



General Assembly

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/16/Add.1
4 March 2008

ENGLISH/FRENCH/
SPANISH ONLY

HUMAN RIGHTS COUNCIL
Seventh session
Agenda item 3

**PROMOTION AND PROTECTION OF ALL HUMAN RIGHTS, CIVIL,
POLITICAL, ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS,
INCLUDING THE RIGHT TO DEVELOPMENT**

**Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component
of the right to an adequate standard of living, and on the right to
non-discrimination in this context, Miloon Kothari***

Addendum

**Summary of communications sent and replies received
from Governments and other actors**

[...]

México

Comunicaciones enviadas

1. El 15 de Marzo 2007, el Relator Especial, juntamente con el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, envió una carta de alegación con respecto a las comunicaciones enviadas al Gobierno el 31 de agosto de 2004 por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, y el 30 de marzo 2006 por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y el Relator Especial sobre una vivienda adecuada en relación con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota, a las respuestas recibidas del Gobierno de 6 de diciembre 2004 y de 13 de julio 2006, así como a la información adicional

* The present document is being circulated in the languages of submission only as it greatly exceeds the page limitations currently imposed by the relevant General Assembly resolutions.

transmitida por el Gobierno el 20 de diciembre de 2006. Según informaciones adicionales, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) habría incurrido en desacato en relación con las resoluciones judiciales del Tribunal Unitario Agrario de Distrito 41 y del Juzgado Tercero de Distrito, que decretan la protección a los terrenos comunales afectados por la construcción de la represa y prohíben a la CFE que invada estos terrenos para efectuar obras y acciones relacionadas con la represa. Esta prohibición afectaría a la construcción de carreteras de acceso para la construcción de la represa hidroeléctrica que, de acuerdo con el proyecto original de La Parota, afectarían a cuatro de las comunidades amparadas por las resoluciones judiciales. Según las alegaciones, a pesar de las resoluciones judiciales, actualmente se encuentra en construcción la carretera que comunica Tunzingo con el poblado de San Isidro Gallinero, y que atraviesa el núcleo agrario de Cacahuatpec, y para ello se habría introducido maquinaria en los terrenos comunales de Cacahuatpec. Asimismo, se informa de los planes para construir la carretera entre Dos Arroyos y Los Huajes, Altos del Camarón, Agua de Perro y La Venta, que contaría ya con un presupuesto asignado. Según las informaciones, un grupo de personas, que se habrían identificado como miembros de un comité para la construcción de la carretera, se habrían presentado en el núcleo Dos Arroyos en diciembre de 2006 para comunicar que abrirían un nuevo camino de la Autopista del Sol a la localidad y para dialogar con los dueños de los terrenos que se verían afectados. Según las informaciones recibidas, la construcción de estas carreteras no estaría siendo llevada a cabo por la CFE, sino por el Gobierno de Guerrero. Se alega que las autoridades estatales estarían sirviendo de conducto a la CFE para llevar a cabo estas obras, y que su mediación sería una maniobra para evadir el cumplimiento de las resoluciones judiciales mencionadas. Se alega también que, aun si estos dos caminos fueran obras del Gobierno del Estado, serían ilegales, ya que ni el Gobierno estatal ni el Gobierno federal cuentan con los convenios de ocupación previa que exige la Ley Agraria para la realización de trabajos relacionados con La Parota, y que los terrenos ejidales y comunales que serían afectados con las obras de las carreteras no han sido expropiados ni han cobrado el derecho de vía. Junto con la situación de desacato a las resoluciones judiciales que protegen a las comunidades afectadas por la construcción de la represa, se han recibido alegaciones en torno a supuestas inconsistencias existentes en los documentos preparatorios del proyecto. Así, los datos relativos al número de personas afectadas por la construcción de la represa proporcionados por el Gobierno (3.039) no concordarían con la cifra que sostienen los comuneros y ejidatarios que habitan la zona (25.000), ni con la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del Proyecto de 2004, que indica que unas 2.488 personas se verían afectadas en localidades totalmente inundadas, y otras 7.697 personas en localidades inundadas parcialmente. Específicamente, el poblado de Dos Arroyos, ubicado en el Municipio de Acapulco y con una población de 2.100 habitantes, que se vería inundado parcialmente, no fue incluido en la lista de poblados afectados aportada por el Gobierno. También se alega que no se hace mención con respecto al número de los afectados indirectos (río abajo), que sufrirán por el resecamiento y salinización de las tierras, ni tampoco respecto a las 14 comunidades que según el mismo proyecto de la CFE se verán evacuadas en un segundo momento a causa de la construcción de dos represas de mitigación. Las informaciones recibidas se refieren además a las disposiciones relativas a la compensación de los comuneros afectados incorporadas en el documento Participación comunitaria en el reacomodo de poblados del Proyecto Hidrológico La Parota elaborado por la Dirección de Proyectos de Inversión Financiada, Subdirección de Construcción, Coordinación de Proyectos Hidroeléctricos de la CFE. Dicho documento se referiría a la dotación de mejores viviendas a los afectados, pero no mencionaría la restitución de

tierras de cultivo ni la indemnización. De acuerdo con la información recibida, no existiría ninguna experiencia precedente en el país en la que los reubicados por las presas hayan mejorado sus condiciones de vida gracias a las formas de compensación derivadas de proyectos, citándose los ejemplos de las represas de El Caracol (1986), Los Huites (1994), y El Cajón (en curso). Asimismo, algunos de los afectados por la construcción de la represa declaran no haber recibido información suficiente sobre el proyecto por parte de la CFE que les permita valorar los costos y beneficios del proyecto. En la misma MIA (capítulo IV sobre el impacto socioeconómico del proyecto, en la parte llamada “elementos críticos”) se reconoce que “[a] pesar de los esfuerzos realizados por la CFE, la labor informativa no ha podido transmitir con claridad los impactos que sufriría cada una de las comunidades”. En relación con la Reunión Pública de Información sobre la MIA que tuvo lugar el 24 de agosto de 2004, se alega que este mecanismo es de naturaleza eminentemente ambiental y que por lo tanto no tomó en cuenta las afectaciones sociales del proyecto, incluyendo cuestiones agrarias o de derechos humanos, y que por consiguiente no puede considerarse como un procedimiento válido de consulta en relación con todos los aspectos del proyecto. Esta situación de falta de información no favorecería las negociaciones que se llevarán a cabo próximamente con las partes afectadas, y habrían generado un clima de confusión e incertidumbre en las comunidades, contribuyendo a la división al interior de las mismas. Los Relatores Especiales fueron también informados de que se habían producido múltiples irregularidades en las asambleas comunales y ejidales convocadas para la discusión del proyecto al interior de las comunidades afectadas. Se alega que en las asambleas realizadas, los campesinos incluidos en las listas (padrones) de los que tienen derecho al voto constituyen un porcentaje mínimo de la población, ya que las listas no se encuentran actualizadas y sólo toman en consideración a las personas que tienen derechos agrarios sobre las tierras y no a los poseedores, vecinados y ciudadanos en general que viven en la zona. Asimismo, de acuerdo con las informaciones recibidas, cuatro de las asambleas realizadas (Bienes Comunales de Cacahuatpec y ejidos Dos Arroyos, Los Huajes y La Palma) habrían sido impugnados y sujetos a procedimientos administrativos, habiéndose producido supuestas violaciones a los procedimientos establecidos en la Ley Agraria. Entre otras se menciona: que las convocatorias no fueron circuladas en los núcleos agrarios que debían participar en ellas; que no fueron expuestas en lugares visibles y no se expidieron en los tiempos previstos por la ley; que se impidió con el uso de la fuerza pública la participación de los campesinos opositores al proyecto; que no se verificó el quórum establecido para que legalmente se votara la expropiación de las tierras; y que las asambleas no se llevaron a cabo, según establece la ley, en los lugares tradicionales sino en municipios aledaños. Por último, se han recibido alegaciones en relación con la situación de inseguridad, hostigamiento y manipulación que sufren los afectados, y que no les permitiría trabajar y emprender los proyectos productivos de desarrollo que les permitirían mejorar su economía campesina. La defensa emprendida desde hace tres años, según se alega, los ha obligado a abandonar el trabajo, las actividades cotidianas y las familias, y a vivir constantemente bajo presión y temor de ser desalojados en contra de su voluntad.

2. **El 19 de octubre de 2007, el Relator Especial, conjuntamente con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas envió el documento “Reflexiones sobre algunas implicaciones en materia de derechos humanos del Proyecto Hidroeléctrico de La Parota”. Este documento, fruto de las distintas opiniones e informaciones**

recabadas durante la visita efectuada por los dos Relatores Especiales entre el 7 y el 11 de septiembre de 2007 para analizar el impacto sobre los derechos humanos de las obras de construcción del Proyecto Hidroeléctrico La Parota, incorpora una serie de observaciones y recomendaciones dirigidas al Gobierno de México.

3. Este documento de reflexión se reproduce integralmente a continuación:

Reflexiones sobre algunas implicaciones en materia de derechos humanos del Proyecto Hidroeléctrico de La Parota, Estado de Guerrero, México

4. “El desarrollo de un proyecto de la magnitud del de la Hidroeléctrica La Parota, en virtud del cual, entre otras cuestiones, posiblemente se inundarán 14.000 hectáreas de tierra y se reubicará un total de 4.000 personas pertenecientes a 15 núcleos de la población, sin duda requiere ser estudiado desde muchas perspectivas y analizarse en toda su complejidad. Esto implica que no sean relevantes sólo los aspectos técnicos del proyecto, sino también el impacto social, humano y ambiental que se producirá en caso de llevarse a cabo. De manera particular, la experiencia internacional nos demuestra que generalmente los desalojos o desplazamientos de personas a causa de proyectos de desarrollo tienen serias implicaciones en un conjunto amplio de derechos humanos. Los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, presentados en 2007 por el Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado (A/HRC/4/18, anexo I), señalan que en este tipo de proyectos con frecuencia son vulnerados los derechos humanos a la vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la tierra, a la seguridad de la persona, a la seguridad del hogar, a la libertad de tratos crueles, inhumanos y degradantes, a la libertad de circulación y al medio ambiente. En virtud de los compromisos internacionales que ha contraído en materia de derechos humanos, el Estado mexicano ha asumido la obligación general de implementar las medidas y prácticas necesarias para salvaguardar los derechos humanos de las personas con motivo de la realización de este tipo de proyectos de desarrollo. En este sentido el objetivo principal de la visita de los dos Relatores Especiales fue el de analizar si en el caso del Proyecto Hidroeléctrico La Parota el Gobierno ha tomado las medidas necesarias para garantizar que los derechos humanos de las personas afectadas directa e indirectamente por la construcción del Proyecto no se verán irremediamente vulnerados. Después de hacer una visita al lugar y valorar objetivamente la información recibida de las autoridades responsables y de diversas organizaciones de la sociedad civil, así como los testimonios de las personas que habitan las comunidades que posiblemente serán afectadas, los dos Relatores Especiales consideraron que existen algunas inconsistencias en las medidas que el Estado mexicano ha adoptado con el fin de garantizar los derechos humanos de las personas afectadas por la realización del Proyecto Hidroeléctrico La Parota.

Derechos a la información, a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado

5. El derecho a la información se reconoce en diversos instrumentos internacionales que el Estado mexicano ha ratificado, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos. Además de ello se encuentra consagrado en el artículo sexto de la Constitución y reglamentado en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Pública Gubernamental (LFTAIPG). Las obligaciones del Estado con respecto al derecho de la

persona a buscar y recibir información incluyen no sólo la obligación negativa de no restringir ni obstaculizar el ejercicio de este derecho, sino, también, una obligación positiva defacilitar el acceso a la información que obre en poder de las distintas autoridades e instituciones públicas. El Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, ratificado por México, establece el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán 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 otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, promovida por México en el Consejo de Derechos Humanos, afirma en su artículo 10 que no se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados. En relación con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) ha elaborado un conjunto de documentos que contiene información sobre diversos temas, tales como la situación socioeconómica de los municipios y núcleos agrarios que serían afectados; la delimitación de las tierras que serían inundadas; la superficie que sería afectada por las obras de construcción; el número de viviendas que serían reubicadas total o parcialmente; el cronograma de actividades de construcción y los compromisos que se han adquirido con las comunidades en cuanto a la realización de obras de compensación. Sin embargo, en base a las entrevistas y reuniones que los Relatores Especiales sostuvieron con los diversos actores, tanto a favor como en contra de la realización del Proyecto Hidroeléctrico La Parota, pueden afirmar que la información generada por la CFE no ha logrado realmente llegar de una manera clara y precisa a los pobladores de la zona que se vería afectada. Incluso, las autoridades de la propia CFE han reconocido que sus estrategias de información a la población no han sido eficaces. Los estudios sobre impacto ambiental e impacto social del proyecto, encargados por la CFE a instituciones académicas reputadas, no han sido dados a conocer, ni han sido debatidos públicamente por los interesados. Para que las personas puedan decidir sobre si están a favor o en contra del Proyecto Hidroeléctrico La Parota, el cual, sin duda tendría un impacto definitivo en sus vidas, es necesario que cuenten con información veraz y objetiva y que esta información provenga de manera directa de las autoridades responsables del proyecto. Existen ciertos temas claves sobre los que las personas no han sido informadas y que constituyen una condición necesaria para poder adoptar una decisión libre e informada, incluyendo el monto de la indemnización por las tierras que posiblemente les serán expropiadas, el lugar preciso en el que serán reasentadas las familias afectadas, y si se les dotará o no de tierras para el cultivo. Para obtener el acuerdo de la población afectada, las autoridades han promovido en los distintos núcleos agrarios (ejidos y comunidades de bienes comunales) las asambleas agrarias correspondientes, pero este proceso ha sido denunciado en repetidas ocasiones por una parte de la población por haber adolecido de diversas irregularidades, con la consecuencia que se han producido profundas divisiones sociales y políticas en estos pueblos, con instancias de violencia y la intervención injustificada de la fuerza pública. Recientemente, un Tribunal Unitario Agrario del estado anuló algunas de estas asambleas por las mismas razones.

Derecho a la participación

6. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos se reconoce en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La observación general 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): desalojos forzosos, señala que el derecho a una vivienda adecuada, reconocido en el Pacto y la consecuente prohibición de los desalojos “forzosos” exige que entre las garantías procesales necesarias para que sea justificable un desalojo figure una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas y recuerda que la obligación de los Estados de utilizar todos los medios apropiados para promover el derecho a una vivienda adecuada incluye la de velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las posibilidades que permitan evitar el recurso a la fuerza en relación con los desalojos. Los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo establecen que de la mano del derecho a la información, las personas que podrían verse afectadas tienen el derecho de participar y ser tomados en cuenta a lo largo de todo el proceso de planeación e implementación de los proyectos basados en el desarrollo. En el caso del Proyecto Hidroeléctrico La Parota, los Relatores Especiales pudieron constatar que las personas de las comunidades afectadas adquirieron conocimiento del proyecto una vez que éste ya estaba completamente definido y sólo cuando la CFE empezó a realizar los primeros trabajos en la zona para iniciar el proyecto. Aún hoy en día entre las comunidades existe un gran desconocimiento en torno a lo que sucederá con el Proyecto Hidroeléctrico. Esta situación genera especulaciones y rumores que terminan por incrementar los niveles de tensión social en la zona. Este factor habla por sí mismo de la poca transparencia con la que parecen haber sido tomadas las decisiones acerca del Proyecto.

Estudio de impacto social y humano

7. Por otra parte, los Principios y directrices a los que se ha hecho alusión recomiendan que antes de proceder a la realización de un proyecto de desarrollo que implique el desplazamiento y desalojo de personas se deben elaborar estudios amplios e integrales sobre sus efectos sociales y sus consecuencias en los derechos humanos de las personas que serán afectadas. Este tipo de estudios son indispensables para asegurar que los costos sociales, humanos y ambientales que implica un proyecto de esta magnitud no sean desproporcionados en relación con los beneficios que se intentan alcanzar, pero, sobre todo, para que las personas puedan tener alguna certeza de lo que pasará con ellos y cuál será su situación socioeconómica una vez que se realice el proyecto. En su visita, los Relatores Especiales pudieron constatar que tanto las personas que están a favor como las que están en contra del Proyecto Hidroeléctrico coinciden en un punto que también es reconocido por las autoridades. Ambos grupos denuncian que viven en una situación de marginación y abandono y, por lo tanto, coinciden en demandar mayores oportunidades de desarrollo en la región. La divergencia radica en que aquellos que están a favor ven el proyecto como la única alternativa que tienen para el desarrollo de sus comunidades y para mejorar el nivel de vida de sus familias, mientras que para los que están en contra el Proyecto acabará con las únicas fuentes de riqueza que tienen - la tierra y el río - y trastocará por completo el esquema vital de sus comunidades. El hecho es que, debido a la inexistencia de un estudio de impacto social que pueda proyectar las consecuencias que el Proyecto tendrá en la vida de las personas y en el ejercicio de sus derechos, las comunidades no pueden saber con certeza si la realización del proyecto tendrá un impacto positivo o negativo en su propio desarrollo. Todo se reduce a una

cuestión de confianza en las promesas que las autoridades federales y locales les han hecho, pero que están lejos de constituir un convenio negociado con la plena participación de las comunidades afectadas.

Obligación de agotar todas las alternativas

8. La prohibición de los desalojos forzosos definida como parte del derecho a una vivienda adecuada establece que aquellos proyectos de desarrollo que impliquen el desalojo o desplazamiento de personas deberán ser excepcionales. Por lo tanto, se requiere que, antes de ser aprobados, el Estado busque otras alternativas a través de las cuales se puedan satisfacer las necesidades que justifican este tipo de proyectos sin necesidad de desplazar a las personas de su lugar de residencia. Asimismo, se debe conceder un espacio para que las personas posiblemente afectadas puedan también proponer alternativas a la realización del proyecto. En la entrevista que los Relatores Especiales sostuvieron con los directivos de la CFE, se les informó que existen varias alternativas para satisfacer las demandas de energía eléctrica de México para los próximos años. Incluso les comunicó que en sustitución del Proyecto Hidroeléctrico La Parota se habían iniciado ya los trabajos de construcción de otra central hidroeléctrica denominada “La Yesca” en los Estados de Nayarit y Jalisco. En este caso nadie tendría que ser desplazado ni desalojado.

9. Por lo demás, una de las principales consecuencias previstas de la construcción del proyecto de La Parota sería la transformación del régimen de aguas del río Papagayo, que tendría efectos considerables sobre la vida de alrededor de 25.000 personas que habitan en la región afectada. Es seguro que esta transformación tendría consecuencias a mediano y largo plazo sobre el desarrollo económico y social de toda la zona. En septiembre de 2007, durante la visita de los Relatores Especiales, una juez de distrito con sede en Guerrero, concedió un amparo al Centro mexicano de Derecho Ambiental en nombre de las comunidades de la zona, mientras se resuelve por la vía judicial el asunto de la falta de un estudio completo de impacto ambiental y la supuesta inconsistencia de la obra de La Parota con la legislación nacional en materia de aguas y medio ambiente. Mientras se lleva adelante el juicio, la juez instó a la CFE suspender toda actividad en la región afectada.

10. Independientemente del objetivo principal del Proyecto, que es el de generar energía eléctrica, un desarrollo regional de tal magnitud tendría que hacerse con la plena participación y en beneficio de la población local como indican las normas internacionales. Nada de esto ha sido planteado hasta ahora abiertamente a la población afectada, y ni las autoridades federales ni las estatales informaron a los Relatores Especiales de proyectos alternativos bajo consideración. Se mencionan, eso sí, en términos generales los posibles beneficios que obtendría la población de nuevas actividades económicas como serían la pesca y el ecoturismo, o la producción y comercialización de víveres para alimentar a la creciente población del polo turístico de Acapulco y Punta Diamante. Pero la CFE parece subestimar las complejidades y la problemática asociadas a una profunda transformación de la vida económica y social de las comunidades que implicaría este megaproyecto regional.

Marco institucional

11. Una cuestión que ha llamado la atención de los Relatores Especiales se relaciona con el entramado institucional que se ha desarrollado en torno al Proyecto

Hidroeléctrico La Parota. Aunque la CFE tiene como principal objetivo la generación de electricidad para satisfacer las necesidades del país, en este caso concreto ha tenido que asumir competencias y facultades que rebasan por mucho su objetivo fundamental. En su visita, los Relatores Especiales pudieron constatar que la CFE tenía que ocuparse de asuntos de vivienda, salud, trabajo, agricultura, comunicaciones y transportes, o medio ambiente, entre otros. La preocupación de los Relatores Especiales al respecto se dirige a la falta de presencia o de coordinación con las dependencias del Gobierno Federal responsables de estos temas, así como con la cuestión de si debido a su propia naturaleza institucional la CFE cuenta con el mandato, las capacidades y experiencia para asumir la responsabilidad en estos temas. Por otra parte, también llamó la atención de los Relatores Especiales la aparente falta de participación de otros organismos que, por razón del posible impacto del Proyecto, deberían de acompañar el proceso, como son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Consideraciones generales sobre los proyectos de desarrollo que implican el desplazamiento de personas

12. Tanto el Gobierno del Estado de Guerrero como la CFE consideran al Proyecto Hidroeléctrico La Parota no sólo como un centro generador de electricidad, sino también como un catalizador de desarrollo económico en una de las regiones más pobres de México. Aunque no se pone en duda que la eventual realización del Proyecto puede constituir un importante foco de atracción para la inversión económica el tema central que los Relatores Especiales desean subrayar es si megaproyectos de desarrollo de este tipo realmente constituyen la mejor estrategia para alcanzar un desarrollo regional y, así, mejorar la vida de las comunidades desde una perspectiva de derechos humanos. Uno de los principios fundamentales de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, de 4 de diciembre de 1986, es que la persona es el sujeto central del desarrollo y que, por lo tanto, debe ser el participante activo y el principal beneficiario de él. De manera más específica, el Convenio N° 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconocen el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En términos prácticos esto implica que el tipo de desarrollo que debe ser promovido por los Estados debe respetar y promover los derechos humanos de las personas en una forma equitativa. Por otra parte, los Estados que se han comprometido a respetar los estándares internacionales de derechos humanos no pueden imponer a las comunidades y pueblos indígenas sus propios conceptos y estrategias de desarrollo, sino que, de manera conjunta, deben buscar las estrategias y alternativas que de mejor manera puedan promover el desarrollo regional de la zona de acuerdo a las propias prioridades establecidas por las personas indígenas. Según información del CONAPO, las comunidades que habitan la zona afectada por la realización del Proyecto Hidroeléctrico La Parota se encuentran en un contexto de alta a muy alta marginación. Esta realidad no debe considerarse como una justificación para llevar a cabo este tipo de proyectos de desarrollo. Por el contrario, se trata de una señal para asegurarse que este tipo de proyectos no traerá como consecuencias indirectas graves violaciones a los derechos humanos. Esta preocupación es producto de estudios recientes realizados a nivel mundial, como el Informe final de la Comisión Mundial de Presas de 2000, que han demostrado que generalmente los costos sociales y ambientales de las presas los asumen en mayor medida las comunidades directamente afectadas, mientras que los beneficios son para otros sectores de la población del país que se encuentran en mejores

condiciones socioeconómicas. Los impactos negativos suelen ser aún más drásticos en aquellas personas que sufren de un contexto de discriminación en sus sociedades, tales como las mujeres, los adultos mayores, las personas discapacitadas y las personas indígenas. Sin duda la construcción del proyecto hidroeléctrico generaría miles de empleos directos temporales y actividades secundarias durante un tiempo limitado. La derrama financiera (se habla de centenares de millones de dólares de los Estados Unidos de América durante unos cinco años) atraería a la zona a muchas personas de distintas partes del país. Este fenómeno tiene tendencia a generar presiones inflacionarias considerables, como lo demuestra la experiencia en otras partes del mundo, lo que a su vez acelera la desigualdad social y la marginación de una buena parte de la población. A menos que se prevean a tiempo las medidas para mitigar estos efectos, el resultado de este proceso sobre la vida de las personas y la estabilidad de las comunidades sería muy preocupante. Los Relatores Especiales no tuvieron constancia de que estas consideraciones hayan sido tomadas en cuenta en las decisiones en torno al Proyecto. Lo anterior los lleva a subrayar la necesidad que perciben de que en México se inicie un proceso más amplio de discusión acerca de las mejores estrategias para promover el desarrollo humano equitativo y sustentable, y en las que se considere también la importancia que a nivel mundial están tomando diversos proyectos de desarrollo regional a pequeña escala y en el que las propias comunidades pueden seguir conservando y gestionando sus recursos naturales.

Recomendaciones

13. En base a las anteriores consideraciones, los Relatores Especiales solicitan al Gobierno de México que hasta no haber satisfecho plenamente las cuestiones que aquí se han abordado y haberse dado todas las garantías de que los derechos humanos de las personas afectadas serán respetados, y haberse analizado seriamente todas las alternativas posibles, se suspendan los trabajos de realización del Proyecto Hidroeléctrico La Parota. Parte del conflicto y la tensión generada entre las comunidades se debe al vacío legislativo relacionado con los mecanismos para hacer efectivo el derecho a la consulta de las comunidades afectadas. Por ello se acudió a otras figuras jurídicas supletorias que, al no adecuarse estrictamente a la naturaleza y fines del derecho a la consulta, generaron mayores inconformidades y disputas jurídicas. En este sentido, quisiéramos destacar la necesidad de reglamentar el derecho a la consulta que se encuentra reconocido en el artículo 6 del Convenio N.º 169 de la OIT, y en los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; el derecho a no ser desplazados forzosamente, regulado en el artículo 16 del Convenio y en el artículo 10 de la Declaración; así como los diversos aspectos recogidos en el artículo 2 de la Constitución mexicana en relación con los pueblos y comunidades indígenas. Los Relatores Especiales también consideran necesario que el Gobierno mexicano cuente con una política exhaustiva sobre el tema de los posibles desalojos con motivo de proyectos de desarrollo que se adecue a los estándares internacionales que se han asumido a nivel internacional en materia de derechos humanos. Actualmente las comunidades que viven en la región se encuentran divididas y enfrentadas por causa de la construcción del Proyecto Hidroeléctrico La Parota. Hemos podido constatar que en ocasiones la agresión verbal y la descalificación mutua entre los grupos polarizados generan niveles peligrosos de tensión y conflictividad social. Los Relatores Especiales consideran que independientemente de la suspensión de la realización del Proyecto es necesario promover un proceso de diálogo y reconciliación entre las comunidades. A este respecto, agradecen la confianza que les ha expresado el Gobernador del Estado de Guerrero al solicitar sus buenos oficios para

facilitar espacios de diálogo entre las comunidades, propuesta a la que estamos dispuestos a dar seguimiento en consulta con las autoridades mexicanas correspondientes y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Finalmente, los Relatores Especiales quieren destacar la urgencia de fortalecer los programas de desarrollo social y humano en la zona. Llama la atención de los Relatores Especiales el que a menos de 50 kilómetros del desarrollo turístico de Acapulco y Punta Diamante se pueda encontrar una zona con niveles de marginación tan altos. Aunque los Relatores Especiales sean concientes de las múltiples necesidades que tiene el Estado de Guerrero y los problemas presupuestarios que enfrenta para promover el desarrollo en distintas regiones, consideran que el Estado mexicano tiene la responsabilidad de asegurar las condiciones y tomar las medidas necesarias para ampliar las oportunidades de desarrollo de las personas y las comunidades que viven en la región fortaleciendo el acceso y disfrute de sus derechos humanos, en especial, de sus derechos económicos, sociales y culturales.”

Comunicación recibida

14. El 8 de enero de 2008, el gobierno de México transmitió sus comentarios y observaciones en torno al documento “Reflexiones sobre algunas implicaciones en materia de derechos humanos del Proyecto Hidroeléctrico de la Parota” enviado el 19 de octubre de 2007 por el Relator Especial juntamente con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Dicha respuesta se reproduce integralmente a continuación.

Comentarios y observaciones del Gobierno de México en torno al documento “Reflexiones sobre algunas implicaciones en materia de derechos humanos del Proyecto Hidroeléctrico de la Parota”

15. México mantiene una política de apertura y cooperación con los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos. En el marco de dicha política y con motivo de la visita relativa al Proyecto Hidroeléctrico La Parota, el Gobierno de México organizó las diversas entrevistas que sostuvieron el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas con las autoridades federales y estatales competentes; otorgó las facilidades necesarias para visitar el sitio del Proyecto; y entregó a los Relatores Especiales información amplia y completa sobre los distintos aspectos del mismo.

16. El Gobierno de México coincide con los Relatores Especiales en que los grandes proyectos de desarrollo requieren ser estudiados desde diversas perspectivas y valorados en toda su complejidad y que dichos proyectos deben partir del respeto a los derechos humanos de las personas que de una u otra forma resulten afectadas.

17. En el caso particular del Proyecto Hidroeléctrico La Parota, la CFE inició a mediados de la década de los ochenta los primeros estudios de campo y análisis preliminares de ingeniería, para determinar su viabilidad técnica y económica. No obstante, no fue sino hasta el año 2002 cuando se determinó que el Proyecto era prioritario para el Sistema Eléctrico Nacional, ello, debido a su cercanía a la zona central del país, la de máxima demanda, y por ser una fuente de energía limpia; en

consecuencia se incluyó en el Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico. Esta situación originó la necesidad de complementar algunos estudios técnicos faltantes para integrar la ingeniería de licitación pero, particularmente, los correspondientes al impacto ambiental, de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) así como la evaluación de impacto social.

18. En ese mismo año (2002), se llevaron a cabo las primeras reuniones formales con diversas autoridades estatales y municipales y se visitaron algunas comunidades del área de influencia del Proyecto, todo ello, con la finalidad de informar acerca de su posible construcción y solicitar los permisos para poder realizar los estudios. Es preciso destacar que en todos los casos se obtuvieron las anuencias de las autoridades y de la población para estas actividades. También cabe señalar que aunque al interior de la CFE estuviera definido el interés por realizar el Proyecto, son las autoridades competentes del ámbito federal y estatal las que expiden los permisos necesarios para la construcción y para ello se requieren muchos estudios y trabajos específicos que permitan integrar los expedientes que sustentan las solicitudes respectivas.

19. Los estudios de impacto ambiental iniciaron a principios del año 2003 y fueron realizados por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a través del Programa Universitario del Medio Ambiente (PUMA). En su momento, se solicitó la participación de esta prestigiada institución con la finalidad de asegurar la calidad de los estudios y para que los grupos de interés de la sociedad mexicana tuvieran la plena seguridad de la total imparcialidad de los mismos. Empero, este estudio ha sido descalificado por los grupos opositores, los cuales nunca aportaron elementos técnicos que hayan sustentado sus críticas. De conformidad con la LGEEPA, la Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico La Parota fue presentada a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dependencia que dictó a finales de 2004 el Resolutivo favorable mediando 14 términos, 11 condiciones y cuatro recomendaciones. Dichos estudios fueron sometidos al procedimiento de evaluación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), realizándose una reunión pública de información el 24 de agosto del 2004, con la participación de los diversos actores interesados en el proyecto.

20. En el mes de julio de 2003, un grupo opositor de uno de los 19 núcleos agrarios implicados en el Proyecto bloqueó el acceso al sitio de la cortina al personal encargado de los estudios. Desde entonces, este grupo se ha negado a establecer un diálogo constructivo y respetuoso con la CFE, a partir del cual pudieron haberse implementado los mecanismos que aseguraran que todas las comunidades de los Bienes Comunales de Cacahuatpec involucradas tuvieran el acceso a la información veraz y objetiva del proyecto, tal y como se hizo en el resto de los núcleos agrarios, salvo el de Colonia Guerrero, y con base en ello decidir libremente respecto a aceptarlo o rechazarlo, tal y como lo han señalado los Relatores Especiales.

21. Es un compromiso del Gobierno mexicano en general y en particular de la CFE impulsar los proyectos de infraestructura en un marco de sustentabilidad, razón por la cual para el desarrollo del Proyecto se ha planteado la importancia de realizar las acciones necesarias para generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población involucrada y para conservar y recuperar la calidad ambiental y los recursos naturales. Es decir, el proyecto es concebido no tan sólo como generador de energía eléctrica sino también como detonador del desarrollo aprovechando su efecto multiplicador. En este sentido, durante el desarrollo de los estudios encargados a la

UNAM, se observó la necesidad de realizar esfuerzos adicionales para atender además de la variable ambiental los aspectos sociales, toda vez que el grueso de la población que se asienta en el área de influencia se encuentra en situación de pobreza extrema, tal y como lo indican los índices de marginalidad del CONAPO en sus últimos informes. Para ello, se definieron con especialistas de la Universidad Autónoma de Guerrero los alcances para elaborar el Plan de Desarrollo Integral, involucrando, entre otros aspectos, los temas relacionados con la reubicación de los nuevos poblados y la restitución de actividades productivas para garantizar los derechos a la vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo, a la tierra, a la seguridad, a la incorporación de las mujeres y los jóvenes y a la conservación del medio ambiente. En general, lo que se pretende es que durante el período de construcción de la cortina, se vayan creando las condiciones para que sean los habitantes de la zona los primeros beneficiados y quienes aprovechen las nuevas condiciones que se crearán. Para concretar tal propuesta se pusieron en marcha proyectos productivos demostrativos, se capacitó en oficios que requerirá la construcción de la presa (mecánica, electricidad, albañilería carpintería) así como en aquellos que pueden tener una gran demanda (cocina, corte y confección, peluquería) por la cantidad de trabajadores que se concentrarán en la obra.

22. El Plan de Desarrollo Integral ha implicado un intenso trabajo con las comunidades para alcanzar su definición, logrando finalmente la participación de la gran mayoría de los habitantes, incluyendo a niños, mujeres y adultos mayores. En particular, se ha incorporado a la población en todas las etapas de definición de diseño de viviendas, poblados, proyectos productivos, formas de organización y participación de la comunidad, actividades de recuperación y conservación del medio ambiente. Por ello ha requerido de mayor tiempo del originalmente previsto. Conviene volver a destacar que sólo en dos comunidades, Arroyo Verde y Colonia Guerrero, este esfuerzo no ha podido fructificar en virtud del rechazo intolerante hacia las acciones emprendidas por la CFE.

23. El Plan de Desarrollo Integral, en su versión regional, ha sido presentado al Gobierno del Estado además de siete planes para igual número de localidades que serán reubicadas, ello para establecer estrategias conjuntas e involucrar a las demás dependencias federales y municipales que actúan en la zona de influencia. También se tiene considerada su presentación y discusión en amplios foros democráticos de participación ciudadana. Debe subrayarse que la CFE y las autoridades estatales respectivas siempre han insistido en que el proyecto sólo se llevará a cabo si las comunidades así lo deciden, con pleno ejercicio democrático de sus libertades. Debido a la complejidad del proyecto, aún no hemos logrado la aceptación del total de las comunidades involucradas, pero se continuará con esta labor hasta lograr que el proyecto sea aceptado por todas ellas.

24. Cabe destacar que las propuestas contenidas en el Plan de Desarrollo Integral han tomado en cuenta las recomendaciones que han realizado diversos organismos internacionales para la ejecución de este tipo de proyectos, incluyendo la Comisión Mundial de Presas, el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los objetivos de desarrollo del Milenio, la OIT y las experiencias de reubicados por construcción de presas en México, así como aspectos de presupuesto participativo, sobre todo en lo relativo a la conformación de Consejos de Desarrollo Comunitario, toda vez que ello garantizaría una permanente participación de los habitantes durante las distintas fases que implicará el proceso de construcción. Además,

el citado Plan se orienta a la posibilidad de optimizar los recursos públicos en los diferentes niveles de Gobierno, necesarios para abatir problemas como la pobreza extrema y los problemas de marginación existentes en la zona, a fin de establecer las bases encaminadas a lograr un desarrollo sustentable.

25. De los estudios existentes a la fecha se desprende que de las 14.200 hectáreas de tierra que serán inundadas, sólo son utilizadas aproximadamente 2.800 hectáreas, toda vez que son terrenos con pendientes superiores a los 35 grados lo cual hace prácticamente imposible su uso. En la zona del embalse, de acuerdo al censo de población y vivienda 2000 y al conteo 2005, así como a los censos realizados por la Universidad Autónoma de Guerrero, el número de personas que serían reubicadas es de 3.095, distribuidas en 14 localidades. Otro resultado relevante de los estudios, es que debido a las condiciones naturales de la región y la forma en que son utilizados los recursos naturales por la población, se ha producido una degradación y pérdida de los recursos, en especial del suelo y la biodiversidad, sin que los habitantes logren satisfacer sus necesidades.

26. Se ha puesto especial atención en que las reubicaciones no impliquen transformaciones radicales de la forma de vida de las personas que serán reubicadas, así como de aquéllas que de una u otra forma sufrirán algún tipo de afectación. A la fecha, se tienen determinadas 11 de las 14 localidades que serán reubicadas y se cuenta con actas de validación de las asambleas generales de dichas localidades. Cabe señalar que los sitios propuestos no están a más de un kilómetro de donde actualmente se encuentran; algunas sólo se moverían 50 metros. Los sitios de reubicación fueron propuestos por los propios habitantes y después sometidos a una rigurosa evaluación por parte de la Universidad Autónoma de Guerrero, para después de hacer la evaluación, volverlos a someter a reconsideración por parte de la Asamblea, momento en el cual se determina el sitio de reubicación.

27. Para el adecuado seguimiento del Plan de Desarrollo Integral, el Gobierno del Estado de Guerrero ha propuesto la creación del Consejo de Desarrollo para el área de influencia del Proyecto, el cual se integraría por representantes de los distintos consejos de desarrollo comunitario que se conformarán en cada comunidad del área de influencia, además de los representantes de cada dependencia federal, estatal y municipal. Dicho consejo sería el órgano de decisión del conjunto de programas y proyectos que se tengan contemplados para el área de influencia y que posibiliten alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo Integral.

28. Cabe aclarar que la CFE no ha iniciado el proceso de licitación, ni ningún trabajo constructivo de la presa. Los únicos trabajos realizados en el área de influencia se han restringido a estudios e información requerida para diversos trámites de autorización, así como para concluir los diseños de ingeniería. Aunque se han llevado a cabo algunas obras de desarrollo social en las comunidades, a petición expresa de las autoridades y pobladores, no ha mediado para ello el requerimiento de apoyos o acuerdos favorables hacia el Proyecto a cambio de las obras realizadas.

29. El gobierno de México coincide plenamente en la necesidad de promover un clima de conciliación entre los habitantes del área de influencia del Proyecto, condición fundamental para el desarrollo de toda el área. Las diferencias se han dirimido por los cauces legales pertinentes, mientras que el Gobierno, tanto federal como local, trabaja

responsablemente para encontrar las coincidencias, en un marco de respeto a las decisiones de las mayorías.

30. El Gobierno de México quiere agradecer a los Relatores Especiales el interés que han mostrado en el tema de los derechos humanos de los habitantes de la región donde se ubica el Proyecto y las reflexiones que han tenido a bien compartirle. Todas ellas son de gran utilidad para que las autoridades competentes complementen el estudio de impacto social y con ello mejorar las prácticas de información y discusión del Plan de Desarrollo Integral en las comunidades.

Comunicación enviada

31. El 16 de noviembre de 2007, el Relator Especial, juntamente con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas y el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, envió una carta de alegación con respecto a la situación de la comunidad huichola (wixárika) de Bancos de San Hipólito, en el Municipio de Mezquital, Estado de Durango. La situación del pueblo huichol (wixárika) fue referida en el informe sobre la visita a México del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en 2003, como uno de los casos más destacados de comunidades indígenas que “no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, por la lentitud y la corrupción que ha caracterizado a los trámites agrarios, así como los intereses de diversos particulares” (E/CN.4/2004/80/Add.2, párr. 20). La situación del derecho a la tierra de las comunidades huicholas (wixárika) fue asimismo objeto de una reclamación ante el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alegaba la violación por México de las disposiciones del Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (GB.272/7/2). De acuerdo con la información recibida la comunidad de Bancos de San Hipólito es una comunidad wixárika que se encuentra ubicada en el Municipio de Mezquital, en el Estado de Durango. Desde tiempos inmemoriales, la comunidad de San Hipólito formó parte de la misma unidad territorial de la vecina comunidad de San Andrés Cohamiata. Las tierras de ambas comunidades fueron reconocidas en un título virreinal otorgado por la Corona Española en 1725. Sin embargo, según se informa, tras el procedimiento de confirmación y titulación de bienes comunales de San Andrés Cohamiata, Bancos de San Hipólito quedó segregado y sin reconocimiento sobre su territorio, el cual fue otorgado a un núcleo de población formado por colonos mestizos, San Lucas de Jalpa, por Resolución Presidencial de 28 de julio de 1981, posteriormente confirmada por acta de posesión y deslinde de 28 de julio de 1981. San Lucas de Jalpa, que carecería de presencia ancestral en el territorio, habría asumido desde entonces tanto la titularidad de las tierras como la representación agraria de Bancos de San Hipólito. A pesar de esta situación irregular, la comunidad indígena de Bancos continuaría usando sus tierras tradicionales, de conformidad con su derecho consuetudinario, usos y costumbres, en un área aproximada de 10.720 hectáreas, que se encuentran dentro de las tierras formalmente reconocidas a San Lucas de Jalpa. En dicha área, según los informes, los miembros de la comunidad de Bancos practican todavía la agricultura rotativa, de acuerdo con criterio de pertenencia a linajes familiares tradicionales. Dicha actividad agrícola procura a esta comunidad acceso a los alimentos necesarios para su subsistencia y está íntimamente vinculada con ceremonias y ofrendas en lugares sagrados, que se considera que refuerzan las relaciones recíprocas con el mundo natural y con sus ancestros. Existiría una correlación entre los centros ceremoniales, los lugares

sagrados y el número de rancherías, cuyo gran número y dispersión serían la consecuencia de la topografía accidentada, de la escasez del agua y de la dispersión de la agricultura itinerante. Desde 1968, las autoridades de Bancos habrían emprendido una serie de acciones legales ante las autoridades mexicanas para lograr el reconocimiento formal de sus tierras a través de un procedimiento de dotación, sin conseguirlo. A raíz de los trabajos de regularización realizados por el Programa de Certificación de Derechos Comunales (PROCEDECOM), implementado por la Secretaría de la Reforma Agraria, a favor de San Lucas de Jalpa, la comunidad de Bancos habría interpuesto recursos ante el Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Durango, en 2000, y ante el Tribunal Agrario del Distrito VII del Estado de Durango, en 2002. El 27 de octubre de 2007, el Tribunal Superior Agrario del Estado de Jalisco emitió la sentencia definitiva sobre el caso. En su sentencia definitiva, el Tribunal Superior Agrario habría confirmado la propiedad de las tierras a favor del núcleo agrario de San Lucas de Jalpa, ordenando a la comunidad indígena de Bancos de San Hipólito a que entregara a favor de la primera las tierras de las que se encuentra en posesión, con excepción de “aquellas áreas de asentamiento humano, construcciones en donde radican los indígenas huicholes y de superficies destinadas a la agricultura.” El 10 de agosto de 2007, la comunidad habría interpuesto un recurso de amparo ante la autoridad constitucional en contra de la sentencia agraria. Según las alegaciones, la obligación de restitución dictada por el Tribunal Superior Agrario afectaría a la mayor parte del territorio que tradicionalmente usa y ocupa tradicional Bancos de San Hipólito de conformidad con sus usos y costumbres, incluyendo áreas ceremoniales y de significación espiritual, rancherías, pastos, bosques, fuentes de agua y áreas reservadas a la agricultura itinerante. Se expresa la preocupación de que la ejecución de dicha sentencia equivaldría al desalojo forzado de la comunidad de sus tierras ancestrales, privándola de cualquier posibilidad de supervivencia ni material ni cultural como comunidad. Sea alega asimismo que la situación jurídica que enfrenta ahora la Comunidad de San Hipólito sería el resultado de la falta de adecuación en el derecho interno mexicano de las normas internacionales en materia de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, que incluyen el derecho de estos pueblos sobre la totalidad de los territorios que han usado tradicionalmente. En este sentido, se expresa la preocupación de que la Comunidad de Baños de San Hipólito carezca de mecanismos eficaces en el derecho interno para la defensa de los derechos sobre su territorio, tal y como son reconocidos por las normas internacionales.

Observaciones

32. El Relator Especial le agradece al Gobierno por su apoyo durante la visita a La Parota, por el dialogo franco y constructivo que ha entablado con el Relator Especial con respecto a este tema. y por sus comentarios y observaciones en torno al documento “Reflexiones sobre algunas implicaciones en materia de derechos humanos del Proyecto hidroeléctrico de la Parota”. El Relator Especial espera que estos esfuerzos contribuyan a encontrar una solución a esta situación.

33. El Relator Especial lamenta que en el momento de la finalización de este informe, el Gobierno no haya transmitido respuesta a su comunicación del 16 de noviembre de 2007.