



Grandes proyectos de desarrollo y las/los defensores de derechos humanos

Informe presentado ante la Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos

24 de junio de 2013

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH)

México D.F., 24 de junio de 2013

Margaret Sekaggya

**Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

Ref.: Respuesta a cuestionario de consulta a la sociedad civil
para la elaboración del informe sobre el tema:
“Grandes proyectos de desarrollo y las/los defensores de derechos humanos”.

Distinguida Señora Sekaggya,

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C., (CEMDA) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), nos dirigimos a usted para presentar información para la elaboración del informe “Grandes Proyectos de desarrollo y las/los defensores de derechos humanos”, a ser elaborado por la Relatoría Especial sobre Defensores de Derechos Humanos.

Los últimos seis años han visto una escalada en el número de agresiones y amenazas en contra de defensoras y defensores de derechos humanos en México. La situación de violencia en el país, así como el consecuente aumento de violaciones graves a los derechos humanos a raíz de la estrategia de combate a la delincuencia organizada emprendida por el Presidente Calderón desde 2006, ha elevado el riesgo de quienes se dedican a la defensa de los derechos humanos en México.

Las y los defensores de los derechos ambientales han enfrentado un riesgo particular, especialmente en aquellas regiones en donde grandes corporaciones multilaterales han emprendido diversos mega proyectos de desarrollo. Entre enero de 2009 y diciembre de 2012, al menos 51 agresiones en contra de defensores y defensoras del ambiente han sido documentadas; en 23 de estos casos las y los defensores fueron asesinados, y 2 más permanecen desaparecidos. Los abusos en contra de las personas defensoras de derechos humanos se dan en un contexto de criminalización y estigmatización por parte de autoridades de alto nivel, y son cometidas en muchas ocasiones con la anuencia del Estado.

El objetivo de este escrito es proporcionar información relevante en relación a la situación de las y los defensores de derechos humanos que trabajan en el marco de megaproyectos de desarrollo en México. El presente informe se basa en información disponible al público, como reportes de prensa, informes de organizaciones internacionales, informes de organizaciones de la sociedad civil, entre otros, así como las denuncias directas que recibimos en nuestras organizaciones por parte de defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, además de lo contenido en el presente informe, hemos tenido conocimiento de otros casos de ataques y hostigamientos que no hemos podido reportar a causa de una explícita solicitud de confidencialidad por parte de la víctima, debido al temor de represalias por denunciar públicamente los hechos. La información aquí contenida abarca el lapso temporal de 4 años, desde el año 2009 hasta el diciembre 2012 y se anexa el listado de casos que han sido documentados por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental.

A este respecto, nos permitimos presentar información solicitada por la Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, esperando sea de utilidad y relevancia para la realización del informe anual de la Relatoría.

1. Sírvanse describir lo que consideran como los desafíos y las oportunidades principales del enfoque de derechos humanos al desarrollo, en particular en lo que respecta a la protección y la participación efectiva de los defensores y defensoras. ¿Cuáles creen que son las mejores medidas para mitigar los desafíos?

El principal desafío del desarrollo en México es la aplicación de un enfoque transversal de derechos humanos en la implementación de los proyectos de inversión y desarrollo. Actualmente, en México los megaproyectos de desarrollo son implementados sin que se proporcione la información necesaria a las poblaciones, y no cuentan con la participación y consulta adecuada a los pueblos indígenas. Además, no se cuenta con los mecanismos adecuados que garanticen un adecuado acceso a la justicia para aquellas comunidades afectadas.

Generalmente, los impactos socio-ambientales de un proyecto no son evaluados. Con frecuencia, el Estado se limita únicamente a evaluar el impacto sobre la flora y la fauna, sin verificar el riesgo para el ser humano. Además, la evaluación de impacto ambiental se realiza cuando el proyecto ya ha sido diseñado, concesionado y licitado. De esa forma, no se contempla el medio ambiente como recurso vital e importante del desarrollo, puesto que se determinan todos los elementos del proyecto, sin haber contemplado el impacto ambiental que se tiene.¹ La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) debería ser realizada preventivamente al otorgamiento de las concesiones. Esta situación es perfectamente legal en base a las leyes secundarias mexicanas.

La falta de consultas adecuadas y la inexistencia de acciones efectivas por parte del Estado para asegurar la compatibilidad de los proyectos de desarrollo, aumentan el nivel de conflictividad en relación a los megaproyectos, causando problemas sociales y ambientales, violencia, inseguridad jurídica y propiciando los ataques a las y los defensores de derechos humanos que trabajan en ese campo.

El CEMDA ha documentado desde el 2009 hasta el 2012, más de 50 casos de agresiones en contra de defensores y defensoras de derechos ambientales, en 17 entidades federativas del Estado mexicano. La mayoría de casos está ligada a proyectos de desarrollo mineros (15) y forestales (12). Aunado a esto, se encuentran también casos relacionados con proyectos turísticos (3), inmobiliarios (2) de infraestructura vial (5) hidráulica (7), y energética (7).

Las agresiones que sufren defensores y defensoras de derechos humanos, líderes comunitarios, ejidos y organizaciones de la sociedad civil y sus integrantes, suelen ser varias y de diferentes tipos: asesinatos (30), desapariciones forzadas (2), amenazas (44), detenciones ilegales y/o arbitrarias (50), campañas de difamación (4), agresiones físicas (13).²

¹ Informe sobre Derecho a la Consulta y Participación en asuntos de Interés Público en México, Documento presentado por las Comunidades Indígenas Huicholas de Tuapurie y Santa Catarina Cuexcomatitlán, el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota, Alianza Sierra Madre A.C., el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C., el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., el Colectivo Coa A.C, Conservación Humana A.C., en el marco de la audiencia temática que se llevó a cabo el 28 de octubre de 2010 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco del 140° periodo de sesiones, Anexo I

² Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (2013), "Investigación sobre ataques a defensores ambientales en México desde enero de 2009 hasta diciembre de 2012", México D.F.: CEMDA. Se anexa la tabla de casos relacionados con grandes proyectos de desarrollo, Anexo II.

Adicionalmente, hay que subrayar que los diferentes conflictos socio-ambientales causados por megaproyectos arrojan también agresiones a funcionarios del Estado dedicados a la protección ambiental. En 2010, tres inspectores ambientales fueron asesinados en el Estado de México mientras investigaban la legalidad de las exploraciones mineras de la zona.³

Prácticamente la totalidad de estas agresiones permanecen hasta ahora en la impunidad. Según un informe publicado por la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), más del 98% de las agresiones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos no han sido debidamente investigados y sancionados.⁴

Por otra parte, México no ha sido capaz de brindar medidas eficaces de protección que garanticen la seguridad de quienes por ejercer su labor en la defensa de los derechos humanos se encuentran en riesgo. Si bien en abril de 2012 fue aprobada la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a la fecha el Mecanismo de Protección que mandata la Ley no ha sido adecuadamente implementado.

Resulta de particular preocupación, en el marco de las agresiones en contra de defensores y defensoras ambientales así como de comunidades que se oponen a los megaproyectos de desarrollo, que el Mecanismo se ha visto imposibilitado a implementar medidas de protección de carácter colectivo. La visión meramente policial frente a las medidas de protección han llevado a que aquellas comunidades que en defensa de su territorio y los recursos naturales se opongan a la instalación de los proyectos queden en total desprotección.

Con el fin de asegurar la protección y la participación efectiva de las y los defensores ambientales sería primordial aplicar un enfoque de derechos humanos de forma transversal ante cualquier megaproyecto de desarrollo. Se debe garantizar a las comunidades afectadas, sobre todo si son indígenas, el acceso a la información veraz y fidedigna, garantizar la participación adecuada y eficaz con mecanismos que tengan en cuenta los usos y costumbres de la población afectada, garantizar el acceso a la justicia, reconocer la importancia y el papel de los y las defensores que trabajan sobre el tema, garantizar la protección de los y las defensores que trabajan sobre el tema, garantizar el respeto del medio ambiente.

Asimismo, se deben adoptar las medidas legislativas, de política pública y judiciales apropiadas para garantizar los derechos humanos de las personas afectadas por un megaproyecto de desarrollo y para atender las observaciones y recomendaciones emitidas por Órganos de Tratados y Procedimientos Especiales de Naciones Unidas en materia de prevención, protección, promoción, y reparación de derechos humanos en el marco de megaproyectos de desarrollo.

³ Defensoras y Defensores Ambientales en Peligro: La Situación en México y Centro América En el Ámbito de la Industria Minera Informe preparado por el Centro para el Derecho Internacional Ambiental para la Audiencia General del 25 de Octubre de 2010 durante el 140º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

⁴ *Actualización 2010: Informe sobre la Situación de las y los defensores de derechos humanos en México.* Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos, 2010. p. 07.

2. Por favor, expliquen cómo, en su opinión, los grades proyectos de desarrollo se pueden elaborar de la mejor manera para garantizar la participación de las y los defensores de derechos humanos. Sírvanse describir mecanismos de participación y consulta existentes y ofrezcan ejemplos concretos de buenas prácticas.

La mejor manera para garantizar la participación de las comunidades afectadas y de las y los defensores de derechos humanos es garantizar su acceso a la información desde las primeras etapas del proyecto. Asimismo se deben implementar mecanismos de participación adecuados y eficaces, que tengan en cuenta los usos y costumbres de la población afectada.

Resulta importante destacar la experiencia positiva que ha representado el mecanismo de participación directa de comunidades afectadas, junto con defensores y defensoras de derechos humanos, para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad.⁵ Tal mecanismo ha contado con el respaldo de la doctrina internacional, así como de la jurisprudencia de diversos organismos internacionales. El jurista Nino había vislumbrado la posibilidad de unidades políticas lo suficientemente pequeñas para hacer posible un proceso de discusión cara a cara y de decisión colectiva sobre temas de interés público, mecanismos de participación directa que generalmente son instituidos por cuestiones locales.⁶

Por su parte, si bien el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha hecho referencia únicamente a asambleas populares, es posible entender que en ese grupo se contemplan también las asambleas agrarias o comunitarias típicas de las comunidades ejidales e indígenas y las consultas ambientales en el marco del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Tal forma de participación ha sido de las más aplicadas en materia ambiental a nivel mundial.⁷

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la consulta es el mecanismo idóneo para garantizar el derecho de participación directa de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus tierras, sobre todo en relación a los proyectos o planes de desarrollo.⁸ Con base en el derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas, el Tribunal Interamericano, citando expresamente el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ha señalado también que es obligación de los Estados consultar activamente a los grupos indígenas o tribales, según sus costumbres y tradiciones, desde las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.⁹

⁵ Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 6.

⁶ Programa XXI, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, Brasil, 3 al 14 de junio de 1992.

⁷ Holmes, T. y Scoones, I., Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South, Working Paper 113, Institute of Development Studies, 2000, disponible en: <http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC7863.pdf>

⁸ Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, par. 155 – 157; Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., *cit.*, párr. 129 – 133.

⁹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., *cit.*, párr. 133.

En este sentido, las consultas deben realizarse de buena fe, mediante procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo.¹⁰ Ello implica una comunicación constante entre las partes, aceptar y brindar información, asegurando además que todos los miembros del pueblo tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos aquellos riesgos ambientales y de salubridad, para que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con pleno conocimiento y de forma voluntaria.¹¹

3. ¿Cómo pueden los y las defensoras verificar la ejecución de grandes proyectos de desarrollo?

a. Sírvanse indicar de qué manera, en su opinión, se puede poner a disposición y acceso del público la información relevante sobre grandes proyectos de desarrollo. Por favor, ofrezcan ejemplos concretos en este sentido.

En relación al acceso a la información, sea la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en asuntos Ambientales - Convención de Aarhus¹², que las Normas de Desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social de la Corporación Financiera internacional¹³ dan un interesante catálogo de informaciones que el Estado y/o el promovente del proyecto debe suministrar en materia de megaproyectos.

Queremos resaltar que cualquier mecanismo de información que se proporcione debe ser acorde con usos y costumbres de la comunidad afectada, debe ser efectivo y debe ser flexible.

En el estado de Nayarit, un grupo de teatro preparó un espectáculo de teatro dirigido a la comunidad para explicar el megaproyecto turístico que se ha planteado construir en la comunidad. Así, mediante un proyecto de arte, se ha brindado información a la comunidad.

b. En su opinión, ¿cómo se puede asegurar la responsabilidad por la política de desarrollo, especialmente si los y las defensoras quieren presentar quejas relativas y buscar reparación cuando consideran que los derechos humanos han sido o están siendo restringidos indebidamente o violados? Sírvanse proporcionar ejemplos de mecanismos en vigor en cada etapa del proceso, es decir, estudio, diseño, ejecución, supervisión y evaluación.

Sería importante que cualquier mecanismo de queja administrativa y/o judicial pudiera ser resuelto antes de empezar la construcción del proyecto, y en caso que se hubiera empezado a construir, que existan los procesos adecuados que permitan la suspensión del mismo mientras que se decide el fondo del asunto. Generalmente, la construcción de megaproyectos de desarrollo implica que los daños causados sean irreversibles, por lo que resulta fundamental que previamente al inicio de la obra hayan sido resueltos todos los procesos pendientes.

En México son aun inexistentes las medidas que hagan efectiva la suspensión de proyectos cuando existen alegatos de violaciones a los derechos humanos. Es el caso de la Tribu Yaqui, en el estado de Sonora, quienes han rechazado la emisión de la autorización de impacto ambiental

¹⁰ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., *cit.*, párr. 133.

¹¹ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam., *cit.*, párr. 133.

¹² Convención sobre el acceso a la información, la Participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la Justicia en asuntos Ambientales - Convención de Aarhus, adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

¹³ http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES

del Acueducto Independencia, infraestructura hidráulica que dispondrá del agua del Río Yaqui. A pesar de ser esta la fuente principal de abastecimiento para el consumo humano de los integrantes de la tribu, la concesión fue otorgada sin la debida consulta a la comunidad afectada. Por ello, se solicitó la suspensión judicial en diversas ocasiones, pero hasta ahora continúa sin ser otorgada por parte de diversas autoridades judiciales.¹⁴ A pesar de diversos fallos sobre la suspensión para evitar la construcción del Acueducto, continúan siendo incumplidas por el Gobernador del estado de Sonora. A pesar de que ello implica la comisión de delitos penales, el gobernador se mantiene en completa impunidad y el Estado mexicano continúa guardando silencio al respecto.¹⁵

c. ¿En qué medida pueden las y los defensores expresar pacíficamente su oposición a proyectos o políticas de desarrollo sin miedo a intimidación o violencia de ningún tipo? Por favor, proporcionen ejemplos de buenas prácticas y estrategias en este sentido.

En México, las y los defensores de derechos humanos no cuentan con medios para expresar de forma pacífica su oposición a los megaproyectos de desarrollo. Las políticas de apertura a las inversiones ha hecho al Estado cómplice de las agresiones y amenazas de las que con frecuencia son objeto las y los defensores de derechos humanos.

Tal como ha sido ya mencionado, desde el 2009 hasta el 2012 el CEMDA ha registrado 51 casos de agresiones, en 17 entidades federativas del Estado mexicano. La mayoría de casos está ligada a proyectos de desarrollo mineros (15) y forestales (12); así como en proyectos turísticos (3), inmobiliarios (2) de infraestructura vial (5) hidráulica (7), y energética (7).

Las agresiones que sufren defensores, líderes comunitarios, ejidos y organizaciones de la sociedad civil y sus integrantes, suelen ser varias y de diferentes tipos: asesinatos (30), desapariciones (2), amenazas (44), detenciones ilegales y/o arbitrarias (50), campañas de difamaciones (4), agresiones físicas (13).

Aunado a esto, las y los defensores de derechos humanos son constantemente criminalizados, e incluso se han documentado casos en que el sistema de justicia es aplicado de forma parcial en contra de quienes se oponen a la construcción de dichos proyectos.

5. Por favor, indiquen cómo creen que los programas de cooperación al desarrollo pueden integrar el papel de las y los defensores de derechos humanos y la noción de un entorno seguro y favorable en el país receptor. ¿Cómo se debe usar el conocimiento de las y los defensores de derechos humanos sobre el terreno a la hora de diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los programas de cooperación? ¿Cómo se han de abordar los problemas de protección/ seguridad cuando es necesario?

Se deben desarrollar protocolos claros que fortalezcan los procesos de participación directa de las y los defensores de derechos humanos a lo largo de todo el proceso de implementación de

¹⁴ Cfr. Juicio de Amparo 461/2011 – Cuaderno Auxiliar 106/2012, Sentencia del 04 de mayo de 2012 del Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región. Ver: <http://sise.cjf.gob.mx/SiseInternet/Reportes/VerCaptura.aspx?TipoAsunto=1&Expediente=461%2F2011&Buscar=Buscar&Circuito=5&CircuitoName=Quinto+Circuito&Organismo=181&OrgName=Juzgado+D%E9cimo+de+Distrito+en+el+Estado+de+Sonora&TipoOrganismo=2&Accion=1>

¹⁵ <http://noticiadelosdiputados.wordpress.com/2011/10/19/guillermo-padres-unico-gobernador-en-la-historia-de-mexico-en-desacato-judicial-diputado-rogelio-diaz-brown/>

un programa de cooperación, incluyendo durante el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de los mismos.

Asimismo, se debe fortalecer el seguimiento por parte de la comunidad internacional en el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de consulta previa, libre e informada.

Por otro lado, se deben desarrollar criterios claros enfocados hacia los grandes Bancos Internacionales de Desarrollo, quienes han financiado la implementación de megaproyectos de desarrollo que han ignorado el derecho a la consulta de las poblaciones afectadas y han incurrido en graves violaciones a los derechos humanos.