Derecho indígena al territorio y a la consulta: el caso yaqui en México

Indigenous Rights to the Territory and to Consultation: The Yaqui Case in Mexico

Magdalena Gómez

Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/eces/2511>

DOI: 10.4000/eces.2511

ISSN: 1647-0737

Editor

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

REFERENCIA ELECTRÓNICA

Magdalena Gómez, « **Derecho indígena al territorio y a la consulta: el caso yaqui en México** », *e-cadernos CES* [En línea], 28 | 2017, Publicado el 15 diciembre 2017, consultado el 18 diciembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/eces/2511> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/eces.2511>

MAGDALENA GÓMEZ

DERECHO INDÍGENA AL TERRITORIO Y A LA CONSULTA: EL CASO YAQUI EN MÉXICO*

Resumen: En este texto me concentro en el paradigmático caso de la tribu yaqui en contra de la construcción del Acueducto Independencia, para analizar las estrategias políticas y jurídicas de defensa territorial, el rol del derecho indígena, con el análisis de las posturas y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para colocar finalmente el escenario de la falta de justiciabilidad del derecho de los pueblos indígenas. Es importante aclarar que el énfasis analítico de este artículo se ubica en el ámbito del derecho crítico, sin desconocer que existe una muy amplia historiografía sobre este pueblo que, como todas las culturas del Norte de México, no pueden asimilarse a las miradas mesoamericanas.

Palabras-clave: consulta, justiciabilidad, pueblos indígenas, territorio, tribu yaqui.

INDIGENOUS RIGHTS TO THE TERRITORY AND TO CONSULTATION: THE YAQUI CASE IN MEXICO

Abstract: In this essay I focus on the paradigmatic case of the Yaqui tribe's resistance against the construction of the Acueducto Independencia (Independence Aqueduct), with a view to analyze the politics and legal strategies of territorial defense, the role of indigenous rights, and the positions and criteria of the Supreme Justice Court of the Nation (Suprema Corte de Justicia de la Nación). Finally, I present the lack of justiceability regarding indigenous people's rights. It is important to mention that the analytical emphasis of this article is situated in the critical law field, acknowledging however that there is a very wide historiography about this indigenous people, who, as the other cultures in North Mexico, should not be placed under a Mesoamerican perspective.

Keywords: consultation right, indigenous peoples, justiceability, territories, Yaqui tribe.

* Una versión previa de este texto fue presentado en la International Union of Anthropological and Ethnological Sciences's (IUAES) Inter-Congress, "World anthropologies and privatization of knowledge: engaging anthropology in public", Dubrovnik, Croacia, 4-9 de mayo de 2016.

INTRODUCCIÓN

Este artículo se centra en analizar el largo proceso de lucha que ha encabezado el pueblo yaqui por la vía jurídica y la protesta social en defensa de su territorio y su autonomía. Me interesa dar cuenta de los senderos jurídicos recorridos, mostrando sus alegatos apegados a derecho, así como las respuestas de distintas autoridades mexicanas que han sido omisas en reconocer y cumplir los derechos que como pueblo indígena les corresponden. Se trata de un caso significativo, en virtud de que por su histórica lucha por defender su autonomía y territorio a lo largo de la vida republicana, los ha colocado como un referente para la lucha de los pueblos indígenas del país. Inicialmente, es importante destacar que los yaquis, como señala Velasco Toro (2015: 32), se autodenominan “tribu”, categoría relacionada con un origen común y con la idea político-ideológica desarrollada durante el periodo colonial de autonomía comunitaria y pertenencia territorial, mientras que Alfonso Fabila (1978: 151) señala el concepto de tribu como sinónimo de clan.

Debemos anotar que la tribu yaqui, en términos del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, forma parte del sujeto de derecho reconocido en el mismo y su autoreivindicación forma parte de ese estatus. La tribu yaqui está ubicada en el norte de México, en el estado de Sonora,¹ y comprende ocho pueblos principales: Pueblo de Vícam Primera Cabecera, Tórim, Pótam, Rahúm, Huirivis y Belem, Loma de Bácum y Loma de Guamúchil (Cócorit), y se extienden en cuatro municipios: Guaymas, San Ignacio Río Muerto (creado en 1996, antes era parte de Guaymas), Bácum y Cajeme.

La tribu yaqui de Sonora es y ha sido un pueblo guerrero (Padilla *et al.*, 2009), con una identidad muy presente en su conciencia colectiva, como lo expresa el sintético y elocuente testimonio de uno de sus líderes:

Mi nombre es Mario Luna Romero, vengo en representación de mi pueblo, el pueblo yaqui de Sonora, México; un pueblo milenario que se niega a desaparecer, un pueblo que sigue resistiendo los embates de políticas racistas que pretenden despojar del territorio ancestral a los sobrevivientes que somos nosotros; sobrevivientes a campañas de deportación y un estado de guerra continuo por más de 200 años en el pasado reciente. A pesar de haber sobrevivido a deportaciones masivas de niños y mujeres en los principios de 1900 a 1910, de haber soportado bombardeos aéreos en defensa de la

¹ En el sur de Estados Unidos existen comunidades también yaquis, producto de los desplazamientos forzados generados por las guerras de exterminio que ha sufrido este pueblo (Spicer, 1994).

integridad territorial en los años veinte, hoy en día seguimos enfrentando la misma ansia de despojo.²

El *yori*³ siempre ha encontrado cierto placer en llamarnos belicosos y tiene razón, porque para nosotros todo está relacionado con la guerra, hasta los apellidos. Pero en su cerrazón no advierte que nuestras guerras han sido luchas sistemáticas contra los despojos. Asimismo, cuando defendemos el territorio nos llaman hostiles o bárbaros, pero mientras tanto, para justificar el despojo y el exterminio, usan conceptos a modo, como “pacificación para el progreso” (Luna 2015: 21).

La conciencia sobre esta realidad incrementa el significado de las escasas resoluciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido, porque lo son también las posibilidades de los pueblos indígenas para acceder al litigio jurídico de los conflictos. Por ello, cobra relevancia el reto de abrir el camino desde los ámbitos de la justicia para la deconstrucción del monoculturalismo y el tránsito a la pluriculturalidad. Tarea sumamente compleja pues implica considerar que hoy en día impera la lógica neoliberal sobre los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas.

ANTECEDENTE: LA TRIBU YAQUI DENUNCIÓ AL ESTADO MEXICANO ANTE LA CIDH

La defensa de su territorio ha sido una constante en la lucha de los yaquis. En 2006, Alberto Saldamando, del Consejo Internacional de Tratados Indios, y algunas autoridades tradicionales yaquis presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁴ que fue admitida en 2015. Ofrezco una síntesis del Informe de admisibilidad pues su contenido y la respuesta del Estado mexicano nos permite colocar elementos importantes sobre este pueblo, que contribuirá a una mejor comprensión jurídica del movimiento en contra del Acueducto Independencia.

Los yaquis señalaron ante la CIDH que el Estado mexicano ha violado el derecho a la propiedad colectiva del pueblo yaqui en virtud del reconocimiento parcial, despojo y la falta de demarcación, delimitación y titulación de su territorio ancestral; la ausencia de recursos efectivos para lograr el cumplimiento de las obligaciones en materia de propiedad colectiva indígena; la expropiación estatal de territorio tradicional

² Foro Permanente de Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, 16 de mayo de 2016, punto 9(b). Diálogo con la Relatora Especial de los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Presidente del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

³ *Yori* se usa como sinónimo de blanco o enemigo.

⁴ Informe de admisibilidad No. 48/15, a partir de la petición 79/06 de fecha 28 de julio de 2015.

previamente reconocido; el despojo y falta de acceso a las aguas pertenecientes al territorio yaqui; el alegado otorgamiento de concesiones y autorización para proyectos de infraestructura sin la consulta y, en su caso, el consentimiento previo, libre e informado del pueblo yaqui, y la inexistencia de un marco legal adecuado para satisfacer los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, sostuvieron que el Estado habría adoptado medidas discriminatorias en perjuicio del pueblo yaqui y afectado sus derechos políticos, así como también habría promovido una política de desarrollo agrícola basada en la utilización masiva de químicos que provocaron la contaminación del territorio yaqui y graves afectaciones a la salud de este pueblo.⁵

Por su parte, el Estado alegó que el 30 de septiembre de 1940, el presidente Lázaro Cárdenas expidió una resolución en la cual se precisaron los puntos a los que se sujetaría el deslinde y delimitación de las tierras reconocidas al pueblo yaqui, mientras que el 13 de octubre de 1971, las autoridades estatales y los gobernadores tradicionales de los ocho pueblos yaqui acordaron la realización del deslinde y delimitación de su territorio bajo condiciones específicas. Asimismo, el Estado indicó que el 16 de enero de 1997 se realizó una nueva diligencia de amojonamiento y deslinde, y que con base en ello se emitió un plano definitivo, pese a lo cual no existen constancias de que el deslinde y la delimitación se hayan llevado a cabo. El Estado señala también que la superficie reconocida al pueblo yaqui ha sido objeto de tres expropiaciones por causa de utilidad pública, de conformidad con la Constitución de México.

Problemática denunciada por el pueblo yaqui:

- 1) Señalaron que, el 27 de octubre de 1937, el presidente Lázaro Cárdenas –sin el consentimiento de las autoridades tradicionales del pueblo yaqui– reconoció y restituyó sus tierras y aguas, sin definir sus límites. Posteriormente, el 30 de septiembre de 1940, el presidente Cárdenas firmó un Decreto⁶ que estableció una serie de linderos para su territorio y estipuló que podrían disponer, durante cada año agrícola, hasta la mitad del caudal

⁵ En consecuencia, los peticionarios consideran que México violó los artículos 1, 2, 4, 7, 16, 17, 21, 23, 24, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”); los artículos 10, 11, 12, 16, 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”); los artículos I, II, III, VI, VII, VIII, IX, XI, XIII, XIV, XVII, XVIII, XX y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”); y los artículos 6.2, 7.2 y 15.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo en perjuicio de las presuntas víctimas, así como varios derechos reconocidos en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

⁶ Diario Oficial de la Federación, resolución que titula definitivamente y precisa la ubicación de los terrenos que se restituyen a la tribu yaqui del estado de Sonora, 22 de octubre de 1940, 1.ª sección, edición matutina, p. 11.

que se almacenara en la represa de “La Angostura” para fines de riego de sus propias tierras. El Decreto Cárdenas, señalaron, rechazó una de las principales demandas del pueblo yaqui, esto es, la devolución de las tierras de los pueblos de Cócorit y Bácum y otros centros de población y tierras agrícolas al sur del río Yaqui. Indicaron que, como consecuencia de esa exclusión y desplazados de sus tierras ancestrales, las autoridades tradicionales administran los dos pueblos desde Loma de Bacum (Bácum) y Loma de Guamúchil (Cócorit). Los peticionarios señalan que los sitios sagrados e históricos, iglesias y cementerios de estas comunidades siguen siendo utilizados por los yaquis y que las autoridades del Gobierno Federal, el Estado de Sonora y los municipios reconocen estos sitios como de uso tradicional del pueblo yaqui.

- 2) Adicionalmente, el Estado ha expedido múltiples concesiones sobre el territorio yaqui, incluyendo una autopista de peaje, cables eléctricos y comunicación, parques acuícolas para el cultivo de camarón, oleoductos, gasoductos y acueductos. Algunas de esas concesiones se realizaron sin consulta al pueblo yaqui y llevaron al uso continuo y no autorizado de su territorio por terceras partes, teniendo un impacto negativo y sin reportarles ningún beneficio. A modo de ejemplo, indicaron que el pueblo yaqui acordó la construcción de la Carretera Federal de Peaje 15, en el entendimiento de que recibirían el 10% de las ganancias totales recogidas por la garita de peaje del Empalme. Sin embargo, señalan que el Estado no les ha hecho ningún pago. En el mismo sentido, refirieron que el pueblo yaqui acordó la construcción del acueducto Yaqui-San Carlos para la provisión de agua a las ciudades de Guaymas, Empalme y San Carlos a cambio de proyectos de infraestructura y distribución de agua potable a 23 ciudades yaquis. Sin embargo, el Estado no realizó ningún pago ni se han proporcionado los servicios prometidos.
- 3) Sostuvieron que el 10 de enero de 1997 –sin consultar con el pueblo yaqui– el presidente Ernesto Zedillo expidió un Decreto expropiatorio que convalidó la propiedad ejidal sobre 431 hectáreas de riego a favor de seis núcleos de población ejidal. Además, autorizó a la Secretaría de la Reforma Agraria⁷ para que pusiera a disposición del Estado 2,257 hectáreas, en su mayor parte de riego, para su titulación en los términos que se conviniera con los poseedores. En suma, expropió 2,688 hectáreas localizadas en áreas conocidas como la Cuchilla e Isleta I y II, pero despojó más de 40,499 hectáreas ubicadas en

⁷ Hoy denominada Secretaría de Desarrollo Territorial y Urbano (SEDATU).

áreas extensas fuera de la Cuchilla e Isleta I y II. La expropiación del Decreto Zedillo no se realizó por razones de utilidad pública sino para transferir y legalizar la posesión de las tierras ancestrales a terceros no yaquis. Por todo ello, las autoridades tradicionales de Vícam y Pótam promovieron un juicio y el Juzgado Octavo de Distrito en Hermosillo, Sonora, decretó el Amparo y Protección de la Justicia Federal; en el año 2001, las autoridades de Tórim, Belem, Ráhum, Huirivis, Bácum y Cócorit se unieron al proceso de amparo. Anotaron que el amparo tuvo vigencia desde 1997 hasta el 13 de septiembre de 2002, fecha en la que, mediante fraude, se declaró el sobreseimiento del juicio de amparo por ausencia. Frente a ello, las autoridades tradicionales dirigieron un acta formal al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE),⁸ solicitando que se suspendiera la entrega de los recursos por motivo de la expropiación –recursos que nunca fueron aceptados por el pueblo yaqui– y exigieron una investigación a diversas dependencias oficiales. Asimismo, indicaron que el 8 de junio de 2005, las autoridades tradicionales fueron informadas del fin del proceso de amparo por la Secretaría de Reforma Agraria y que el Decreto Zedillo “está firme e inamovible jurídicamente”, por lo que “la única alternativa que tienen los yaquis es aceptar la indemnización”.

- 4) Por otra parte, destacaron que uno de los problemas persistentes ha sido el acceso y uso de las aguas del río Yaqui. Indicaron que el Decreto Cárdenas fue omiso en cuanto a si los derechos del pueblo yaqui aplicaban al agua debajo de la represa “La Angostura” o al agua tanto arriba como debajo de la represa, en el caso de que se construyeran nuevas represas. Consideraron que dicho Decreto salvaguardó las concesiones que fueron federalmente adquiridas o de alguna otra manera antes de 1937, en detrimento del pueblo yaqui. Inclusive, la disposición del Decreto Cárdenas que estableció para ellos hasta la mitad del caudal que se almacenara en la represa de “La Angostura” nunca fue cumplida. Indicaron que en los años 1943, 1953 y 1964, respectivamente, se construyeron las represas de “La Angostura”, “Álvaro Obregón u Oviáchic” y “El Novillo” sobre el cauce del río Yaqui. Afirmaron que no fueron consultados sobre estas obras de infraestructura, no recibieron ningún tipo de compensación ni se aseguró su derecho al agua. Estas obras de almacenamiento completaron el despojo de las aguas del río Yaqui, ya que el pueblo perdió el acceso a aproximadamente 90% del torrente natural de

⁸ Consultado el 10.09.2013, en <http://www.gob.mx/fifonafe/>.

ese río. En particular, señalan que en el marco de la construcción de la represa “Álvaro Obregón o Oviáchic” se desvió el agua del río a través de un sistema insuficiente de canal que fue específicamente construido para limitar el torrente de agua correspondiente al flujo del río debajo de la represa “La Angostura”. Asimismo, manifestaron que la construcción de esa represa produjo la inundación del pueblo de Buena Vista, por lo que tuvo que ser reubicado más lejos dentro del territorio yaqui, produciendo una disminución de aproximadamente 10,000 hectáreas del territorio yaqui. Indicaron que, en consecuencia, el pueblo yaqui se vio forzado a obtener un acceso limitado al agua a través de un esquema de pagos creado para beneficiar a los usuarios que no son yaquis. Igual sucedió con los subsidios que favorecieron un control casi total de no yaquis sobre los procesos agrícolas en el territorio.

EL NUEVO PARADIGMA EN DERECHOS HUMANOS

A partir del concepto clásico de soberanía del derecho internacional, se deduce la prohibición de principio de inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado internacionalmente reconocido. En la Carta de las Naciones Unidas se establece esta prohibición, pero con ella coexisten los convenios y tratados para la protección internacional de los derechos humanos. La reforma constitucional mexicana de 2011 al artículo primero constitucional ha resuelto favorablemente la cuestión de la jerarquía de la constitución general sobre estos tratados al resultar equiparada y ampliada con el contenido de aquellos.

El 6 y el 10 de junio de 2011 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos decretos que modificaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el primero en materia de Amparo, que amplió el ámbito de protección de la Justicia Federal al establecer que ésta respondería en contra de leyes o actos de autoridad que atenten en contra de los derechos humanos; el segundo en materia de Derechos Humanos, del que se destaca que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos se hará de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, aplicando el *principio pro persona*, así como el establecimiento del control de convencionalidad.⁹ Con esta reforma, el Convenio 169 de la OIT forma parte del bloque de constitucionalidad, lo que amplía la actual regulación del derecho nacional (Ferrer Mc-Gregor *et al.*, 2013).

⁹ El 2 de abril de 2013 se publicó en el DOF la nueva Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DERECHO A LA CONSULTA Y SU VÍNCULO CON EL DE TERRITORIO

Actualmente, el principal instrumento internacional vigente y vinculante relativo a pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT.¹⁰ Además de su impacto en el ámbito del derecho interno, tiene una dimensión de obligación normativa en derecho internacional. Su ratificación implica la obligación para el Estado firmante de cumplir con todas sus disposiciones. En este instrumento se asumen conceptos básicos relativos al ámbito de los derechos colectivos frente a la hegemonía de los derechos individuales; de esta naturaleza es el sujeto de derecho, el pueblo indígena se define en atención a su origen histórico y a la persistencia de todas o parte de sus Instituciones sociales, culturales y políticas, destacando el principio básico de la autoidentificación. Para llevar a cabo cualquier acto de autoridad –tales como medidas legislativas, administrativas, autorización de concesiones para megaproyectos, diseño y aplicación de políticas públicas y programas que puedan afectar los derechos, territorios o intereses de los pueblos indígenas–, se deberá consultar a éstos considerando los siguientes requisitos, consignados en el artículo 6 (Gómez, 1995).

a) La consulta deberá ser:

- Previa, que no se haya tomado la decisión y que todas las opciones y etapas aún sigan abiertas.
- Informada, que haya información disponible y accesible de los asuntos sobre los cuales se va a tomar la decisión.
- Democrática, que los pueblos indígenas puedan hacer comentarios, y que la decisión que se tome se base en ellos.¹¹

b) Se deberá determinar un mecanismo de consulta adecuado considerando los valores, concepciones, tiempos, sistemas de referencia e incluso formas de concebir la consulta de los pueblos indígenas, como lo ha establecido la OIT.¹²

c) Se deberá garantizar que la consulta sea de buena fe, asignando a alguna instancia autónoma la revisión de los procedimientos, la materia de la

¹⁰ México lo ratificó mediante Dictamen de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado, el 26 de junio de 1990, formalizado en el Pleno el 3 de agosto de 1990, y lo registró ante la Organización Internacional del Trabajo el 4 de septiembre del mismo año, para iniciar su vigencia un año después. Por su parte, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas aprobada el 13 de septiembre de 2007 en la 61ª Asamblea, es un referente central de derecho internacional cuya aplicación en el orden interno adquiere otro plano debido a la diferente naturaleza jurídica. Asimismo, no obstante que no es instrumento específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha elaborado jurisprudencia emblemática en materia indígena, a partir de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹¹ Criterios identificados por el sistema europeo de protección de los derechos humanos. El último punto se desprende de la Convención sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convención Aarhus, 1998).

¹² Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Observación individual sobre el Convenio n.º 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989 México (ratificación: 1990). Publicación: 2005. Consultado el 09.08.2013, en <http://www.ilo.org>.

consulta y la forma como se consulta, incluyendo la manera en que se plantea el problema, la difusión de información previa y con tiempos suficientes, lenguaje adecuado y sencillo, las personas o grupos a ser consultados y las instancias por las cuales se consulta, considerando sus propias vías de toma de decisiones.

Sobre el derecho a la consulta, existe jurisprudencia muy diversa y criterios expresados desde los órganos de control de la OIT a través de su comisión de expertos, así como del sistema interamericano. Se ha insistido en la lógica de que la consulta se oriente a la construcción de acuerdos, lo cual plantea por parte de los estados serias objeciones. Una de ellas, la más álgida, diría yo, es la relativa a la situación que se genera cuando la consulta no concluye con un acuerdo, con el consentimiento de un pueblo para que el Estado, de manera directa o a través de una concesión, realice un determinado proyecto, defina una política pública o bien se emita determinada legislación. En ese caso se dice de parte del Estado que la consulta no entraña un derecho de veto.

Por otra parte, en el párrafo 2 del artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, se establece que “la utilización del término *tierras*” deberá incluir el concepto de *territorios*, lo que cubre “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera” (Gómez, 2006). Siendo este el significado del territorio para la preservación y desarrollo de los pueblos indígenas, resulta clara su distinción con la mera tenencia de la tierra reconocida bajo alguna de las formas de propiedad en nuestro país, generalmente la ejidal y comunal. La territorialidad es el espacio para el ejercicio del derecho a la autonomía a fin de garantizar el fortalecimiento y desarrollo de los pueblos indígenas en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales.

Es a partir del derecho territorial que un pueblo puede ejercer el derecho a la propia cultura, a la posibilidad de mantener y desarrollar su relación con la naturaleza, sus expresiones artísticas, sus creencias, su historia misma, su versión de la historia. Estos pueblos cuentan con conocimientos ancestrales y el territorio está asociado a su vida ritual, creencias, lugares sagrados, incluso su organización social se relaciona con la ocupación y distribución adecuada de los recursos naturales.

Y aquí nos colocamos en un tema que será necesario abordar en todas sus implicaciones: el relativo al vínculo de la consulta con el derecho de propiedad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos marcó un parteaguas a través de la

sentencia en el caso Awas Tingni,¹³ donde si bien señaló que se otorgó una concesión sin consulta, ante todo abonó en la reflexión fundamental sobre el derecho de propiedad de las comunidades indígenas. En este sentido, arroja luces el importante estudio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre tierras ancestrales y recursos naturales (CIDH, 2010: 1). Detengámonos en este punto, en sus tesis centrales:

- Los pueblos indígenas y tribales tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual.
- 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 plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

Los territorios ancestrales tienen un profundo valor espiritual para los pueblos indígenas y tribales. Además, los pueblos indígenas y tribales consideran que ciertos lugares, fenómenos o recursos naturales son especialmente sagrados de conformidad con su tradición, y requieren especial protección. Los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales son un elemento constitutivo de su cosmovisión y su religiosidad, dado que, para ellos, los conceptos de familia y de religión se conectan íntimamente con los lugares donde los cementerios ancestrales, los lugares de significado e importancia religiosos y los patrones de parentesco se han desarrollado a partir de la ocupación y uso de sus territorios físicos.

En este sentido, el derecho a la consulta, por ejemplo, sin la implicación del derecho al consentimiento previo que consigna la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, afecta de entrada la naturaleza de su derecho de propiedad. Es distinto que se haga una propuesta de un proyecto a quien tiene un derecho reconocido, en este caso los pueblos indígenas, y que sean ellos

¹³ Awas Tingni es una comunidad indígena situada en la costa atlántica de Nicaragua. En los años noventa, el gobierno nicaragüense concedió a la compañía surcoreana SOLCARSA derechos de explotación maderera sobre los territorios ancestrales de la comunidad, a pesar del reconocimiento por parte de la Constitución de Nicaragua y de otras leyes posteriores del derecho de los pueblos indígenas al disfrute de sus tierras tradicionales. La comunidad acudió sin éxito a instancias judiciales tanto locales como nacionales para revocar dicha concesión. Por ello, decidió acudir al sistema de protección de los derechos humanos instaurado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Tras un largo y complicado proceso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, emitió el 31 de agosto de 2001 una decisión histórica. La Corte Interamericana sostuvo que el Estado nicaragüense había violado los derechos de propiedad de la comunidad Awas Tingni sobre sus tierras tradicionales. En consecuencia, la Corte ordenó a Nicaragua que demarcara y titulara las tierras tradicionales de la comunidad, que cesara en cualquier actividad que pudiera poner en peligro dichos derechos y que estableciera un mecanismo adecuado para asegurar los territorios de todas las comunidades indígenas del país.

quienes decidan si la aceptan o no. No se trata de un derecho de veto, es un derecho a secas, ni más ni menos. Vetar significaría detener una decisión ya tomada por alguien distinto a quien tiene la titularidad del derecho, así sea el Estado o la trasnacional que obtuvo una concesión. ¿Vamos a encontrar que, así como se ha marcado una ciudadanía de primera y otra de segunda, en clave indígena, ahora estamos ante derechos de propiedad de primera y derechos de segunda?

En México, al derecho a la consulta de los pueblos indígenas se le ha pretendido mimetizar en el artículo 26 constitucional, que establece la consulta popular respecto al sistema nacional de planeación democrática y al sexenal Plan Nacional de Desarrollo. El apartado B del artículo 2.º constitucional fracción IX dice:

Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Ésa es la supuesta base jurídica, sin importarles la que proviene del derecho internacional. Y es en ella que se han inspirado las instancias del Ejecutivo y el Legislativo para hacer como que garantizan un derecho procedimental, esto es, un mecanismo para que se respeten los derechos sustantivos de los pueblos indígenas. Estos denuncian de manera creciente la violación al derecho a la consulta como el medio para defender sus territorios y lo están haciendo mediante recursos jurídicos (Gómez, 2005).

LA TRIBU YAQUI: ALIANZAS Y ENTRAMADO DE SU DEFENSA JURÍDICA

Están por cumplirse siete años de la activa resistencia yaqui y de organizaciones civiles contra la construcción,¹⁴ en el estado de Sonora, del denominado Acueducto Independencia, el cual se decidió edificar sin respetar siquiera el derecho a la consulta previa, libre e informada, el cual les ocasionaría un grave daño ya que desviaría el agua de la cuenca del río Yaqui, que por decreto presidencial del general Lázaro Cárdenas les fuera otorgado desde 1940.¹⁵

Los yaquis realizaron intensas movilizaciones, especialmente bloqueos carreteros y, cuestión inédita, promovieron y ganaron diversos juicios en los cuales se decretó la

¹⁴ Movimiento Ciudadano por el Agua, compuesto por asociaciones agrícolas y ganaderas del Valle del Yaqui, así como por la sociedad civil del sur de Sonora. Cabe aclarar que en este texto se da prioridad a los criterios inéditos de la SCJN, por lo que no referiremos a detalle la etnografía del caso, en especial las contradicciones y conflictos en torno al mismo.

¹⁵ Reconocimiento y restitución de 485,000 hectáreas de su territorio, así como el derecho inalienable al agua del río Yaqui.

suspensión provisional de la obra referida. El gobierno de Sonora se colocó en abierto desacato, como en su momento documentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación 37/2012. También acudieron los relatores Tom Haeck y Püar Sanmartín, enviados por la ONU, a conocer sobre la falta de acceso al agua potable y a la de riego agrícola, la pobreza extrema en la que vive 90% de la tribu yaqui y el despojo histórico de sus tierras. Por otra parte, integrantes de la llamada sociedad civil han instalado un observatorio y rendido informes al respecto¹⁶ (Gómez, 2015).

Un hecho importante fue la alianza entre yaquis y los agricultores del Valle del Yaqui en este proceso. Fue analizada, entre otros, por Gustavo García (2015 y 2017) y por José Luis Moreno (2014); de ella resultó el Pacto del Río Yaqui, signado en mayo de 2010 con el objetivo de emprender la defensa de las aguas del río. Se estableció un mecanismo destinado a financiar las actividades de defensa por parte de los agricultores, para quienes resultó funcional el aporte del derecho del pueblo yaqui en los juicios que emprendieron éstos; pese a este aporte cualitativo en la alianza, en los hechos a los yaquis les correspondieron la mayoría de las acciones de bloqueos carreteros y también, como veremos, les tocó la cárcel a dos de sus líderes.¹⁷

Para ubicar nuestro punto de partida señalamos que es muy incipiente el abordaje de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de pueblos indígenas, que a pesar de ser anteriores a la creación del Estado, sus derechos son muy recientes. Dos ejemplos: en 1997 el entonces Ministro de la Corte Juventino Castro y Castro reconoció que en relación con los pueblos indígenas: “los antecedentes jurisprudenciales mexicanos –todos de orden federal–, y sus precedentes relativos, no resultan abundantes y dignos de resaltar en forma muy especial. Ello es prueba de que pocos conflictos se han tratado a este respecto, e infortunadamente ello no significa el buen manejo de dichos conflictos, sino por el contrario la poca lucha de las organizaciones indígenas por establecer un mejor trato para esos compatriotas nuestros en posición disminuida [*sic*]”. El ministro Castro y Castro dio cuenta de dos precedentes jurisprudenciales: uno relativo al amparo en revisión 178/90, fallado el 5 de septiembre de 1990, donde se reafirmó el reconocimiento de la garantía de audiencia que tienen las comunidades indígenas cuando se les pretenda privar o afectar sus bienes que guarden un estado comunal, y otro amparo directo 4344/72 resuelto el 4 de abril de 1973, que rechazó que a las personas de raza (*sic*) indígena

¹⁶ El de 7 de mayo de 2014 hace un balance general sobre el incumplimiento del derecho a la consulta para la tribu yaqui.

¹⁷ Actualmente, está en curso otro conflicto en torno al gasoducto en el cual los agricultores no apoyan la resistencia yaqui, pues ellos quieren el gas, la cual, por cierto, fue disminuida significativamente por intervención del Estado, que logró dividirlos y dejar solo a uno de los pueblos, el de Loma de Bácum.

se les pudiera considerar incapacitados para los efectos de la ley penal. (Castro y Castro, 1998). Ahí quedó el reconocimiento de una ausencia de justiciabilidad.¹⁸ Ya en el siglo XIX los pueblos indígenas acudían a la Corte; por ejemplo, lo hicieron en 1882 y el célebre Ministro Ignacio Vallarta consideró que las comunidades indígenas no tenían personalidad jurídica pues las leyes de reforma los habían colocado como propietarios individuales (Vallarta, 1998).

Es amplia y compleja la cadena de juicios que promovieron los yaquis:

- a) En 2011, fue presentado un amparo en contra de la autorización de la Manifestación de Impacto ambiental (MIA), emitida el 23 de febrero de 2011 para la construcción del referido proyecto denominado Acueducto Independencia, en el estado de Sonora. Señalaron a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) como responsables. El juez Cuarto de Distrito en el estado de Sinaloa, en apoyo del Juzgado Décimo de Distrito en Sonora, resolvió, en 2012, otorgar el amparo a la tribu.
- b) La Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat) impugnó la sentencia. El recurso de revisión fue atraído por la Primera Sala de la SCJN.
- c) El 8 de mayo de 2013 la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia emitida por el juzgado 10 de distrito en Sonora en favor de la tribu yaqui, en específico promovido por los cargos del gobierno tradicional del pueblo de Vícam, primera cabecera de los ocho pueblos integrantes de dicha tribu. En consecuencia, la DGIRA debería otorgar la “audiencia” (sic) correspondiente a miembros de la etnia para manifestarse sobre el tema. Por supuesto, estamos hablando del derecho a la consulta que tiene componentes que rebasan a una mera garantía de audiencia.
- d) Ese mismo día, la Semarnat emitió un comunicado señalando que acataría la resolución de la Corte: “La DGIRA dará estricto cumplimiento a los efectos de la sentencia dictada el día de hoy”.¹⁹
- e) En Sonora, por su parte, fuentes oficiales declararon que la obra no se suspendería porque la resolución, dijeron, no es contra el gobierno del estado.²⁰

¹⁸ La “justiciabilidad” se refiere a la posibilidad de exigir, a través de un mecanismo jurídico, el cumplimiento o restitución de un derecho.

¹⁹ Comunicado de prensa 108/13, México, D.F., 8 de mayo de 2013.

²⁰ En este recuento se observa que la SCJN emplea indistintamente términos como comunidad yaqui, tribu o pueblo yaqui. Opté por dejar la expresión que ellos utilizan entendiendo que en el caso yaqui la correcta es “tribu yaqui” como sinónimo de “pueblo”. Recordemos que el Convenio 169 de la OIT se dirige a pueblos indígenas y tribales.

ARGUMENTACIÓN DE LA CORTE

Sin duda es positiva la confirmación de la Corte al amparo otorgado; para ello tuvo que asumir el interés jurídico representado por las autoridades tradicionales yaquis, las cuales seguirán luchando para seguir siendo pueblos. La SCJN confirma la sentencia del Juez de Distrito y señala que los quejosos –en este caso el pueblo yaqui– tiene la legitimación de acudir a solicitar el amparo debido a los derechos que tienen sobre el agua de la presa y la susceptibilidad de que dicho recurso se vea afectado por el Acueducto. La audiencia (consulta) previa servirá para precisar si son susceptibles de afectarse sus derechos y en qué medida.

La Primera Sala señaló:

- El derecho fundamental a una consulta previa de los pueblos, consiste en una forma de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su participación efectiva, de conformidad con sus costumbres y sus tradiciones, en toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio y que pudiera ser susceptible de afectarlos.
- Dicho derecho consiste en garantizar que los miembros del pueblo o la comunidad indígena se beneficien razonablemente de toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio, y que dicho derecho consiste en garantizar que no se emitirá ninguna determinación dentro del territorio de pueblos y comunidades indígenas, a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces bajo la supervisión del estado realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.²¹

Esta resolución forma parte de una nueva etapa en la SCJN: se emitió en el contexto de la importante contradicción de tesis del pleno, la 293/2011, en la que se le reconoció a los tratados internacionales igualdad con la Constitución, lo cual permite retomar el Convenio 169 de la OIT y subsanar el limitado alcance de la consulta en el artículo 2.º constitucional.²²

El 7 de agosto de 2013, la primera sala de la SCJN resolvió la aclaración de sentencia en el amparo en revisión 631/2012 a petición del Delegado de Sonora de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y por el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente, y señaló expresamente: “El

²¹ Amparo en revisión 631/2012. Estudio de fondo, pp.83-89.

²² En la contradicción de tesis 293/2011, en la que se le reconocía a los tratados internacionales igualdad con la Constitución, y se estableció también en esta misma tesis jurisprudencial que había alguna salvedad cuando existieran restricciones en la propia Constitución, deberían prevalecer éstas, si es que tenían una antinomia con los tratados internacionales.

director general de impacto ambiental de la Semarnat debe dejar insubsistente la resolución de impacto ambiental emitida el 23 de febrero de 2011”, en tanto se desahoga la consulta a la comunidad yaqui. Precisó el alcance de los efectos de la resolución en los siguientes términos:

- 1) La autoridad responsable deberá dejar insubsistente la resolución en materia de Impacto Ambiental emitida el 23 de febrero de 2011, dentro del procedimiento S.G.P.A.-DGIPA., DG1633/11.
- 2) A la mayor brevedad posible, deberá desahogar la consulta a la comunidad yaqui, en los términos fijados por la Primera Sala, independientemente de la etapa en que se encuentre la obra.
- 3) En dicha consulta, deberá recabar los elementos necesarios para determinar la existencia de alguna posible afectación a los derechos de la comunidad indígena.
- 4) Una vez concluida la consulta, y en caso de que se demuestre alguna afectación a los derechos de la comunidad indígena, la autoridad deberá tomar acciones que resulten adecuadas, conforme a su competencia, para ponderar los intereses en juego, quedando en aptitud de tomar las medidas necesarias, en el ámbito de sus atribuciones, para resarcir o aminorar las afectaciones que incidan en la subsistencia de la comunidad quejosa por la operación del “Acueducto Independencia”, pudiendo llegar, en caso necesario, a determinar la suspensión de la operación del mismo.
- 5) Llevado a cabo lo anterior, la autoridad debe emitir la resolución de Impacto Ambiental correspondiente, en la que se pronuncie sobre la existencia o no de una afectación a los derechos de disposición de agua de la comunidad yaqui; y aunque el efecto del juicio de amparo no es que de inmediato se suspenda la operación del “Acueducto Independencia”, la autoridad responsable deberá hacerlo en cualquier momento, aun cuando no esté concluido el procedimiento de consulta, en caso de que advierta que dicha operación llegue a causar un daño irreparable a la comunidad yaqui.²³

ETAPA DE INEJECUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LA SCJN

Representantes de las autoridades tradicionales del pueblo de Vícam, primera cabecera de los ocho pueblos de la tribu yaqui, denunciaron públicamente que el Estado mexicano ha incumplido la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no ha dejado sin efecto la autorización de impacto ambiental, lo cual

²³ SCJN, agosto, boletín 153.

implica que la construcción y operación del Acueducto Independencia en Sonora debe detenerse hasta que se haya realizado la consulta a la tribu yaqui.²⁴

- a) Como ya señalamos, el 7 de agosto de 2013, la primera sala de la SCJN aclaró la sentencia a petición de la Semarnat y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), y señaló expresamente: “El director general de impacto ambiental de la Semarnat debe dejar insubsistente la resolución de impacto ambiental emitida el 23 de febrero de 2011” en tanto se desahoga la consulta a la comunidad yaqui.
- b) El 13 de agosto de 2013, la Semarnat dejó insubsistente la Autorización en Materia de Impacto Ambiental, correspondiente al proyecto Acueducto Independencia y otorgada a favor del Fondo de Operaciones Sonora SI, lo que obliga a que la obra sea suspendida de forma inmediata por no contar con autorización de impacto ambiental.²⁵
- c) El 2 de diciembre de 2013, el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sonora sancionó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) por haber incurrido en el incumplimiento de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le ordena suspender el Acueducto Independencia hasta que se realice la consulta correspondiente a la tribu yaqui, hace responsable de incumplimiento a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) –dependiente de la Semarnat– y “se hace efectivo el apercibimiento decretado [...] y se impone a la autoridad una multa por el equivalente a cien días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal”. Remitió el expediente de inejecución de sentencia al Tribunal Colegiado de Circuito en turno.
- d) El 25 de junio de 2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó la controversia constitucional promovida por el ayuntamiento de Hermosillo, con la cual buscaba evitar que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) o cualquier otra dependencia federal diera la orden de detener la operación del acueducto Independencia.
- e) El gobierno de Sonora se mostró en abierto desacato frente a todas las resoluciones, como en su momento documentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación 37/2012.²⁶
- f) Como parte del proceso de consulta, a petición de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y de las autoridades tradicionales

²⁴ Desinformémonos, 3 de agosto 2013.

²⁵ Mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/5677, de fecha 13 de agosto del 2013.

²⁶ Consultado el 11.08.2012, en http://www.cndh.org.mx/Rec_2012_037.pdf.

del pueblo yaqui, expertos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)²⁷ realizaron un peritaje en la zona, a fin de analizar los posibles impactos del acueducto en la cultura de la tribu, el cual se entregó a Semarnat en octubre de 2014. Entre sus conclusiones de octubre de 2014, destacaron: la construcción y operación del Acueducto Independencia, en Sonora, afecta la cultura, cosmovisión y relación con la naturaleza, en particular con el agua, de la tribu yaqui. Hoy, en el río Yaqui no existe un caudal mínimo ecológico, concluyeron especialistas del INAH, quienes plantearon la necesidad de que esa obra fuera cancelada en su totalidad.²⁸

BLOQUEOS Y ACUERDOS POLÍTICOS: EL COROLARIO DE CRIMINALIZACIÓN

La tribu yaqui en ningún momento se confió sólo en las demandas jurídicas; ante el incumplimiento, reanudaba intermitentemente los bloqueos carreteros, enfrentando el clima de amenazas gubernamentales y las estrategias para promover la división entre las autoridades de la tribu, incluso se presentaron casos de *torokoyoris* (traidores al pueblo, como les denominan los yaquis) que usurpan nombramientos tradicionales sin contar con la estructura civil y eclesiástica necesaria para reconocerse como tal. La tropa²⁹ de la tribu ha procedido a desconocerles. El gobierno también les ha presionado con el castigo en reparto de recursos para proyectos o disminución de becas, de todo ello su representante Mario Luna mantuvo la denuncia en diversos medios.³⁰

No cabe duda que están ausentes las condiciones para cumplir la resolución de la SCJN. En la sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 25 de junio de 2012 en el caso Pueblo Originario Kichwa de Sarayaku v. Ecuador 2.3.3, se anotó:

[...] la misma consulta de buena fe es incompatible con prácticas tales como los intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades afectadas, sea a través de la corrupción de los líderes comunales o del establecimiento de

²⁷ Raquel Padilla, José Luis Moctezuma, Marco Antonio Rodríguez, José Luis Perea, Francisco López Bárcenas, Francisco Peña y Raquel Padilla, José Luis Moctezuma, Marco Antonio Rodríguez, José Luis Perea, Francisco López Bárcenas, Francisco Peña y Víctor Hugo Villanueva.

²⁸ Consultado el 18.02.2015, en <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/rutasdecampo/article/download/7440/828>.

²⁹ La *tropa* es toda la población yaqui, es el respaldo a los gobernadores de cada pueblo en las decisiones que toma el conjunto de la tribu.

³⁰ Además de los medios comerciales, destaca el periódico digital *Desinformémonos*, la página del Centro Mexicano de Derecho Ambiental y la Red Todos los Derechos para Todas y Todos.

liderazgos paralelos, o por medio de negociaciones con miembros individuales de las comunidades que son contrarias a los estándares internacionales.³¹

Por otra parte, el 21 de enero de 2014 se llevó a cabo en la Secretaría de Gobernación (Segob) la mesa de diálogo entre las autoridades de la tribu yaqui, los gobiernos estatales de Sonora y Sinaloa y el gobierno federal –a través de los titulares de la Segob, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Comisión Nacional del Agua (Conagua) y Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)– para solucionar el conflicto originado por la construcción y operación del Acueducto Independencia en la administración de Guillermo Padrés Elías. El documento firmado se denominó “Mecanismo y Procedimiento para dar Cumplimiento a la Sentencia de la SCJN y realizar la Consulta a la Tribu Yaqui sobre la operación del Acueducto Independencia, entre las Autoridades de la Tribu y el Gobierno Federal” (Semarnat). En él se señaló que concluía la etapa de Acuerdos Previos de la Consulta y daba inicio la Informativa (o segunda) que concluiría tres meses después. La Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México fungió como órgano garante observador. A partir de ese día se levantaría el bloqueo a la Carretera Federal 15 conocida como México-Nogales, se instalarían en Sonora mesas técnicas para recursos y proyectos a la tribu yaqui.

Una semana después, la tribu yaqui dio cuenta de su incumplimiento pues el convenio establece la firma de un acuerdo entre el gobierno de Sonora y la Comisión Nacional del Agua (Conagua) para la operación del Acueducto Independencia; éste fue realizado sin la notificación a la tribu yaqui y contraviniendo las disposiciones por las cuales firmó. La ciudad de Hermosillo fue agregada como usuario de la cuenca del río, lo que pasó por encima de las disposiciones legales pendientes. La tribu consideró que el mensaje de Conagua, en complicidad con Guillermo Padrés Elías, es que no detendría el Acueducto Independencia.

Por otra parte, el 7 de mayo de 2014 se difundió el informe preliminar del proceso de consulta al pueblo yaqui elaborado por la misión civil de información, en el cual dio cuenta de que:

Ni siquiera a nivel de la información solicitada se cumplió. La Semarnat inició el proceso de información con la entrega de un folleto y un disco, instrumentos que consideran inadecuados, poco accesibles e insuficientes. La Profepa no ha suspendido la obra que opera a pesar de que la Autorización de Impacto Ambiental quedó insubsistente por no haber consultado a la tribu yaqui. La CIDH no ha trasladado aún al Estado mexicano la solicitud de medidas cautelares, ni ha decretado

³¹ Párrafo 186, Sentencia Caso Sarayaku.

las acciones necesarias para implementarlas. De continuar estas violaciones, concluyó, la consulta será un mero trámite sin ninguna eficacia para la protección de los derechos de la tribu yaqui.³²

Pese a este adverso panorama, la tribu continuó la organización de la consulta a sus pueblos, proceso ganado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de mayo de 2013, en el que definirían con un “sí” o con un “no” la operación del Acueducto Independencia, obra marcada desde su licitación con un sinfín de irregularidades, con la que el gobierno del estado de Sonora pretende transvasar 75 millones de metros cúbicos de agua anuales a la ciudad de Hermosillo.

Mario Luna, secretario de las autoridades tradicionales de Vícam, explicó, en entrevista, que durante todo el proceso de lucha contra el Acueducto, el gobierno utilizó una serie de artimañas para intentar dividirlos, pero, aseguró, no lo han logrado. El gobierno del estado, señaló, ha querido inmiscuirse en la Consulta decidiendo “a quién consultar”. Incluso, afirmó, “ha habido intentos de que no se nos consulte a nosotros, cuando nosotros somos los que ganamos el amparo, que porque, dicen, no somos la autoridad. Pero aquí la autoridad yaqui está bien conformada, tiene una estructura propia, y tiene un historial que puede ser validable dentro de un peritaje antropológico”.³³

Lo que los yaquis consideran una de las intervenciones más fuertes del gobierno, indicó Luna, “es el intento de legitimar autoridades que no están en el ánimo de la gente, que no tienen una estructura formal y se las inventan; son grupos que han estado al servicio del gobierno en turno y se materializan en las asambleas que hacen”.³⁴

La criminalización se activó,³⁵ el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito confirmó la orden de aprehensión, girada el 14 de junio de 2013 por el Juez Tercero de Primera Instancia de lo Penal de Hermosillo, Sonora, por los delitos de privación ilegal de la libertad agravada y robo cometido por dos o más personas respecto de vehículo de propulsión mecánica en contra de Mario Luna, secretario de las autoridades tradicionales del pueblo de Vícam de la tribu yaqui.

La orden de aprehensión en contra de Luna tuvo que ver con hechos ocurridos el 8 de junio de 2013, cuando durante el bloqueo carretero que mantenía la tribu yaqui en protesta contra el Acueducto, una persona de la misma comunidad cometió una falta cuando transitaba en su vehículo y de acuerdo a los usos y costumbres fue detenido, trasladado a la comisaría y sancionado.

³² Integrada por académicos, abogados y activistas de derechos humanos.

³³ El Instituto Nacional de Antropología e Historia lo realizó en 2014.

³⁴ *Desinformémonos*, 22 de junio de 2014.

³⁵ Amparo en revisión 93/2014.

El gobierno del estado de Sonora hizo del conocimiento público que Mario Luna y Tomás Rojo, ambos voceros de la tribu en este conflicto, estaban siendo investigados por el supuesto secuestro de dicha persona. Estas acusaciones hacia las autoridades yaquis no fueron fundadas ni motivadas, además de que ignoraron el artículo 2 constitucional, el cual establece que, como miembros de una comunidad indígena con usos y costumbres, se les reconoce autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos y, además, prevé el uso del sistema de justicia indígena para solucionar los conflictos internos en las comunidades y pueblos indígenas.

ESPEJO DE LA REALIDAD NACIONAL: ANOMALÍAS EN EL PROYECTO DE ACUEDUCTO INDEPENDENCIA

En paralelo con su impugnación judicial se presentaron elementos adicionales que no fueron difundidos con suficiencia y la tribu yaqui no los recuperó en sus impugnaciones. La construcción del Acueducto Independencia –impulsada por el gobierno sonorense y la Comisión Nacional del Agua (Conagua)–, con un valor de más de 3,900 millones de pesos, presentó diversas irregularidades graves de acuerdo con el *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010*, presentado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF):

- 1) No cumplieron las disposiciones normativas aplicables respecto del procedimiento de licitación y adjudicación del Proyecto Integral para el Diseño y Construcción del Acueducto Independencia.³⁶
- 2) La contratación de la obra no se ajustó a un proceso que garantizara las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.
- 3) La ASF indica que el “Fondo de Operación de Obras Sonora SÍ” –encargado local de la ejecución de la obra– incurrió en diversas omisiones durante el proceso de licitación. Una de ellas fue que incluyó en las bases requisitos que “limitaron la competencia y libre concurrencia de los participantes”.³⁷
- 4) Otra anomalía fue que ninguno de los licitantes cumplió con la experiencia y capacidad técnica previstas en las bases de la licitación.³⁸

³⁶ Se trata de la licitación 55201001-001-10 por un monto de 2,834 millones 202,900 pesos, que equivale al 72.6% del monto total que se destinará a la obra hidráulica más importante de ese estado.

³⁷ Auditoría de inversiones físicas 10-0-16B00-04-1078.

³⁸ Se adjudicó al licitante que ocupó el cuarto lugar, se incluyó un criterio relativo a la evaluación del proyecto fuera de la normativa aplicable. Las ganadoras fueron Mezquite Construcciones; Terracerías Construcciones y Vías Férreas; Constructora Miramar; Inmobiliaria Carlos Alberto; Tecnoasfaltos y Terracerías; Proyectos y Consultoría del Desierto; Gluyas Construcciones; Constructora Trax; La Azteca Construcciones y Urbanizaciones; Grupo Krene; Afel Constructores; Desarrollos Tecnológicos del Noroeste; CSI Ingenieros México; Acuicola del Desierto y Proyectos y Supervisión JH Romero.

- 5) La Comisión Nacional del Agua “omitió solicitar a la Secretaría de la Función Pública la designación de un testigo social 20 días hábiles antes de la publicación de la convocatoria e informar que los trabajos se efectuarían con recursos federales y estatales”.³⁹
- 6) En su calidad de promotora del proyecto, la Conagua no remitió a la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el dictamen de evaluación de costo-beneficio del proyecto por lo menos 20 días hábiles antes del inicio del procedimiento de contratación.

Todo ello explica que la postura del Gobierno de Sonora fue de desacato a toda decisión judicial a favor de la tribu yaqui, y tampoco es casual que hoy en día la mayoría de sus funcionarios y el propio exgobernador Guillermo Padrés se encuentren en la cárcel por delitos contra el erario público.

ALGUNAS REFLEXIONES

- a) Observamos cómo la tribu yaqui fue reconocida por la SCJN a través de sus autoridades tradicionales. Por otra parte, es notoria la ausencia de consideración de la Corte sobre la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas y acerca del carácter procedimental del derecho a la consulta, cuya violación vulnera de manera directa el derecho sustantivo a las tierras y territorio de los sujetos colectivos de derecho que son titulares de la autonomía reconocida en el artículo 2.º constitucional.
- b) Sería importante que la SCJN sancionara de manera directa la violación al derecho a la consulta, pues resulta insuficiente e incluso incongruente, a pesar de los avances en las resoluciones comentadas, que se decida una suerte de reposición del procedimiento al señalar que la consulta debe realizarse, sin dar cuenta de que la decisión estatal inconsulta, sea a través de una Manifestación de Impacto Ambiental o el otorgamiento de una concesión, están viciadas de origen y debieron anularse y en consecuencia suspender en definitiva la obra o proyecto inconsulto.
- c) La tribu yaqui impugnó el Acueducto Independencia y logró que la Suprema Corte reconociera que la manifestación de impacto ambiental en favor de dicho proyecto debería reponerse incorporando el derecho a la consulta; tras un proceso caótico, la consulta está suspendida, inmersa en una serie de irregularidades. Hoy el acueducto funciona y uno de los más activos opositores yaquis, Mario Luna, fue encarcelado con un proceso plagado de violaciones y absurdos, pues se dijo en el auto de formal prisión que no le aplica el artículo 2.º constitucional porque no es autoridad tradicional

³⁹ Tiene la función de proponer acciones que igualen las condiciones de los licitantes, la calidad y el precio de las contrataciones; así como promover acciones de eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia.

y se le acusó de delitos sin evidencia de su participación, desechando las pruebas de la tribu. Fue liberado un año después, en septiembre de 2015.

d) La Suprema Corte de Justicia avanzó notoriamente en la argumentación a partir de los derechos colectivos de los pueblos, aun cuando al final se detuvo ante la dimensión que señala el Convenio 169 de la OIT para buscar que la consulta propicie un acuerdo, al colocar una distinción entre consulta y consentimiento; sin embargo, aún deberá dar cuenta de la garantía de cumplimiento de sus resoluciones y sus alcances, pues entraña la garantía de acceso a la justicia.

e) Un déficit importante en las decisiones de la SCJN se refiere a los limitados efectos de su decisión. Uno de los ministros lo señaló; en dos momentos: “la sentencia debió establecer como efectos el que dejara de operar el acueducto hasta en tanto se emitiera una nueva resolución en materia de impacto ambiental en los términos de la sentencia; es decir, hasta que se realizara la consulta a la comunidad indígena siguiendo los lineamientos que la sentencia estableció”.⁴⁰ En este sentido, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿qué fue lo que la comunidad ganó con el amparo y su aclaración, si no es la suspensión de la operación del acueducto que es justamente lo que les puede deparar el perjuicio material?, ¿es la audiencia o consulta una condición independiente de la operación del acueducto que finalmente es su resultado?⁴¹

f) Pese a triunfos judiciales, si bien relativos, hoy el Acueducto Independencia funciona sin una nueva Manifestación de Impacto Ambiental, que debió expedirse al concluir la consulta ordenada por la SCJN. Todo ello a contrapelo de la justicia para la tribu yaqui.

g) En sus respuestas a la CIDH en la petición admitida en 2015, el Estado sostuvo que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución de México, el pueblo yaqui tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y es propietario de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título. Prácticamente reconoció lo señalado por la tribu, pero se justificó mencionando esfuerzos de conciliación y anotando problemáticas con diversos grupos de agricultores no yaquis. “Conciliación” que se traduce en la histórica promoción de divisionismo entre las autoridades tradicionales de los ocho pueblos de la tribu yaqui mediante recursos económicos.

⁴⁰ Voto Concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con el amparo en revisión 631/2012. Consultado el 18.02.2015, en <http://www.scjn.gob.mx/12006310.002-3165.doc>.

⁴¹ Voto particular formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz en la Aclaración de Sentencia en el Amparo en Revisión 631/2012. Consultado el 18.02.2015, en <http://www.scjn.gob.mx/12006310-025-2550.doc>.

- h) Los pueblos indígenas –y la tribu yaqui no es la excepción– continúan enfrentando al Estado, mediante la movilización y el uso del Derecho, cuyo reconocimiento lograron en las últimas décadas. Todo ello, en contextos de hegemonías neoliberales y megaproyectos que atentan contra sus territorios, perfilando escenarios de despojo.
- i) La pregunta central es: ¿cómo alcanzar la justiciabilidad de los derechos de los pueblos en contextos de intereses económicos, proyectos y concesiones que apelan a la idea de progreso mediante inversiones nacionales o extranjeras que provocan despojos en los territorios de los pueblos indígenas? (Santos, 2002).

Revisado por Valentina Gatti

MAGDALENA GÓMEZ

Universidad Pedagógica Nacional
Carretera al Ajusco, n.º 24, Col. Héroes de Padierna Del. Tlalpan, C.P. 14200, Ciudad de México, México
Contacto: mmgomez@upn.mx

Artigo recebido a 09.06.2017

Aprovado para publicação a 10.03.2018

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castro y Castro, Juventino (1998), “Memoria del Seminario Internacional de Administración de Justicia y Pueblos Indígenas”. La Paz, Bolivia: Ministerio de Justicia del Gobierno de Bolivia, 123-124.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010), “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales”, *Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Consultado el 18.02.2015, en <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>.
- Convención Aarhus (1998), “Convención sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”. Dinamarca.
- Fabila Montes de Oca, Alfonso (1978), *Las tribus yaquis de Sonora: su cultura y anhelada autodeterminación*. Clásicos de la antropología. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Ferrer Mc-Gregor, Eduardo; Luis Caballero, José; Steiner, Christian (2013), *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Tomo I. México: SCJN/UNAM/IIJ/Fundación Konrad Adenauer.
- García Gutiérrez, Gustavo (2017), “Entre yaquis y yoris. El Acueducto Independencia y el conflicto por el agua en Sonora”, in José Luis Martínez Ruiz; Daniel Murillo Licea; Luisa

- Paré (comps.), *Conflictos por el agua y alternativas en los territorios indígenas de México*. México: UNESCO/IMTA/SEMARNAT, 107-126.
- García Gutiérrez, Gustavo (2015), *Resistencia, Tránsito y Conflicto por el agua en Sonora. La oposición al Acueducto Independencia*. Tesis para optar por el grado de Maestría en Antropología Social. México: CIESAS.
- Gómez, Magdalena (1995), *Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- Gómez, Magdalena (2005), "Pending Constitutionality: An Analysis of the Mexican Legal Reform Process Concerning Indigenous Peoples", in Rene Kuppe; Richard Potz (comps.), *Law and Anthropology. International Yearbook for Legal Anthropology*, vol. 12. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 175-195.
- Gómez, Magdalena (2006), "El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo", in Mikel Berraondo (comp.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto, 133-151.
- Gómez, Magdalena (2015), "La Suprema Corte de Justicia y los pueblos indígenas: tendencias y desafíos frente al nuevo paradigma en derechos humanos", *Los Pueblos Indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 595-699.
- Luna Romero, Mario (2015), "No dejar rastro para dejar huella", *Diario de Campo*, Tercera época, 2(8), mayo-junio de 2015.
- Moreno Vázquez, José Luis (2014), *Despojo de agua en la cuenca del río yaqui*. México: Colegio de Sonora.
- Padilla, Raquel; Trejo, Zulema (2009), "Los ocho pueblos como concepto", in Raquel Padilla (coord.), *Conflicto y armonía. Etnias y poder civil, militar y religioso en Sonora*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Instituto Nacional de Antropología e Historia, 195-212.
- INAH (2015), "Peritaje antropológico respecto del impacto social y cultural por la operación del acueducto Independencia", *Rutas de Campo*, 8, 8-56. Consultado el 18.02.2015, en <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/rutasdecampo/article/view/7440>.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia/Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Spicer, Eduard Holland (1994), *Los yaquis: historia de una cultura*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vallarta, Ignacio (1998), *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX*. Cuestiones Constitucionales, Votos. México: Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879-1883, IV.
- Velasco Toro, José (2015), "Autonomía y territorialidad entre los yaquis de Sonora, México", *Diario de Campo*, Tercera época, 2(8), mayo-junio de 2015.