

Informe Preliminar del Proceso de Consulta a la Tribu Yaqui

A un año de la Sentencia de la SCJN

Mayo 2014

Misión Civil de
Observación
Consulta a la Tribu Yaqui





INFORME PRELIMINAR DEL PROCESO DE CONSULTA A LA TRIBU YAQUI.

A un año de la Sentencia de la SCJN.

Misión Civil de Observación a la Consulta
a la Tribu Yaqui



Índice

Misión Civil de Observación

Consulta a la Tribu Yaqui

I. Antecedentes del proceso de consulta a la Tribu Yaqui.	3
A. La Misión Civil de Observación.	4
B. El procedimiento de la Consulta.	4
II. Metodología del Informe.	5
III. Violación de la Consulta Previa por el Estado mexicano.	6
A. Principio de Consulta Previa.	6
B. Una Consulta Tardía.	7
IV. Violación de la Consulta informada por el Estado Mexicano	8
A. Principio de Consulta Informada.	8
B. Violaciones al principio de Consulta Informada.	9
a) <i>Información sin pertinencia cultural.</i>	9
b) <i>Información insuficiente.</i>	11
c) <i>Información desactualizada y contradictoria.</i>	12
V. Violación de la Consulta Libre.	14
A. Principio de Consulta Libre.	14
B. Violaciones fuera del marco de la Consulta.	14
a) Firma de convenios y ofrecimiento de programas.	15
b) Retiro de programas por parte del gobierno estatal.	17
c) Desconocimiento del Gobernador a las Autoridades Tradicionales.	18
d) Amenazas en el contexto de la consulta y de la lucha civil y pacífica contra el acueducto.	18
VI. Violación del Principio de Buena Fe.	19
A. Principio de Buena Fe.	19
B. Violaciones al Principio de Buena Fe.	20
a) Protocolo de Consulta construido a Modo	20
b) Falta de condiciones para generar un diálogo de buena fe	20
VII. Conclusiones Preliminares.	22
A. Violación del derecho a la Consulta de la Tribu Yaqui.	22
B. Incumplimiento de la resolución judicial (631/2012) de la SCJN.	23
VIII. Recomendaciones al Estado Mexicano.	24
IX. Fuentes de Documentación.	25



I. Antecedentes del proceso de consulta a la Tribu Yaqui

La Tribu Yaqui es un pueblo indígena del Estado de Sonora, que a lo largo de su historia ha luchado por conservar su territorio y sus recursos naturales; éstos representan su identidad cultural y su sobrevivencia. La Tribu está asentada a lo largo del Río Yaqui, que es parte de su ritualidad y cosmovisión. El 30 de septiembre de 1940, el Presidente Lázaro Cárdenas firmó el Decreto que restituye y titula el territorio a la Tribu Yaqui, otorgándoles expresamente el derecho al 50% del agua existente en el caudal del Río Yaqui. Uno de los problemas que enfrenta la Tribu Yaqui es el acceso al agua: muchas viviendas no tienen agua potable y deben abastecerse de las aguas de los canales del río. En las últimas décadas, el problema se ha agravado debido a que el caudal del río ha bajado y la mayoría de sus escurrimientos son utilizados para surtir a otras ciudades, a la agroindustria y al Valle del Yaqui, sin que sea suficiente para abastecer los terrenos cultivables de la Tribu.

En el año 2010 el Gobierno de Sonora impulsó la licitación y concesión para la construcción y operación del “Acueducto Independencia” que pretendía trasvasar, desde la presa “El Novillo”, alrededor de 60 millones de metros cúbicos de agua de la Cuenca del Río Yaqui a la Cuenca del Río Sonora. En el 2010, el proyecto fue sometido a la Manifestación de Impacto Ambiental ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y para 2011 ya se había otorgado su autorización. Todos estos actos de autoridad se realizaron sin consultar con la Tribu, en franco incumplimiento de la ley nacional e internacional.

En ese mismo año, la Tribu Yaqui presentó un amparo en contra de la Autorización de Impacto Ambiental señalando 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 en Sinaloa resolvió en 2012 otorgándole el amparo a la Tribu, pero ese mismo año la SEMARNAT recurrió la sentencia, recurso de revisión que fue atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En mayo de 2013, la Corte confirmó la sentencia que otorga el amparo a la Tribu Yaqui (631/2012) y en agosto del mismo emitió una aclaración de la sentencia a petición de las autoridades responsables, pertenecientes a SEMARNAT, en la cual se ordenó expresamente que la Autorización de Impacto Ambiental (AIA) debía quedar insubsistente y que debía consultarse a la Tribu Yaqui de conformidad con los estándares internacionales.

Pese a las sentencias que reconocen la vulneración de los derechos de la Tribu Yaqui, las autoridades no han cumplido con la misma y, continúan con la extracción del agua de la presa “El Novillo” sin haber concluido la consulta y sin una nueva (AIA); actuar que pone en riesgo la cultura y supervivencia de los Yaquis.



A. La Misión Civil de Observación¹

La Misión (MCO) se constituyó a inicios de octubre de 2013 por un numeroso grupo de organizaciones sociales e instituciones académicas, a solicitud de la Tribu Yaqui, que tenía el interés de contar con observadores de la sociedad civil durante el proceso de consulta. Su objetivo principal es monitorear la consulta que derivó del fallo de la SCJN (631/2012). La relevancia política y jurídica de esta resolución es histórica por ser el primer procedimiento consultivo a pueblos indígenas indicado por el máximo tribunal de justicia al Estado mexicano.

El seguimiento a la consulta Yaqui pone especial atención en el cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y derecho a la consulta previa libre e informada, incorporados al marco constitucional mexicano. De igual forma, retoma los criterios de la jurisprudencia interamericana en materia de consulta indígena, las reglas establecidas por la SCJN para el procedimiento en cuestión², así como el Mecanismo y Procedimiento de consulta firmado por la SEMARNAT y las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui³.

La Misión se define como observadora de la consulta. No representa a ninguna de las partes del proceso, ni busca mediar entre ellas.

B. El procedimiento de la Consulta

El Mecanismo de consulta firmado por la SEMARNAT y la Tribu Yaqui⁴ estableció como objeto de la consulta, determinar si existe una afectación a los derechos de la Tribu, particularmente a sus derechos de disposición de Agua, causados por la operación del Acueducto Independencia (Art.5).

Las dependencias del Estado con participación en la consulta son (Art.4):

- Órgano responsable: La SEMARNAT, a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.
- Órgano Técnico: La Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la SEMARNAT.
- Órgano Técnico Asesor: La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

¹ Sitio web de la Misión Civil de Observación: <http://observacionconsultayaqui.wordpress.com/>

² Las reglas sobre consulta establecidas en la sentencia de la SCJN incorporan los estándares internacionales en este ámbito, incluyendo la jurisprudencia interamericana.

³ Su título completo es: "Mecanismo y Procedimiento para dar cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y realizar la consulta a la Tribu Yaqui sobre la Operación del Acueducto Independencia". Se firmó en Vímam, Municipio de Guaymas, Estado de Sonora el 5 de octubre de 2013.

⁴ La SEMARNAT elaboró un primer instrumento para reglamentar el proceso de consulta, al cual se le realizaron modificaciones sustantivas por parte de las autoridades Yaquis como condición para su aprobación por ambas partes.



- Órgano Informativo: La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y la propia SEMARNAT

El Mecanismo definió cuatro etapas del procedimiento (Art.8):

- I. Acuerdos previos
- II. Informativa
- III. Deliberativa
- IV. Reunión de Consulta (Final)⁵

El proceso se encuentra actualmente en la Etapa Informativa.

II. Metodología del Informe.

El informe tiene como fin documentar las violaciones a derechos que se han venido dando durante el proceso de consulta a la Tribu Yaqui. En particular, se centra en las lesiones a los principios fundamentales al derecho a la consulta, como son la *consulta previa, libre e informada y la buena fe*; que constituyen la columna central del documento.

La documentación se basó primordialmente: en los reportes de las reuniones de consulta donde hubo presencia de la Misión; en testimonios recabados con la Tribu Yaqui; en entrevistas con los asesores jurídicos de la Tribu Yaqui y expertos de la región en cuestiones hídricas⁶; así como en el examen de normativas legales y otros documentos técnicos vinculados con el objeto de la consulta⁷. Por otra parte, se tiene previsto realizar entrevistas a funcionarios responsabilizados con el proceso antes de que este concluya.

Los criterios para la observación se elaboraron a partir de una *Guía Metodológica*⁸, elaborada por un grupo técnico⁹, especializado en derecho a la consulta. La Guía se basa en los estándares internacionales más avanzados sobre consulta y consentimiento libre previo e informado.

El Informe cierra con un grupo de conclusiones y recomendaciones que ponen su acento en los temas críticos del proceso.

⁵ Para efecto del trabajo de la Misión hemos dado en llamarle *Resolutiva*, debido a que el nombre de *Reunión de consulta*, puede interpretarse como una reunión final del proceso. Sin embargo, la etapa pudiera agotarse en más de un encuentro.

⁶ El Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. y el Distrito de Riego del Río Yaqui.

⁷ Han sido proporcionados por la Comisión Técnica de la Tribu y también a través de solicitudes de información pública a la SEMARNAT y a la CONAGUA.

⁸ "Guía Metodológica para la Observación de la Consulta a la Tribu Yaqui sobre la Operación del Acueducto Independencia". Se elaboró por las Etapas de la consulta, aún queda pendiente desarrollar los criterios para la Etapa Resolutiva.

⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Proyecto PAPIIT, IN302311); Colectivo de Estudios Críticos en Derecho, Radar y Fundar. Centro de Análisis e Investigación A.C.



III. Violación de la consulta previa.

A. El principio de consulta previa

Un principio básico de la consulta indígena es su carácter *previo*. Según los estándares internacionales, éstas deben realizarse antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que afecten a los pueblos¹⁰. Cuando se trata de proyectos vinculados con extracción de recursos naturales se ha establecido que dichos pueblos deben ser consultados antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras¹¹.

Los órganos especializados de la OIT han considerado que la consulta *previa* “(...) implica que las comunidades afectadas participen lo antes posible en el proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental¹²”.

Por su parte, la sentencia de la SCJN (631/2012) estableció entre los parámetros del proceso de consulta, su carácter *previo*. “Esta debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad”.

Bajo este marco, retomado en el propio fallo de la SCJN, resulta contrario a los estándares establecer la obligación de consultar una vez que ya han sido iniciadas las actividades y por tanto las afectaciones. Sin embargo, justamente esto es lo que ha venido ocurriendo en la consulta a la Tribu Yaqui.

6

B. Una consulta tardía.

La consulta a la Tribu Yaqui ha llegado tarde. Los siguientes hechos demuestran la violación del principio de consulta previa por parte del Estado Mexicano.

1. En 2010 el Gobierno de Sonora impulsó la licitación y concesión para la construcción y operación del Acueducto Independencia sin consultar a la Tribu Yaqui.
2. En el mismo año el proyecto fue sometido a la Manifestación de Impacto Ambiental ante la SEMARNAT. En 2011, dicha dependencia otorgó la Autorización de Impacto Ambiental sin tampoco realizar la consulta. Esta violación fue reconocida por el fallo de la SCJN (631/2012)¹³.

¹⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Declaración). Artículo 19.

¹¹ Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio 169). Artículo 15.2

¹² Informe del Comité Tripartito de la OIT (caso Shuar), Doc. GB.282/14/2 párrafo 38.

¹³ “(...) no bastaba que la autoridad responsable pusiera el proyecto a disposición del público en general a través de diversos medios de difusión o la realización de una consulta pública, dada la calidad de la comunidad a la que pertenecen los quejosos, pues tal como lo señaló el Juez de Distrito al conceder el



3. Desde hace 8 meses el Acueducto está en operación sin haber concluido aún la Consulta a la Tribu. Según el criterio sentado por la SCJN, primero debe desahogarse la consulta en forma adecuada antes de que la SEMARNAT, como autoridad responsable, decida emitir o no una nueva Autorización de Impacto Ambiental (AIA) sobre la operación del Acueducto¹⁴.

Sin embargo, la Corte con posterioridad, en su aclaración de sentencia del 7 de agosto de 2013, de forma contradictoria a lo establecido en los estándares internacionales sobre el carácter *previo* de la consulta, permitió que el Acueducto operase durante el proceso consultivo¹⁵. Al validar el acto ilegal del gobierno mexicano y permitir que opere el Acueducto sin AIA, la SCJN dio pie también para que se perpetrara una segunda violación al principio de consulta previa.

4. Con el proceso de consulta en marcha el Gobierno de Sonora comenzó a construir un Ramal Norte como parte del Acueducto¹⁶, que tenía previsto extenderse hasta la ciudad de Hermosillo. El pasado 28 de abril la CONAGUA en Sonora y la PROFEPA clausuraron esta extensión de la obra hidráulica por carecer de AIA, permisos y especificaciones técnicas para usar terrenos federales¹⁷. Es decir se venía ejecutando un nuevo acto ilegal de espaldas a la consulta al pueblo Yaqui.

Este conjunto de violaciones lesionan el derecho a la consulta previa de la Tribu Yaqui, que lejos de ser una verdadera garantía para la protección de otros derechos colectivos, parece estar destinada ser un mero trámite para legalizar la nueva AIA de la SEMARNAT.

IV. Violación de la Consulta informada por el Estado Mexicano

A. Principio de Consulta Informada.

La consulta debe de ser informada, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los Estados celebrarán consultas a los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su

amparo, debe hacerse adecuadamente y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones, de ahí que la concesión del amparo es correcta (...)" Resolución 631/2012, pág. 88, párrafo primero, mayo de 2013.

¹⁴ La sentencia y su aclaración dejaron insubsistente la anterior Autorización de Impacto Ambiental por el hecho de no haberse realizado la consulta previa a la Tribu Yaqui.

¹⁵ Ver inciso a) y f) de la Aclaración de la Sentencia.

¹⁶ La MCO cuenta con fotografías de la construcción del Ramal Norte.

¹⁷ Véase Boletín de Prensa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

<http://www.cemda.org.mx/04/incongruencia-de-autoridades-ambientales-en-caso-acueducto-independencia/>



consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos.¹⁸ Asimismo el Convenio 169 de la OIT establece la obligación de los gobiernos de realizar estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas¹⁹.

De tal manera, el derecho a la consulta no se reduce a la mera entrega de información por parte de la autoridad responsable de la consulta,²⁰ sino que la información que entregue el Estado permita a los pueblos indígenas tener conocimientos de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad. En ese sentido, la consulta previa requiere que el Estado acepte y brinde información que por lo menos abarque los siguientes aspectos²¹:

-
- a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto.
 - b. La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad.
 - c. La duración de lo que antecede.
 - d. Los lugares de las zonas que se verán afectados.
 - e. Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución.
 - f. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas).
 - g. Procedimientos que puedan entrañar el proyecto.
-

La sentencia de la SCJN también retomó los criterios internacionales sobre el principio de consulta informada, señaló que “los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información

¹⁸ Artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁹ Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

²⁰ Observación General sobre la obligación de la consulta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, 2011.

²¹ Véanse OIT, CEACR: Observación Individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989 Bolivia, 2005; Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, E/C.19/2005/3, 17 de febrero de 2005; Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrs. 21 y 23. Citado en la sentencia del caso Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 27 de junio de 2012.



precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes de y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los riesgos ambientales y de salubridad (...)”

Sin embargo, la Misión Civil de Observación a la consulta a la Tribu Yaqui ha documentado una serie de irregularidades contrarias a lo que establecen los estándares y la propia sentencia de la Suprema Corte.

A. Violaciones al principio de Consulta Informada.

a) Información sin pertinencia cultural

El Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, Autoridad Responsable de llevar a cabo la consulta por parte de la SEMARNAT, entregó a las autoridades tradicionales de la Tribu, al inicio de la Etapa Informativa, como única información un disco (CD) que contenía:

1. La Manifestación de Impacto Ambiental anterior del proyecto Acueducto Independencia, la cual había quedado insubsistente con la resolución de la SCJN.
2. Un listado de referencia de procedimientos administrativos llevados a cabo por la PROFEPA en relación al Acueducto Independencia.
3. Unos breves resúmenes sobre datos estadísticos de las cuencas del Río Yaqui y el Río Sonora.

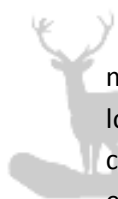
Esta información además de resultar insuficiente se daba en un lenguaje altamente técnico y sin estar traducido en lengua yaqui. Asimismo, al ser entregada en versión electrónica, resultaba prácticamente inaccesible a las posibilidades tecnológicas de la Tribu, que no cuenta con suficientes computadoras. Tampoco la Autoridad Responsable ofreció impartir talleres a los pueblos consultados sobre la información que se les había entregado.

Esta conducta de SEMARNAT va en contra de la pertinencia cultural y no tomaba en cuenta la situación social de vulnerabilidad de las comunidades Yaqui.

Ante esta situación la Tribu se vio en la necesidad de establecer una Comisión Técnica²² como apoyo para entender las cuestiones técnicas. Dicha Comisión solicitó un listado de 28 puntos faltantes, mediante Oficio de fecha 31 de octubre de 2013, dirigido al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental y al Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, ambos de la SEMARNAT.

En dicho documento se precisaba cual era la información necesaria para poder determinar los posibles daños que le ocasionaba a la Tribu la operación del Acueducto Independencia, así como la manera en que la misma debería ser entregada y explicada. En particular se solicitó que estuviera “totalmente impresa y no solamente en versión electrónica, toda vez que son muy pocos los

²² Está compuesta por profesionistas de la Tribu Yaqui.



miembros de la Tribu Yaqui que tienen computadora”²³. También pusieron hincapié en que “ (...) los miembros de la Tribu Yaqui no somos peritos en las múltiples materias que abarca la presente consulta, es necesario que toda la información sea explicada de viva voz por técnicos especializados de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental y de la Comisión Nacional del Agua, para que en ese mismo momento se pueda hacer la traducción a la Lengua Yaqui de forma simultánea y se puedan hacer preguntas sobre temas técnicos que rebasan la comprensión de la gran mayoría de los miembros de la Tribu Yaqui. En este sentido, de conformidad con nuestros usos y costumbres, es necesario tener reuniones periódicas en las fechas que sean acordadas en cada uno de los pueblos, con el personal especializado a que hacemos referencia. En otras palabras, la consulta informada exige al Órgano Responsable adoptar medidas para asegurar que los miembros de la comunidad Yaqui puedan comprender la información y hacerse comprender.”²⁴

b) Información insuficiente

Entre los puntos solicitados de información, la Tribu pidió²⁵:

1. Un estudio donde se precisen las posibles afectaciones y los daños a la comunidad indígena a la que pertenecen, se piden estudios de tipo ecológico, de producción agrícola, de salud, sanidad, alimentación, de disponibilidad de agua actual y con proyecciones a futuro, las necesidades para las futuras generaciones,
2. Estudios de la disponibilidad de la cuenca de agua superficial, agua subterránea tanto de la cuenca del río yaqui, como de la cuenca del río sonora que sería la cuenca receptora del agua, así como la información del registro público de derechos de agua.
3. Resultados de estudios sobre las áreas naturales protegidas de carácter estatal o federal.
4. Todo el contenido del expediente de evaluación impacto ambiental. En especial la información adicional que le fue solicitada al fondo de operaciones de obra “Sonora, Sí” en el proceso de evaluación de impacto ambiental; el informe sobre el cumplimiento de términos y condiciones de la autorización de impacto ambiental; los acuerdos del comité técnico de operación de obras hidráulicas; la afectación de la producción de energía eléctrica de la presa del novillo²⁶.

²³ Oficio de fecha 31 de octubre de 2013 suscrito por las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui y dirigido al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat

²⁴ Ídem

²⁵ Ídem.

²⁶ Debido que al reducir los caudales de almacenamiento en la presa del Novillo con motivo del trasvase a una cuenca diversa, habrá menos agua disponible para la producción de energía eléctrica limpia en la hidroeléctrica de la presa del Novillo



A pesar de estos requerimientos de información bien precisos, a la fecha de presentación pública de este informe, de los 28 puntos solicitados 9 puntos no han sido entregados y 3 solo se han entregado de forma parcial²⁷.

Un caso representativo constituye el estudio de gasto ecológico para la cuenca del Río Yaqui. Sin embargo, la CONAGUA Informó a la Tribu que no ha hecho el mencionado estudio, a pesar de que el 20 de septiembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria de vigencia de la norma mexicana NMX-AA-159-SCFI-2012, que establece el procedimiento y especificaciones técnicas para determinar el régimen de caudal ecológico en corrientes o cuerpos de agua nacionales en una cuenca hidrológica.²⁸

Otra información solicitada fue la relativa al resultado de los estudios de impacto ambiental y ecológico por el Acueducto Independencia en diversos tipos de áreas y zonas protegidas, entre ella los Sitios RAMSAR, localizados en las cuencas hidrológicas de los ríos Bavispe, Yaqui 1, Yaqui 2 y Yaqui 3²⁹. No obstante la posible afectación a este sitio RAMSAR, no se consideró en la Manifestación de Impacto Ambiental del Acueducto Independencia.

c) Información desactualizada y contradictoria

La información sobre la disponibilidad de agua evidencia la falta de veracidad en las entregas de información, pues existen documentos de la CONAGUA sobre informes de disponibilidad de agua donde la Comisión Técnica de la Tribu Yaqui ha encontrado “inconsistencias en la base de análisis de los balances hídricos, eso dificulta el análisis de la realidad sobre la disponibilidad de agua de la cuenca y es incongruente con la respuesta de 2011 a la Tribu donde dicen que no hay disponibilidad y que por lo tanto no le pueden otorgar un mayor volumen de agua, y luego en ese mismo año en octubre de 2011 emiten un título de asignación por 8 millones y medio a la Comisión Estatal del Agua de los ya otorgados en el 2010”.³⁰

²⁷ Oficio de fecha 31 de marzo de 2014, por medio del cual las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui hicieron del conocimiento del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, y al Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat, sobre los faltantes de información que se tenían.

²⁸ Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 9 de abril de 2014 realizada al Lic. Alejandro Olea, asesor técnico de la Tribu Yaqui en el marco de la consulta.

²⁹ La Bahía de Lobos se encuentra dentro del territorio de la Tribu Yaqui y es considerado un sitio RAMSAR, el cual está protegido por la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención Ramsar a la cual México se adhirió en 1986).

³⁰ Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 9 de abril de 2014 realizada al Lic. Alejandro Olea, asesor técnico de la Tribu Yaqui en el marco de la consulta.



Cabe mencionar que la Tribu Yaqui en 2011 mediante un oficio solicitó a la CONAGUA ampliar su área agrícola³¹ y dicha autoridad le respondió mediante oficio de fecha 9 de febrero de 2011 que “En la cuenca del río yaqui no existe disponibilidad de agua superficial. Esta es la razón por la cual no se puede ampliar en 15,000 hectáreas de riego a la Tribu Yaqui. Para poder regar esta superficie se requiere una concesión de 150 hectómetros cúbicos de agua.”³²

De tal manera que la información sobre la disponibilidad de agua es contradictoria, pues hay datos que muestran que no hay disponibilidad de agua suficiente, sin embargo se autoriza el Acueducto Independencia y se niega otorgar un mayor volumen a la Tribu Yaqui para su uso agrícola.

La CONAGUA informó, además que en lo que va de la operación del Acueducto Independencia se han extraído 19 millones de metros cúbicos de marzo a diciembre de 2013, pero falta información actualizada de la cantidad extraída de agua a la fecha.

Otro aspecto sobre el cual la Tribu, a través de sus asesores técnicos³³ han encontrado irregularidades es la que se refiere a la cantidad exagerada de válvulas, pues el Acueducto Independencia cuenta en todo su trayecto con 277 válvulas, las cuáles no tienen sustento técnico, por lo que hay quien considera que eso pueda significar que el acueducto tiene otros objetivos que el sólo suministrar agua para consumo humano a la ciudad de Hermosillo.

Durante el proceso de consulta, la autoridad fue cuestionada sobre la existencia de estas válvulas, la respuesta es que son de emergencia o para cuando es necesaria alguna reparación, explicaron que son “válvulas de alivio” o “respiradores”. Sin embargo del análisis realizado por la Comisión Técnica de la Tribu, se desprende que eso es falso, porque dichas válvulas serían para evitar un daño en la estructura al liberar al aire que se puede concentrar, por ello comúnmente se colocan mirando hacia arriba. En el caso del Acueducto Independencia estas válvulas se encuentran mirando a los lados y cuentan con manivelas que permiten la extracción de agua en cantidades considerables, pues las salidas de dichas válvulas son de 8 pulgadas.

A consideración de la Comisión Técnica de la Tribu, la explicación que dio la Autoridad Responsable al respecto es poco satisfactoria.³⁴

Por lo anterior, esta Misión considera que en la fase informativa del proceso de Consulta a la Tribu Yaqui la autoridad responsable aún no ha proporcionado la información suficiente para que la Tribu Yaqui conozca de los riesgos y afectaciones a las que puede ser susceptible derivado de la

³¹ Oficio de fecha 26 de mayo de 2011 suscrito por las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui, dirigido al Director General de Conagua.

³² Oficio de fecha 9 de febrero de 2011 suscrito por el Subdirector General de Infraestructura Hidrológica de Conagua.

³³ Expertos del Distrito de Riego del Río Yaqui con un amplio expertise en la región.

³⁴ Acta de inspección judicial y entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 9 de abril de 2014 realizada al Lic. Alejandro Olea, asesor técnico de la Tribu Yaqui en el marco de la Consulta.



operación del Acueducto Independencia. Ello va en franca contradicción del principio de consulta informada, recogido en la sentencia de la SCJN.

V. Violación de la Consulta Libre.

A. El principio de consulta libre

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas recoge como fin de la consulta la de obtener un consentimiento *libre*.³⁵

Por su parte, las Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUDU) señalan que la consulta será calificada de libre cuando no exista coerción, intimidación ni manipulación que incida en la decisión que tome el pueblo indígena.

En este sentido, el Estado tiene la obligación de construir un ambiente en el que se evite la intromisión de representantes públicos a todos los niveles (Federal, Estatal y Municipal) y también de particulares, como pueden ser grupos armados e intimidadores que busquen dirigir o manipular las decisiones de los consultados.

B. Violaciones fuera del marco de la consulta

La Misión ha observado con preocupación que las principales violaciones a este principio se están presentando fuera del marco estricto de este procedimiento. Se trata de acciones u omisiones de carácter sustantivo relacionadas con presiones políticas, prácticas coactivas y coercitivas hacia integrantes y líderes de la Tribu Yaqui; escenarios de violencia que se presentan en el contexto de la consulta que ponen en riesgo la vida y la integridad física de los pueblos, así como intentos de desintegrar el tejido de la comunidades. Este tipo de comportamiento proviene en ocasiones de actos de gobierno en sus distintos niveles o de particulares; en ningún caso son conductas relacionadas directamente al procedimiento consultivo, pero que pueden llegar a distorsionar la decisión de la Tribu con relación a los impactos que les ocasiona el Acueducto Independencia. Este último renglón, constituye el objeto central de la consulta y por tanto este tipo de escenarios no se puede desvincular del proceso aunque formalmente parecen quedar fuera.

a) Firma de convenios y ofrecimiento de programas.

El 21 de enero de 2014 las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui firmaron un convenio con el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Sonora para “dar solución a la problemática

³⁵ Artículo 19



presentada con motivo de la operación del Acueducto Independencia”³⁶. En la tercera cláusula del Convenio se muestra la presión por parte del gobierno para que la Consulta ocurra en un plazo no mayor a los 3 meses y al mismo tiempo la resistencia de la Tribu para que se respeten sus tiempos en función de su cultura.

A 3 días de haberse firmado dicho documento la Tribu denunció públicamente la firma de un segundo convenio entre el Gobierno Federal y el Estatal donde se les excluyó y además se violentaron los acuerdos establecidos previamente el 21 de enero, las Autoridades Yaquis definieron lo ocurrido como una “simulación” “pues en los hechos no se han respetado los derechos adquiridos que la Tribu tiene sobre el Río Yaqui desde 1940”³⁷

En el marco del primer acuerdo, el Gobierno Federal se comprometió a establecer “mesas técnicas” con las distintas Secretarías con el fin de priorizar la aplicación de programas y recursos para el desarrollo económico, productivo, bienestar social, cultural, ambiental e infraestructura básica de servicios de apoyo, así como asistenciales y todos aquellos proyectos específicos que potencien el desarrollo de la Etnia Yaqui”. En seguimiento a este punto, la MCO presenció el 4 de febrero, en un lujoso hotel en Ciudad Obregón, un evento público organizado por el Ejecutivo Federal, donde hicieron una presentación de dichos programas. Asistieron funcionarios de la Secretaría de Gobernación Sedesol, Sagarpa, CDI, Conagua, SEP y SCT.³⁸

En dicha reunión La Tribu reconoció, a través de uno de sus voceros, el esfuerzo que el Gobierno realizó para operar la reunión e insistió esa era su responsabilidad. Informaron que revisarían las propuestas presentadas y agendaron de manera conjunta 7 reuniones de trabajo para profundizar esa discusión. Sin embargo fueron claros en que mantener ese espacio de discusión no implica que ellos renuncien a la lucha por la defensa del agua y su territorio³⁹.

Hasta la fecha no se han entregado recursos correspondientes a este proceso, pues la Tribu integró una comisión encargada de analizar todas las propuestas y elaborar una lista de prioridades en función de sus propias necesidades para solicitar los recursos.⁴⁰

³⁶ Convenio de Coordinación y Conceptualización temática con Autoridades Tradicionales de la etnia Yaqui, actores productivos en el Valle del Yaqui en integrantes del Movimiento Ciudadano de Defensa del agua de Cájeme.

³⁷ Comunicado de la Tribu Yaqui titulado “Incumple Gobierno Federal pacto político con la Tribu Yaqui”, que se puede consultar en la siguiente liga: <http://www.serapaz.org.mx/comunicado-de-la-tribu-yaqui-incumple-gobierno-federal-pacto-politico-con-la-tribu-yaqui/>

³⁸ Esta información se hizo pública oportunamente en el Boletín de Prensa de la MCO el 7 de febrero de 2014.

³⁹ Reporte de la Segunda Brigada de Observación de la MCO durante la Reunión de Continuidad del Convenio firmado por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui en el Hotel Holiday Inn en Ciudad Obregón el 4 de febrero de 2014.

⁴⁰ Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 5 de abril de 2014 a la Comisión Técnica de la Tribu Yaqui en Vícam.



Además el día 5 de febrero se tenía programada una reunión con SEMARNAT para continuar con la entrega de información pendiente, sin embargo, decidieron suspenderla para reemplazarla con otra en la que se dio seguimiento al convenio. Estos hechos pueden representar la intención del gobierno federal de sustituir el proceso de consulta con una mesa de diálogo paralela⁴¹.

Es preocupante que mientras se desarrolla la segunda etapa del proceso de consulta, el gobierno federal haya sustituido una reunión de trabajo con la comisión técnica de la Tribu Yaqui sobre la Consulta para preparar un acto público ante decenas de medios de comunicación y presentar ante las autoridades tradicionales yaquis lo que fue claramente un acto de propaganda.

b) Retiro de programas por parte del Gobierno de Sonora

La MCO recibió testimonios de las autoridades tradicionales de la Tribu⁴², donde señalaron que el Gobierno del Estado ha entregado a través de la Comisión Estatal para el Desarrollo Indígena de Sonora (CEDIS) recursos a personas claves en las comunidades que han promovido la división y que han manifestado abiertamente su acuerdo con la operación del acueducto, promoviendo la división interna de las comunidades bajo el falso argumento de que las autoridades que están al frente del proceso de resistencia al Acueducto no han sido consagradas.

Ambos hechos, el retiro de recursos y la falta de reconocimiento de las autoridades tradicionales, son dos elementos que promueven el encono y la polarización interna en las comunidades violentando incluso el respeto por parte del Estado a las formas de organización y gobierno tradicionales.

En particular se nombró varias veces el nombre del Director de la CEDIS como el operador político del Gobierno estatal a cargo de este trabajo de bajo perfil. Con frases como “nosotros apoyamos con esto, apóyanos también”.

- Desde que inició la Resistencia Civil de la Tribu el gobierno estatal suspendió la entrega de becas estudiantiles en los 4 pueblos entrevistados⁴³.

⁴¹ Reporte de la Brigada de Observación de la MCO a Reunión entre la representación del Gobierno Federal y las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui en la Guardia Tradicional de Vícam el 4 y 5 de febrero de 2014.

⁴² Entrevistas realizadas por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 9 y 10 de abril de 2014 a los Gobernadores, Capitanes, Pueblo Mayor y Secretarios de las comunidades Vícam, Loma de Vacum, Cocorit y Belem de la Tribu Yaqui en sus respectivas Guardias Tradicionales.

⁴²

⁴³ La MCO tiene copia de un documento con fecha del 1 de abril firmado por Sergio Avalos, Oscar Alejandro Nuñez Montijo y Luis Manuel Leal Esquera, representantes de CEDIS Jurisdicción Yaqui, encargados de la entrega de las becas estudiantiles donde reconocen que no se entregaron todas las becas, que no es responsabilidad de la CEDIS la entrega o retiro de dicho apoyo económico y que las autoridades que signan dicho acuerdo son las autoridades legítimas de la comunidad.



- Desde 2012, cuando empezó la lucha contra el acueducto se suspendió también el apoyo económico que daba el gobierno estatal para las fiestas y ceremonias de semana santa. (15 mil pesos por pueblo)
- De manera adicional se suspendió también el apoyo a 54 personas que integraban la comisión de apoyos técnicos.
- En la comunidad de Belem también dejaron de entregar despensas.

c) Desconocimiento del Gobernador de las Autoridades Tradicionales.

Las comunidades tienen muy presentes las declaraciones del Gobierno estatal. En repetidas ocasiones refirieron a ellas como poco sinceras. Recuerdan sus compromisos cuando era candidato y en oposición ahora tienen presentes la confrontación que han percibido de su parte, pues el Gobierno sonorense se ha negado a reconocer a la mayoría de las autoridades, incluso ha firmado convenios donde el Gobernador Padrés llama en sus declaraciones y boletines públicos “autoridades consagradas”⁴⁴, descalificando así a las autoridades Yaquis con las que, por otro lado, el Gobierno Federal ha establecido la interlocución para el proceso de consulta y con quienes también ha firmado Convenios, incluyendo el Mecanismo de Operación de la Consulta.

La MCO ha podido verificar, por medio de las reuniones de consulta en las que ha participado, que las autoridades que ocupan las Guardias Tradicionales son las mismas que tienen la interlocución con el Gobierno Federal. De esta manera queda clara la legitimidad que tienen en sus comunidades y ante el propio Estado mexicano.

16

d) Amenazas en el contexto de la consulta y de la lucha civil y pacífica contra el acueducto.

La MCO tiene reportes de diversas amenazas contra autoridades de las comunidades, amenazas de muerte por correo electrónico, vía facebook y por teléfono. Además de la entrega de volantes y la instalación de mantas en las comunidades. Por razones de seguridad hemos reservado los nombres de las personas amenazadas, sin embargo la MCO tiene evidencias fotográficas y testimonios específicos que dan cuenta de lo ocurrido.⁴⁵

⁴⁴ El gobierno del Estado informa de la firma de dicho acuerdo en Boletín de prensa con fecha del 2 de febrero de 2014 titulado: Firma Gobernador Padrés convenio con Gobernadores Tradicionales Yaquis, en el comunicado se citan los nombres de las personas que firmaron el acuerdo a nombre de la Tribu, a quienes les “reiteró su reconocimiento y respeto, tanto a título personal como del Gobierno del Estado, como autoridades tradicionales y consagradas de la Tribu Yaqui”.

<http://gobierno.sonora.gob.mx/index.php/noticias/121-el-agua-potable-para-las-34-comunidades-yaquis-es-un-hecho-padres>

⁴⁵ Información recabada en las 4 entrevistas de la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui del 7 al 10 de abril de 2014.



VI. Violación del Principio de Buena Fe.

A. Principio de Buena Fe.

Cuando se habla de buena fe se piensa en criterios subjetivos e incluso ambiguos, en los cuales es difícil señalar cuándo se está incumpliendo este principio, es por ello que existen criterios que ejemplifican cómo debe entenderse la buena fe dentro de un proceso de consulta.

Tanto la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas, como el Convenio 169 enfatizan la necesidad de realizar consultas de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.⁴⁶ De forma más precisa, la Guía sobre el Convenio 169 de la OIT⁴⁷ señala que será necesario para generar un ambiente de confianza que los gobiernos reconozcan los organismos de representación y procuren llegar a acuerdos, llevando adelante negociaciones genuinas y constructivas evitando demoras injustificadas, cumpliendo con los acuerdos pactados e implementando los mismos.

Por su parte, la sentencia de la SCJN (631/2012), al referirse a este parámetro enfatiza que, “se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados (...)”.

En síntesis, con base en la buena fe, el Estado deberá fomentar el respeto recíproco, evitar simulaciones y que se propicie una atmósfera de transparencia y honestidad.

17

Finalmente, debe señalarse el carácter transversal de la buena fe y su interdependencia con los otros principios del derecho a la consulta. En la medida que se garantice en forma efectiva el carácter previo, libre e informado, entonces se demostrará que el Estado está generando las condiciones necesarias para un verdadero diálogo.

Violaciones al Principio de Buena Fe.

a) Protocolo de consulta construido a modo

Un hecho singular que evidenció que el Estado mexicano no hizo patente su buena fe desde el comienzo mismo del proceso de consulta, fue la construcción de las reglas del procedimiento con la Tribu Yaqui.

⁴⁶ Declaración, Artículo 19; Convenio 169 Artículo 6.2

⁴⁷ Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Programa para promover el Convenio Núm.169 de la OIT (PRO 169) Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, 2009. p.59.



Dictada la sentencia de la SCJN, el Gobierno Federal y la Tribu tuvieron un primer encuentro en Vícam, donde la Semarnat, Conagua, la Secretaría de Gobernación y la CDI establecieron contacto con la tribu para “promover la Consulta”. Sobre dicha reunión, los integrantes de la Comisión técnica refieren que “El primer encuentro con la Semarnat fue de pleito”⁴⁸, la actitud con la que llegó la representación del gobierno fue intransigente, y de acuerdo a los testimonios, la discusión se dio en un inicio en un ambiente de confrontación. Ante este primer acercamiento, la Tribu exigió su derecho, y como resultado de la negociación firmaron el Mecanismo de operación de la Consulta con modificaciones sustantivas al Protocolo inicial, quedando como evidencia de dicha discusión el documento definitivo: “Mecanismo y Procedimiento para dar cumplimiento a la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y realizar la consulta a la Tribu Yaqui sobre la Operación del Acueducto Independencia”, siendo este un documento muy distinto al Protocolo presentado por la SEMARNAT originalmente ⁴⁹.

b) Falta de condiciones para generar un diálogo de buena fe

Desde un comienzo el Gobierno de Sonora ignoró a los Yaquis para llevar a cabo el Acueducto; luego la SEMARNAT tampoco les consultó antes de autorizar la implementación del proyecto. Ya en el proceso de consulta, esta misma dependencia, les presentó al pueblo un protocolo de consulta hecho a modo. Luego en la etapa informativa la información que se les ha entregado a la Tribu ha sido incompleta, contradictoria y sin tomar en cuenta su cultura y condición social. Paralelamente, el entorno que rodea a la consulta se ve afectado por presiones del Gobierno a todos los niveles, por campañas en los medios contra las autoridades tradicionales de la Tribu, así como por amenazas y hechos de violencia. Por otro lado, se intenta consultarles sobre los impactos de la operación del Acueducto en sus derechos mientras este opera en sus propias narices. Bajo estas condiciones, es muy difícil asegurar que la consulta se de en un ambiente de honestidad, transparencia y confianza, en el cual las comunidades Yaqui puedan confiar en el Gobierno y llegar a un acuerdo genuino que les beneficie. La buena fe queda lesionada, en suma, por la falta de cumplimiento de los principios de consulta previa, libre e informada.

⁴⁸ Palabras de un integrante de la Comisión técnica en la Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 5 de febrero de 2014 a la representación Yaqui de la Comisión Técnica de la Consulta en Vícam.

⁴⁹ Ídem



VII. Conclusiones Preliminares.

A. Violación del derecho a la Consulta de la Tribu Yaqui.

Los hechos documentados por la Misión Civil de Observación prueban que los principios fundamentales del derecho a la consulta de la Tribu Yaqui han sido y continúan siendo vulnerados por el Estado mexicano.

La **consulta previa** ha sido violada reiteradamente, tanto por autorizar la construcción y operación de una obra sin consulta previa y luego por permitir que el Acueducto siga operando mientras ésta se está realizando.

La **consulta informada** se ha limitado desde el comienzo. El proceso sigue atorado hoy en la etapa informativa, en gran medida, porque las autoridades responsables (SEMARNAT, CONAGUA, CDI) no han entregado a la Tribu Yaqui una información completa, actualizada, precisa, accesible técnica y culturalmente, ni que toma en cuenta su situación social de vulnerabilidad. Las entregas de información que se han ido concretando se deben a la exigencia permanente de las autoridades tradicionales de la Tribu, con el apoyo de expertos independientes y sus asesores jurídicos.

La **consulta libre** ha sido viciada reiteradamente. La Misión ha observado con preocupación, que las principales violaciones a este principio se están presentando fuera del marco estricto de este procedimiento. Se trata de acciones u omisiones de carácter sustantivo relacionadas con presiones políticas, prácticas coactivas y coercitivas hacia integrantes y líderes de la Tribu Yaqui; escenarios de violencia que se presentan en el contexto de la consulta que ponen en riesgo la vida y la integridad física de los pueblos, así como intentos de desintegrar el tejido de las comunidades. Este tipo de conductas pueden llegar a distorsionar la decisión de la Tribu con relación a los impactos que les ocasiona el Acueducto Independencia. Este último renglón, constituye el objeto central de la consulta y por tanto este tipo de escenarios no se puede desvincular del proceso aunque formalmente parezcan quedar fuera.

Una **consulta sin buena fe**: Las violaciones a los parámetros anteriores generan condiciones adversas para que en los hechos se produzca un diálogo genuino y sincero entre el Estado mexicano y la Tribu Yaqui; así como aspira este principio transversal de la consulta. Si desde un comienzo el Gobierno de Sonora ignoró a los Yaquis para llevar a cabo el Acueducto; si luego la SEMARNAT tampoco les consulta antes de autorizar la implementación del proyecto; si al momento de consultarles- obligados por una sentencia de la SCJN- les presentó un Protocolo de consulta hecho a modo; si la información que se les ha entregado ha sido incompleta, contradictoria y sin tomar en cuenta su cultura y conocimientos. Si el entorno que rodea a la consulta se ve afectado por presiones del Gobierno a todos los niveles, por campañas en los medios contra las autoridades tradicionales de la Tribu, así como por amenazas y hechos de violencia. Si mientras se intenta consultarles sobre los impactos de la operación del Acueducto en sus derechos al mismo tiempo este opera en sus propias narices, entonces es prácticamente imposible asegurar que la consulta se de en un ambiente de transparencia, franqueza, donde los



Yaquis puedan confiar en la *buena fe* de la autoridad y llegar a un verdadero acuerdo con las mismas.

En este contexto, el Estado mexicano está incumpliendo con la obligación internacional de realizar consultas adecuadas, recogidas en los estándares internacionales sobre Pueblos Indígenas. De igual manera incumple con sus obligaciones constitucionales de respetar proteger y garantizar los derechos humanos (Art.1) y particularmente los derechos de estos pueblos (Art.2).

B. Incumplimiento de la resolución judicial (631/2012) de la SCJN.

La obligación de consultar mandatada por el fallo de la SCJN ha sido incumplida por el Estado mexicano a casi un año de haberse dictado. Así lo declaró el juez 10 distrital de Hermosillo. En estos momentos un Tribunal Colegiado inició un incidente de inejecución de sentencia.

El incumplimiento no ocurre sólo en sus términos formales - por el hecho de que la resolución no se haya ejecutado- sino en especial por las lesiones a los principios fundamentales de la consulta que se han venido detallando en el presente Informe. Este es el aspecto primordial que resaltamos como Misión.

Violación a los derechos colectivos de la Tribu Yaqui. El despojo del agua de la Tribu Yaqui ocasionado por la operación ilegal del acueducto constituye la principal violación a sus derechos colectivos de tierra y territorio, posesión y uso de sus recursos naturales, a su propio desarrollo y a su cultura. La realización de una consulta adecuada no puede tener lugar mientras al mismo tiempo se está ejecutando el acto que ocasiona el daño al pueblo indígena que es consultado. Carece de sentido común y es contrario a la naturaleza jurídica de este derecho – que busca garantizar la protección de otros derechos sustantivos - establecer la obligación de consultar una vez que ya han sido iniciadas las actividades y por tanto las afectaciones. Peor aún, como es el caso, si las afectaciones que dieron motivo a la consulta se continúan llevando a cabo.

La aclaración de la sentencia de la SCJN, de 7 de agosto de 2013, advirtió que en caso de que la operación del Acueducto causara un daño irreparable a la comunidad Yaqui, este debía ser suspendido, aun cuando el procedimiento de consulta no estuviese concluido⁵⁰. Con el fin de acreditar el daño, la Tribu con el apoyo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental A. C. — asesores jurídicos de la Tribu— ha interpuesto una serie de denuncias ante diversas instancias gubernamentales, particularmente con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). A pesar de éstas acciones, a la fecha las autoridades responsables no lo han suspendido.

⁵⁰ Inciso G de la Aclaración de Sentencia.



Resulta incongruente que la PROFEPA haya clausurado recientemente la obra del Ramal Norte por carecer de Autorización de Impacto Ambiental y no suspenda la obra en su totalidad que opera sin una autorización de esta misma naturaleza⁵¹.

Otras de las acciones que ha tenido el propósito de evitar esta tragedia fue la Solicitud de Medida Cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), impulsada por los afectados⁵². Según la información que se dispone, a pesar del llamado urgente que en aquel momento se hizo, a fin de garantizar la supervivencia cultural mediante la suspensión provisional de la operación del Acueducto Independencia, la Comisión no ha trasladado aún al Estado la solicitud de medidas cautelares, ni ha decretado las acciones necesarias para implementarlas⁵³.

De continuar estas violaciones a los derechos de la Tribu Yaqui, la consulta se convertirá en un mero trámite sin ninguna eficacia para la protección de los derechos de las comunidades y sólo servirá para acentuar las condiciones de discriminación histórica en que han vivido a lo largo de los siglos.

La Misión considera, al momento de estar por culminar la Etapa Informativa de la consulta y teniendo aún por delante las etapas Deliberativas y Resolutiva (final), que el Estado mexicano está en la obligación de generar condiciones de credibilidad al proceso. En este propósito, le exhortamos llevar a cabo las siguientes recomendaciones.

⁵¹ Boletín de Prensa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) de 29 de abril de 2014.

<http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2014/04/10/la-consulta-perversa/#axzz30UTB12aE>

⁵² Registrada con el número 452/2013, conexas a la Petición 2097/2013.

⁵³ La Comisión ha tenido un papel relevante en la defensa de los pueblos indígenas y en múltiples ocasiones ha dictado medidas provisionales para la supervivencia de los mismos asociadas con megaproyectos.



VIII. Recomendaciones al Estado Mexicano.

1. Las instancias correspondientes de gobierno deben suspender de forma urgente la operación del Acueducto Independencia, para evitar seguir causando un daño irreparable a la Tribu Yaqui y lesionar el carácter previo y la buena fe de la consulta.
2. Garantizar de forma efectiva el derecho a una consulta informada, ello implica la entrega inmediata de los faltantes de información solicitados durante la etapa informativa a la SEMARNAT, la CONAGUA y la CDI. La información deberá estar actualizada, ser precisa y accesible técnica y culturalmente para la Tribu Yaqui.
3. Garantizar el ejercicio efectivo de una consulta libre. Con este fin, las autoridades a todos los niveles deberán:
 - Proteger la vida y la integridad física de la Tribu Yaqui
 - No realizar e impedir que terceros lleven a cabo, dentro o fuera de los marcos de la consulta, actos de presión política, sobornos, amenaza o cualquier tipo de práctica coactiva encaminados a viciar la voluntad de las comunidades.
 - Evitar las descalificaciones del gobierno estatal en los medios de comunicación local o en cualquier otro espacio contra las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui.
 - Respetar el proceso de deliberación interna de la Tribu correspondiente a la Etapa Deliberativa, sin intromisiones de ningún actor ajeno.
4. Generar condiciones para una consulta de buena fe. Es fundamental que el proceso de diálogo sobre los impactos del Acueducto Independencia se realice dentro de los marcos del proceso de consulta y con funcionarios de Gobierno con capacidad de decisión sobre el resultado de la consulta.
5. Garantizar el derecho efectivo al consentimiento de la Tribu Yaqui. La decisión final de la Tribu debe tener un carácter vinculante para el Ejecutivo Federal, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁴, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Informe del Relator Especial sobre Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, James Anaya, sobre *Industrias extractivas y pueblos Indígenas* (A/HRC/24/41).

⁵⁴ En particular, las sentencias: Pueblo de Saramaka vs Estado de Surinam, de 28 de noviembre de 2007 <http://www.alertanet.org/cidh-saramaka.pdf>
Pueblo de Sarayaku vs Estado de Ecuador, de 27 de junio de 2012 http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf



IX. Fuentes de Documentación

- Reporte de la Brigada de Observación de la MCO el 10 de diciembre a Reunión entre la representación del Gobierno Federal y las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui en la Guardia Tradicional de Vícam
- Reporte de la Brigada de Observación de la MCO el 4 de febrero a Reunión de Continuidad del Convenio firmado por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui en el Hotel Holiday Inn en Ciudad Obregón.
- Reporte de la Brigada de Observación de la MCO el 4 y 5 de febrero a Reunión entre la representación del Gobierno Federal y las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui en la Guardia Tradicional de Vícam.
- Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 7 de abril de 2014 a la Comisión Técnica de la Tribu Yaqui en Vícam.
- Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 9 de abril de 2014 a las Autoridades Tradicionales de la Comunidad de Vícam en la Comandancia.
- Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 8 de abril de 2014 a las Autoridades Tradicionales de la Comunidad de Loma de Vacúm en su Guardia Tradicional.
- Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 8 de abril de 2014 a las Autoridades Tradicionales de la Comunidad de Cócorit (Loma de Guamuchil) en su Guardia Tradicional.
- Entrevista realizada por la Misión Civil de Observación al proceso de consulta a la Tribu Yaqui el 8 de abril de 2014 a las Autoridades Tradicionales de la Comunidad de Belem en su Guardia Tradicional.
- Brigada de Observación de la MCO el 10 de abril a Reunión de la Mesa de Trabajo Técnico entre SEMARNAT y las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui en la Comandancia de Vícam
- "Guía Metodológica para la Observación de la Consulta a la Tribu Yaqui sobre la Operación del Acueducto Independencia".
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Declaración). Artículo 19.
- Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio 169). Artículo 15.2
- Informe del Comité Tripartito de la OIT (caso Shuar), Doc. GB.282/14/2 párrafo 38.
- Artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.
- Observación General sobre la obligación de la consulta de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, 2011.



- Oficio de fecha 31 de octubre de 2013 suscrito por las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui y dirigido al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y al Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat
- Oficio de fecha 31 de marzo de 2014, por medio del cual las Autoridades Tradicionales de la Tribu Yaqui hicieron del conocimiento del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, y al Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat, sobre los faltantes de información que se tenían.
- Oficio de fecha 26 de mayo de 2011 suscrito por las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui, dirigido al Director General de Conagua.
- Oficio de fecha 9 de febrero de 2011 suscrito por el Subdirector General de Infraestructura Hidrológica de Conagua.
- Convenio de Coordinación y Conceptualización temática con Autoridades Tradicionales de la etnia Yaqui, actores productivos en el Valle del Yaqui en integrantes del Movimiento Ciudadano de Defensa del agua de Cájeme.
- Comunicado de la Tribu Yaqui titulado "Incumple Gobierno Federal pacto político con la Tribu Yaqui", que se puede consultar en la siguiente liga: <http://www.serapaz.org.mx/comunicado-de-la-tribu-yaqui-incumple-gobierno-federal-pacto-politico-con-la-tribu-yaqui/>
- Oficio con fecha del 1 de abril firmado por Sergio Avalos, Oscar Alejandro Nuñez Montijo y Luis Manuel Leal Esquera, representantes de CEDIS Jurisdicción Yaqui, encargados de la entrega de las becas estudiantiles donde reconocen que no se entregaron todas las becas, que no es responsabilidad de la CEDIS la entrega o retiro de dicho apoyo económico y que las autoridades que signan dicho acuerdo son las autoridades legítimas de la comunidad
- Declaración, Artículo 19; Convenio 169 Artículo 6.2
- Una Guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT. Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Programa para promover el Convenio Núm.169 de la OIT (PRO 169) Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo, 2009. p.59.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES EN LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN:

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez-Centro Prodh (Distrito Federal)
Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos – CAM (Distrito Federal)
Centro de Investigación y Promoción Social – CIPROSOC (Distrito Federal)
Centro de Reflexión y Acción Laboral de Fomento Cultural y Educativo – CEREAL (Distrito Federal)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos – CMDPDH (Distrito Federal)
Consultoría Especializada en Justiciabilidad de los DESC – CEJUDESC (Querétaro)
DECA Equipo Pueblo (Distrito Federal)
Defensoras voluntarias de Espacio DESC
Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC)
Food First Information and Action Network México – FIAN Sección México (Distrito Federal)
FUNDAR Centro de análisis e investigación, A.C.
Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, SJ – IDHIE (Puebla)
Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario – IMDEC (Jalisco)
Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos – LIMEDDH (Distrito Federal)
Movimiento de Pueblos, Comunidades y Organizaciones Indígenas del DF
Programa de interculturalidad y asuntos indígenas de la Universidad Iberoamericana
Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Coalición Internacional para el Hábitat – HIC AL (Distrito Federal)
Proyecto de derecho a la consulta del Instituto de Investigaciones jurídicas PAPIIT, IN302311 de la Universidad Nacional Autónoma de México.
Radar-Colectivo de Estudios Críticos en Derecho (Distrito Federal)
SERAPAZ Servicios y Asesoría para la Paz, A.C.
Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos y Todas”(conformada por 73 organizaciones en 20 estados de la República Mexicana):
Agenda LGBT (Estado de México), Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (Distrito Federal); Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (Guadalajara, Jal.); Asociación para la Defensa de los Derechos Ciudadanos “Miguel Hidalgo”, A.C. (Jalisco, Hgo.); Bowerasa, A.C. “Haciendo Camino”. (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Coahuila), Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Distrito Federal); Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de Apoyo al Trabajador, A.C. (Puebla, Pue.); Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de Las Casas”, A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis) ; Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa A.C; Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, A. C. (Distrito Federal); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C. (Distrito Federal); Centro de Derechos Humanos “Don Sergio” (Jiutepec, Mor.); Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova”. A.C. (Tapachula, Chis); Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa, Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua), Centro de Derechos Humanos, “Juan Gerardi”, A. C. (Torreón, Coah.); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (Cd. Juárez); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto”, A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo (Orizaba, Veracruz); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de los Derechos del Migrante (DF); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-DF) (Distrito Federal); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Hermanas Mirabal de Derechos Humanos (León, Gto.), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Distrito Federal), Centro Mujeres (La Paz, BCS.), Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A. C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco”, A. C. (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. – KOOKAY (Mérida,

Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A. C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (Distrito Federal); Comité Cerezo (Distrito Federal); Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacan, Pue.); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A. C. (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Intercongregacional “Justicia, Paz y Vida” (Distrito Federal); Comisión Parroquial de Derechos Humanos “Martín de Tours”, A.C. (Texmelucan, Pue.); Comisión Regional de Derechos Humanos “Mahatma Gandhi”, A. C. (Tuxtepec, Oax.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C.(Codigodh A.C); Comité de Defensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Distrito Federal); Comité de Derechos Humanos “Fr. Pedro Lorenzo de la Nada”, A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos “Sembrador de la Esperanza”. A. C. (Acapulco, Gro.); Comité de Derechos Humanos “Sierra Norte de Veracruz”, AC. 4 (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos de Colima, No gubernamental, A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo AC (Tulancingo, Hgo.); El Caracol A.C (Distrito Federal); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos. (Culiacán, Sin.); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Chablekal, comisaría del municipio de Mérida, Yuc.); Iniciativas para la Identidad y la Inclusión A.C. (Distrito Federal); Instituto Guerrerense de Derechos Humanos, A. C. (Chilpancingo, Gro.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Distrito Federal); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC), (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, – Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz. (Guadalajara, Jal.); Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia A.C. (Distrito Federal), Programa de Derechos Humanos. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue); Programa Universitario de Derechos Humanos. UIA –León (León, Gto.); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales (Distrito Federal); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (Distrito Federal); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Estado de México); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí, S.L.P.); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (Pachuca, Hidalgo); Taller Universitario de Derechos Humanos, A. C. (Distrito Federal).