pronunciarse sobre la cancelación del proyecto de construcción de la autopista.

Además, la CNDH solicitó el 15 de julio y el 11 de agosto de 2015 al Gobierno del Estado de México que los miembros de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana o de cualquier otra corporación de seguridad se abstuvieran "de causar actos que puedan afectar la integridad física o pongan en riesgo la vida de las personas indígenas y la de los defensores de derechos humanos que los representan"[22]. Asimismo, el 12 de abril de 2016 solicitó suspender los trabajos de construcción de la autopista hasta que "los Jueces de Distrito se pronuncien en definitiva respecto del fondo de los asuntos planteados por los quejosos, lo cual implica la salida del lugar, de todo funcionario público y personal de la(s) empresa(s) concesionada(s), cuya presencia tenga el objetivo de dar continuidad a la obra"[23]. Al respecto, la CNDH informó que no habían iniciado el seguimiento de cada una de las recomendaciones, a objeto de no entorpecer el proceso de diálogo que se está desarrollando a propósito del conflicto generado con la construcción de la autopista, pero que participan de dicho proceso para asegurar que se respeten los derechos de la comunidad.

[21] Sentencia en Juicio de Amparo Directo 48/2014, de fecha 15 de mayo de 2014.
[22] CNDH. Recomendación 56/2016. Oficios V4/51612 de 15 de julio de 2015 y V4/56375 de 11 de agosto de 2015.
[23] CNDH. Recomendación 56/2016. Oficio V4/22479 de 12 de abril de 2016.

Medidas de protección ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Armando García al volante durante un recorrido por San Francisco Xochicuautla.

El 11 de mayo de 2016 la CIDH solicitó al Estado Mexicano adoptar las medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de 595 miembros de la comunidad indígena Otomí-Mexica de San Francisco Xochicuautla, concertadas con los beneficiarios y sus representantes. Asimismo, informar de las investigaciones sobre los hechos que dieron lugar a la medida cautelar[24].

Negociación actual

La construcción de la autopista en el tramo que atraviesa la comunidad está suspendida, aunque como se observó dicha suspensión ha sido quebrantada en más de una ocasión. Desde finales de 2016 se inició un proceso de mesas de trabajo con el objeto de atenuar o disminuir los daños ambientales y culturales provocados por su construcción en el que participan miembros de la comunidad, el Gobierno del Estado de México y otros actores gubernamentales y no gubernamentales. En este contexto, las autoridades otomíes del Consejo Supremo Indígena de San Francisco Xochicuautla elaboraron una propuesta al tramo de la autopista que cruza su territorio con el objeto de atenuar el daño provocado al ecosistema, la cultura y el territorio de la comunidad. La propuesta, consistente principalmente en la construcción de eco-túneles y puentes, manteniendo el trazado propuesto, fue sólo parcialmente aceptada por el gobierno y la empresa constructora, aduciendo que el costo sobrepasaba su presupuesto. Esta era la situación hasta octubre de 2017.

[24] CIDH. Medida cautelar 32/2016. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC277-13-ES.pdf

PROYECTO: SIEMBRA DE SOYA TRANSGÉNICA

Habitantes de las comunidades mayas de Los Chenes, Campeche.

Entre los años 2009 y 2011 el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), órgano de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), otorgó a la empresa Monsanto Comercial S.A. de C.V. (Monsanto), con dictamen favorable de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), permisos (primero experimental y luego piloto) para liberar al medio ambiente soya genéticamente modificada en la península de Yucatán (Estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo), tolerante al herbicida glifosato. De acuerdo a la Relatora Especial de la ONU sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, "si bien estos plaguicidas [como el glifosato] se han presentado como menos tóxicos y persistentes que los herbicidas tradicionales, existe una considerable división de opiniones acerca del efecto del glifosato en el medio ambiente: algunos estudios han señalado efectos negativos en la diversidad biológica, la flora y fauna silvestres y el contenido en nutrientes del suelo. También existen preocupaciones con respecto a la salud humana. En 2015, la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que el glifosato era un carcinógeno probable"[25].

El 11 de mayo de 2012, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, perteneciente a la SEMARNAT, emitió opinión favorable para la siembra de soya transgénica en la etapa comercial. Ello, a pesar de que dos meses antes (el 2 de marzo de 2012) el Juzgado Primero de Distrito del Décimo Cuarto Distrito, con sede en Mérida, Yucatán había ordenado suspender los efectos del permiso otorgado para liberar soya genéticamente modificada en programa piloto, debido a los daños irreparables que podría ocasionar al medio ambiente[26]. Asimismo, existían opiniones contrarias emitidas por entidades especializadas del Estado: el 27 de abril de 2012 la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) indicó que los cultivos se encontraban cerca de las reservas naturales, que el glifosato es soluble en agua y móvil en los

[25] Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación Hilal Elver. Consejo de Derechos Humanos 34o período de sesiones. 27 de febrero a 24 de marzo de 2017. Disponible en: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/017/90/PDF/G1701790.pdf?OpenElement
[26] CNDH. Recomendación 23/2015.

sistemas acuáticos, lo que contaminaría los mantos acuíferos; el 10 de abril de 2012 la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO) advirtió sobre el riesgo que implica la presencia de organismos genéticamente modificados en la miel; el 7 de mayo de 2012, el Instituto Nacional de Ecología (INE), actual Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), señaló que no se había generado información sobre ciertos puntos, porque la presentada por Monsanto no establecía una relación directa entre los beneficios económicos por el uso del glifosato y la determinación de los efectos ambientales de dicha tecnología[27].

El 5 de junio de 2012 SENASICA otorgó permisos en etapa comercial para la siembra de 253,500 hectáreas de soya genéticamente modificada, a solicitud de Monsanto, en 46 municipios de los Estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas, San Luis de Potosí, Veracruz y Chiapas. El mismo día, SENASICA mediante un oficio habría aclarado que no sería liberado el permiso en la etapa comercial respecto de los municipios de Campeche, Quintana Roo y Yucatán en virtud de la citada decisión del Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán. Sin embargo, como se observará, si bien no fue liberado el permiso para etapa comercial en esos municipios, se continuó sembrando soja transgénica.

Las comunidades mayas de Los Chenes en Estado de Campeche

La península de Yucatán está compuesta por los Estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán. El pueblo indígena maya habita la península desde tiempos inmemoriales, siendo actualmente su población mayoritaria. Ejerce prácticas culturales ancestrales, tanto de organización socio-política como socio-económica. La milpa (producción de maíz en pequeñas parcelas) y apicultura son actividades productivas fundamentales en la cultura maya que requieren de la selva, y que les ha significado su supervivencia milenaria. "*Para las mujeres mayas la tierra representa nuestro sustento, sin tierra los mayas no existiríamos. La apicultura es una actividad económicamente muy importante porque con ella se sustenta la familia. El sentido de pertenencia como pueblo nos lo da el territorio"*[28].

En la Península de Yucatán se produce miel de la abeja *Apis Melifera* y de las especies nativas *Mellipona* spp, que se exporta a Estados Unidos y Europa por su calidad y su carácter orgánico libre de transgénicos. La apicultura constituye la primera fuente de ingreso para más de la mitad de las comunidades mayas de Campeche, Yucatán y Quintana Roo[29].

La siembra de monocultivos como la soya, y en particular la soya transgénica, genera consecuencias graves para el medio ambiente, alimentación, salud y economía de la

[27] CNDH. Recomendación 23/2015, párr. 71.
[28] Leydi Aracelly Pech, comunidad de Ich Ek, municipio de Hopelchén, fundadora de la organización Koolel-Kab.
[29] Derechos humanos sociales en México. Informe sobre los efectos de la siembra de soya transgénica en las comunidades mayas de la Península de Yucatán. Presentado por Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C.; Ma OGM, Colectivo sin Transgénicos; Muuch Kambal. 1 de agosto de 2017.

comunidades mayas, así como para su supervivencia como pueblo indígena porque también se afecta su cultura y su derecho de libre determinación. Ello, porque la siembra de monocultivos trae asociado deforestación; contaminación por agrotóxicos (especialmente en el caso de la soya transgénica), y afectaciones graves a la producción de miel y al proceso de polinización.

En el Estado de Campeche se encuentra el municipio de Hopelchén, con aproximadamente 38,000 habitantes, la mayoría mayas, quienes viven principalmente del cultivo de maíz y de la apicultura. Unas 34 comunidades forman el colectivo de comunidades mayas de Los Chenes, reuniendo al menos unos 20,000 habitantes. Según organizaciones no gubernamentales locales, en Hopelchén se han perdido aproximadamente dos terceras partes de su territorio selvático, alrededor de 75,000 hectáreas, siendo la principal causa la expansión de la soya[30]. Las mismas organizaciones afirman que "las áreas donde se presenta la mayor deforestación en el Estado de Campeche coincide con los polígonos donde fue autorizada la siembra de soya genéticamente modificada, así como con el territorio donde el pueblo maya desarrollan su vida cotidiana"[31].

La siembra de soya, ya sea natural o transgénica, es responsabilidad de productores individuales, en su mayoría de la comunidad menonita, quienes compran o arriendan grandes extensiones de tierra. Estos productores "*arrasaron con todo el monte alto, trabajaron con líquidos, con químicos. Han contaminado la salud, el agua. Tenía 29 colmenas de abejitas, me quedan sólo 4. Yo creo que hemos perdido el 80% de la producción de la miel*"[32]. Según el estudio "Private property and Mennonites are major drivers of forest cover loss in central Yucatan Peninsula, Mexico", el aumento de la deforestación en el municipio de Hopelchén está muy relacionada con las comunidades menonitas porque desde su llegada a la zona (mediados de la década de 1980), han expandido rápidamente el uso de agricultura mecanizada a gran escala[33].

[30] Derechos humanos sociales en México. Informe sobre los efectos de la siembra de soya transgénica en las comunidades mayas de la Península de Yucatán. Presentado por Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C.; Ma OGM, Colectivo sin Transgénicos; Muuch Kambal. 1 de agosto de 2017.
[31] Derechos humanos sociales en México. Informe sobre los efectos de la siembra de soya transgénica en las comunidades mayas de la Península de Yucatán. Presentado por Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos A.C.; Ma OGM, Colectivo sin Transgénicos; Muuch Kambal. 1 de agosto de 2017.
[32] Testimonio de Alonso Haas, municipio de Hopelchén.
[33] "Private property and Mennonites are major drivers of forest cover loss in central Yucatan Peninsula, Mexico", Edward A. Ellis, José Arturo Romero Montero, Irving Uriel Hernández Gómez, Luciana Porter-Bolland, Peter W. Ellis. 2017. Disponible en: www.elsevier.com/locate/landusepol

El proyecto y las comunidades

Herramientas para la apicultura abandonadas en el patio de un hogar, Crucero San Luis, Campeche.

Los permisos otorgados por SENASICA para liberar soya genéticamente modificada fueron emitidos sin consultar en forma previa, libre, informada y de buena fe al pueblo maya que habita en la península de Yucatán. Asimismo, fueron otorgados a pesar de existir opinión técnica informada y vinculante en contra de tales permisos, emitidas por instancias especializadas del propio Estado mexicano. La opinión técnica de la CONABIO, CONANP e INE (actual INECC), eran vinculantes hasta el 26 de noviembre del 2012 cuando fue modificado el Reglamento Interno de la SEMARNAT y se les eliminó tal carácter, quedando sólo como opiniones.

Las comunidades mayas de Los Chenes han sido claras en manifestar su oposición a la siembra de soya transgénica: *"Están deforestando miles de hectáreas para la siembra de soya transgénica, están contaminando nuestras aguas con todos los químicos que utilizan para la producción de ese cultivo. Es un cultivo que viene a acabar con nuestra biodiversidad, con nuestra naturaleza, con lo que nos heredaron nuestros abuelos"*[34]. Además, se recibió información que indica que no se cumplen las disposiciones relativas a los permiso de uso del suelo. Estos son los permisos obligatorios antes de proceder a la deforestación.

Asimismo, han señalado que sufren el efecto del uso masivo e indiscriminado de agrotóxicos, no sólo en la deforestación y la pérdida de sus abejas, sino que ven afectada su propia salud, al sufrir dolores de cabeza, mareos, irritaciones de los ojos, afecciones a la piel, las cuales se incrementan a raíz del frecuente y extenso uso de fumigaciones aéreas. Según un estudio independiente realizado con el fin de conocer la posible presencia de glifosato en la zona agrícola de Hopelchén, se realizaron determinaciones de este herbicida en agua subterránea, agua purificada y orina de habitantes de 5 localidades del área. Se encontraron residuos de glifosato en el 92% de las muestras, en cantidades menores al límite dispuesto por la norma

[34] Testimonio de María Del Socorro Pech, comunidad de Ich Ek, municipio de Hopelchén.

mexicana, pero muy superiores al límite tolerado por la Unión Europea[35]. Según el mismo estudio, existe evidencia de que el glifosato produce efectos nocivos en los seres humanos debido a la toxicidad que produce en el medio ambiente, causando daños indirectos, y también produce la resistencia de algunas especies de hierbas que se adaptan después del uso prolongado del herbicida[36].

Georgina Naal y Alicia Poot hablan sobre los efectos de la soya transgénica en Los Chenes, Campeche.

De acuerdo a la información revisada, el Estado ha utilizado prácticas encaminadas a obtener la aprobación de la siembra de soya transgénica mediante la división de las comunidades y el pago de estímulos. *"El Gobierno ha entrado a dividirnos. Le dicen a la gente que no contaminan pero no es cierto, nosotros lo vemos. Intimidan a nuestra gente, llevan información falsa. ¿Por qué nos discriminan de esa forma? No queremos la consulta de mala fe. Han venido a ofrecer dádivas, migajas a la gente"*[37].

En el territorio de las comunidades mayas de Los Chenes habría un ambiente creciente de hostigamiento en contra de representantes y líderes de las comunidades indígenas que se oponen a la siembra de soya genéticamente modificada y sus asesores. El detalle de los hechos fueron puestos en conocimiento de la CNDH, en su rol de seguimiento de la Recomendación 23/2015.

Recursos judiciales y respuestas de autoridades y empresarios

Comunidades mayas y organizaciones de apicultores afectadas por el otorgamiento de permisos para sembrar soya transgénica resistente al herbicida glifosato, interpusieron

[35] Según el estudio, la Norma Oficial Mexicana para compuestos no halogenados, como es el caso del glifosato, tiene un límite permisible de 10 ng mL^{-1}. Sin embargo, en la Unión Europea el límite de este compuesto en agua potable es de 0.1 ng mL^{-1}, es decir, 100 veces menor.
[36] Residuos de glifosato en muestras de agua y orina de habitantes de la zona de Hopelchén, Campeche. Dr. Jaime Rendón von Osten. Instituto EPOMEX, Universidad Autónoma de Campeche, mayo 2015.
[37] Testimonio de Mario Contreras. Bolonchén, municipio de Hopelchén.

demandas de amparo, denuncias penales y populares ante los tribunales de justicia y órganos administrativos. Varias de las denuncias aún no han sido resueltas por las autoridades.[38] Según Andrea Pech de la comunidad Ich Ek de Los Chenes, *"el apoyo de las autoridades no lo vemos, porque lejos de que las autoridades nos apoyen sentimos que están en contra de nosotros. Se han interpuesto demandas y no se ha podido hacer nada. Los únicos beneficiados con esta siembra industrial son los empresarios, porque los campesinos, nada. Nosotros no comemos soya. Aquí los únicos intereses que se están cuidando es de las grandes empresas".*

Entre febrero y junio de 2012 comunidades mayas de la península de Yucatán y asociaciones apícolas interpusieron demandas de amparo contra los permisos otorgados por SENASICA a la empresa Monsanto, para la liberación de soya genéticamente modificada en territorio maya. En las demandas se alegaron afectaciones al medio ambiente sano, al territorio, a la libre determinación, a la información y a la consulta.

Las comunidades mayas y las asociaciones apícolas fueron amparadas por los tribunales justicia al decidirse por los jueces Segundo de Distrito en el Estado de Campeche y Primero de Distrito en el Estado de Yucatán, en abril y junio de 2014 respectivamente, que la siembra de la soya transgénica resistente al herbicida glifosato, podría causar un impacto significativo en los derechos fundamentales de las comunidades mayas. Asimismo, que se había violado el derecho a la consulta, libre, previa, informada y de buena fe de éstas y que la SEMARNAT había violado su propio procedimiento por no considerar las opiniones técnicas vinculantes de la CONABIO, la CONANP y el INE.

Contra tales decisiones, Sanidad Vegetal, SENASICA y Monsanto interpusieron recursos de revisión. Los Tribunales Colegiados de Campeche y Yucatán remitieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) los recursos para su decisión, organismo que resolvió 7 amparos de revisión y dictó sentencia definitiva el 4 de noviembre de 2015. La SCJN confirmó la suspensión del permiso otorgado a Monsanto por los jueces de primera instancia y ordenó que la Comisión Intersecretarial para la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) y CDI efectuaran consultas en materia indígena.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

El 28 de julio de 2015 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación 23/2015. Si bien se alegaron violaciones al medio ambiente sano, al trabajo, al desarrollo sustentable, a la alimentación y a la consulta libre, previa e informada, en agravio de

[38] Por ejemplo, no han sido resueltas las denuncias presentadas ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) el 25 de enero de 2014 y el 21 y 24 de agosto de 2015 por deforestación causada por la siembra de soya transgénica, muerte de abejas y pérdida de colmenas, así como la apertura de pozos de absorción sin autorización oficial – actividad prohibida en la legislación mexicana – que provoca que el glifosato vaya del agua al suelo, contaminándolo de forma directa. Tampoco han sido resueltas las denuncias presentadas el 13 y 24 de agosto de 2015 ante la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) por la construcción de pozos de absorción.

comunidades indígenas ubicadas en los Estados de Campeche, Quintana Roo, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas, la CNDH se pronunció exclusivamente sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada. Recomendó a la SAGARPA y a la CIBIOGEM asegurar se realizarán las consultas con la colaboración de la CDI. La CNDH informó que está dando seguimiento al cumplimiento de la recomendación.

La consulta indígena ordenada por los tribunales de justicia

Mario Contreras Ramírez, uno de los habitantes de la comunidad de. Bolonchén, Campeche.

En marzo de 2016 CIBIOGEM inició el proceso de consulta indígena ordenado por la SCJN, con la colaboración de la CDI, en las comunidades de los municipios de Hopelchén y Tenabo. De acuerdo a las comunidades mayas, este proceso ha adolecido de irregularidades que atentarían contra los requisitos de buena fe y adecuación cultural de la consulta.

Lo anterior porque en diferentes sesiones del proceso, personas que no eran sujetos de consulta (como por ejemplo productores soyeros no indígenas) habrían, según las comunidades, interrumpido, intimidado y amenazado a las comunidades mayas y a sus asesores, sin que fuera debidamente impedido por la autoridad federal. Asimismo, afirman que no se estaría respetando la forma de representación ni la forma de toma de decisión de las comunidades mayas porque se les habría instado a realizar las consultas de forma separada, y no en conjunto, como fue por ellas decidido. CIBIOGEM por su parte informó que el proceso de acuerdos previos había durado más de un año, que no todas las comunidades tenían la misma visión de desarrollo y que CIBIOGEM cumpliría la orden de los tribunales de justicia en relación al proceso de consulta. Al respecto, la oficina local de la CDI en el Estado de Campeche señaló que su rol es velar por los derechos de los pueblos indígenas, que cumplen una labor de acompañar el proceso de consulta y que asegurarán que se respete el consentimiento de las comunidades.

Al respecto, de acuerdo a la investigación realizada se observa que las comunidades mayas que señalan estar afectadas por la siembra de soya transgénica, el uso de glifosato y la consecuente deforestación y afectación de sus aguas, han sido claras y explícitas en informar a

la autoridad que no están de acuerdo y que no otorgan su consentimiento para la siembra de soya transgénica.

Incumplimiento de las órdenes de los tribunales de justicia

A pesar de la suspensión de los permisos otorgados a Monsanto en los municipios de Champotón, Hecelchakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada, del Estado de Campeche, la siembra de soya transgénica ha continuado sin que la autoridad fiscalizadora realice las acciones necesarias para exigir el cumplimiento de la orden del tribunal. Estudios independientes indican que, según datos de SENASICA, sólo el año 2016 se detectaron aproximadamente 300 hectáreas de soya transgénica. Hechos que han sido denunciado ante los organismos competentes, sin que se haya resuelto la trasgresión, salvo la sanción de SENASICA a 8 agricultores a quienes les permitió vender la semilla transgénica recolectada. *"La resolución de la Suprema Corte de Justicia no resuelve el problema que nosotros estamos enfrentando. Esa sentencia nadie la respeta."*

PROYECTO: NUEVO AEROPUERTO INTERNACIONAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Integrantes del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, San Salvador Atenco.

El primer intento de construir el Nuevo Aeropuerto Internacional para la Ciudad de México (NAICM) fue en 2001. Ese año el Presidente Vicente Fox expropió más de 5,000 hectáreas de tierras de los municipios de Texcoco, Chimalhuacán y San Salvador Atenco. Los habitantes de los diferentes municipios se opusieron alegando que no se les habría consultado y que la implementación del proyecto significaría la extinción de una forma de vida arraigada con la tierra. En este contexto se constituyó el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT). Después de meses de movilizaciones, denuncias -incluso el asesinato de un miembro del FPDT-, y una mesa de diálogo, el Ejecutivo en el año 2002 retiró el decreto expropiatorio y desistió del proyecto.

El FPDT se convirtió en un referente social importante que acompañó una serie de luchas y reivindicaciones de otras colectividades. En el año 2006, en el contexto de apoyar a un grupo de floristas en Texcoco que serían reubicadas en virtud de un plan municipal, el entonces gobernador del Estado de México, actual Presidente de la República, ordenó un operativo respaldado por el gobierno federal y municipal de Texcoco. El operativo se llevó a cabo los días 4 y 5 de mayo con la participación de miles de policías estatales y federales, dejando como resultado 2 muertos (Javier Cortés y Alexis Benhumea de 14 y 20 años) y más de 200 detenidos que sufrieron diversas y graves formas de agresión por parte de las fuerzas policiales, incluyendo agresión sexual de la que fueron víctimas más de 30 mujeres.[39] El caso por las agresiones sexuales sufridas por las mujeres se encuentra en trámite ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El dirigente del FPDT Ignacio del Valle fue condenado a 112 años de prisión y Felipe Álvarez y Héctor Galindo Gochicua a 67 años cada uno, acusados de secuestro equiparado. Varios otros dirigentes del FPDT fueron detenidos o tuvieron que permanecer escondidos por años debido a las represalias que continuaron después de los hechos de mayo de 2006, entre ellos Adán Espinoza Rojas y América del Valle, o bien ausentarse del país como Bernardino Cruz Cardona. En junio de 2010, en virtud de la presión nacional e internacional, incluida la campaña Libertad y Justicia para Atenco, convocada por SERAPAZ, la SCJN ordenó la libertad de los detenidos por considerar que la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM) elaboró las acusaciones a partir de premisas falsas y pruebas ilícitas.

En 2013, el Poder Ejecutivo Federal reactivó el proyecto en el mismo territorio señalado en 2001, que además incluye una serie de desarrollos anexos al aeropuerto, consistentes en construcción de vías rápidas, tren ligero, nuevas urbanizaciones, corredor industrial, centros comerciales, centros de convenciones, entre otros. Asimismo, se anunció la creación de un Parque Ecológico con el argumento de rescatar el antiguo lago de Texcoco.

El proyecto y la comunidad

La Comisión Nacional del Agua, a partir del año 2008, fue comprando tierras en diferentes comunidades de la zona del proyecto del aeropuerto a través de tratos directos, informando a las comunidades que las tierras adquiridas serían para un proyecto ecológico de rescate del ex lago Texcoco, sin indicar que en realidad serían utilizadas para el proyecto del NAICM[40]. Este actuar del Estado generó una serie de tensiones entre comunitarios y dañó el tejido social.

El 1 de junio del año 2014 se realizó en San Salvador de Atenco una asamblea general de ejidatarios, convocada por el Comisariado Ejidal, con el objeto de cambiar el uso y destino de las tierras de uso común y de los caminos a tierras parceladas y adoptar el dominio pleno de

[39] CIDH, Informe de Fondo No. 74/15, CASO 12.846 “MARIANA SELVAS GOMEZ y Otras” contra México. 28 de octubre de 2015.
[40] Testimonio de América del Valle. San Salvador de Atenco.

dichas áreas. Ello implicó convertirlas del régimen de protección agrario al régimen de propiedad privada regida por el código civil, pudiendo ser enajenadas, sin consultar a la asamblea de ejidatarios.

Trinidad Ramírez integrante del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, San Salvador Atenco.

Esta asamblea marcó el punto de inflexión del proceso. A partir de ella se consolidaron las acciones encaminadas a ejecutar el megaproyecto. Los acuerdos de la asamblea fueron impugnados pero, según Ignacio del Valle, abrieron "*la puerta a la venta de las casi dos mil hectáreas susceptibles de ser ocupadas por el proyecto del nuevo aeropuerto*"[41]. Agregan que fue una "*asamblea espuria y totalmente ilegal (…) que despachó en forma exprés una agenda de 11 puntos; en particular el punto siete, la gran manzana de la discordia entre los ejidatarios, fue resuelto sin debate, en 15 minutos*"[42]. Los miembros del FPDT afirman que no pudieron participar: "*No se podía, el comisariado mandó poner vallas y filtros, con policías vestidos de civil portando camisetas blancas. Provocaron a nuestra gente, hubo golpeados. A muchos ejidatarios que se oponen no les permitieron la entrada. Nosotros lo que hicimos fue evitar tanto la provocación como la confrontación*"[43].

El 2 de septiembre de 2014 el Presidente de la República hizo el anuncio oficial del megaproyecto y el 17 de diciembre del mismo año la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT autorizó el manifiesto de Impacto Ambiental presentado por el Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México. El proyecto y sus obras accesorias se comenzaron a construir en el año 2015.

[41] Sinemargo.mx "Hace 10 años, el Gobierno no consultó a Atenco; hoy, tampoco", 4 de mayo de 2016. Disponible en: http://www.sinembargo.mx/04-05-2016/1655903
[42] Blog del FDPT – Atenco, 9 de junio de 2014. Disponible en: http://atencofpdt.blogspot.cl/2014/06/
[43] Blog del FDPT – Atenco, 9 de junio de 2014. Disponible en: http://atencofpdt.blogspot.cl/2014/06/

El tejido comunitario

Jorge Espinoza Venegas, San Salvador Atenco.

La grave represión de mayo del año 2006, las privaciones de libertad y las posteriores persecuciones provocaron una serie de consecuencias en la organización comunitaria. Por una parte, el FPDT se avocó a lograr la libertad de los presos, tarea en la que jugaron un rol esencial las mujeres, porque los hombres estaban presos, ocultos o exiliados: *"Quienes enfrentaron la lucha fueron las mujeres"*[44] . Por otra parte, desde el Estado hubo una estrategia del miedo que significó para muchos el repliegue de la lucha iniciada en el 2001: "*El Estado usó el asunto del tejido social. Entendió que había un grupo fuerte (el FPDT), usó la estrategia del miedo"*[45] . Quienes fueron víctimas de la represión del 2006 sufrieron sus consecuencias por años: *"Mucha gente se enfermó, con presión alta o baja, enferma del estrés, con diabetes, así nos quedamos, nos quedamos traumados por la represión. Estuvimos 15 días o un mes sin salir. En la TV se hablaba mal del movimiento. Luego tuvimos el temor de que se volviera a repetir"*[46] , porque *"la represión fue una estrategia para acabar con nuestro movimiento, el miedo y el terror dentro de la comunidad contra el frente y contra todo lo que se moviera dentro de la comunidad"*[47] .

En este contexto social, afectado el tejido comunitario, el Estado retomó el proyecto del Nuevo Aeropuerto, una vez más sin informar previamente, sin consulta y sumando una estrategia de cooptación: *"La gente que apoyaba al gobierno vivía muy bien, camionetas de lujo, reconstruían sus casas, eran como los caciques. Eran los mayordomos de la iglesia. Habían desfiles, caravanas de coches de último modelo. No tardó medio año y nos prepararon para una asamblea ejidal* (la asamblea del 1 de junio del año 2014)*"*[48] .

[44] Testimonio de Adán Espinoza Rojas. San Salvador de Atenco.
[45] Testimonio de América del Valle. San Salvador de Atenco.
[46] Testimonio de Adela Romero Núñez. San Salvador de Atenco.
[47] Testimonio de Adela Romero Núñez. San Salvador de Atenco.
[48] Testimonio de Adela Romero Núñez. San Salvador de Atenco.

En Atenco, para quienes defienden el territorio "*son 17 años de lucha*"[49]. Les alarma "*el cambio que está provocando el proyecto en la vida de nuestros descendientes. Son 17 años de lucha por seguir conservando esa identidad. No vemos otra forma más sana que la que vivieron nuestros abuelos, nuestros padres*"[50], porque "*esta forma de vivir es para nosotros lo más valioso*"[51]. En relación con su identidad, señalan que Atenco significa "a la orilla del lago", que son pueblos originarios, descendientes de Netzahualcóyotl, *"somos pueblos de origen indígena"*[52]. Ante la pregunta, ustedes son indígenas, la respuesta es: **"***mira mi color, mira mis manos, mira mi rostro, soy hijo de indígenas, me siento altamente orgulloso. Al Estado no les gusta que digamos que somos indígenas porque no quieren cumplir con el Convenio 169. Pero eso no determina que seamos o no, nosotros sabemos que sí***"**[53]**.** Al respecto se observa que la auto identificación es el criterio a nivel internacional y constitucional a nivel interno, para determinar a quienes se les aplica la normativa sobre derechos de los pueblos indígenas, criterio recogido en el artículo 2 de la Constitución.[54]

Por otra parte, muchos de los pobladores de las comunidades vecinas al futuro aeropuerto han ido aceptando el proyecto. Porque vendieron sus parcelas, porque consideran que será una oportunidad económica para la precaria situación en la que viven, porque consideran que la infraestructura adicional al aeropuerto les significará una mejor calidad de vida. Desde el Estado, CONAGUA asegura que el Proyecto Hidráulico Integral del Lago Texcoco que se está ejecutando en las áreas circundantes al NAICM tiene por objeto proteger a la población y su infraestructura. En especial, el proyecto de saneamiento de la cuenca y de las aguas residuales. También aseguran que los caudales titulados de las comunidades están salvaguardados.

Recursos judiciales y respuesta de las autoridades

Quienes se oponen a la construcción del NAICM y sus obras anexas han interpuesto juicios de amparo y agrarios, con la finalidad de proteger y preservar el territorio de los pueblos pertenecientes a los municipios de Atenco y Texcoco, en razón de que se estarían afectando sus derechos humanos. Dentro de esos juicios, han interpuesto también recursos de revisión y quejas.

[49] Testimonio de Adán Espinoza Rojas. San Salvador de Atenco.
[50] Testimonio de Adela Romero Núñez. San Salvador de Atenco.
[51] Testimonio de Ignacio del Valle. San Salvador de Atenco.
[52] Testimonio de Marta Pérez Pineda. Pueblo de Acuexcomac.
[53] Testimonio de Ignacio del Valle. San Salvador de Atenco.
[54] La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en el año 2016 por los Estados miembros de la OEA, establece que los Estados deben respetar el derecho a la autoidentificación como indígena, en forma individual o colectiva, conforme a las prácticas e instituciones propias de cada pueblo indígena. Asimismo, determina que la autoidentificación es el criterio fundamental para determinar a quienes se les aplica dicho instrumento.

Durante el trámite de las diferentes acciones se ha solicitado suspender la construcción del NAICM (amparo 14/2015) y de obras accesorias como una autopista. Además, que se declare nula la asamblea del 1 de junio de 2014 y sus efectos (juicio agrario). Asimismo, se han impugnado la expropiaciones de tierras en los ejidos y obras realizadas por CONAGUA por el peligro de inundaciones[55].

En este caso se observa que en algunas decisiones los tribunales de justicia han considerado que las obras públicas que se están impugnado son de orden público y de interés social, por ello no habrían acogido lo demandado, y por ello las expropiaciones estarían justificadas. Así por ejemplo fue resuelto en una de las etapas del juicio de amparo 14/2015 contra la construcción del NAICM, aunque el procedimiento se encuentra pendiente. Al respecto, se advierte que la facultad de expropiar bienes ejidales o comunales establecida en la legislación agraria (artículos 93 al 97) por una serie de causas no contempla la posibilidad de tratarse de tierras o territorios indígenas o de comunidades equiparables, y en consecuencia, la necesidad de obtener el consentimiento de la comunidad o pueblo afectado.

En el juicio de amparo 14/2015 se solicitó la suspensión de la construcción del NAICM por violación del derecho a la consulta y otras violaciones a los derechos humanos de las comunidades vecinas. Los denunciantes argumentaron ser indígenas, descendientes de un pueblo originario y por tanto se les debía aplicar la legislación especial prevista para proteger sus derechos. Esta argumentación fue refrendada por dos peritos: uno de parte y otro oficial. Sin embargo, la jueza desestimó dichos peritajes y en definitiva resolvió sobreseer el juicio de amparo. En la sentencia de fecha 27 de junio de 2017, determinó respecto del peritaje oficial

[55] Los principales juicios son los siguientes: Demanda de amparo 14/2015 contra el NAICM. Se argumentó que el megaproyecto violaba derechos humanos como el derecho al medio ambiente, a la salud, acceso al agua y a la consulta libre, previa e informada de las comunidades y recurso de revisión 383/2017; Juicio agrario 400/2014 contra Acta de Asamblea de 1 de junio de 2014, que decidió el cambio de uso y destino de tierras de uso común a parceladas y adopción del dominio pleno; Juicio de amparo 514/2014 contra CONAGUA por la delimitación del ex vaso regulador del lago de Texcoco y privación de tierras enclavadas dentro del ejido de San Salvador Atenco y recurso de revisión 126/2017; Juicio de amparo 425/2016 contra los Decretos de 1971 y 1982 que establecen los límites del Ex Vaso del Lago de Texcoco; Juicio de amparo 349/2016 por expropiación de tierras ejidales para la construcción de Autopista Pirámides-Texcoco, en el ejido de Tocuila y recurso de queja 204/2017; Juicio de amparo 28/2017 por inundaciones provocadas por CONAGUA en tierras del ejido Tocuila; Juicio de amparo 1315/2016 de Atenco contra autopista Pirámides-Texcoco y recurso de revisión 256/2017; Juicio de amparo 1377/2016 de Acuexcomac contra autopista Pirámides-Texcoco. Los principales juicios son los siguientes: Demanda de amparo 14/2015 contra el NAICM. Se argumentó que el megaproyecto violaba derechos humanos como el derecho al medio ambiente, a la salud, acceso al agua y a la consulta libre, previa e informada de las comunidades y recurso de revisión 383/2017; Juicio agrario 400/2014 contra Acta de Asamblea de 1 de junio de 2014, que decidió el cambio de uso y destino de tierras de uso común a parceladas y adopción del dominio pleno; Juicio de amparo 514/2014 contra CONAGUA por la delimitación del ex vaso regulador del lago de Texcoco y privación de tierras enclavadas dentro del ejido de San Salvador Atenco y recurso de revisión 126/2017; Juicio de amparo 425/2016 contra los Decretos de 1971 y 1982 que establecen los límites del Ex Vaso del Lago de Texcoco; Juicio de amparo 349/2016 por expropiación de tierras ejidales para la construcción de Autopista Pirámides-Texcoco, en el ejido de Tocuila y recurso de queja 204/2017; Juicio de amparo 28/2017 por inundaciones provocadas por CONAGUA en tierras del ejido Tocuila; Juicio de amparo 1315/2016 de Atenco contra autopista Pirámides-Texcoco y recurso de revisión 256/2017; Juicio de amparo 1377/2016 de Acuexcomac contra autopista Pirámides-Texcoco.

que "[a]unado a que el perito adujo que dichas comunidades constituyen pueblos originarios y asimila a éstos, con pueblos indígenas, sin determinar cuál es la diferencia entre unos y otros, además, como se vio, las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias de ésta región, no se conservan en su totalidad, ante lo cual es incongruente la calidad que pretende otorgarles el perito"[56]. El tribunal entonces le otorgó la razón al perito contratado por la Secretaría de Comunicaciones y Transporte y concluyó que "[t]odo lo anterior, permite crear en la suscrita la convicción de que los pueblos que refieren los quejosos no constituyen comunidades indígenas, en tanto que el experto brindó elementos objetivos que denotan un estudio a través del cual dictamina en ese sentido[57]".

Tal decisión -que fue impugnada mediante un recurso de revisión- no sólo no es coherente con la legislación constitucional mexicana y con el Convenio 169 de la OIT sobre el criterio fundamental para saber a quién se le aplica la legislación indígena sino que desprotege y deja en la indefensión a un grupo de personas que alegan auto identificación porque las excluye de aplicarles legislación que protege sus derechos. A mayor abundamiento de la falta de efectiva protección, se observa también en la misma resolución cuando la jueza consideró que los recurrentes, aunque manifestaron ser originarios y vecinos de los pueblos de San Salvador Atenco, San Francisco Acuexcomac, San Miguel Tocuila, San Cristóbal Nexquipayac, La Magdalena Panoaya, Zapotlán y Texcoco, todos del Estado de México, zona donde pretenden implementar el NAICM, no habían acreditado su domicilio porque habían presentado copia de sus cédulas electorales, en lugar de presentar las cédulas originales[58].

II. MESAS DE DIÁLOGO

Tanto en el caso de la autopista como del aeropuerto, los actores sociales exigieron la instalación de mesas de diálogo con el gobierno federal, en virtud del nivel de tensión y conflictividad social alcanzado, así como porque ni las respuestas concretas ni resoluciones judiciales internas fueron suficientes para orientar una ruta de solución a los conflictos. En dichos procesos de diálogo, propiciados y mediados por SERAPAZ, han participado por un lado las comunidades afectadas y sus asesores, y por otro, coordinados por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, han participado las respectivas empresas, las autoridades de las entidades federativas, las instancias del Estado relacionadas con los casos y la CNDH.

[56] Sentencia en juicio de amparo 14/2015, de fecha 27 de junio de 2017, pág 51 del fallo.
[57] Sentencia en juicio de amparo 14/2015, de fecha 27 de junio de 2017 , pág 51 del fallo.
[58] Sentencia en juicio de amparo 14/2015, de fecha 27 de junio de 2017de fecha , pág 68 del fallo.

III. HALLAZGOS PRINCIPALES

Campos de soya transgénica en Los Chenes, Campeche.

Cada uno de los casos analizados en el presente informe posee sus propias complejidades y particularidades. Sin embargo, es posible observar una serie de acciones similares en el actuar del Estado, contrarias al respeto y garantía de los derechos humanos.

Decisión de implementar megaproyectos sin considerar a quienes podría afectar y falta de reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas

En virtud de la documentación revisada y los testimonios recabados, se observa que en los tres casos el Estado (sea federal o local), tomó la decisión de implementar los respectivos mega proyectos, sin considerar a quiénes o a qué podría afectar. En cada uno de los casos, quienes habitan los lugares donde se implementarían tuvieron conocimiento de los proyectos una vez decididos, adjudicados e iniciada su ejecución por parte de las respectivas empresas o bien otorgado el respectivo permiso. En el caso de los pueblos indígenas, no se les reconoció su derecho a la libre determinación consagrado en la Constitución y en el derecho internacional.

Desprotección de territorios indígenas o comunitarios

El Estado mexicano ha ratificado o aprobado una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos. En específico en materia de derechos indígenas, el Convenio 169 de la OIT y las Declaraciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Asimismo, su Constitución contiene una serie de normas de reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, los territorios indígenas no cuentan con protección al aplicárseles en la práctica la legislación agraria, la cual no responde al estado actual del derecho internacional de los derechos humanos y la jurisprudencia interamericana, en materia de derechos de los pueblos

indígenas. Esta legislación no reconoce las especificidades y características propias de la propiedad comunitaria, la organización indígena y su forma específica de toma de decisiones. Por ejemplo, si al interior de una propiedad comunal o ejidal conviven comunidades indígenas y no indígenas, las decisiones de acuerdo a la Ley Agraria no son diferenciadas. En virtud de ello, prevalecerá la decisión del grupo más numeroso o más poderoso, dejando tal vez en la indefensión a la comunidad indígena. Igualmente, en relación con las expropiaciones, la legislación agraria contempla la facultad de expropiar bienes ejidales o comunales por causa de utilidad pública. Sin embargo, no contempla que tratándose de tierras o territorios indígenas, se requerirá obtener el consentimiento de la comunidad o pueblo afectado.

Inexistencia legal y desprotección de las comunidades equiparables

La Constitución en su artículo 2 inciso final establece que toda comunidad equiparable a una comunidad o pueblo indígena tendrá sus mismos derechos. Empero, ni legislativa ni jurisprudencialmente se ha desarrollado el concepto y su alcance. ¿Son las comunidades afectadas por el NAICM comunidades equiparables a las comunidades y pueblos indígenas, en virtud de su forma de vida y su relación con el territorio? ¿O son comunidades a quienes se les ha desconocido sus orígenes indígenas, en especial porque se continúa aplicando un criterio lingüístico para determinar quiénes son indígenas? Los afectados dicen "*somos indígenas, mire mi rostro, mire mis manos…*" y el Estado no los protege. Al respecto, como se observó, la propia Constitución reconoce en el inciso segundo de su artículo 2 que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas".

Falta consulta libre, previa e informada

Los megaproyectos de construcción de la autopista Toluca-Naucalpan y del permiso para sembrar soya transgénica fueron decididos sin consultar a los pueblos indígenas afectados en forma previa, libre, informada y culturalmente adecuada. Las órdenes emanadas de los tribunales de justicia y de la CNDH de realizar una consulta fueron emitidas, en el caso de la autopista, ya provocado el daño y afectado gravemente el tejido comunitario. En el caso de la siembra de soya transgénica, el mandato de realizar una consulta también fue posterior a que la autoridad otorgara el respectivo permiso y una vez afectadas las respectivas comunidades.

Incumplimiento de decisiones judiciales

Llama la atención en el análisis de los tres casos, la frecuencia con que se incumplen las órdenes de los tribunales de justicia por las propias autoridades federales o estatales. En cada uno de los casos ha sido verificado que las suspensiones de construcción o de los permisos han sido incumplidas, por las empresas que implementan los respectivos proyectos con la aquiescencia de las autoridades y la protección de las fuerzas policiales.

Incongruencia de las decisiones judiciales

Otro elemento que se observa en los tres casos y en diferentes instancias, es la falta de congruencia en algunas decisiones judiciales entre lo acreditado y lo resuelto, entre lo amparado y decidido. En el caso de la autopista Toluca-Naucalpan un tribunal declaró nula la asamblea realizada el 14 de agosto del 2011, así como su convocatoria y su registro en el Registro Agrario Nacional, pero no declaró ilegales los acuerdos tomados en dicha asamblea. En Atenco la justicia agraria ha recibido impugnación de la asamblea, pero no ha detenido sus efectos, los cuales ya han producido "hechos consumados", que será difícil o imposible de deshacer en caso de que se la declare nula. En Los Chenes se ordena suspender el permiso que autoriza la liberación de soya transgénica pero no hay pronunciamiento sobre las afectaciones provocadas al medio ambiente y a la salud de los amparados.

Uso abusivo del poder

Una muestra del uso abusivo del poder fue la utilización de la Ley Agraria y la creación del padrón de comuneros con el objetivo de obtener la autorización para el proyecto, en contra de la voluntad comunitaria, como fue en el caso de la autopista. O bien, el uso de las asambleas ejidales contempladas en la Ley Agraria, a través de cooptación o apropiación político partidaria, para obtener el apoyo a proyectos como el aeropuerto. Otra manifestación de uso abusivo del poder es el despliegue de la fuerza pública, en ocasiones absolutamente desproporcionada, con el objeto de proteger a las empresas ejecutoras de los proyectos o a quienes han manifestado su acuerdo y de reprimir o detener a quienes se oponen. Asimismo, se observan en los tres casos uso de prácticas destinadas a obtener el apoyo o consentimiento de algunos miembros de la comunidad, a cambio de prebendas económicas. Asimismo, en el caso de la siembra de soya transgénica se observa la modificación de un reglamento con el objeto de eliminar el carácter vinculante de las opiniones emitidas por entidades especializadas del Estado.

Imposición de un modelo de desarrollo

La decisión e implementación de los tres megaproyectos por parte del Estado mexicano da cuenta, no sólo de una acción de autoridad inconsulta, sino de la imposición de un modelo de desarrollo sin considerar que ello significa para las comunidades afectadas la destrucción de formas de vida, sin respetar el derecho reconocido por la propia Constitución a la libre determinación de las comunidades afectadas.

IV. IMPACTOS DE LOS MEGAPROYECTOS

Alejandro y Saúl caminan entre los escombros de la casa destruida de la familia García Salazar, Xochicuautla.

La CIDH ha señalado que "los megaproyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines, así como las concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales en territorios ancestrales, pueden afectar a las poblaciones indígenas con consecuencias particularmente graves, ya que ponen en peligro sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran, por lo cual representan un peligro mortal para su supervivencia en tanto pueblos[.]"[59].

La carretera en primer lugar nos afecta y mucho porque yo pertenezco a una peregrinación desde hace 56 años. Esa peregrinación inicia allá abajo y por aquí pasa, aquí es la cruz. Yo siempre voy adelante, soy la guía de esa peregrinación porque soy violinista […] Aquí donde vemos esta brecha aquí va a pasar (la carretera). Por eso es que la mayoría en mi pueblo no quiere que pase porque nos va a afectar […] vienen alambrando, van a hacer lo mismo aquí ¿y dónde vamos a pasar nosotros?[60].

En los tres casos analizados se observan una serie de afectaciones al tejido social; a la vida comunitaria; a la forma de organización propia; al derecho a decidir prioridades de desarrollo; a la espiritualidad y a los sitios sagrados; a la identidad indígena; a la identidad comunitaria; amenazas a la vida y a la integridad personal de quienes defienden el territorio y la comunidad; ataques a defensoras y defensores de derechos humanos; difamación, criminalización, detenciones arbitrarias y condenas de quienes defienden el territorio; y daños y despojo al territorio y de los recursos naturales.

[59] CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 30 de diciembre de 2009, párr. 205.
[60] Testimonio de Pedro Antonio Flores (78 años). San Francisco Xochicuautla.

El daño que se observa al tejido social, en especial en los casos del proyecto de la autopista y del aeropuerto es de magnitud tal, que requeriría para su reparación un profundo proceso de reconstrucción comunitaria y de confianzas.

Las afectaciones se han producido principalmente por desconocimiento (ignorancia o deliberación) de los derechos de los pueblos indígenas por parte de las autoridades del Estado por algunas o todas las razones siguientes: diseño, evaluación y concesión del megaproyecto u otorgamiento de permisos sin la participación de los eventuales afectados; actuación de terceros violentando derechos con aquiescencia del Estado; imposición de los megaproyectos; cooptación de líderes; ausencia de información; ausencia de consulta; uso de la fuerza estatal para proteger los megaproyectos, las empresas y sus funcionarios; desprotección del territorio y los recursos naturales; resoluciones del poder judicial parciales; quebrantamiento de las decisiones judiciales por las propias autoridades; recomendaciones del órgano administrativo de derechos humanos incompletas; falta de adecuación de la legislación nacional a los estándares internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas; legislación agraria inadecuada para proteger y defender derechos de los pueblos indígenas; ausencia de legislación; ausencia de protección de las comunidades equiparables; ausencia de un ente coordinador de procesos de consultas por parte del Estado, entre otras.

V. DERECHOS INTERNACIONALMENTE RECONOCIDOS

Construcción de una autopista cerca del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

De la información obtenida en el presente estudio, se puede concluir que en los tres casos investigados se han violado una serie de derechos humanos específicos de los pueblos indígenas, referidos a sus derechos colectivos; el derecho de propiedad; el derecho a la consulta previa libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada y el derecho al consentimiento. Así como, el derecho a la libre determinación que conlleva el derecho a definir sus propias prioridades de desarrollo. Asimismo, no se han protegido comunidades que

reivindican sus orígenes indígenas y su identidad cultural. Todos estos son derechos que están garantizados en el derecho internacional de los derechos humanos y en su mayoría, también en la legislación mexicana.

En materia de propiedad colectiva (territorio y recursos naturales), la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas señala en su artículo 25 que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras. A nivel regional los órganos del sistema interamericano han realizado una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial, respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha ido sentando las bases del reconocimiento del derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios y, del correlativo deber de protección por parte de los Estados, que se puede resumir en lo siguiente:

- El artículo 21 de la Convención Americana protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal[61] y protege la estrecha vinculación que los pueblos indígenas guardan con sus tierras, así como con los recursos naturales de las mismas y los elementos incorporales que se desprendan de ellos[62].

- Entre los pueblos indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad[63] y por el hecho de su propia existencia, tienen derecho a vivir libremente en sus territorios[64].

- La estrecha relación que las personas indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su sistema económico. Asimismo, como base para su supervivencia económica y para la transmisión a las generaciones futuras[65].

- Para 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

[61] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 148.
[62] Corte IDH. Caso de los pueblos indígenas de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, párr. 111.
[63] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 148 y 149; Caso de los pueblos indígenas de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, párr. 111.
[64] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 149; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 101.
[65] Corte IDH. Caso de la Comunidad Yakye Axa, párr. 131; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 101.

plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras[66].

- La cultura de los miembros de las comunidades indígenas corresponde a una forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo, constituido a partir de su estrecha relación con sus tierras tradicionales y recursos naturales, no sólo por ser estos su principal medio de subsistencia, sino además porque constituyen un elemento integrante de su cosmovisión, religiosidad y, por ende, de su identidad cultural[67].

- La posesión tradicional de los pueblos indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado[68] y otorga a los pueblos indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro[69].

- Debido a la conexión intrínseca que los integrantes de los pueblos indígenas tienen con su territorio, la protección del derecho a la propiedad, uso y goce sobre éste es necesaria para garantizar su supervivencia[70]. Esta conexión entre el territorio y los recursos naturales que han usado tradicionalmente los pueblos indígenas y que son necesarios para su supervivencia física y cultural, así como el desarrollo y continuidad de su cosmovisión, es preciso protegerla bajo el artículo 21 de la Convención para garantizar que puedan continuar viviendo su modo de vida tradicional y que su identidad cultural, estructura social, sistema económico, costumbres, creencias y tradiciones distintivas serán respetadas, garantizadas y protegidas por los Estados[71].

- Toda denegación al goce o ejercicio de los derechos territoriales acarrea el menoscabo de valores muy representativos para los miembros de los pueblos indígenas, quienes corren el peligro de perder o sufrir daños irreparables en su vida e identidad y en el patrimonio cultural por transmitirse a las futuras generaciones[72].

En relación con consulta y consentimiento, el Convenio 169 de la OIT en su artículo 6 establece que los Estados al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deben consultar a los pueblos indígenas y tribales interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a

[66] Corte IDH. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 149; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek, párr. 86; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 101.
[67] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, párr. 135; Caso de la Comunidad Yakye Axa, párr. 135; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay, párr. 174; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 101.
[68] Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, párr. 151; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 105.
[69] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 105.
[70] Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 102.
[71] Corte IDH. Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, párr. 124, 135 y 137; Caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros, párr. 112; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros, párr. 102.
[72] Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa, párr. 222.

través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Agrega al respecto que las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Por su parte, en reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, establece la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 32 que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos. Por ello (artículo 19) los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

En ámbito regional, tanto la CIDH como la Corte IDH, se han pronunciado sobre el deber de consulta de los Estados a los pueblos indígenas, con su correlativo derecho de consulta. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el consentimiento previo, libre e informado es un derecho colectivo de los pueblos indígenas a adoptar decisiones por medio de sus representantes libremente elegidos y sus instituciones consuetudinarias o de otra índole y a otorgar o negar su consentimiento antes de que el gobierno, la industria u otra parte externa aprueben cualquier proyecto que pueda afectar las tierras, los territorios y los recursos que poseen, ocupan o de otro modo utilizan de forma consuetudinaria[73].

Específicamente sobre la libre determinación, los Estados han reconocido expresamente a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación. Asimismo, han reconocido su derecho a determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Por otra parte, es importante destacar que el sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos desde hace años vienen desarrollando acciones entorno al tema empresas y derechos humanos. Las Naciones Unidas reconoce que tal asunto es parte de la agenda política mundial desde los años 90, por ello aprobó en el 2011 los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos” con el objeto de proteger, respetar y remediar, siendo uno de sus principios fundacionales el deber de los Estados de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para

[73] FAO, Guía Técnica No. 3 de las DVGT sobre el respeto del consentimiento libre, previo e informado, 2014.

prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

VI. RECOMENDACIONES

Ejido de San Salvador Atenco.

Como se puede observar, las afectaciones a las comunidades en los tres megaproyectos son múltiples y algunos de los daños provocados son profundos, desde el punto de vista comunitario y territorial. La información recopilada en los tres casos bajo análisis sugeriría una larga lista de recomendaciones. Sin embargo, se considera que el respeto de ciertos derechos fundamentales, como la libre determinación, la propiedad comunitaria indígena, la conciencia de identidad indígena, la consulta y el consentimiento, bastaría para respetar y garantizar todos aquellos que de ellos emanan. En consecuencia, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Adecuar, de acuerdo al estándar internacional, la legislación agraria con el objeto de respetar y garantizar la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas, protegiendo expresamente la estrecha vinculación que tienen con sus tierras, territorios, recursos naturales y los elementos culturales que se desprendan de ellos. Esta protección debe ser independiente del régimen de propiedad formal, ya sea comunal o ejidal, y debe hacer realidad la promesa de que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, como señala el artículo 27.VII de la Constitución.

- Adecuar, de acuerdo al estándar internacional, la legislación interna con el objeto de respetar y garantizar el derecho de los pueblos indígenas a su libre determinación, incluyendo garantizar y respetar su derecho a definir sus prioridades en materia de desarrollo. En especial, incorporar a la legislación el derecho al consentimiento, como un derecho colectivo de los pueblos indígenas a adoptar decisiones y a otorgar o negar su consentimiento antes de que se apruebe cualquier proyecto que pueda afectar sus tierras, territorios y recursos naturales.

- Asimismo, las empresas que pretendan desarrollar proyectos en tierras y territorios de los pueblos indígenas, deben abstenerse de infringir los derechos humanos y respetar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a definir sus propias prioridades de desarrollo. Por lo tanto antes de desarrollar cualquier actividad que pueda afectar derechos de pueblos indígenas, las empresas deben asegurarse, a través de las instancias correspondientes, de contar con el consentimiento de los eventuales afectados. Igualmente, deben responder por su responsabilidad en violaciones de derechos humanos.

- Asegurar que los órganos del Estado apliquen la normativa sobre pueblos indígenas a quienes tienen conciencia de su identidad indígena o se auto identifican como tales, en virtud de lo ordenado por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT y, que no se continúe utilizando un criterio lingüístico.

- Asegurar que las decisiones judiciales y administrativas otorguen protección efectiva a los derechos colectivos de pueblos indígenas y reparen las violaciones a sus derechos cuando sucedan. Para ello, incorporar en las decisiones judiciales la normativa y los estándares internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas en forma integral, en el sentido de que, por ejemplo, si un determinado acto es anulado porque se violentaron los derechos de los pueblos indígenas también se anulen sus consecuencias y se reparen los daños provocados.

- Asimismo, asegurar el cumplimiento inmediato de las decisiones judiciales y sancionar a los funcionarios públicos o personas privadas que las incumplan porque el incumplimiento o el tardío cumplimiento provoca la consolidación de las afectaciones en vez de la protección de los derechos.

- Abstenerse de afectar el tejido social de las comunidades y pueblos indígenas, respetando sus propias instituciones políticas, económicas, sociales y culturales.

- Invalidar las adquisiciones de terrenos ejidales o comunales obtenidos como producto de acuerdos de asambleas declaradas nulas o en proceso de revisión judicial.

- Abstenerse de criminalizar la legítima defensa de los pueblos indígenas de sus territorios y recursos naturales.

Sobre la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan y su impacto sobre la comunidad de San Francisco Xochicuautla:

- Reconocer al Consejo Supremo Otomí de San Francisco de Xochicuautla como órgano de representación indígena de la comunidad.

- Asegurar que las decisiones que se tomen sobre la autopista Toluca-Naucalpan sean con el consentimiento de la comunidad de acuerdo a sus usos y costumbres, incluyendo la existencia de su Consejo Supremo.

- Crear un mecanismo para supervisar la implementación de potenciales acuerdos con la comunidad que incluya su participación efectiva.

- Asegurar la protección del bosque sagrado Otomí.

Sobre la siembra de soya transgénica y su impacto sobre las comunidades de Los Chenes:

- Asegurar un número suficiente de funcionarios en SENASICA para supervisar el cumplimiento de la suspensión de siembra de soya transgénica, en cumplimiento con las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y sancionar a los infractores.

- Prohibir el uso del glifosato en los 8 municipios del Estado de Campeche mencionados en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta tanto se investiguen los impactos reportados por las comunidades y como medida complementaria para hacer cumplir la prohibición de siembra de soya transgénica.

- Adicionalmente, prohibir la comercialización de soya transgénica producida en los referidos municipios del Estado de Campeche.

- Proteger en forma efectiva la selva en esos municipios e impedir que continúe la deforestación y las afectaciones al recurso hídrico, comenzando por un efectivo cumplimiento de las disposiciones relativas a los permiso de uso del suelo.

Sobre la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y su impacto sobre las comunidades de San Salvador Atenco y sus alrededores:

- Reducir el impacto del aeropuerto en los ejidos vecinos, como por ejemplo San Salvador de Atenco, Francisco I. Madero, Santa Isabel Ixtapan, Nexquipáyac, Texcoco, Tocuila y Acuexcomac, mitigando o modificando las obras que se contemplan implementar.

- Crear un comité de supervisión de la obra, con participación efectiva de la Comunidad y mecanismos de transparencia, incluyendo un mecanismo para recibir quejas sobre los impactos del NAICM en las comunidades vecinas.

- Fomentar la producción agrícola de los ejidos, incluyendo una adecuado acceso al agua de riego como forma de mitigación del impacto del NAICM.