

Seminario Internacional Evaluación de Impacto Ambiental y Transparencia: lecciones desde los megaproyectos en Latinoamérica

El Estado de la Evaluación de impacto ambiental en México y el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.



- Megaproyectos en México: la Evaluación de Impacto Ambiental y su vinculo con los derechos humanos
- El Caso Yaqui: el acceso a la justicia en materia de EIA

Lima, 25 de octubre de 2016 – Presentación preparada por Andrea Cerami, abogado experto de derecho internacional de derechos humanos del Centro Mexicano de Derecho Ambiental

Megaproyectos en México: la Evaluación de Impacto Ambiental y su vinculo con los derechos humanos

Megaproyectos

planes o proyectos de “desarrollo o inversión”:

los que están destinados al aumento o mejora de la infraestructura productiva o de servicios públicos

la construcción de vías de transporte y comunicación de personas, mercancías, bienes y servicios

la construcción de oleoductos

la construcción de represas

la construcción de infraestructuras educativas, sanitarias o militares

la extracción de recursos naturales.

actividades turísticas

vertederos tóxicos.

Muchos de esos proyectos se desarrollan en áreas rurales donde viven comunidades indígenas o campesinas y tienen altos impactos sociales y ambientales.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas., Rodolfo Stavenhagen. (E/CN.4/2003/90)

Megaproyectos en México

En México existen innumerables megaproyectos que afectan comunidades indígenas en todo el país:

- existen más de 29,000 concesiones mineras otorgadas por el Estado
- proyectos turísticos devastadores (San Blas Isla Hollbox)
- proyectos de infraestructura hidráulica (La Parota)
- proyectos de generación de energía eólica (San Dionisio del mar)
- proyectos de agriculturas transgénicas (Miel Maya)

Algunos fueron objeto de recomendación por la CNDH donde se reconocieron la violación del derecho a la consulta de pueblos indígenas con explícita referencia a los estándares internacionales:

Wirikuta: Recomendación 56/2012

Acueducto Independencia: Recomendación 37/2012

Etapa de un Megaproyecto

Diseño

Definición del objeto, ubicación, límites y alcance del megaproyecto.
A veces se necesita una etapa explorativa

Aprobación administrativa

Licitación (cuando es obra del Estado)
Permiso sobre el recurso natural (concesión minera, concesión de agua)
Evaluación de Impacto Ambiental

Implementación o ejecución

Construcción
Operación

Fin del proyecto – evaluación

Evaluación de Impacto Ambiental

LGEEPA art. 28 al 35 BIS – 3

ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

Ej: Obras hidráulicas, carreteras federales, obras en ANP, Obras de explotación forestal, minera o hidrocarburos, puertos, aeropuertos

Evaluación Impacto Ambiental

ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

- I.- Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos;
- II.- Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;
- III.- Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;
- IV.- Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

Evaluación Impacto Ambiental

- V.- Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;
- VII.- Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;
- VIII.- Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;
- IX.- Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;
- X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;
- XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- XII.- Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y
- XIII.- Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

Lo que NO está en esta lista, requiere de una EIA local.

Evaluación de Impacto Ambiental

ARTÍCULO 34.- Una vez que la Secretaría reciba una manifestación de impacto ambiental e integre el expediente a que se refiere el artículo 35, pondrá ésta a disposición del público, con el fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.

Los promoventes de la obra o actividad podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado.

La Secretaría, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

I.- La Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica. Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría;

Evaluación de Impacto Ambiental

II.- Cualquier ciudadano, dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación del extracto del proyecto en los términos antes referidos, podrá solicitar a la Secretaría ponga a disposición del público en la entidad federativa que corresponda, la manifestación de impacto ambiental;

III.- Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con lo que señale el reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

IV.- Cualquier interesado, dentro del plazo de veinte días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes, y

V.- La Secretaría agregará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizado y los resultados de las observaciones y propuestas que por escrito se hayan formulado.

Obstáculos actuales en la EIA

EIA es único instrumento federal donde se permite participación de las comunidades afectadas por un proyecto a través de la consulta pública

Limitaciones

- la consulta pública no cumple con los estándares internacionales en materia.
- no se otorga el derecho de consulta a los ciudadanos
- no se permite el efectivo acceso a la información del proyecto para afectados
- no se prevé un mecanismo idóneo de notificación personal para los afectados
- la Separata de la Gaceta Ecológica no es un medio masivo de difusión
- acudir a las oficinas de la SEMARNAT tampoco
- plazos inequitativos
- no se evalúan los aspectos sociales
- no se evalúan los perjuicios indirectos
- no se permite negociación sobre la implementación y beneficios de los proyectos
- opiniones no son vinculantes → discrecionalidad de la autoridad
- no se usan principios de proporcionalidad y necesidad en la decisión sobre EIA

Nueva Agencia de Seguridad Energía y Medio Ambiente realizará EIA por proyectos de hidrocarburos.

Obstáculos en la EIA

Resultados

- las comunidades conocen de la existencia de un proyecto de desarrollo que perjudicará sus tierras y sus recursos naturales hasta que no comienzan su ejecución
- violaciones a derechos humanos
- conflictos sociales
- conflictos judiciales
- retraso en el proyecto, pérdida de inversiones, riesgo financiero.
- imposibilidad de implementar el proyecto. No existe seguridad jurídica.
- proyectos que no son en beneficios de las comunidades
- Malas practicas, proyectos segmentados, evaluaciones que no evalúan el impacto.

EIA y la reforma energética

- La Ley de Hidrocarburos prohíbe la exploración y explotación de los mismos en áreas naturales protegidas (ANPs). No limita otras actividades en ANPs
- La reforma no prevé disposiciones para la protección de otras áreas ecológicamente importantes, como los humedales, protegidos por el Convenio de Ramsar firmado por México.
- Pero otorga facultades a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ANSIPA) para expedir, negar, suspender y revocar licencias, autorizaciones, permisos y registros como autorizaciones de impacto y riesgo ambiental del Sector Hidrocarburos.



EIA y la reforma energetica

- La Ley de la ANSIPA otorga a la Agencia facultades que actualmente son atribuciones de otras dependencias, lo cual implica la aplicación de estándares normativos distintos para un mismo acto administrativo de autoridad, lo que conlleva a un régimen de excepción cuyos actos no son aplicables a todos, lo cual genera problemas para sostener la legalidad de los mismos.
- Existe concurrencia entre dos dependencias de la administración pública federal.
- La ANSIPA tiene atribuciones que corresponden a los órganos desconcentrados de la SEMARNAT, como la PROFEPA en materia de inspección, vigilancia y evaluación, preservación de ANPs, prevención de contaminación, manejo de residuos, auditorías ambientales y otras atribuciones de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).
- Esto genera duplicidad de las funciones entre la Agencia y dependencias ya existentes, lo cual debilita el sector ambiental en México.



El Caso Yaqui: el acceso a la justicia en materia de EIA

Caso Yaqui Acueducto Independencia

Acueducto para abastecer Hermosillo que afecta a territorio indígena de la Tribu Yaqui

Construido en violaciones de diversos ordenes judiciales

EIA aprobada según el procedimiento de la LGEEPA, violando los derechos constitucionales.

Juicio de amparo de la Tribu Yaqui – se reconoce que con la aprobación de la EIA se viola su derecho a la consulta libre previa e informada.

Revisión – lo atrae la SCJN

Sentencia de la I Sala de la SCJN en el AR. 631/2012, 8 de mayo de 2013

se reconoce que el Acueducto Independencia afecta a la Tribu Yaqui

se reconoce la violación del derecho a la consulta libre previo e informado

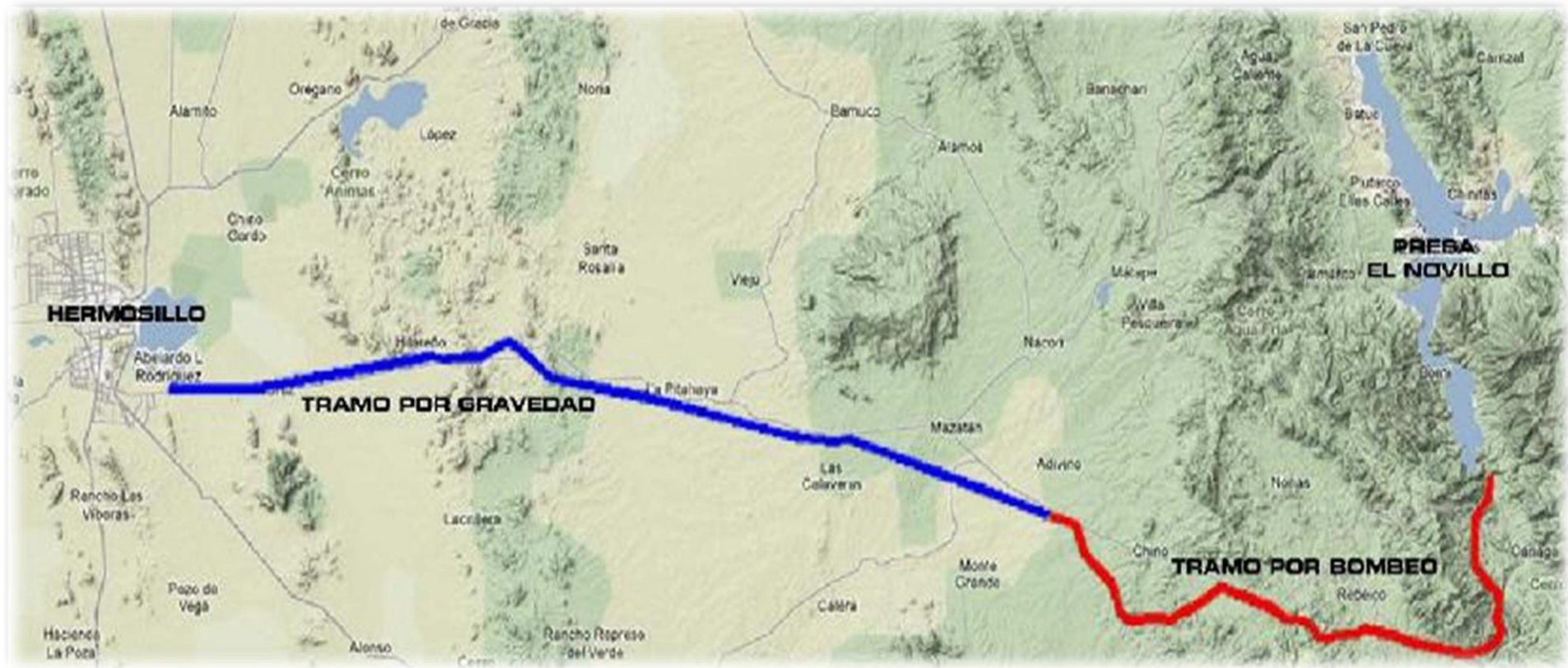
se reconoce que el marco normativo de la LGEEPA es insuficiente

se reconocen estándares internacionales en materia de consulta indígena.

no se reconoce la obligación de recabar el consentimiento de los pueblos indígenas frente a obras que ponen en riesgo su supervivencia cultural y su territorio.

Acueducto Independencia

Tribu Yaqui de Sonora, México.



Caso Yaqui Acueducto Independencia

Pero ... la SCJN parece haberse olvidado del efecto material de las sentencias. Y SEMARNAT no logra entender como aplicar la sentencia para proteger los DH de la Tribu Yaqui

SEMARNAT y PROFEPA solicitan aclaración de sentencia porque recibieron de la misma SCJN una medida cautelar y una sentencia que les parecen contradictorias.

La SCJN emite de manera extraordinaria la Aclaración de Sentencia donde define los efectos:

- a) Repone el procedimiento de EIA.
- b) Ordena el desahogo de la consulta que deberá ser:
previa, libre, informada, culturalmente adecuada
- c) Con respecto a este punto, es pertinente aclarar que si bien resulta conveniente que la consulta sea previa, esto es, que se realice “en las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión”, en el caso, toda vez que ya ha iniciado operaciones el “Acueducto Independencia”, ello no exime a la autoridad de cumplir con el fallo dictado en el juicio de amparo, pues está obligada a realizar la consulta independientemente de la etapa en que se encuentre la obra, tomando en cuenta los demás lineamientos del fallo protector, en los términos que se precisan en esta resolución.

Caso Yaqui Acueducto Independencia

- d) En dicha consulta, deben recabarse los elementos necesarios para determinar si existe una afectación a los derechos de la comunidad indígena, lo que implica el derecho de ésta a intervenir y ofrecer elementos que demuestren el perjuicio que les cause la operación del “Acueducto Independencia”.
- e) Una vez concluida la consulta, y en caso de que se demuestre una afectación a los derechos de la comunidad indígena, la autoridad deberá tomar acciones que resulten adecuadas, conforme a su competencia, **para ponderar los intereses en juego**, esto es, la operación del “Acueducto Independencia” con respecto al grado de afectación a la Comunidad Yaqui, quedando en aptitud de tomar las medidas necesarias, en el ámbito de sus atribuciones, para resarcir o aminorar las afectaciones que incidan en la subsistencia de la comunidad indígena por la operación del “Acueducto Independencia”, pudiendo llegar, en caso necesario, a determinar la suspensión de la operación del mismo
- f) Llevado a cabo lo anterior, la autoridad debe emitir la resolución de Impacto Ambiental, en la que se pronuncie sobre la existencia o no de una afectación a los derechos de disposición de agua de la comunidad Yaqui.

Caso Yaqui Acueducto Independencia

- g) Aunque el efecto del juicio de amparo no es que de inmediato se suspenda la operación del “Acueducto Independencia”, deberá hacerlo en cualquier momento, aun cuando no esté concluido el procedimiento de consulta, en caso de que advierta que la operación llegue a causar un daño irreparable a la comunidad Yaqui.

Por otra parte, respecto a lo aducido por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Delegación Sonora, cabe precisar que no corresponde a esta Primera Sala la determinación del alcance de sus atribuciones legales. Si bien esa autoridad señala que al quedar insubsistente la autorización de impacto ambiental, se vería obligada a realizar actividades de verificación y vigilancia, la decisión de ejercerlas depende enteramente de las disposiciones legales que rigen su actuación.”

Ejecución de la Sentencia

Requerimientos a las responsables para que cumplan con la ejecutoria en 2013:

- 27 jun (3 días)
- 03 jul (amplia 15 días)
- 08 jul Requiere (informe en 24 hrs)
- 11 jul (amplia término por 15 días)
- 06 ago (requiere informe para que en 24hrs)
- 08 ago (3 días)
- 13 ago (semarnat deja insubsistente MIA)

- 15 ago (3 días)
- 22 ago (3 días)
- 30 ago (3 días)
- 05 sep (3 días)
- 12 sep (3 días)
- 19 sep (25 días)
- 21 sep Semarnat presenta protocolo a la TY
- 05 oct: se firma acuerdo de consulta.
- 03 nov (3 días)
- 27 nov (24hrs para que informe)
- 02 dic (declara incumplimiento de sentencia e impone multa)

Ejecución de la Sentencia

En agosto de 2013 la DGIRA deja sin efecto la AIA del Acueducto Independencia.

Desde abril de 2013 el Acueducto Independencia opera, a pesar de las sentencias. Desde agosto de 2013 sin una AIA, de manera contraria al artículo 28 de la LGEEPA.

CONSULTA NO ES PREVIA

En octubre de 2013 se empieza el proceso de consulta con la Tribu Yaqui
SEMARNAT llega con Protocolo que obliga a realizarse la consulta en tiempos establecidos, sin respetar usos y costumbres de la Tribu Yaqui
Negociación con la Tribu y se llega a nuevo protocolo, que establece que la consulta se realizará en tres etapas: informativa, deliberativa y de consulta

En octubre de 2013 empieza la etapa informativa
SEMARNAT entrega un cd que contiene la manifestación de impacto ambiental dejada sin efecto por la SCJN y un folletos de 4 hojas cartas en yaquis.
Los yaquis solicitan 28 estudios mas. A la fecha se esperan todavia los estudios mas importantes
Nadie sabe cuanta agua se queda en el Rio Yaqui con la operación del Acueducto

Ejecución de la Sentencia

SEMARNAT ha entregado estudios sin firmas, sin datos, sin valor técnico, como documento la Misión Civil de Observación

5 de julio de 2014 CDI entrega peritaje donde dice que para los yaquis el agua del Rio Yaqui no tiene importancia cultural

17 de febrero de 2015 CONAGUA entrega peritaje que señala el caudal ecológico del Rio Yaqui, sumando los volúmenes de los drenajes agrícolas.

17 de febrero de 2015 COFEPRIS entrega peritaje donde dice que el Acueducto no afecta a la salud de los integrantes de la Tribu. Pero los datos sobre la cual se basa su afirmación no son datos de salud de la Tribu sino que de los municipios de cajeme y guaymas, municipios urbanizados donde no hay problema de salud ligados a la falta de agua.

INAH entrega peritaje antropologico donde señala los daños graves e irreparables a la Tribu Yaqui

Se actualiza causal prevista por la SCJN para la suspensión del Acueducto. El Estado mexicano no lo suspende

CONSULTA NO ES INFORMADA NI CULTURALMENTE ADECUADA

Ejecución de la Sentencia

Desde julio de 2014 empieza campaña de amenazas, hostigamientos, desprestigio hacia los defensores del Agua de la Tribu Yaqui, sus autoridades tradicionales, sus voceros.

11 de septiembre de 2014 detienen a Mario Luna Romero, secretario tradicional del pueblo de Vicam de la Tribu Yaqui por ejercer el derecho constitucional de la Tribu Yaqui a tener sus propios sistemas normativos y de justicia.

23 de septiembre de 2014 detienen a Fernando Jiménez Gutiérrez, defensor de la Tribu Yaqui y Tomas Rojo Valencia es obligado a exiliarse.

Octubre de 2014, Lauro Baumea, Aurelia Butimea y Miguel Angel Cota Tortola, defensores de la Tribu Yaqui reciben amenazas de muerte y hostigamientos

Marzo 2015, Queman dos carros de Lauro Baumea y amenazan de muerte a sus hijas.

Mayo 2015, la CIDH otorga medidas cautelares a 3 defensores Yaqui
En septiembre de 2014 Mario Luna y Fernando Jimenez son liberados

En marzo y abril de 2016 la CIDH amplía sus medidas cautelares por 9 defensores Yaquis

CONSULTA NO ES LIBRE

Preguntas finales

A que sirve el derecho a la consulta en el marco de la EIA?!

La Tribu Yaqui por primera vez en su historia ha decidido actuar según las vías legales, ganó en todos los grados de juicios pero a la fecha no se le garantiza su agua. A que sirve el derecho a la consulta?! A que sirve la EIA?

La Tribu Yaqui por primera vez en su historia es sujeto de consulta. La consulta no es libre, no es previa, no es informada. Y el consentimiento?!? Como podemos incluirlo en el marco de la EIA?

Porque el Estado mexicano no logra parar una obra ilegal? Construida en violación de suspensiones de amparo, que opera sin autorización de impacto ambiental, que causa daños graves e irreparables a un pueblo indígena.

Como la EIA puede garantizar los derechos indígenas? Que mecanismos serian efectivos?

Como se garantiza el derecho al acceso a la justicia en el marco de la EIA? Se deberia suspender el proyecto?

... por un mundo **justo** y en **armonía** con la **naturaleza**



Andrea Cerami
Abogado internacionalista

Gerente de Derechos Humanos y Ambiente
Centro Mexicano de Derecho Ambiental A. C.

acerami@cemda.org.mx

www.cemda.org.mx
general@cemda.org.mx

Oficina Noroeste
Ignacio Ramírez #3840
Local 4 Col. Loreto
CP.23099 La Paz, Baja
California Sur
Tel. 016121655091

Oficina Centro
Atlixco #138 Col.
Condesa CP. 06140
México DF.
Tel. 52863323

**Oficina Valle de
Bravo**
Ameyal # 101 Col.
Santa María CP. 51200
Valle de Bravo ,Estado
México Tel.

Oficina Sureste
Blvd. Kukulcán
Km.13.5
Local 33 y 34 Zona
Hotelera CP. 77500
Cancún, Quintana Roo