



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR

Área de Conocimiento de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento Académico de Ciencias Sociales y Jurídicas

Proyecto Terminal

**Alcances del Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas
en Mexico. Su Eficacia para la Defensa del Territorio
y la Autonomía: El Caso del Pueblo Yaqui en Sonora**

Que como requisito para obtener el grado de:

Maestro en Derechos Humanos

Presenta:

Alejandro Karim Mendoza

Director:

Dr. Homero Avilés



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR

**ÁREA DE CONOCIMIENTO DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANIDADES**

**DEPARTAMENTO ACADÉMICO DE CIENCIAS SOCIALES Y
JURÍDICAS**

PROYECTO TERMINAL

**ALCANCES DEL DERECHO A LA CONSULTA DE
LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO. SU
EFICACIA PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO Y
LA AUTONOMÍA: EL CASO DEL PUEBLO YAQUI
EN SONORA**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHOS
HUMANOS**

**PRESENTA:
ALEJANDRO KARIM MENDOZA**

**DIRECTOR:
DR. HOMERO AVILÉS**

LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR A 03 DE ABRIL DE 2019



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA SUR
Área de Conocimiento de Ciencias Sociales y Humanidades
Departamento Académico de Ciencias Sociales y Jurídicas
**MAESTRÍA INTERINSTITUCIONAL
EN DERECHOS HUMANOS**

09 de abril de 2019, La Paz B.C.S.

M.C. VICENTE CARDOZA LÓPEZ
JEFE DEL DEPARTAMENTO ACADÉMICO
DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS
PRESENTE

Los abajo firmantes, miembros del Comité Académico Asesor (CAS) del alumno:

Alejandro Karim Mendoza

Quien presentó el proyecto terminal titulado: “Alcances del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México. Su eficacia para la defensa del territorio y la autonomía: el caso del pueblo Yaqui en Sonora”.

Otorgamos nuestro voto **aprobatorio** y consideramos que dicho trabajo está listo para su **defensa**, a fin de obtener el **Grado de Maestro en Derechos Humanos**.

Comité Académico Asesor:

Homero Avilés

Dr. Homero Avilés
(Director)

[Firma]

Firma

Jorge Amao Manríquez

Dr. Jorge Amao Manríquez
(Asesor)

[Firma]

Firma

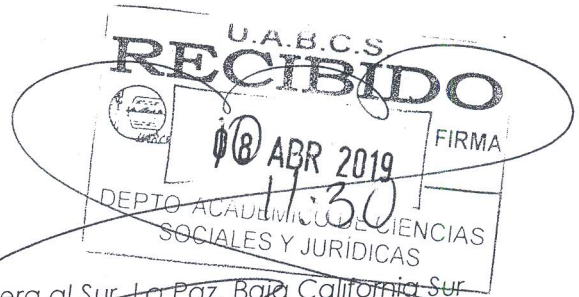
Luis Alberto González Sotomayor

M.C. Luis Alberto González Sotomayor
(Asesor)

[Firma]

Firma

C.c.p. Expediente del alumno.



A mi madre,
por ser el resorte que impulsa
mis desvariadas elucubraciones.
A Luis, por las charlas, el café
y por ser ejemplo de tenacidad.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo se debe en primer lugar a la importante labor de gestión que la Universidad Autónoma de Baja California Sur, bajo la conducción del Dr. Gustavo R. Cruz Chávez realizó en los últimos años para que junto a otras cuatro universidades públicas estatales y el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se creara el primer programa de posgrado interinstitucional en derechos humanos. Sin ese primer acuerdo, que logró reunir a destacados investigadores del país para llevar a cabo la tarea de abrir el campo de la investigación y del conocimiento en el tema en las diversas regiones del país, la tarea habría llevado más tiempo.

En segundo lugar, y no por ello en menor grado, mi agradecimiento es para el Dr. Dante Salgado, quien desde un principio me brindó su impulso para formar parte de la primera generación de egresados de esta maestría. Sin su apoyo incondicional la tarea de estudiar, dedicando el tiempo justo para llevar a cabo esta investigación, los obstáculos habrían sido difíciles de sortear, sobre todo teniendo que cumplir con un horario y un ritmo de trabajo que demanda tiempo y esfuerzo.

Seguidamente, agradezco a mi director, el Dr. Homero Avilés, quien desde un principio mostró interés por el tema de mi proyecto y apoyó con su visión y acompañamiento el proceso creativo del cual emanó este trabajo. Principalmente agradezco la paciencia y confianza que depositó en mí, para que pudiera desarrollar mis ideas a mi propio ritmo. Asimismo, agradezco el apoyo del Mtro. Luis Alberto González Sotomayor, quien como asesor, prestó su tiempo para que aclarara mis ideas en las múltiples charlas de café que compartimos. Que yo tuviera la lucidez para plantear mis ideas en este texto se debe en gran medida a su capacidad dialógica.

Por supuesto, agradezco al Dr. Jorge Amao Manríquez su auténtico interés por este proyecto y sus atinadas observaciones para encausar mi investigación. Sus referencias fueron importantes para conocer el trabajo reciente de otros investigadores que han estudiado desde la historia los procesos de lucha del pueblo Yaqui en Sonora.

Invariablemente mi familia, mi mamá y mis hermanos (todos), se llevan la mayor parte de los aplausos, pues en medio de la tormenta, a pesar de mis malos ratos, aún con mi necedad a enfrentar las cosas solo, supieron darme el aliento para mantenerme a flote y llegar hasta el punto final de este proyecto. A mi papá, Matías Mancilla Vargas, de quien he aprendido en estos años compartidos que los derechos se conquistan luchando y que no hay enemigo grande ni barrera indestructible cuando la razón y la verdad son tus mejores aliadas. Gracias papá.

A Giovanna y Angélica, que dedicaron parte de su tiempo libre para acompañarme en este proceso creativo, a veces tan tedioso al lado mío. Les estoy infinitamente agradecido. Vale también el agradecimiento para todas mis amistades, sería imposible mencionar a todos sin correr el riesgo de dejar a alguien fuera de la lista. Cada uno sabe de qué manera aportó a este proyecto, lo que me hace sentir doblemente feliz por el hecho de reconocer que es un esfuerzo colectivo.

Finalmente agradezco a Elena por los cuatro meses y medio más largos de mi corta vida, tiempo en el cual aprendí, entre otras cosas, el valor de seguir adelante a pesar que el camino sea oscuro.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN.....	13	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	14	
ANTECEDENTES.....	19	
OBJETIVO GENERAL.....	25	
JUSTIFICACIÓN	22	
METODOLOGÍA.....	26	
CAPÍTULO 1: ORIGEN Y FUNDAMENTACIÓN		
DEL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	27	
1.1 El derecho a la consulta.....	27	
1.2 Fundamentos teóricos de los derechos indígenas	30	
1.3: Consulta indígena, autonomía y libre determinación de los pueblos.....	34	
CAPÍTULO 2: EL CASO YAQUI CONTRA EL ACUEDUCTO INDEPENDENCIA		38
2.1 El problema de la escasez de agua en Sonora	38	
2.1.1 El Acueducto Independencia	42	
2.1.2 El camino de los tribunales	46	
2.1.3 Los actores clave en el proceso	54	
2.2 Las interpretaciones de la Corte y sus consecuencias para el caso	61	
2.3 La consulta indígena ¿un derecho de papel?	66	
CAPÍTULO 3: HACIA OTRAS FORMAS DE SOLUCIÓN DE ESTOS CONFLICTOS.....		68
3.1 Algunas propuestas desde la hermenéutica de Herrera Flores	68	
CONCLUSIONES	70	
REFERENCIAS.....	72	

ANEXOS

Los ocho pueblos Yaquis fundados por los jesuitas.....	81
Distribución actual del pueblo Yaqui	82

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Derechos humanos: Para efectos de este proyecto los derechos humanos han de entenderse desde el abordaje crítico propuesto por Manuel E. Gándara Carballido (2014, 79-80) como “procesos sociales, económicos, políticos y culturales que logren configurar materialmente el acto de creación de un orden nuevo, sirviendo como la matriz para construir nuevas prácticas sociales, nuevas subjetividades antagonistas, revolucionarias y subversivas del orden global injusto.”

Interculturalismo: Surge como una crítica al multiculturalismo liberal planteando la necesidad de atacar las causas socioeconómicas de la desigualdad entre las culturas articulando la justicia cultural con la justicia social. Comparte la idea de igualdad entre culturas, pero establece como relación sine qua non la existencia del diálogo y el aprendizaje mutuo entre las mismas. Critica el principio de universalidad de los derechos humanos y promueve en cambio el respeto por la diferencia, pero “[...] no define un criterio claro para la defensa de los derechos humanos individuales” (Cruz Rodríguez 2012, 48) .

Multiculturalismo: Es una propuesta de pluralismo cultural desarrollada por el filósofo canadiense Will Kymlicka (2015) que postula “alcanzar la justicia entre culturas salvaguardando al mismo tiempo los derechos humanos, mediante el reconocimiento de derechos diferenciados en función de grupo” (Cruz Rodríguez 2012, 42). Sus argumentos principales son la tolerancia y la coexistencia entre culturas, aunque paradójicamente condiciona la igualdad entre las mismas a la aceptación de una concepción liberal de los derechos humanos.

Principio de continuidad histórica: Se refiere a la noción de que “la Historia de una nación, pueblo o cualquier sociedad humana— no es más que el resultado del proceso histórico del pueblo que la compone día a día, quien vive y pone el espíritu civil imprescindible para que se dé tal continuidad, formando así el sentimiento conjunto con todos los antepasados y venideros— de una misma patria o nación.” (E. Pascual Mezquita 2007).

Teoría crítica jurídica: “[...] el profundo ejercicio reflexivo de cuestionar lo que está normativizado y oficialmente consagrado (en el plano del conocimiento, del discurso, de las instituciones y del procedimiento práctico normativo) en una determinada formación social, y como la posibilidad de concebir otras formas no alienantes, diferenciadas y pluralistas de práctica jurídica.” (Wolkmer 2017, 14)

RESUMEN

La Tribu Yaqui, que desde el período colonial ha luchado por hacer valer su autonomía respecto a sus formas de vida y el modelo de aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios que ocupa, se ha enfrentado en las últimas décadas a los embates del binomio Estado-capital por despojarlos de sus tierras y principalmente del agua. Uno de los últimos escenarios de disputa entre este pueblo indígena y el Estado mexicano fue la construcción del Acueducto Independencia desde principios del año 2010, del cual se desprenden diversas reflexiones sobre el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados con base en los estándares de derecho internacional. Este proyecto pretende analizar la eficacia de los mecanismos adoptados por el Estado mexicano, para dar cumplimiento a sus obligaciones respecto a las garantías del derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el país.

Palabras clave: derechos humanos, pueblos indígenas, derecho a la consulta, autonomía, libre determinación, megaproyectos de desarrollo.

ABSTRAC

The Yaqui Tribe, which since the colonial period has struggled to assert its autonomy with respect to its ways of life and the model of the exploitation of natural resources in the territories it occupies, has faced in recent decades the attacks of the state-capital binomial for dispossessing them of their lands and mainly of the water. One of the last scenarios of dispute between this indigenous people and the State was the construction of the Independence Aqueduct since 2010, from which various reflections are derived on the right of indigenous peoples in Mexico to be consulted on the basis of the standards of international law. This project aims to analyze the effectiveness of the mechanisms adopted by the Mexican State, to fulfil its obligations with regard to guarantees of the right to self determination and the autonomy of indigenous peoples and communities in the country.

Keywords: human rights, indigenous peoples, right to consultation, autonomy, free determination, megaprojects of development.

La indiferencia es el peso muerto de la historia. La indiferencia opera potentemente en la historia. Opera pasivamente, pero opera. Es la fatalidad; aquello con que no se puede contar. Tuerce programas, y arruina los planes mejor concebidos. Es la materia bruta desbaratadora de la inteligencia. Lo que sucede, el mal que se abate sobre todos, acontece porque la masa de los hombres abdica de su voluntad, permite la promulgación de leyes, que sólo la revuelta podrá derogar; consiente el acceso al poder de hombres, que sólo un amotinamiento conseguirá luego derrocar.

Antonio Gramsci,
Odio a los indiferentes.

Hay un reto a la imaginación, que sólo podemos enfrentar a partir de un auténtico reconocimiento de nuestra realidad. Y encontraremos ahí, al develar prejuicios, al liberar nuestro pensamiento colonizado, al recuperar la decisión de vernos y pensarnos por nosotros mismos, al protagonista central de nuestra historia y al componente indispensable de nuestro futuro: el México profundo.

Guillermo Bonfil Batalla,
México profundo. Una civilización negada.

Hasta que deje de haber ciudadanos de primera y de segunda clase en cualquier nación, hasta que el color de la piel de un hombre no sea más significativo que el color de sus ojos, habrá guerra.

Robert Nesta Marley,
War.

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto tiene por objetivo analizar la eficacia de los procesos de consulta indígena en México, en contextos que involucran megaproyectos de desarrollo, a través del estudio del caso del pueblo Yaqui contra la construcción del Acueducto Independencia. El interés particular por este caso reside en las múltiples interpretaciones que se han hecho respecto al mismo por su desarrollo a través de la vía judicial. Asimismo, tiene importancia porque permite visibilizar los alcances y obstáculos que existen para la implementación de procesos de consulta indígena en el país con base en el marco legal vigente.

El texto se compone de tres capítulos; el primero, *Origen y fundamentación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas*, pretende exponer el origen histórico de los procesos de consulta indígena en el ámbito internacional, de cuya fuente derivan; así como proponer un marco teórico para la interpretación de estos derechos. Para desarrollar esta tarea se han tomado prestados algunos conceptos que desde la teoría crítica jurídica ofrecen una mejor comprensión de los procesos de lucha y autonomía indígenas.

En el segundo capítulo, *El caso yaqui contra el Acueducto Independencia*, se ofrece una revisión de las causas que originaron el conflicto por la construcción del Acueducto Independencia, así como un breve repaso por la historia reciente de las relaciones entre el Estado Mexicano y la Tribu Yaqui. En un segundo momento se analizan los procesos judiciales a través de los que se encausó la lucha del pueblo Yaqui para hacer valer su derecho a la libre determinación y a la autonomía a través de la consulta. Se presenta también un análisis de las interpretaciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo sobre el caso y sus efectos directos en los derechos humanos de la Tribu. Por último se hace una valoración de los alcances que tiene el derecho a la consulta de los pueblos indígenas a la luz de las respuestas que ofrece el caso Yaqui contra el Acueducto Independencia.

El último capítulo, *Hacia otras formas de solución de estos conflictos*, propone algunas estrategias para coadyuvar a la solución de conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas. No se trata de recetas ni fórmulas concretas para resolver los problemas expuestos, sino rutas alternas para ayudar a la comprensión de los mismos.

Se parte del reconocimiento que el trasfondo de las disputas entre el Estado y los pueblos indígenas tiene su raíz en una desigualdad estructural, un sistema de relaciones sociales y de poder cuya base es el pensamiento colonizado (Quijano 1992) que atenta contra los derechos humanos de estos últimos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los derechos humanos, ya sean entendidos como derechos fundamentales para la dignidad humana (Benavides Solares 2004, 43 y 52), o como “las necesidades esenciales de la persona humana” (Dallari 1998, 7), o “como bienes que preservan la sociedad, valores superiores de la comunidad humana, o productos del reconocimiento de las garantías aceptadas por el Estado” (Wolkmer 2017, 151) tienen como eje central de su fundamentación la dignidad humana.

La dogmática del Derecho en occidente diferencia dos corrientes principales que agrupan el pensamiento jurídico y fundamentan el origen de la dignidad humana y los derechos humanos. Por una parte, el *iusnaturalismo*, cuya tesis plantea que “los derechos humanos tienen origen no en el orden jurídico positivo sino en un ‘derecho natural’” (Santiago Nino 1989, 15); es decir, que existen ciertos principios básicos o fundamentales de carácter universal que determinan la justicia de las instituciones sociales y que no dependen del reconocimiento de ciertos órganos o individuos y, que un sistema jurídico, aun siendo reconocido por el aparato estatal, no puede ser calificado como derecho si no satisface dichos principios (Santiago Nino 1989, 16). Por otra parte, el *iuspositivismo*, alude a la raíz jurídica-sustancial -no subjetiva- de los derechos humanos, negando toda posibilidad de reconocimiento del Derecho fuera de los sistemas jurídicos formalmente establecidos. Los defensores de esta tesis señalan que “no existen principios ideales que justifiquen en última instancia instituciones o acciones [o en todo caso] que tales principios no son universalmente válidos sino relativos a épocas y circunstancias.” (Santiago Nino 1989, 19).

Cada una de estas filosofías del Derecho ha abonado al paulatino proceso de evolución del discurso de los derechos humanos en nuestras sociedades. Sin embargo, como afirma (Gándara Carballido 2014, 78), ambas fueron concebidas bajo la hegemonía discursiva del liberalismo político, el cual ha favorecido una concepción abstracta, eterna e inmutable de estos derechos, acorde con los intereses de las clases sociales que detentan el poder. Esta perspectiva hegemónica etnocentrista, basada en

una racionalidad capitalista, ignora las particularidades culturales de cada individuo o grupo en favor de una pretendida universalidad que diluye la posibilidad de un diálogo intercultural. En contraparte, se ha desarrollado también una visión *relativista* de los derechos humanos que concede mayor peso a la cultura y el respeto a las diferencias, pero que a decir de Joaquín Herrera Flores (2004, 372), esta racionalidad cultural de carácter más local refuerza la separación entre los distintos, ofreciendo, al igual que la concepción *universalista*, una visión estrecha de la realidad. Frente a estas concepciones de los derechos humanos, la teoría crítica propone una racionalidad de resistencia, “una racionalidad que no niega que es posible llegar a una síntesis universal de las diferentes opciones relativas a los derechos” (Herrera Flores, *Derechos humanos, interculturalidad e racionalidad de Resistência* 2004, 374). Desde esta perspectiva diversos autores se han propuesto entender el proceso de internacionalización de los derechos humanos, caracterizada por el surgimiento de instituciones de carácter supranacional, tratados y acuerdos multinacionales (no universales) y sistemas jurídicos regionales frente otros fenómenos de la globalización. Así, por ejemplo (Aguirre Martínez 2014, 11) siguiendo las aportaciones del filósofo español Joaquín Herrera Flores observa que:

Bajo la declaración universal de los derechos humanos se ha impuesto el modelo a seguir al resto de la humanidad: la constitución de un estado-nación que se reconozca dentro de una cultura y que reconozca a las demás, respetando los derechos individuales consagrados en la declaración y que al mismo tiempo conviva en armonía con el resto de las culturas del mundo.

El problema de tal modelo, como señala el propio autor paraguayo, es que por una parte representa una imposición y por otra, el encuentro armónico entre las diversas culturas constituye un verdadero desafío, sobre todo por las relaciones asimétricas de poder que existen entre unas y otras, verbigracia las complejas relaciones entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas en el país.

¿Cómo superar entonces las barreras para el diálogo intercultural que representan la racionalidad abstracta del universalismo a priori y la visión localista que tiene como base la racionalidad cultural? Una propuesta hermenéutica de abordaje intercultural novedosa de los derechos humanos se encuentra en la obra de Ana Luisa Guerrero, a quien Aguirre Martínez (2015) dedica un trabajo para explicar su concepto de intersubjetividad simétrica e intersubjetividad asimétrica; la primera caracterizada

por un diálogo [supuesto] entre iguales, donde en realidad el disenso es invisibilizado, mientras que la intersubjetividad asimétrica parte del reconocimiento de que hay una diferencia marcada por la injusticia [social] que genera víctimas, las cuales hasta no ser resarcidas del daño sufrido no estarán en condiciones reales de igualdad para dialogar. Esta noción resulta valiosa para entender la forma en que el Estado establece relaciones de alteridad con los grupos minoritarios o subalternos que coexisten en el mismo espacio “intentando forzar a todos los individuos a una igualdad ante la ley y bajo un reconocimiento legislativo de ciudadanos” (Aguirre Martínez 2015) que invisibiliza a los sujetos colectivos como actores en posición de dialogar. Piénsese en los grupos indígenas.

Estas narrativas y formas de interpretación de los derechos humanos en la sociedad, particularmente desde la realidad mexicana y latinoamericana de la segunda década del siglo XXI constituyen el marco conceptual idóneo para la comprensión de los procesos de diálogo y disputa que se generan entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas. Pero sobre todo para trazar rutas hacia la construcción de un posible consenso.

Este proyecto pretende analizar las tensiones entre el Estado mexicano y los grupos indígenas del país, tomando como estudio de caso la lucha del pueblo Yaqui en Sonora, México, contra el Acueducto Independencia en el contexto la globalización neoliberal; la cual se caracteriza por el despojo de la tierra y la explotación de los recursos naturales en los territorios donde subsisten estos grupos bajo formas de vida que constituyen, en muchos casos, una afrenta material y simbólica al modelo de producción capitalista.

Francisco López Bárcenas identifica en esta nueva fase del capitalismo el modelo de acumulación por despojo descrito por (Harvey 2004) y otros autores. Bajo esta lógica, destaca: “el capital ya no invierte para obtener plusvalías, sino que opta por la apropiación de los recursos y los conocimientos, la mayoría de ellos considerados comunes, para transformarlos en propiedad privada e incluirlos así en la circulación mercantil” (López Bárcenas 2011, 190). Estas nuevas formas de despojo se dan a través de prácticas jurídicas como la expropiación, la compraventa, el arrendamiento, el otorgamiento de concesiones o permisos, la imposición de vedas o reservas sobre los recursos naturales o los territorios donde se asientan grupos indígenas, bajo la justificación del Estado de otorgarles una utilidad pública. El problema es, cuando

dicha utilidad pública, lejos de representar un bien común, esconde el interés económico de ciertos grupos o personas.

En este orden de ideas se hace necesario visualizar el conflicto entre el Estado mexicano y el pueblo Yaqui desde un enfoque socio-histórico, teniendo como marco conceptual el pensamiento crítico jurídico para entender el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas de México en relación con su autonomía y libre determinación. En otras palabras, establecer si el derecho sustantivo, el conjunto de prerrogativas -al territorio, a preservar la cultura, etc.- que poseen una relación *sine qua non* con las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas, es garantizado adecuadamente por el derecho formal, el de las normas jurídicas, en este caso la consulta.

Para entender el conflicto entre el pueblo Yaqui y el Estado mexicano en relación al Acueducto Independencia, es preciso observar primero que las reformas constitucionales en materia de derechos indígenas (2001 y 2006), Amparo (6 de junio de 2011) y derechos humanos (10 de junio de 2011) en México, abrieron un camino para que las disputas por el respeto a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas frente al Estado fuesen judicializables. No obstante, pese a que dichas reformas han representado avances significativos en el reconocimiento y positivización de algunos derechos de carácter colectivo, la efectiva realización de los derechos indígenas en México sigue enfrentando serias barreras debido a la falta de mecanismos concretos para su defensa, la ineficacia de los mismos o la falta de voluntad del Estado.

El caso propuesto permite visibilizar, desde esta óptica, los alcances y los lindes de uno de los mecanismos que el nuevo constitucionalismo mexicano, cuyo eje central son los derechos humanos, ha incorporado para hacer valer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en su dimensión colectiva: el derecho a la consulta.

El marco de referencia obligado de este derecho es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptado el 27 de junio de 1989 y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990, el cual en su artículo sexto establece la obligación de los gobiernos de “consultar a los pueblos indígenas 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” (OIT 2014, 29). No obstante, en México el

antecedente más próximo del reconocimiento de este derecho lo constituyen los tratados de San Andrés Larráinzar (Chiapas) derivados del acuerdo de paz entre el Estado mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la década de los noventa. No sería sino hasta la sucesión presidencial del año 2000 que el gobierno de México daría sus primeros pasos en el reconocimiento de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas del país al reformar la Constitución, aunque sin respetar cabalmente los acuerdos previos.

En el libro *Los Pueblos Indígenas de México. 100 Preguntas*, del proyecto nación multicultural de la Universidad Nacional Autónoma de México, Carlos (Zolla 2004) describe:

La propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) fue presentada al Congreso de la Unión —casi cinco años después de formulada— como iniciativa de reformas constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígena por el presidente de la República, Vicente Fox. Sin embargo, la Cámara de Senadores introdujo modificaciones sustanciales a la propuesta surgida del proceso de diálogo y aprobó una ley que no se apegaba al espíritu de los Acuerdos de San Andrés, lo que motivó que la reforma llevada a cabo fuera rechazada tanto por el EZLN como por el movimiento indígena nacional.

Indudable es que, a pesar de lo anterior, se abría una puerta en la legislación mexicana para la defensa de estos derechos de carácter colectivo, faltaba demostrar su efectividad.

El pueblo Yaqui, que desde 1940 por decreto del presidente Lázaro Cárdenas del Río había adquirido el derecho al 50 por ciento del agua de la presa La Angostura y la restitución de sus tierras, enfrentaría desde el año 2010 una nueva amenaza para su supervivencia. El gobierno del entonces gobernador de Sonora Guillermo Padrés Elías, anunciaba la creación de tres grandes obras de infraestructura hidráulica entre las que señalaba el Acueducto Independencia, el cual desviaría el agua de la cuenca del río afectando gravemente las condiciones de vida de los ocho pueblos que constituyen la tribu Yaqui [Vícam, Tórim, Pótam, Rahum, Huirivis, Belem, Loma de Vácum y Cócorit. Ver el mapa: los ocho pueblos Yaquis fundados por los jesuitas. *Anexo 1*].

A partir de entonces comenzó la movilización de los Yaquis en defensa del agua y del territorio, lo que los llevaría a desarrollar diversas estrategias para tratar de detener el proyecto. La vía de los tribunales pareció por algún momento poner las cosas a su favor. Pero el Estado, como se verá más adelante, violó la ley en reiteradas ocasiones sin respetar el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y

culturalmente adecuada de los Yaquis respecto al proyecto del Acueducto Independencia.

El problema que denota el caso Yaqui es si el proceso de consulta, tal y como lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta un medio eficaz para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Dicho de otra forma ¿El derecho a la libre determinación del pueblo Yaqui para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras y al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan –de acuerdo a la Constitución- fue eficazmente garantizado a través del proceso de consulta aplicado al caso del Acueducto Independencia en Sonora?

ANTECEDENTES

Los Yaquis, “la gente que habla fuerte”; los *Yoeme*, significado de “hombre verdadero” en lengua Jiic-emé-e, como ellos mismos se nombran, tienen una larga historia de luchas por defender su autonomía indígena y su derecho a decidir libremente sobre sus territorios y los recursos naturales que ahí existen, particularmente el agua del río homónimo.

En 1623 el misionero jesuita Andrés Pérez de Rivas dio cuenta de la fundación de 11 pueblos en el Valle del río Yaqui que más tarde se verían reducidos a ocho pueblos-misiones, los mismos que hoy en día constituyen la nación Yaqui (Florescano 1996, 164). Para la investigadora Evelyn Hu-DeHart el sistema misional de los jesuitas fortaleció la unidad política y cultural de la Tribu que vivía dispersa en 80 comunidades antes de la llegada de los misioneros, convirtiéndolos de cultivadores primitivos a “[...] agricultores eficientes, más firmemente arraigados a la tierra y al territorio que habitan” (Hu-DeHart 1984, 12-13).

Axel Alfonso Solórzano De La Rosa (2014, 32) destaca que:

“[...] desde el primer momento en que los yaquis se insertaron en la vida del mundo colonial, el pacto de relación entre las dos partes se basó en negociaciones que les permitieron definir y establecer las condiciones para la entrada de los jesuitas, como el impedimento para el ingreso de destacamentos militares, así como para el establecimiento de villas de españoles.”

Tras la expulsión de los jesuitas en 1767 los Yaquis conservaron el sistema de organización que habían desarrollado con base en cargos políticos, militares y religiosos. Lo que les permitió hacer frente a los futuros embates del poder colonial y del Estado mexicano después de su independencia. No obstante, durante el siglo XVIII se intensificó la actividad minera, ganadera y agrícola en la región, que poco a poco fue cambiando el papel de los pueblos indígenas del noroeste mexicano “[...] pasando de una producción excedentaria y abastecedora de otras regiones, a otra básicamente de subsistencia debido al acaparamiento territorial, productivo y comercial de los nuevos elementos sociales” (Solórzano De la Rosa 2014, 46).

Los Yaquis, sin embargo, lograron mantener sus tierras y otras concesiones gracias a su labor en la pacificación del norte de Sonora contra otras comunidades indígenas, así como su aporte para la explotación de las riquezas de la región. De esta forma se adaptaron a las nuevas disposiciones coloniales posteriores a las reformas borbónicas. “Esta ambivalencia de participación o integración parcial, junto a la decidida preservación sociocultural autonómica hacia el interior conforma uno de los ejes sociohistóricos para el entendimiento y explicación de la resistencia indígena yaqui, pues en la distensión y perpetuación de esta lógica y equilibrio se encuentra la clave de su supervivencia sociocultural” (Solórzano De la Rosa 2014, 48).

Las tensiones en el valle del Yaqui se hicieron más visibles a partir de la instauración del nuevo estado nacional mexicano en el siglo XIX. Enrique Florescano (1996, 303) señala que “en general, los disturbios que alteraron la vida de los pueblos Yaquis entre 1826 y 1833 fueron provocados por los intentos de apropiarse de sus tierras y por la decisión del gobierno regional de intervenir en los asuntos de las comunidades”.

En el período señalado se sucedieron distintos momentos de lucha entre el gobierno regional y los Yaquis que llevaron a diversos acuerdos de amnistía. Uno de los más importantes acuerdos se generó en 1831 cuando el gobierno de Sonora reconoció el autogobierno y autonomía de los Yaquis respecto a sus territorios (Florescano 1996, 308). El pueblo Yoeme supo sostener su autonomía durante algunos años, previo al período de reforma constitucional de 1857, desarrollando alianzas con los grupos de poder en la región, unas veces conservadores y otros liberales. En pocas palabras, las tensiones políticas de la nueva nación independiente en torno al tipo de

organización social y política de su territorio permitieron a los Yaquis mantener cierta autonomía sobre el valle del río, al sur de Sonora.

Sería durante las últimas dos décadas del siglo XIX, durante el gobierno del general Porfirio Díaz, que los Yaquis habrían de enfrentarse a una de las guerras más cruentas por sobrevivir. En aquel entonces, Ramón Corral, Rafael Izábal (gobernador interino, 1891-1895) y Luis Torres, quienes se sucedieron en el poder como gobernadores de Sonora desde 1882 hasta los primeros años del siglo XX, protagonizaron muchas de las acciones más aberrantes para apoderarse de los territorios que ocupaba la Tribu. Cabe señalar que estas barbaridades cometidas en contra de este grupo étnico estaban fundadas en el temor del gobierno por considerarles una raza guerrera y por lo tanto problemática para los fines que se planteaba en la región. En 1908 el presidente Porfirio Díaz emitió la orden de deportar a todos los Yaquis hacia Yucatán, siendo este uno de los episodios más lamentables de la historia de este pueblo que aún recuerdan (John Kenneth 2011, 69).

Con el tiempo el liberalismo político acabaría por imponerse en la conformación del nuevo Estado-nación mexicano. Adoptando con ello una política hacia los pueblos indígenas basada en su “desaparición jurídica como elementos corporativos con derechos específicos, el acaparamiento de sus recursos como medio de impulso del progreso del desarrollo industrial y de enriquecimiento oficial y privado, el señalamiento de su cultura como elemento de atraso, el uso forzoso de su mano de obra y la desaparición paulatina de sus estructuras de organización productiva y de gobierno” (Solórzano De la Rosa 2014, 61).

Durante el largo siglo XX los Yaquis padecerían las políticas de modernización del campo que promovieron la redistribución de la tierra y el aprovechamiento del agua en favor de los nuevos empresarios del ramo agropecuario en la región. La Tribu supo mantener su unidad política y su cohesión social, pero “[...] la pacificación lograda por la política mexicana sumergió al pueblo yaqui en el empobrecimiento y la marginación, al despojarlos de su autonomía económica, determinando su incorporación como mano de obra, su dependencia del gobierno, el constante despojo territorial debido a la inexistencia de límites definidos y el despojo de agua derivado de la política hidráulica” (Velázquez 2014, 277).

Para Solórzano de la Rosa, los conflictos entre la Tribu y el Estado mexicano, desde su formación hasta la fecha, son el reflejo de “[...] dos maneras de concebir y

relacionarse con el mundo, dos cosmovisiones, una de tipo tradicional o de Antiguo Régimen y la identidad moderna, ciudadana, nacionalista, es decir, el enfrentamiento de dos identidades” (2014, 8). Respecto a esta interpretación, vale la pena señalar, primeramente, que la relación dialéctica entre estas dos cosmovisiones ha estado marcada por la imposición de una cultura sobre la otra. Es decir, la identidad del ciudadano moderno se ha construido sobre la negación de otras identidades colectivas cuyas prácticas y modos de producción material y simbólicamente son diferentes al de la racionalidad capitalista.

Por otra parte, es necesario precisar que los Yaquis, como otros pueblos indígenas que sobrevivieron al proceso de colonización y a la imposición del orden establecido por los modernos estados nacionales, son conscientes de su desarrollo histórico y la evolución de sus formas de vida; por lo que su cosmovisión no plantea necesariamente un retorno al estado previo al surgimiento de América, sino más bien un proceso de *continuidad histórica*, cuya determinación es “[...] preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales” (Martínez Cobo 1987, 30).

Así, mientras para el Estado el agua representa un recurso estratégico que garantiza la expansión del modelo de desarrollo económico impuesto; para los Yaquis:

[...] el agua representa su sobrevivencia cultural y económica, remitiéndose al origen de su mundo, su pasado inmemorial y su mitología conocida como *Ba’atnaa’ateka* (agua sobre el mismo cielo), cuando todo ‘era agua’. El río Yaqui es indisoluble de la ritualidad y la cosmovisión yaqui; era posesión de sus ancestros, los *Surem*, que existen como hormigas, lagartijas, serpientes, arañas o peces y otros animales, que también son seres benignos y malignos que se encuentran en el *Huyania* (el mundo del monte), espacio que engloba el paisaje natural más los encantos. (Velázquez 2014, 277).

Desde esta perspectiva la lucha histórica de la Tribu Yaqui en defensa del agua y de su territorio constituye la única vía posible para asegurar su sobrevivencia ante la discriminación estructural que enfrentan por parte del Estado. El justo reclamo de que se les consulte ante cualquier proyecto que pueda afectar sustancialmente sus formas de vida, es también una confrontación hacia un modelo de desarrollo que va a contravía de los derechos humanos.

JUSTIFICACIÓN

Los estudios sobre el acceso a la justicia de los pueblos indígenas en México constituyen un campo de gran actualidad, con una amplia variedad de líneas de investigación, que demandan un enfoque interdisciplinario y complejo. Para las instituciones de educación superior en el país el tema exige estar a la vanguardia en cuanto al conocimiento de su dimensión histórica, política, económica, cultural, social, jurídica y filosófica, pues más allá del reconocimiento a la autonomía universitaria se encuentra la obligación constitucional de las universidades, institutos y centros de investigación, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en tanto forman parte del entramado institucional del Estado.

De ahí que el reto para las universidades, particularmente para aquellas cuyo carácter es público, sea no solo el estar al día en el conocimiento de la materia, sino ser las principales instituciones del Estado en materializar el anhelo plasmado en las modernas declaraciones de derechos humanos: que todas las personas gocen de sus derechos humanos y que no haya discriminación alguna. En otras palabras, que exista una verdadera inclusión social y se dé de manifiesto el respeto hacia la diversidad. La paradoja es ¿cómo hablar de inclusión en un Estado cuyas garantías de acceso a la justicia de los grupos minoritarios, en este caso de los indígenas, son débiles o de alcance limitado?

Las respuestas a esta pregunta atraviesan necesariamente por una reflexión crítica en torno al modelo de organización social que caracteriza los modernos estados nacionales, así como una reinterpretación de las conceptualizaciones que legitiman su funcionamiento. La tarea no es sencilla ante la fuerza que ejerce el mercado sobre la política. La lógica del capitalismo opera de manera abierta en las formas institucionalizadas de ejercer la vida pública. Ningún acto parece escapar de su esfera, y sin embargo, los pueblos indígenas en su lucha por defender su autonomía constituyen formas de resistencia que cuestionan la incompatibilidad del modelo impuesto con el discurso de los derechos humanos.

Desde la Universidad Autónoma de Baja California Sur se han hecho importantes contribuciones al debate sobre los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, particularmente en torno al fenómeno de la migración laboral en el contexto de la globalización. Los esfuerzos por evidenciar las problemáticas que

atañen a los indígenas migrantes en el Estado de Baja California Sur se deben principalmente al trabajo del Programa de Investigación Regional en Ciencias Sociales (PIRCS) que desde los años noventa del siglo pasado se ha dedicado a estudiar esta cuestión bajo la dirección de la Mtra. Maria Luisa Cabral Bowling y su equipo.

Este proyecto pretende sumarse a los esfuerzos previos teniendo como perspectiva los derechos humanos de los pueblos indígenas a fin de formular nuevos cuestionamientos para su abordaje en otras investigaciones. El enfoque propuesto resulta novedoso, por un parte, porque no existen antecedentes en la institución de trabajos que aborden los derechos de los pueblos indígenas desde el ámbito jurídico y socio-político al mismo tiempo; y por otra parte, porque el camino emprendido por los pueblos indígenas hacia la justiciabilidad de sus derechos a través de los tribunales es relativamente nuevo y se debe principalmente a los alcances de las reformas constitucionales citadas con anterioridad. Asimismo, se considera necesario que desde el Posgrado Interinstitucional en Derechos Humanos se aborden estas problemáticas porque el estudio de los derechos de los pueblos indígenas de México está en relación con una deuda histórica que el Estado mexicano tiene hacia ellos y que en el marco de la formación de un Estado Constitucional de derechos humanos resulta insoslayable su cuestionamiento.

El caso de la tribu Yaqui contra el Acueducto Independencia es importante para los estudios sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en México, pues permite visibilizar los rasgos que definen la política social en el país en relación con estos derechos, así como el modelo de garantías que ofrece el Estado para su realización.

En su lucha por el respeto de sus derechos, los Yaquis abrieron el camino para la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas de México a través de los tribunales, al lograr que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara a su favor sobre la obligación del Estado mexicano de consultarles antes de desarrollar cualquier proyecto que pueda afectar sus intereses. No obstante, como se deriva del análisis del caso, a pesar de que en repetidas ocasiones la ley les amparó estableciendo la obligación del Estado de consultar a la Tribu con base en estándares internacionales respecto al desarrollo del Acueducto Independencia, el proyecto nunca se detuvo, lo que representa una abierta violación del principio de legalidad y de los derechos humanos protegidos por la Constitución (CNDH 2012, 25). La cuestionable eficacia del

Amparo para garantizar el respeto del derecho a la consulta de los Yaquis y por consiguiente de los demás pueblos indígenas del país hace imperante la necesidad de desarrollar otras estrategias para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de México, así como plantear mecanismos idóneos para su protección, pues la autonomía y libre determinación de los mismos no puede depender únicamente de la voluntad del Estado para llevar a cabo una consulta.

La comprensión de estos conflictos representa una tarea que involucra a todos los sectores de la sociedad. Pues al evidenciar las relaciones asimétricas de poder entre el binomio Estado-capital y los pueblos indígenas se hace indispensable que estos últimos cuenten con más aliados para ejercer un verdadero contrapeso a los intereses hegemónicos que representan los llamados “megaproyectos de desarrollo”.

Más aun, la lucha del pueblo Yaqui en defensa del agua es la antesala de las disputas a las que se verá enfrentada cualquier colectividad o grupo social para defender sus derechos colectivos y sus formas de vida, particularmente por el derecho a un ambiente sano y al desarrollo, frente al modelo de explotación que prevalece en estas primeras décadas del siglo. Tomar consciencia de ello implica adoptar una postura crítica ante estos fenómenos, pero sobre todo, desarrollar nuestra capacidad de asumir los problemas del otro como nuestros, es un ejercicio de empatía ante la racionalidad capitalista que promueve la individualidad y el desinterés por lo que afecta a otros. La lucha de los yaquis “[...] es por tanto una demanda por la libertad, la autogestión y la autosuficiencia alimentaria; por la identidad india frente a la discriminación; una lucha por el territorio y por la reproducción de la cultura” (Lerma Rodríguez 2014, 269).

OBJETIVO GENERAL

Analizar la eficacia del proceso de consulta indígena como medio para garantizar la libre determinación de los pueblos originarios en México a través del estudio de caso del pueblo Yaqui y la construcción del Acueducto Independencia en Sonora.

Objetivos específicos

1. Desarrollar los principios en los que se fundamenta el derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México.

2. Establecer la interdependencia entre el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, y su derecho a la libre determinación, de acuerdo a la Constitución Mexicana y los estándares internacionales en la materia.
3. Identificar, los actores clave que incidieron en el proceso de consulta del pueblo Yaqui respecto a la construcción del Acueducto Independencia en Sonora, México.
4. Destacar las fallas en el proceso de consulta del pueblo Yaqui respecto a la construcción del Acueducto Independencia en Sonora, México.
5. Reconocer los alcances del derecho a la consulta indígena en México con base en el análisis del caso del pueblo Yaqui.
6. Señalar otra estrategia para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

METODOLOGÍA

El presente proyecto plantea un análisis cualitativo del derecho a la consulta de los pueblos indígenas a través del estudio de caso del Acueducto Independencia en Sonora, México, con el objetivo de determinar la eficacia de este mecanismo como garantía de la libre determinación de estos pueblos. Para ello toma como marco teórico los estudios de crítica jurídica descritos por (Wolkmer 2017) como “[...] el profundo ejercicio reflexivo de cuestionar lo que está normativizado y oficialmente consagrado (en el plano del conocimiento, del discurso, de las instituciones y del procedimiento práctico normativo) en una determinada formación social, y como la posibilidad de concebir otras formas no alienantes, diferenciadas y pluralistas de práctica jurídica.” Asimismo, adopta como línea discursiva la corriente interculturalista de los derechos humanos propuesta por Ana Guerrero y desarrollada por (Aguirre Martínez 2015) para evidenciar las asimetrías de poder entre el Estado mexicano y la Tribu Yaqui, con el objetivo final de plantear caminos alternos para la solución de conflictos en los que el Estado pretende hacer uso y aprovechamiento de los recursos naturales y los territorios indígenas del país. Se estima necesario para ello hacer una valoración del papel que jugó el Poder Judicial como mediador de estas controversias a través del juicio de amparo y sus alcances para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; en particular de la Tribu Yaqui, a la luz de los que plantean los instrumentos internacionales de derecho en la materia.

CAPÍTULO 1: ORIGEN Y FUNDAMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

1.1 El derecho a la consulta

Un derecho de fuente internacional

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas de México tiene su origen en el derecho internacional, particularmente después de la segunda mitad del siglo XX. Si bien existen antecedentes remotos que hablan de cierto grado de reconocimiento hacia los pueblos indígenas a lo largo del proceso de conformación nacional del país, estos reconocimientos o reivindicaciones de la identidad de los pueblos originarios se dieron bajo el velo del pensamiento colonial que acompañó el surgimiento del Estado-nación liberal mexicano a principios del siglo XIX.

Sería el surgimiento de los modernos sistemas de protección de los derechos humanos lo que abriría la puerta para la justiciabilidad de los derechos de los pueblos indígenas. El primer intento por atender las problemáticas de los pueblos originarios en el mundo se dio en 1957 con el Convenio Núm. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dependiente del sistema de Naciones Unidas. Este convenio no tuvo gran impacto pues aún existía en la comunidad internacional la noción de que las demandas planteadas en dicho documento no constituían derechos humanos por su carácter colectivo, además de que no se les atribuía ninguna personalidad jurídica a los grupos que defendían la propuesta. Moisés Jaime Bailón Corres y Carlos Brockmann Haro (2015, 57) señalan que hasta ese momento “[...] el método para resolver su problemática [de los pueblos indígenas] se sustenta en políticas encaminadas a su integración y a su asimilación al desarrollo occidental, en vez de reconocerles sus derechos a la autonomía y la autodeterminación”.

Pese a ello, el Convenio Núm. 107 de la OIT abriría el debate internacional sobre los derechos culturales y de autodeterminación de los grupos y colectividades más allá de los llamados derechos de primera generación de carácter político y civil, de garantía individual. En 1970 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de Naciones Unidas elaboró una recomendación que señalaba la necesidad de realizar un estudio completo sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas y nombrar un relator especial para ocuparse de la tarea. De esta

recomendación derivó la creación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas que celebró su primer reunión en 1982 (Stavenhagen 2002, 5).

En 1986, el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de Naciones Unidas, José R. Martínez Cobo, presentó un informe detallado sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas en el que por primera vez se presentaba una definición concreta sobre a quienes se consideraría indígenas para efecto de reconocer sus derechos. En este mismo informe se puso de manifiesto la necesidad de “[...] reconocer que los pueblos indígenas tienen su propia identidad nacional fundamentada en las realidades históricas que trascienden los fenómenos de mera solidaridad frente a la discriminación y la explotación, y que, por su existencia misma, tienen el derecho natural y original de vivir libremente en sus propios territorios” (Martínez Cobo 1987, 50).

De estos estudios previos, realizados en el seno del sistema de Naciones Unidas, a través de los diversos grupos de trabajo, surgió el 27 de junio de 1989 la propuesta de un nuevo convenio orientado a atender las necesidades de los pueblos indígenas y tribales en el mundo: el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este convenio marcó un hito en cuanto al reconocimiento de los derechos indígenas porque le dio centralidad al derecho de posesión de las tierras que ocupan tradicionalmente estos pueblos, así como el derecho a preservar su cultura y sus formas de organización social. Pero principalmente, el Convenio 169 de la OIT introdujo la figura de la consulta como un mecanismo para garantizar la efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones de los Estados que afecten su esfera de vida.

El camino para alcanzar este nuevo acuerdo entre las naciones, respecto a la necesidad de reconocer derechos de carácter colectivo a los pueblos indígenas y tribales, se dio en un contexto político internacional marcado por el fin de la guerra fría, la transición hacia la democracia de muchos países gobernados por cruentas dictaduras, el impulso de los sistemas regionales de protección de derechos humanos en África (1981) y América Latina (1969), y la creciente preocupación en el mundo por orientar el modelo de desarrollo hacia la sostenibilidad de los recursos naturales. En este contexto el pensamiento crítico latinoamericano, impulsado por la teología de la liberación, y el movimiento *neindigenista*, orientado por la nueva antropología

mexicana (Torres Rojo 2016, 82), favorecieron la transición de algunos Estados hacia un modelo pluricultural de nación que reconociera el derecho de los pueblos indígenas a decidir sobre sus formas de vida y su inclusión en la vida pública.

Paradójicamente, a pocos meses de cumplirse 30 años de la adopción a nivel internacional del Convenio 169 de la OIT, este es el único instrumento de carácter vinculante para proteger los derechos indígenas. Hasta hace cinco años sólo 22 países habían ratificado el documento, lo que refleja la resistencia de los Estados de transitar hacia nuevas formas del ejercicio del derecho, aquellas en que las minorías tomen un papel más activo en la vida pública y donde el derecho deje de ser un instrumento de dominación de una cultura sobre otras para convertirse en un puente para el diálogo intercultural.

Los alcances del Convenio 169 de la OIT son contradictorios. Por una parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ampliado su interpretación, sobre todo en relación con el derecho a la consulta de los pueblos indígenas; mientras por otra parte, los Estados se resisten a consultar a los pueblos indígenas para llevar a cabo sus planes y proyectos de desarrollo. El principal problema es que los Estados ven la consulta indígena como un derecho de veto de estos pueblos hacia las políticas de desarrollo estatales. Sin embargo, aunque la cuestión de los derechos indígenas es en efecto plantear límites al poder del Estado, su razón de ser radica en la necesidad de apostar por un nuevo paradigma, que desde la base de los derechos humanos, modifique las relaciones asimétricas de poder entre los pueblos indígenas y el Estado.

A la luz de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, el Estado mexicano no ha asumido la obligación de trabajar en la construcción de un modelo de organización política y social que garantice el acceso de los pueblos indígenas a los espacios de toma de decisiones y respete su autonomía y libre determinación. Ello requiere dimensionar la consulta indígena no como un requisito procedimental para la elaboración de los planes de desarrollo, sino como una condición *sine qua non* para la construcción de acuerdos pacíficos. Lograr esto conlleva la tarea de entender los derechos a la consulta, a la libre determinación y a la autonomía indígena, como producto del largo proceso de construcción identitaria de estos pueblos, en cuya base se encuentra la afirmación de una dignidad humana que se asume como diferente y en continua resistencia.

1.2 Fundamentos teóricos de los derechos indígenas

Algunas consideraciones sobre el concepto de dignidad humana

El derecho, en tanto es un producto cultural surgido en un contexto espacio-temporal específico, es la expresión de las aspiraciones de un pueblo y de las interpretaciones que de sí reconoce en su devenir histórico. De ahí que los derechos humanos sean entendidos como expresiones del deber ser de las naciones, los pueblos y los individuos. No obstante, desde la teoría crítica, existen propuestas orientadas a entender estos conceptos no como utopías sino como praxis sociales alternativas.

En este sentido, el derecho de los pueblos indígenas, visto como el conjunto de normas que postulan el acceso a la justicia social de estos pueblos, debe transitar del plano utópico al del ejercicio pleno. No obstante, la base de la organización social del Estado impide su realización por las vías establecidas.

Como se ha dicho, el derecho a la consulta surge del reconocimiento de que existe una discriminación estructural que impide a los pueblos y comunidades indígenas acceder en igualdad de oportunidades al goce de sus derechos. No se trata únicamente de las formas de exclusión política o de *jure* que los alejan de los espacios de toma de decisiones en el aparato estatal, sino también, de la manera en que su integración a la modernidad y a la globalización ha acentuado la discriminación hacia ellos. Como afirma (Stavenhagen 2002, 23) “la estructura de clases no ha borrado las distinciones étnicas; las ha subsumido más bien bajo un manto de diferenciación y desigualdades socio-económicas, lo cual ha permitido trasladar el debate desde el campo de lo étnico-racial a lo económico-social”.

Esta discriminación estructural o sistémica tiene su raíz en la estructura colonial de poder heredada luego en la cultura de los países dominados por Europa. “La colonialidad [cultural], en consecuencia, es aún el modo más general de dominación en el mundo actual, una vez que el colonialismo como orden político explícito fue destruido” (Quijano 1992, 14). Este concepto es importante porque se sitúa en la base del pensamiento occidental y del desarrollo de la ciencia moderna; es decir, las relaciones entre el sujeto-objeto, de lo que el pensamiento ilustrado europeo consideró como propio de su identidad en comparación con otras culturas. Para Aníbal Quijano (1992, 16) esta visión del mundo, “bloqueó, en consecuencia, toda relación de comunicación y de intercambio de conocimientos y de modos de producir

conocimientos entre las culturas, ya que el paradigma implica que entre 'sujeto' y 'objeto' no puede haber sino una relación de exterioridad”.

Estas referencias permiten identificar la visión desde la cual se ha construido en el pensamiento occidental el discurso de los derechos humanos, bajo el velo de un universalismo *a priori* que cierra la posibilidad dialógica con otras formas de entender la dignidad humana. De ahí la importancia que adquiere pensar los derechos humanos desde una lógica diferente a la racionalidad capitalista. Para el filósofo español Joaquín Herrera Flores (2007, 86) la tarea está en “[...] ser capaces de superar las abstracciones en las que se sustenta la teoría tradicional de los derechos y proponer una reflexión que impulse, sistematice y complemente las prácticas sociales en un sentido crítico, subversivo y transformador”.

Desde esta perspectiva se hace necesario un abordaje de la dignidad humana que sea compatible con otras formas de entender el mundo. La *hermenéutica a posteriori*, desarrollada por Herrera Flores desde la teoría crítica jurídica, ofrece una ruta alterna a la tradición jurídica hegemónica. El pensador sevillano delineó cuatro estrategias antagónicas para confrontar las estructuras en que se sustentan la desigualdad y la injusticia social; cuatro planteamientos que desde la praxis social pretenden orientar una visión menos utópica y más activa de los derechos humanos.

La primera estrategia consiste en volver a los documentos que fundamentan el discurso de los derechos humanos en el sistema “universal” para hacer una reinterpretación de los mismos desde una perspectiva crítica y contextual, lo que supone para el autor rehuir de las visiones formalistas o estéticas que descontextualizan los fenómenos sociales, sin que ello signifique una reducción de los objetos de estudio a las cuestiones circunstanciales (Herrera Flores 2007, 87-88).

La segunda estrategia antagónica de Herrera Flores consiste en poner el conocimiento al servicio de quienes han quedado excluidos de los beneficios del desarrollo. Ello supone considerar en función de qué intereses o grupos se ha puesto el desarrollo científico que se genera en las universidades, pues, como afirma el jurista español, “el conocimiento, al igual que la naturaleza, es un bien social que debe ser protegido de la tendencia privatizadora impuesta por la ideología y la política neoliberales” (Herrera Flores 2007, 94).

“Delimitar el horizonte de la utopía” es la tercera estrategia definida por Herrera Flores. Ella consiste en trabajar en la positivación de los derechos humanos para

regular las asimetrías de poder que subyacen a los ordenamientos jurídicos hegemónicos. La propuesta parte de una reinterpretación de los conceptos de igualdad, libertad y fraternidad para definir como tarea “[...] la creación de condiciones que permitan a todas y a todos ‘poner en marcha’ continua y renovadamente ‘caminos propios de dignidad’” (Herrera Flores 2007, 103).

La última propuesta del catedrático español se centra justamente en desarrollar el concepto de dignidad humana desde una perspectiva disímil a la dogmática jurídica de los derechos humanos. Para el autor resulta problemático que la definición más aceptada de este principio fundamental de los derechos humanos sea completamente etérea, pues reconoce la dignidad humana de “todas las personas” como una condición inherente al individuo sin caer en la cuenta de las condiciones materiales que le impiden o dan acceso a los bienes de la cultura. Por ello desarrolla una definición material de la dignidad humana teniendo como base dos conceptos relacionados con el sufijo latino *tudine*; “la actitud o consecución de disposiciones para hacer. Y la aptitud o adquisición del suficiente poder y capacidad para realizar lo que estamos dispuestos previamente a hacer. Si los derechos humanos como productos culturales occidentales facilitan y generalizan a todas y a todos ‘actitudes’ y ‘aptitudes’ para poder hacer, estamos ante la posibilidad de crear ‘caminos de dignidad’” (Herrera Flores 2007, 105).

Partiendo de esta propuesta epistemológica, los caminos de la igualdad para los pueblos indígenas en México demandan que las normas de derechos humanos, de las que emana el reconocimiento de su libre determinación y autonomía, sean interpretadas teniendo como base la desigualdad histórica a la que se han enfrentado.

En este sentido, es necesario destacar que desde el primer documento público de carácter internacional que dio cuenta de las demandas de los pueblos indígenas, el informe Martínez Cobo de 1986, la libre determinación aparece como un concepto ligado al territorio y al devenir histórico de estos pueblos. De ahí que el entonces Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías para las Naciones Unidas, le otorgó importancia al *principio de continuidad histórica* de los pueblos indígenas en la construcción de su identidad.

Este concepto fue ampliamente desarrollado por el ilustre pensador español Miguel de Unamuno, quien veía la vida como “[...] una prolongación, ratificación y rectificación del pasado biográfico-individual e histórico-cultural, hincada sobre una cadena humana que, a la vez que nos constituye como somos, nos liga con nuestros

antecesores y con todos los que continuarán nuestro propio curso vital” (E. Pascual Mezquita 2007, 54). Unamuno observó la realidad de su nación y propuso entender la historia como el resultado de dos fuerzas contrarias que en su incesante pugna movilizan a un pueblo. Desde esta perspectiva, el principio de continuidad histórica no alude a una condición inmutable o esencialista de un pueblo o individuo, sino que los cambios que se acontecen a lo largo de la historia permean en su identidad. De ahí que los pueblos indígenas de hoy reivindiquen su identidad a partir de elementos disímiles, puesto que cada uno de ellos guarda una relación diferente con sus antepasados.

Como señala el texto del informe (Martínez Cobo 1987, 31):

Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores:

- a) Ocupación de las tierras ancestrales o al menos de parte de ellas;
- b) Ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras;
- c) Cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.);
- d) Idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal);
- e) Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo;
- f) Otros factores pertinentes.

El texto del Convenio 169 de la OIT retomó en esencia la definición de los pueblos indígenas derivada de este documento. Robusteciendo así la noción de que los pueblos indígenas, en tanto se consideran herederos de una cultura anterior a la que les fue impuesta durante la colonia, reclaman su derecho a ser reconocidos como diferentes de otros sectores de la sociedad y de la comunidad internacional.

En ese mismo reclamo por el reconocimiento de su identidad, los pueblos indígenas señalan la importancia que para la sobrevivencia de los mismos y de su cultura, tiene el preservar los territorios que ocupan. Lo anterior no como una quimera enquistada en su constitución anterior, sino más bien como resultado del proceso de despojo del que han sido víctimas a través de los siglos. El respeto hacia los territorios que ocupan, significa para ellos una garantía de sobrevivencia frente a las políticas de explotación de los recursos naturales que promueven los Estados.

1.3: consulta indígena, autonomía y libre determinación de los pueblos

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas es una conquista social de estos grupos orientada a resarcir las políticas de asimilación cultural promovidas por el estado liberal desde su creación, hasta los albores del siglo XXI. Su razón de ser está ligada a la discriminación estructural que han padecido estos pueblos durante siglos, al ser excluidos de los procesos de toma de decisiones sobre los planes y políticas de desarrollo que impactan sobre sus territorios y formas de organización social.

El derecho a la consulta de los pueblos indígenas constituye una garantía de carácter procedimental para el ejercicio de los derechos a la libre determinación y autonomía indígenas. En el marco del sistema normativo mexicano, estos últimos son derechos sustanciales, en la medida en que su realización es una condición *sine qua non* para la existencia de otros derechos inherentes a la dignidad humana de los pueblos indígenas. Una dignidad que se acentúa en sus prácticas culturales y que constituye, de acuerdo a sus modos de vida, una forma de resistencia ante los procesos de aculturación y asimilación económica y cultural.

La Constitución en su artículo 2º, fracción A, define los alcances del derecho a la libre determinación y autonomía indígena de la siguiente manera:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. (CPEUM 2019).

Como se infiere de una lectura a *priori* del texto constitucional, el Estado, al tiempo que reconoció derechos de carácter político, civil y social para los pueblos indígenas, estableció también restricciones basadas en la misma ley. Es decir, el ejercicio de estos derechos quedó sujeto a la interpretación de otros contemplados en el texto constitucional. Por ejemplo, el derecho a “acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra [...]” quedó sujeto a la interpretación del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria Nacional, que justamente desconocen la personalidad jurídica de los pueblos indígenas (CPEUM 2019). En el fondo, esto refleja una subcategorización de estos derechos que no abona a la justiciabilidad de los mismos.

Sumado a lo anterior, los criterios de interpretación de los que parten los juzgadores para analizar los alcances del derecho a la libre determinación y autonomía indígenas se basan en una visión universalista de los derechos humanos y de la dignidad humana en la que los elementos subyacentes que dan sentido a estos derechos quedan invisibilizados; es decir, la discriminación estructural a la que se ha hecho referencia de manera reiterada en este proyecto.

Por fortuna, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado estándares que se traducen en obligaciones para los Estados parte, a fin de garantizar la realización plena de estos derechos y que son de observancia obligatoria para México en el marco del nuevo paradigma constitucional de derechos humanos. Los principales casos de la CoIDH que inciden en la interpretación de estos derechos son: *Yakye Axa Vs. Paraguay*, respecto a los criterios de interpretación de los derechos de pueblos y comunidades indígenas y tribales; *Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, sobre el momento en que debe realizarse la consulta, así como el alcance del consentimiento; y *Saramaka Vs. Surinam*, por lo que atañe a la necesidad de llegar a un acuerdo. A continuación se exponen de manera breve cada uno de estos casos.

Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (17 de junio 2005)

Respecto a este caso, la CoIDH estimó que “[...] es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva [de los derechos de los pueblos indígenas] que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres” (COIDH 2015, 5). Este criterio subraya la necesidad de que los Estados, al analizar temas que impacten a pueblos o comunidades indígenas, observen el contexto en que se desarrollan, sus características históricas y culturales, así como su situación económica para que las acciones orientadas hacia ellos garanticen efectivamente la realización de sus derechos. Ello supone, en teoría, que las políticas públicas que sean implementadas por los gobiernos tengan sustento no sólo en el conocimiento amplio de las necesidades de estos pueblos, sino que partan de las propias consideraciones que ellos tienen de sus problemas, lo que invariablemente obliga a desarrollar mecanismos de consulta.

Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam (28 de noviembre de 2007)

Esta sentencia fue la primera en que la Corte Interamericana se pronunció sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y tribales. En ella estableció, entre

otras consideraciones, que el fin último de la consulta debe ser llegar a un acuerdo entre los pueblos y los Estados. “[...] el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones [...]. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo” (COIDH 2015, 76).

Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador (27 de junio de 2012).

En este caso la Corte Interamericana expuso que la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas es un “principio general del derecho internacional”, colocándolo como una norma de valor *ius cogens*, de observancia para todas las naciones; aunque bien, en la misma sentencia, estimó que este derecho se encuentra claramente establecido en el Convenio 169 de la OIT (Quintana Osuna y Góngora Maas 2017, 25-26).

Asimismo, el tribunal destacó que “la consulta no es un mero trámite formal, sino que debe concebirse como ‘un verdadero instrumento de participación’, ‘de buena fe’, donde debe haber ‘confianza mutua’ y ‘con miras a alcanzar un consenso entre las mismas [partes]’” (Quintana Osuna y Góngora Maas 2017, 27). De lo anterior se desprende también que, la existencia de confianza mutua estriba en el deber del Estado de asegurar toda la información a los pueblos indígenas en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto.

Por otra parte, la Corte señaló que las sentencias que deriven de la exigencia de derechos de los pueblos indígenas en los tribunales deben “[...] tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias y de las providencias judiciales depende de su ejecución. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.”

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ofrece un panorama sobre la aplicación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en América Latina, así como parámetros que sirven para analizar la efectividad de estos procesos en los sistemas judiciales locales o nacionales.

CAPÍTULO 2: EL CASO YAQUI CONTRA EL ACUEDUCTO INDEPENDENCIA

2.1 El problema de la escasez de agua en Sonora

En México, de acuerdo al informe (Obstáculos para el acceso a la justicia ante violación de los derechos humanos en México 2015, 28-29) presentado por diversas organizaciones de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de su Visita *in loco* en octubre de 2015, el 95% de los cuerpos de agua tienen algún grado de contaminación y el 29% presenta altos niveles de contaminación por sustancias químicas, residuos de medicamentos y por narcóticos.

Otros estudios señalan que el sector industrial del país extrae anualmente 3.3 miles de millones de metros cúbicos de agua, además de generar 5.3 km³ de residuos anuales que son vertidos en mares y ríos mexicanos. No obstante, el sector agrícola es el principal consumidor de agua del país, pues representa más de tres cuartas partes del consumo nacional anual. El panorama general del recurso hídrico también arroja que mientras en las ciudades la cobertura alcanza al 95 por ciento de la población, existen todavía 9 millones de personas sin acceso al agua potable, lo que representa casi el diez por ciento de los mexicanos. Aunado a ello, el 77 por ciento de la población viven en zonas semiáridas que representan dos terceras partes del territorio nacional y 102 de los 653 acuíferos del país están sobreexplotados (Consejo Consultivo del Agua A.C. 2018).

El Estado de Sonora cuenta con una población cercana a los 3 millones de habitantes de acuerdo a la última encuesta intercensal (INEGI 2015), de ella el 86 por ciento vive en zonas urbanas y el resto en áreas rurales. A 2010, más de 60 mil personas en la entidad hablaban alguna lengua indígena, lo que representaba ese año el 2 % de la población. Los grupos indígenas mayoritarios en Sonora son los Mayos y los Yaquis, aunque existen otros grupos étnicos. Los Yaquis se encuentran ligados históricamente al río que lleva su nombre, aunque la expansión de los asentamientos humanos no indígenas desde la colonia y particularmente a partir de la formación del Estado mexicano fue reduciendo significativamente su territorio. Actualmente se encuentran distribuidos en la parte baja de la cuenca del río, conservando la organización comunal desarrollada con la llegada de los jesuitas a sus tierras a través de los ocho pueblos autónomos que integran la tribu [ver el mapa: Distribución actual del pueblo Yaqui].

18 ríos atraviesan Sonora; el Bavispe, el Colorado, el Yaqui, el Moctezuma, el Sonora, el Mátape, el San Miguel de Horcasitas, el río Los Cedros, el Magdalena, el Altar, el Mayo, el Sahuaripa, los Aros, el río El Plomo, el Sonoyta, el Bacoachi, el San Francisco y el Asunción, además de que existen diez presas, siendo las principales: Plutarco Elías Calles (El Novillo), Álvaro Obregón (Oviachic), Adolfo Ruíz Cortines (Mocúzari) y Lázaro Cárdenas (Angostura). Una presa más, “Los pilares”, en el municipio de Álamos, se encuentra en proceso de construcción (Pérez 2018).

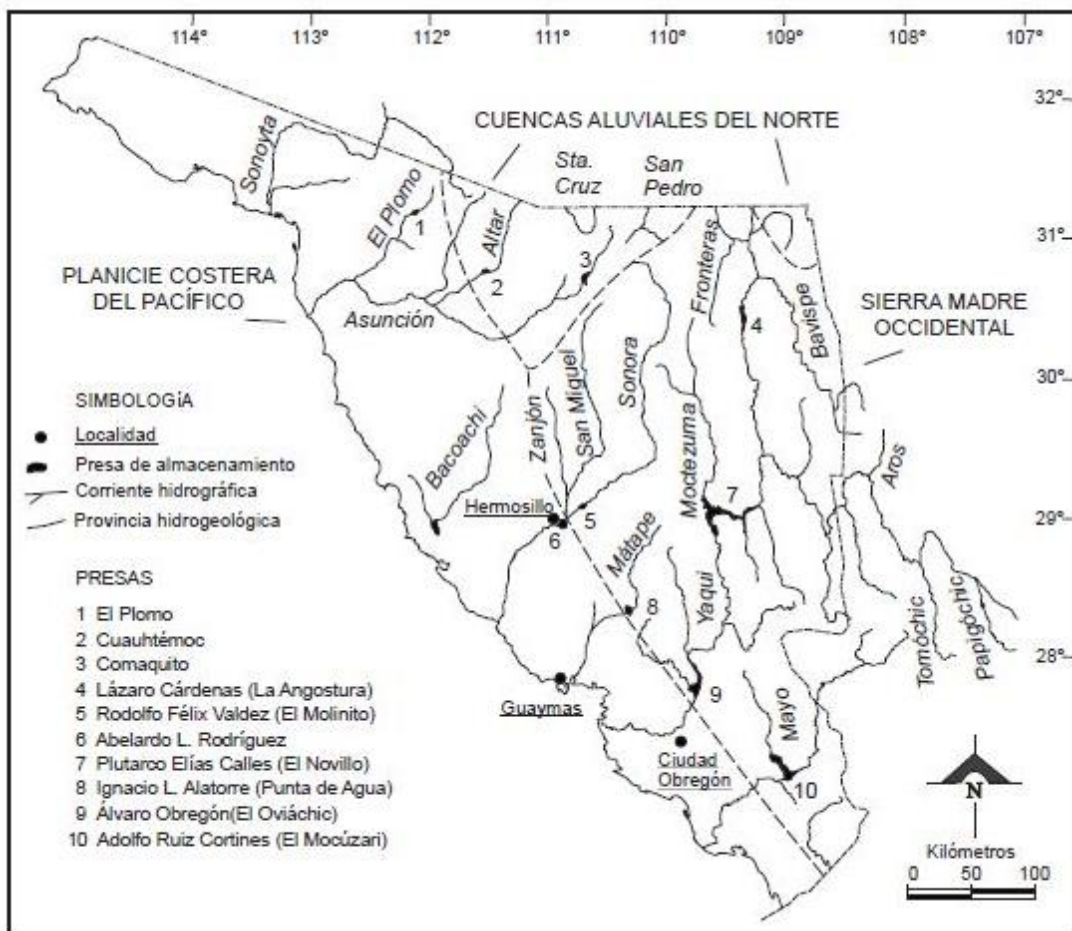


Figura 1. Ríos y provincias hidrológicas de Sonora. Fuente: (Vega Granillo, y otros 2011).

Pese a esta aparente disponibilidad de agua, Sonora vive desde hace varias décadas una profunda crisis por asegurar el vital líquido para su población. De acuerdo al INEGI, para 2015 el 89 por ciento de los hogares sonorenses contaba con el servicio de agua potable y el 87 por ciento con drenaje, lo que se corresponde con el número de personas que viven principalmente en núcleos urbanos. Por otra parte, la precipitación anual en el Estado es de la mitad del promedio nacional, y su clima predominante es seco y semi-seco, lo que no ha impedido, desde los años 40 del siglo pasado, un

importante desarrollo de la actividad agrícola destinada en su mayoría al mercado internacional. De acuerdo a cifras de 2013 “en Sonora 97 por ciento de toda el agua se destina al sector agrícola” (Restrepo 2013) y para ese mismo año “dos terceras partes de la población de Sonora [vivían] en regiones donde existe menos de un tercio de la disponibilidad hidrológica, aportada por los caudales de siete cuencas. Todas severamente contaminadas y con sistemas de tratamiento insuficientes” (Restrepo 2013).

El problema consiste no solamente en el dramático consumo de agua que ejercen la agricultura, la industria y los asentamientos humanos -superior al 75 por ciento del caudal de los ríos- sino sumado a ello, la contaminación. En agosto de 2014 una pileta de almacenamiento de residuos de la mina Buenavista del Cobre, filial de Grupo México, se rompió derramando 40 millones de litros de metales venenosos sobre los ríos Bacanuchi y Sonora. Al día de hoy, a cuatro años de la tragedia, los habitantes de las 38 comunidades sonorenses afectadas han tenido que migrar, mientras que ni el gobierno ni Grupo México han cumplido con lo pactado para resarcir el daño (Escobar 2018) y (Romo 2018).

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) estimó en 2017 que para el año 2030 Sonora habrá sobrepasado la capacidad de recuperación de sus acuíferos, lo que limitará la disponibilidad de agua para todos los usos, incluido el humano. En una conferencia sobre cambio climático dictada en el Colegio de la Frontera Norte, Dolores Barrientos Alemán, representante del Pnuma para México, aseguró en aquel entonces que “no habrá agua en la región Norte de México, por más que haya millones y millones de pesos no habrá agua [sic]” (López 2017).

No obstante la advertencia, el Estado mexicano ha impulsado en las últimas décadas la creación de numerosos megaproyectos o “grandes proyectos de desarrollo”, en su mayoría pertenecientes al sector industrial, extractivo o energético, a través de diversas empresas, tanto nacionales como extranjeras e incluso paraestatales. Gran parte de estos proyectos han sido orientados a áreas rurales donde viven comunidades indígenas o campesinas, que ante la presión ejercida por el binomio Estado-capital han desarrollado nuevas estrategias de reivindicación de su autonomía evidenciando diversas violaciones a sus derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015, 124-127) dio cuenta de estas violaciones en su informe elaborado después de su última visita a México:

Las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales: violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado; o en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal. En varias ocasiones se han denunciado el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a empresas privadas en violación del derecho a la consulta previa. Como consecuencia de la lucha por sus tierras, también se ha recibido información sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas.

A decir de Guillermo Bonfil Batalla (1994, 207) “la relación dinámica entre las fuerzas de dominación [representadas por el binomio Estado-capital] y las de liberación [personificadas por los grupos subalternos de la sociedad], genera constantemente nuevas formas de lucha y nuevos espacios a disputar.” La lucha del pueblo Yaqui por hacer valer frente al Estado su derecho a preservar la integridad de sus tierras y al uso y disfrute preferente de los recursos naturales, particularmente del agua, es un claro ejemplo de cómo los denominados “megaproyectos de desarrollo” se han ido abriendo camino en México pasando por encima de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Como han destacado otros investigadores el escenario actual que enfrentan los Yaquis es resultado de un largo proceso de despojo que no se detuvo con el decreto presidencial de 1940 del general Lázaro Cárdenas del Río, sino que se intensificó en la etapa posrevolucionaria y aún más durante las últimas décadas de gobiernos neoliberales en México. Conviene citar al respecto, lo que (Solórzano De la Rosa 2014, 5) expone:

El acaparamiento del vital líquido no es una cuestión reciente, data por lo menos de las últimas dos décadas del siglo XIX, durante la instauración latifundista y empresarial porfiriana que puso en marcha los grandes proyectos de riego, colonias agrícolas, presas, bocatomas y canales de irrigación que iniciaron el desvío de las aguas del río y que provocaron una transformación sin precedentes en el territorio yaqui. Esta metamorfosis justamente estuvo sustentada en el control y uso industrial del Río Yaqui y los afluentes aledaños. Las dragas del río continuaron con nuevos bríos en la era revolucionaria y muy particularmente a partir de 1940, con la creación del distrito de riego número 18, Colonias Yaquis, pero sobre todo con la construcción de las presas de la Angostura (1941) y la de Oviachic (1945), que acabaron con las inundaciones periódicas que los yaquis aprovechaban para el cultivo y agricultura de subsistencia

(Olavarría; 2003: 49). La tónica durante el resto del siglo XX fue la misma, la creación de más distritos de riego, como el número 41 (1955), nuevas presas, como la Álvaro Obregón (1953), además de mayores invasiones de tierra en los años setenta (Olavarría, 2003: 50; Velasco, 1988: 66).

Los Yaquis señalan que “el Decreto Cárdenas fue silencioso en cuanto a si los derechos del Pueblo Yaqui aplicaban al agua debajo de la represa ‘La Angostura’ o al agua tanto arriba como debajo de la represa, en el caso de que se construyeran nuevas represas” (CIDH 2015). De los 250 millones de metros cúbicos de agua por año que en promedio les corresponderían a los Yaquis de acuerdo al promedio histórico registrado en 2013 en La Angostura, reciben únicamente la tercera parte de esta agua debido a que la infraestructura creada para abastecerlos se construyó con una capacidad menor a la requerida para cumplir con el decreto de 1940 (Lerma Rodríguez 2014).

Pero el de Cárdenas no sería el único decreto expedido por un presidente de la república en detrimento del derecho ancestral de los Yaquis sobre sus tierras. En 1997, el entonces presidente Ernesto Zedillo Ponce de León emitió un nuevo decreto mediante el cual, “por causa de utilidad pública” expropió una superficie de 2.688 hectáreas de riego y agostadero de uso común, propiedad de los Yaquis, en favor de diversos ejidos ubicados en los municipios de Cajeme, Guaymas y Bácum (Decreto DOF:10/01/1997). Para los Yaquis “el decreto benefició a importantes hombres de negocios y de la clase política, entre ellos Manlio Fabio Beltrones Rivera, en ese tiempo gobernador del estado” (García Bernal 2003).

El caso del Decreto Zedillo sería llevado ante la justicia por los Yaquis mediante un amparo promovido inicialmente por las autoridades tradicionales de los pueblos Vícam y Pótam, al que más tarde se unirían los otros seis pueblos que conforman la Tribu Yaqui. Sin embargo, en 2002 se declaró el sobreseimiento del juicio, dejando a los Yaquis la única opción de aceptar la indemnización propuesta por el gobierno de México. Ellos, que hasta la fecha no han aceptado dicho trato, han hecho llegar ante la justicia interamericana su petición para que atraiga el caso.

2.1.1 El Acueducto Independencia

La escasez de agua como excusa del despojo

Como se ha señalado, Sonora enfrenta un serio problema de escasez de agua para abastecer a su población y desarrollar la actividad económica agrícola e industrial que le caracteriza. En los años setenta se planteó incluso trasvasar el agua desde Nayarit y

el sur de Sinaloa al norte del mismo estado y al sur y centro de Sonora mediante el proyecto denominado “Plan Hidráulico del Noroeste (Plhino)” (Martínez Figueroa 2011), el cual nunca se concretó.

Hermosillo, la capital del Estado, es la muestra fehaciente de este problema. Desde que en 1997 la presa Abelardo L. Rodríguez se secó la ciudad ha estado inmersa en una crisis constante por asegurar el abasto del vital líquido. Para atender esta grave situación, el entonces gobernador de Sonora Guillermo Padrés Elías, creó mediante decreto publicado el 3 de junio de 2010 en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora, el “Fondo de Operación de Obras Sonora Sí” (FOOSSI), de donde derivó el proyecto denominado “Sonora Sí, Sistema Integral”, el cual contempló diversas obras hidráulicas, entre ellas el multicitado Acueducto Independencia.

La propuesta preliminar de dicho proyecto, presentada a la Comisión Estatal del Agua el 20 de abril de 2010, contemplaba una inversión de poco más de 10 millones de pesos para construir un acueducto de 152,400 metros de longitud para trasvasar 75 millones de metros cúbicos de agua cada año desde la Presa “El Novillo” hasta la presa Abelardo L. Rodríguez, que abastece a la ciudad de Hermosillo (CNDH 2012, 21).

De acuerdo al propio gobierno el proyecto recuperaría el agua que no era bien aprovechada en los distritos de riego del Río Yaqui sin menoscabo de otros usuarios de la red. No obstante, diversos especialistas señalaron inconsistencias en los volúmenes que presentó el estudio de factibilidad del proyecto, dando como resultado la falta de credibilidad hacia el gobierno por parte de la sociedad del municipio de Cajeme y de los distritos de riego que se verían afectados por la megaobra. Una interesante crónica del proceso se puede consultar en la revista de investigación y crítica política “La verdad con hechos” (2012).

En la figura 2 (página siguiente), se muestra la distribución de las presas y los distritos de riego, así como el proyecto del Acueducto Independencia. Cabe señalar que el espacio que aparece señalado como territorio Yaqui corresponde con el del Distrito de Riego 041, el cual dicho sea de paso, debía abastecer al pueblo Yaqui del recurso suficiente para el riego de 30 mil hectáreas de terreno, cuando en la realidad sólo les permite irrigar dos terceras partes de esa porción de tierra (CIDH, 2015, pág. 5).

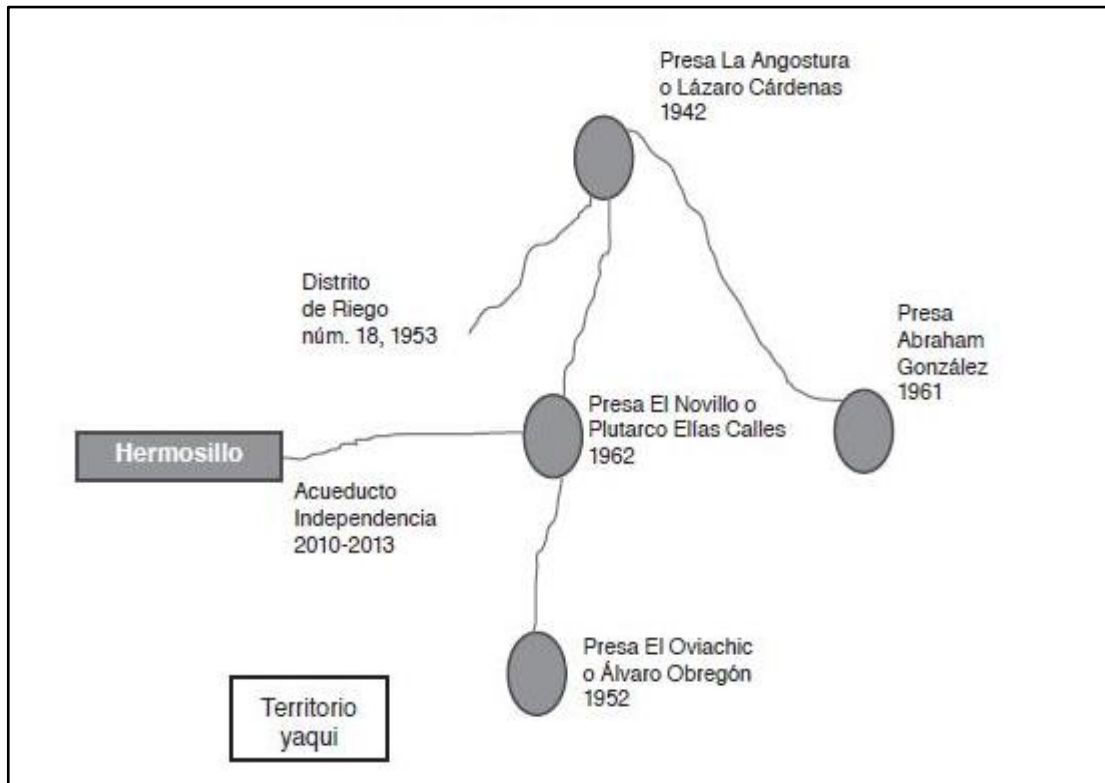


Figura 2. Sistema de presas del Río Yaqui y Acueducto Independencia. Fuente: (Lerma Rodríguez 2014).

La CNDH se allegó de información oficial para estudiar el caso, de la cual se desprende que “en el Distrito de Riego 041 se generan pérdidas de agua en la red de distribución y a nivel parcela por un volumen del orden [de] 1,250 millones de metros cúbicos anuales debido a eficiencias del orden de 70% en la distribución del agua” (CNDH 2012). No obstante, estas ineficiencias en la distribución del agua de la cuenca del Río Yaqui dan cuenta de una abierta estrategia del Estado para despojar a los Yaquis de su derecho al agua, puesto que como ya se ha señalado, ninguna de las obras que fueron creadas a lo largo del siglo XX representaron mayores beneficios para los pobladores indígenas de la región. Por el contrario, el Distrito de Riego 18, construido en 1953 que permitiría a los Yaquis acceder al agua que les corresponde de la presa La Angostura, de acuerdo al decreto de Cárdenas, no les ha sido restituido hasta la fecha porque las leyes sobre el agua no les reconocen ninguna personalidad jurídica (Lerma Rodríguez 2014, 262). De hecho, como señala Enriqueta Lerma Rodríguez (2014, 268) “ningún grupo indígena ni ninguno de sus representantes forman parte de los Consejos de Cuencas, organismos encargados de planificar lo relativo a la administración del agua [en México]”.

Por si fuera poco, el agua de las partes bajas de la cuenca del Río Yaqui presenta altos grados de contaminación por agroquímicos e intrusión salina (Vega Granillo, y otros 2011, 283). No en vano los Yaquis han denunciado diversas afectaciones en la salud de sus pobladores sin que hasta el momento exista la voluntad por parte del Estado de atender dicha problemática de manera integral, véase (CIDH 2015, 6) y (MCO 2014, 26).

El interés del gobierno por la cuenca del Río Yaqui tiene una explicación lógica más allá de que exista o no desperdicio del recurso hídrico en la zona. La principal razón está en el hecho de que su aportación anual se calcula en 2,404 Mm³, lo que corresponde al 82% del total en la entidad, convirtiendo a ésta en la cuenca más grande e importante de Sonora (Vega Granillo, y otros 2011, 281). Si se considera además el estrés hídrico del resto de las cuencas del estado por problemas de sequías, infiltración salina o contaminación, resulta fácil suponer que los Yaquis representan un obstáculo para el gobierno de acuerdo al modelo de explotación de los recursos naturales que se ha planteado.

Nada más claro que las palabras del entonces gobernador de Sonora, Guillermo Padrés Elías, quien en el marco de su primer informe de gobierno, cuando anunciaba efusivamente el proyecto “Sonora sí, Sistema Integral” aseveró “les he reiterado que estoy dispuesto a correr todos los riesgos y los costos que representa tomar esta decisión, porque nada es tan importante como el compromiso enorme que tengo con todos los sonorenses de hacer de nuestro Estado un Estado competitivo [sic]” (Peraza 2010). Para entonces ya se había hecho evidente el descontento de los agricultores del Valle del Yaqui así como de la propia tribu y de algunos sectores de la población de Cajeme por la construcción del acueducto. El mensaje de Padrés era una abierta confrontación contra los opositores al proyecto.

El ejecutivo estatal de Sonora mostraba en su discurso la seguridad de quien contaba con el apoyo del gobierno federal en turno, encabezado en aquel entonces por el también panista Felipe Calderón Hinojosa. La idea de que aquella mega obra de infraestructura se realizara en el marco de las celebraciones por el bicentenario de la independencia de México pareció agrandar a ambos políticos con el fin de asegurar la permanencia en el poder de su partido en uno de los estados de la república con mayor peso en la región noroeste del país.

En esas circunstancias, el ejecutivo del gobierno estatal no permitió que nada ni nadie pusiera freno a sus planes, por lo que fue él quien inició la ofensiva en contra de los Yaquis y sus aliados obedeciendo el apotegma de “quien pega primero pega dos veces”. Lo que el gobernador no consideró es que la experiencia de lucha de los Yaquis les había llevado a desarrollar nuevas estrategias de defensa así como también nuevos aliados en su defensa por el agua.

Aunado a la campaña de desprestigio que emprendió contra los opositores al acueducto y la polarización que alcanzó el tema en la sociedad sonorensis, lo primero que hizo el entonces gobernador de Sonora fue desconocer la existencia de la Tribu Yaqui. “Al no recibir un peritaje antropológico solicitado al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) dio por sentado que los yaquis no existían. Bajo esta lógica desconoció los acuerdos firmados entre 1936 y 1940 por el gobierno federal y los yaquis, evitando así las denuncias por el despojo de agua” (Lerma Rodríguez 2014, 263). Ese sería el inicio de una larga disputa que se habría de dirimir en gran parte en los tribunales, pero que se vería acompañada de diversas manifestaciones públicas de protesta que involucraron a otros actores.

2.1.2 El camino de los tribunales

Victorias con sabor a derrota

El caso de la Tribu Yaqui contra el Acueducto Independencia es paradigmático en muchos sentidos porque se produjo justo en el momento en que el país inició el proceso de transición de un régimen que establecía la jerarquía suprema de la Constitución a otro que incorporaba los tratados internacionales como parte de un mismo bloque garantista de derechos humanos. Así quedó establecido en la contradicción de tesis 293/2011 de la SCJN y en las reformas constitucionales de junio de 2011. El caso también puso de manifiesto los alcances del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México, así como el papel de los jueces del país y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como contrapeso al poder del Estado mexicano cuando alguna autoridad actuase abiertamente en contra de su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como lo establece el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución. No obstante, como se desprende del análisis de los procesos jurídicos aquí expuestos, a pesar de que la Corte concedió dos amparos a la Tribu Yaqui para efectos de que se realizara la consulta, los efectos de ambas sentencias quedaron limitados por los criterios de interpretación aplicados en ambos casos

(Amparo en revisión 631 2012) y (Amparo en revisión 610 2015). Paradójicamente, el caso de la Tribu Yaqui contra el Acueducto Independencia aunado al de los mayas de Yucatán en contra del maíz transgénico de Monsanto (Amparo en revisión 500 2015) se traducirían en nuevos criterios orientadores para el poder judicial en materia de derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas. El problema que se advierte es que estos criterios no han derivado en garantías eficaces para la protección de los derechos a la libre determinación y autonomía indígenas frente a megaproyectos de desarrollo.

En este apartado se exponen de manera breve los logros y retrocesos alcanzados por los Yaquis en los tribunales y sus efectos en la defensa de sus derechos frente al multicitado megaproyecto. En la *Tabla 1. El Acueducto Independencia ante el Poder Judicial* (página siguiente), se muestran de manera cronológica los momentos más importantes de los juicios de amparo promovidos por los Yaquis. Cada uno ha sido resaltado con un color diferente para una mayor comprensión de su desarrollo.

En la tabla es de observarse que mientras el proyecto causal del conflicto tenía un tiempo estimado de ejecución menor a 3 años, los procesos judiciales que se llevaron a cabo tanto a nivel local como federal para frenar el acueducto y hacer valer los derechos humanos de la Tribu llevarían más de 5 años, lo que refuerza el planteamiento inicial de este proyecto sobre la ineficacia de los mecanismos actuales de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México.

Por otra parte, se contemplan también en este ejercicio las acciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues si bien las recomendaciones del *ombudsperson* nacional no tienen carácter vinculante para las autoridades del Estado mexicano; sí constituyen un importante instrumento para el análisis de las violaciones a derechos humanos por su rigor investigativo, además de que permiten evidenciar la falta de legitimidad jurídica y moral de las acciones emprendidas por los distintos entes gubernamentales en cada caso. En el apartado sobre los actores claves en el proceso se aborda brevemente el papel de la CNDH.

Tabla 1. El Acueducto Independencia ante el Poder Judicial

Fecha	Acto
2010- agosto	Representantes de los módulos de riego “K73+500”, “K105” y “4P4” anuncian la promoción de 3 juicios de amparo ante los Juzgado Séptimo y Octavo de Distrito en Ciudad Obregón, Sonora, en contra del Acueducto Independencia, poniendo como autoridades responsables al Organismo Público Descentralizado del Gobierno del estado de Sonora denominado Fondo de Operación de Obras Sonora Sí (FOOSI) y el Organismo de Cuenca Noroeste de los Distritos de Riego 018 y 041 de la Comisión Nacional del Agua. Véase (CNDH 2012) y (S/N 2012).
2010- agosto, 31	El Juzgado Octavo de Distrito en Sonora otorgó a la parte quejosa la suspensión provisional de los actos reclamados, para el efecto de que no se dictara el fallo y, en consecuencia, tampoco se adjudicara el contrato relativo a la licitación pública referente al Proyecto Integral para el Diseño y Construcción del Acueducto Independencia.
2010- feb-dic	Durante este tiempo el gobierno de Sonora continuó con el proceso de licitación de la obra, a pesar de la orden del Juzgado Octavo de Distrito, alentando además la percepción de incertidumbre y polarización sobre el tema al publicar diversas notas y desplegados en medios impresos en los que señalaba una supuesta confrontación entre grupos a favor y en contra del Proyecto. También se presentaron también casos de intimidación institucional que la CNDH documentó en la Rec. 037-2012.
2011- febrero, 23	La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) del gobierno federal autorizó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) presentada por el FOOSI para la ejecución de la mega obra.
2011- abril, 19	Autoridades Yaquis solicitaron nuevamente el amparo y protección de la justicia federal, señalando como acto reclamado la autorización en materia de impacto ambiental del 23 de febrero emitida por la Semarnat, teniendo como autoridades responsables al Director General de Impacto y Riesgo Ambiental, dependiente de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Semarnat y el Delegado en Sonora de la Procuraduría Federal de la Protección al Ambiente (Profepa).
2011-octubre, 3	El Juzgado Octavo de Distrito solicita el auxilio de la fuerza pública para retirar la maquinaria y material de construcción de la obra Acueducto Independencia, mediante exhorto dirigido al Juzgado Décimo de Distrito en Hermosillo, Sonora, a fin de dar cumplimiento a su mandato judicial del 31 de agosto de 2010.
2011-Noviembre 3 y diciembre, 7	Derivado de las diligencias judiciales practicadas, se evidenció la presencia de personal laborando en la construcción del proyecto.
2011-Noviembre,10	Reunión en el Senado de la República entre integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, visitantes adjuntos de la CNDH y habitantes indígenas del Valle del Yaqui, quienes se manifestaron en contra de la construcción del Acueducto Independencia.
2012-Febrero, 27	Ante el evidente desacato, el Juzgado Octavo de Distrito dictó un nuevo acuerdo dirigido a los representantes legales de varias compañías constructoras que habían participado en el desarrollo del Acueducto Independencia, informándoles que debían abstenerse de realizar u ordenar cualquier acto tendente a la continuación del mismo.

2012-Marzo, 8	Personal de la CNDH se traslada al lugar de los hechos y comprueba que las obras del Acueducto continúan.
2012-mayo, 4	“El Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región [en Sinaloa] otorgó el amparo y protección a los miembros de la tribu yaqui, para el efecto de que la Semarnat dejara insubsistente la citada resolución” (CNDH 2012, 4). En su sentencia, ordenaba a la Semarnat reponer el proceso a fin de salvaguardar el derecho a la consulta y debido proceso de la Tribu Yaqui.
2012-Mayo, 28	La Semarnat impugnó la sentencia del tribunal y el recurso de revisión fue atraído por la SCJN.
2012-Agosto, 6	El pleno de la SCJN ejerce la facultad de atracción para conocer de los recursos de revisión promovidos contra la resolución dictada en el juicio de amparo y ordena el registro del caso bajo el número 631/2012.
2012-Agosto, 9	La CNDH emite la Recomendación 37/2012 dirigida al titular de la Semarnat y al Gobernador Constitucional de Sonora por diversas violaciones de derechos humanos en agravio de la Tribu Yaqui y otros pobladores de Sonora.
2013-Mayo, 8	La primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia emitida por el juzgado 10 del distrito en Sonora en favor de la tribu yaqui, por lo que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Semarnat debía otorgar “audiencia” (sic) correspondiente a miembros de la etnia yaqui para manifestarse sobre el tema (sic), (M. Gómez 2014).
2013-Mayo, 8	La Semarnat emite un comunicado en el que señala que se dará cumplimiento a la sentencia de la Corte.
2013-Agosto,7	La primera sala de la SCJN resolvió aclarar la sentencia a petición de la Semarnat y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) señalando que se debía dejar insubsistente la resolución de impacto ambiental emitida anteriormente en tanto se desahogaba la consulta.
2013-Agosto, 8	En rueda de prensa, el Secretario de Gobierno, Roberto Romero López y el Secretario de la División Jurídica, Carlos Espinoza Guerrero, ambos de Sonora, manifestaron que la obra no se detendría pues la Corte señaló únicamente en su sentencia que la Semarnat debía dar audiencia a la Tribu pero no establecía el carácter vinculante del resultado de la consulta, según los funcionarios (Sánchez Dórame 2013).
2013-Agosto, 13	La Semarnat deja insubsistente la manifestación de impacto ambiental, lo que obliga que la obra sea suspendida.
2013-Agosto, 20	“Dos visitantes del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU se reunieron con autoridades tradicionales de la tribu Yaqui para escuchar sus argumentos en el conflicto por el agua en Sonora” (Sánchez Dórame, Visitan observadores de la ONU a Yaquis en Sonora 2013).
2013-Diciembre, 2	El juez Décimo de Distrito en Sonora sanciona a la Semarnat por haber incurrido en el incumplimiento de la sentencia de la SCJN.
2013-Diciembre, 31	Respecto del juicio de amparo promovido en contra del FOOSI y el Organismo de Cuenca Noroeste de la CONAGUA el Juzgado Octavo de Distrito en Sonora dictó sentencia en la cual “sobreseyó en el juicio por cuanto hace al procedimiento de licitación y se concedió el amparo para efecto de que las responsables otorgaran la garantía de audiencia a las quejas”

2014-Enero, 21	Se llevó a cabo en la Secretaría de Gobernación una mesa de diálogo con autoridades tradicionales de la Tribu y las dependencias involucradas en la sentencia de la Corte.
2014-febrero, 11	Apoderados legales de las partes quejas en el juicio de amparo en contra del FOOSI y CONAGUA interponen recurso de revisión en contra de la sentencia del Juez del Octavo Distrito.
2014-Mayo, 7	Se difunde el informe preliminar del proceso de consulta del pueblo Yaqui elaborado por la Misión Civil de información.
2014-Junio,25	La Corte desecha la controversia constitucional promovida por el Ayuntamiento de Hermosillo, que buscaba evitar que cualquier dependencia federal diera la orden de detener el proyecto.
2014-Septiembre,11	Es detenido en Ciudad Obregón Mario Luna, vocero y Secretario de las autoridades tradicionales del pueblo de Vícam de la Tribu Yaqui.
2014-Septiembre,23	Es detenido en Vícam, Guaymas, Sonora, Fernando Jiménez Gutiérrez, integrante de la Tribu Yaqui y del movimiento en defensa del agua. Se le acusaba de haber participado junto con Mario Luna en la privación ilegal de la libertad de otro miembro de la Tribu Yaqui, detenido por las autoridades tradicionales del pueblo de Vícam por haber atropellado a dos personas que se manifestaban en contra del Acueducto Independencia en la Carretera Federal No. 15 en Guaymas, Sonora.
2015, marzo, 4	La primera Sala de la SCJN ejerció facultad de atracción sobre el juicio de amparo en contra del FOOSI y CONAGUA derivado del recurso de revisión interpuesto por las partes quejas. El asunto se registra con el número de amparo 610/2015.
2015-Agosto, 27	Es puesto en libertad Fernando Jiménez Gutiérrez por falta de elementos para procesarlo.
2015-Septiembre,23	Es puesto en libertad Mario Luna por desvanecimiento de pruebas.
2015-Noviembre,30	La CNDH emite la recomendación 43/2015 en la que señala diversas violaciones a los derechos humanos de Tomás Rojo y Mario Luna.
2016-Febrero,3	La SCJN se pronunció respecto al Amparo en revisión 610/2015, sobre el caso del Acueducto Independencia estableciendo “[...] conceder el amparo solicitado a la asociación de productores agrícolas del Valle del Yaqui, sólo para efecto de que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) les reconozca su derecho de audiencia y de alegar lo que consideren necesario contra el proyecto, pero sin que sus argumentos sean vinculatorios” (PROCESO 2016).

Como se desprende del análisis cronológico del caso, dos fueron los procesos judiciales emprendidos por los Yaquis para defender su derecho al agua. En el primer amparo solicitaron dejar sin efectos el proceso de licitación pública del Acueducto Independencia reclamando violaciones de hechos en perjuicio de su garantía de audiencia según el artículo 14 constitucional en relación con lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales, artículos 1 y 52; también argumentaron violaciones a las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los diversos 14 y 16 de la CPEUM, así

como violaciones al derecho a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de todas las personas (Amparo en revisión 610 2015), según lo expuesto en las consideraciones del caso por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Respecto a esta petición, el Juzgado Octavo de Distrito en Sonora resolvió en primera instancia sobreseer el amparo en cuanto al procedimiento de licitación aplicando para el caso lo dispuesto en la Ley de Amparo anterior a la reforma constitucional en 2011. Cabe señalar que las nuevas disposiciones entrarían en vigor hasta el 5 de octubre de ese mismo año, por lo que el Juez consideró que los Yaquis no acreditaron afectaciones a su *interés jurídico* por los actos de convocar, licitar, y adjudicar la obra realizados por el FOOSI. En otras palabras, se consideró que los actos impugnados no violaban ningún derecho de los quejosos contenido en una ley, porque adujeron en su defensa únicamente el Decreto presidencial de 1939, en el cual se establecían los volúmenes de agua que debían cederse a los Yaquis del total anual captado por la presa La Angostura, pero que no causaba efectos directos sobre el concurso público de licitación de la obra. De ahí que la reforma en materia de amparo de junio de 2011 sea importante porque amplió su ámbito de aplicación no sólo a leyes y actos que violaran garantías individuales, sino “por normas generales, actos u *omisiones* de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por [la] Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte” (CPEUM, Artículo 103 2019). Asimismo, la referida ley modificó sustancialmente los alcances de protección del amparo pasando del interés jurídico de individuos particulares al interés legítimo individual o colectivo. Esta perspectiva, como lo expuso ante la Corte el ahora Ex - Ministro José Ramón Cossío Díaz en su voto particular respecto al amparo en revisión 610/2015, habría significado una mayor protección de los derechos de los Yaquis. Esta discusión se retoma en el apartado 3.2 para analizar la eficacia de las garantías existentes para proteger los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Siguiendo con la argumentación en torno al primer amparo interpuesto por los Yaquis, el tribunal consideró que si bien la licitación de la obra no implicaba un daño directo a su interés jurídico, las afectaciones derivadas de la construcción del Acueducto Independencia sí violaban lo dispuesto en los artículos 14 y 16 constitucionales “[...] al no haberse respetado los derechos de audiencia de la parte

quejosa previo a la construcción antes mencionada y con la que -se aduce- que se [afectaron] los volúmenes del Agua que [habían] sido concesionados a las quejas [sic]" (Amparo en revisión 610 2015, 16).

En consecuencia el Juzgado Octavo de Distrito envió la orden de detener las maniobras de construcción del Acueducto. Sobra decir que éstas nunca se detuvieron, como se explica en la Tabla 1. Lo que resulta interesante analizar es que los Yaquis hayan esgrimido en su defensa la protección de la ley respecto al derecho de audiencia, cuyas garantías procesales no se ajustan necesariamente a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, principalmente al carácter previo de la consulta, sin mencionar las otras cuatro características de idoneidad que contempla el instrumento internacional.

La Tribu manifestó que la construcción del megaproyecto afectaría los volúmenes de agua a los que tenían derecho con base en los decretos presidenciales creados durante el siglo pasado y que eran reconocidos por la Ley de Aguas Nacionales con carácter de concesiones. El trasfondo de la denuncia es claro, más allá del derecho a ser consultados ante cualquier proyecto que pueda afectar su desarrollo y sus formas de vida, los Yaquis exigen al Estado mexicano que cumpla con lo pactado por Cárdenas. Su lucha no es contra el desarrollo de la entidad, ni en contra del derecho de acceso al agua de los hermosillenses, sino en contra del inmoral despojo del agua y de sus tierras que el gobierno ha continuado por décadas en abierta violación de los acuerdos previos y en menoscabo de los derechos humanos del pueblo Yaqui.

El otro proceso de amparo promovido por los Yaquis en contra del Acueducto Independencia se desprendió de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) dependiente de la Semarnat autorizó con el fin de iniciar los trabajos del Acueducto Independencia. El Juzgador, al igual que en el amparo previo, decidió admitir a consideración la solicitud de los representantes de la Tribu toda vez que:

"[...] se concluyó que la construcción del proyecto 'Acueducto Independencia' sí afectaba los derechos de disposición del agua que tiene la [Tribu] en relación al caudal que se encuentra almacenado en la presa "La Angostura", y por ende, constituía para efectos del juicio de amparo, un acto de autoridad que tendía a privar de manera definitiva los derechos que le fueron reconocidos a la mencionada Tribu" (Amparo en revisión 631 2012, 29).

En su resolución del 4 de mayo de 2012 el Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región en Sinaloa aplicó nuevamente los criterios establecidos por la abrogada Ley de Amparo, toda vez que la solicitud de los Yaquis fue previa a la reforma del 6 de junio de 2011, reconociendo el *interés jurídico* de la Tribu con base en lo anteriormente expuesto. No obstante, la Semarnat impugnó la resolución del tribunal cuestionando la legitimidad de los demandantes para haber ejercido la acción sin acreditar [supuestamente] la representación como autoridades tradicionales de la Tribu. Asimismo, alegó que el decreto presidencia de 1939 no otorgaba como tal derechos sobre el agua a los Yaquis.

La Corte ejercería su facultad de atracción del caso en agosto de ese mismo año y confirmaría la sentencia emitida por el Juez de Distrito en mayo de 2013 reconociendo la legitimidad de los demandantes por su pertenencia a la Tribu. Para ello, el máximo tribunal en el país aplicó correctamente el criterio establecido en el párrafo segundo del Artículo 2º constitucional y desarrollado ampliamente en su jurisprudencia, el cual señala: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas” (CPEUM, Artículo 2 2019).

Aunado a lo anterior, la SCJN fortaleció su argumento al subrayar que “[...] el deber por parte del Estado a la consulta para los pueblos y comunidades indígenas no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que se puedan llegar a dañarse [sic]” (Amparo en revisión 631 2012, 82).

En esta sentencia, la Corte sí reconoció la importancia de considerar los contenidos mínimos establecidos en el Convenio 169 de la OIT para garantizar el derecho a la consulta de los Yaquis, a saber: el carácter previo, libre, informado, de buena fe y culturalmente adecuado de la consulta. Pero además justificó su criterio al establecer que “[...] la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas requiere que se garantice el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia” (Amparo en revisión 631 2012, 79).

Pese a la claridad de los argumentos dictados en la sentencia de amparo 631/2012, la Semarnat solicitó a la Corte que le explicara qué debía hacer al respecto,

siendo necesario que la Primera Sala del máximo tribunal en el país emitiera una nota aclaratoria en la que ordenaba a la DGIRA dejar insubsistente la manifestación de impacto ambiental. La consecuencia inmediata de dicha acción era detener la obra en tanto se realizara la consulta a la Tribu Yaqui con base en los criterios desarrollados en la sentencia. No obstante, a pesar de que la Semarnat dejó insubsistente la MIA, el gobierno de Sonora continuó la construcción del megaproyecto alegando que la sentencia de la Corte era en contra de la DGIRA y aplicaba sólo para efectos de que se realizara la consulta.

Como se desprende del estudio del caso, el proceso de consulta a los Yaquis inició teniendo como telón de fondo la construcción del multicitado Acueducto Independencia, los bloqueos carreteros impulsados por la Tribu como medida de resistencia y la criminalización de algunos de sus líderes como parte de la estrategia del Estado para disminuir la fuerza de acción de los Yaquis y revertir el apoyo que la opinión pública manifestaba hacia ellos a nivel nacional. En este largo proceso de amparos, revisiones y controversias dirimidas en los tribunales que cerraría en febrero de 2016 con la sentencia de la Corte respecto al amparo 610/2015, participaron diversos actores que evidencian el alcance global de la lucha del pueblo yaqui por defender su derecho al agua.

2.1.3 Los actores clave en el proceso

Las alianzas de los Yaquis frente al binomio estado-capital

El interés de este proyecto por destacar los actores clave en el proceso de lucha de la Tribu Yaqui en contra del Acueducto Independencia concuerda con lo expuesto por el Representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Jan Jarab, con relación a los procesos de consulta y su eficacia como mecanismos de garantía de otros derechos sustantivos de los pueblos y comunidades indígenas como la libre determinación y la autonomía. En una de sus intervenciones en el *Coloquio Internacional sobre el derecho a la consulta libre, previa e informada: estándares y experiencias internacionales y regionales*, organizado por ONU-DH México, en la Ciudad de México, el 8 de noviembre de 2016, señaló que la importancia de que exista una participación activa de otros actores sociales en los conflictos que involucran pueblos o comunidades indígenas y megaproyectos de desarrollo radica en la necesidad de reducir las asimetrías de poder entre las comunidades indígenas, por un lado y el binomio autoridades- empresas o Estado-

capital, por otro lado, como lo hemos planteado en el presente proyecto (Jarab, Consulta libre, previa e informada: estándares y experiencias internacionales y regionales 2018, 42)

Esta preocupación parte de dos consideraciones previas planteadas por el Alto Comisionado de NU en México en relación a los procesos de consulta indígena. La primera de ellas resulta del hecho de que “en una interpretación estricta de derechos humanos basada en titulares de derechos y titulares de obligaciones, no hay instrumento vinculatorio para [las empresas]” (Jarab 2018, 16). Lo que dificulta el acceso a la justicia por parte de los pueblos y comunidades indígenas cuando la afectación directa de sus derechos proviene de agentes privados y no del Estado. A esta consideración se suma el hecho de que la corrupción y la impunidad hacen prevalecer los intereses económicos por encima de la obligación del Estado de respetar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Así lo han manifestado diversos organismos de protección de derechos humanos y de la sociedad civil organizada al destacar el carácter corporativista del binomio Estado-capital (CIEDH 2016, 7).

La segunda cuestión, que se relaciona directamente con la necesidad de fortalecer a las comunidades indígenas, para que estén en condiciones reales de dialogar y llegar a acuerdos con el Estado, parte del reconocimiento de las condiciones en las que se sostienen esas asimetrías de poder, a decir de Jan Jarab:

“[...] el nivel estructural que, hoy por hoy, persiste y complica el contexto en el cual se desarrollen las consultas: Las desigualdades de poder político y económico, la persistente marginación de las comunidades indígenas, la falta de un verdadero acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, la poca participación política, las dificultades en acceso a la justicia, así como los riesgos que viven las y los valientes defensores de derechos indígenas” (Jarab 2018, 15).

Al reconocer cómo estas condiciones acentúan el desequilibrio de fuerzas entre las comunidades indígenas por una parte, y el Estado y las empresas por otro, se debe revalorar el papel que pueden jugar otros actores surgidos de la sociedad civil. Pero también de otras instituciones, como las universidades, quienes están llamadas a coadyuvar en la resolución de estos conflictos mediante la aportación de nuevos conocimientos sobre estos temas. A continuación se presentan brevemente los actores sociales que, de acuerdo a las fuentes consultadas, fueron claves en el proceso de acompañamiento a los Yaquis contra el Acueducto Independencia.

- A. **El EZLN y el Congreso Nacional Indígena (CNI).** A partir de las disputas internas que acarreó el fracaso del Plan Integral de Desarrollo de la Tribu Yaqui (PIDTY) desarrollado entre 1982 y 1997 por el gobierno federal a través del Instituto Nacional Indigenista (INI), los Yaquis establecieron un gobierno dual para distinguir entre las autoridades “tradicionales”, quienes continuaron manteniendo una relación cercana con el gobierno de Sonora a través de las redes que dejó el extinto PIDTY y quienes a partir de ese momento integraron la Guardia Tradicional de Vícam Estación y Pótam Pinito, distinguiéndose de las autoridades tradicionales por desarrollar vínculos con el EZLN a través de su adhesión a la Sexta Declaración de la Selva Lacandona y su incorporación al Congreso Nacional Indígena (Lerma Rodríguez 2014, 258). Sería esta última relación la que daría frutos como red de apoyo a los Yaquis frente a los intereses corporativistas del Estado sobre sus tierras y el agua. En un primer momento se llevó a cabo el Encuentro de los Pueblos Indígenas de América en Vícam, del 12 al 14 de octubre de 2007 con el apoyo del EZLN y el CNI. Luego vendría el Primer Foro en Defensa del Agua los días 20 y 21 de noviembre de 2010, también en Vícam. Esta vez en el marco de la organización colectiva en contra del Acueducto Independencia. Como también sucedió en el Segundo Foro Internacional del Agua organizado el 20 y 21 de noviembre de 2012 en Vícam para desarrollar estrategias de resistencia en contra del multicitado megaproyecto.
- B. **El Movimiento Ciudadano por el Agua (MCA).** Esta agrupación nace en el seno de las asociaciones agrícolas y ganaderas del Valle del Yaqui, al sur de Sonora, para hacer frente a la amenaza que representaba el Acueducto Independencia sobre su actividad económica. Pero también agruparía a un importante sector de la sociedad civil de las comunidades de Guaymas y Cajeme, que percibieron una afectación de su derecho al agua por el plan de redistribución del acuífero en el Valle del Yaqui (El Acueducto del Novillo 2012). En mayo de 2010 los Yaquis firmarían un acuerdo con la organización denominado el Pacto del Río Yaqui, mediante el cual delinearían las estrategias para la defensa del agua del río, entre las cuales destacan los bloqueos carreteros sobre la autopista federal No. 15 que obligarían al

gobierno federal a intervenir como mediador del conflicto mediante la instalación de una mesa de diálogo en la sede de la Secretaría de Gobernación en la Ciudad de México (M. Gómez 2017, 14).

- C. **La Misión Civil de Observación (MCO).** Derivado del proceso de consulta a la Tribu Yaqui señalado en la sentencia de amparo 631/2012 de la SCJN, los pueblos de Vícam, Cócorit, Belem, Bácum y Pótam, solicitaron la intervención de observadores ciudadanos durante las etapas del proceso. “En octubre de 2013 un numeroso grupo de organizaciones sociales e instituciones académicas constituyeron la Misión Civil de Observación de la consulta a la Tribu Yaqui (MCO), con el objetivo principal de monitorear la consulta (631/2012)” (MCO 2014, 6). Esta misma organización elaboraría un informe en el que da cuenta del incumplimiento de la sentencia de la Corte al interrumpirse la consulta por faltas al debido proceso por parte del Estado.
- D. **La Comisión Nacional de Derechos Humanos.** A partir de que el 9 de septiembre de 2010 diversas asociaciones del estado de Sonora hicieran circular a través de un diario de circulación nacional la noticia sobre una serie de juicios de amparo en contra de la licitación del Acueducto Independencia, la CNDH comenzó a dar seguimiento al caso, radicando el expediente CNDH/1/2010/4942/Q mediante acuerdo firmado por el Presidente de dicho organismo de fecha 21 de septiembre de 2010. Desde entonces la labor de mediación de la CNDH sería crucial para el caso, puesto que participó en las dos reuniones celebradas entre representantes de la Tribu con autoridades del Estado, la primera en el Senado de la República y la segunda en la Secretaría de Gobernación en la Ciudad de México. Además de que la labor de sus visitadores permitió evidenciar la conducta ilegal por parte de ciertos agentes del Estado y las empresas que construyeron el Acueducto Independencia como quedó asentado en la Recomendación No. 37/2012. También es relevante para el caso la investigación que realizara este organismo nacional respecto a las detenciones de Mario Luna y Fernando Jiménez Gutiérrez, donde quedó de manifiesto las violaciones a derechos humanos de la Tribu Yaqui al no respetar su derecho a la libre determinación y al debido proceso judicial sobre los representantes de la

tribu encarcelados. Sobre esto último versa la Recomendación No. 43/2015 de la Comisión Nacional.

- E. **James Hopkins.** Es Director y Profesor Clínico Asociado del Programa de Leyes y Políticas de los Pueblos Indígenas del área de Estudios Indígenas Americanos del Colegio de Ciencias Sociales y del Comportamiento de la Universidad de Arizona en Estados Unidos. Diversas fuentes (Moreno Vázquez 2015) lo señalan como representante legal de la Tribu Yaqui durante los procesos legales y de diálogo con las diversas autoridades del gobierno mexicano.
- F. **NU-DH-México.** La oficina del Alto Comisionado de los derechos humanos de las Naciones Unidas en México manifestó su preocupación respecto al caso de los Yaquis en Sonora. En agosto de 2013, mientras la ejecución del acueducto avanzaba, pese a la orden judicial de detener los trabajos en tanto se llevara a cabo la consulta a la Tribu, se hicieron diversos bloqueos carreteros para presionar al gobierno a que cumpliera con la orden de los jueces. En tanto, dos observadores de la Organización de las Naciones Unidas, Pilar Sanmartín y Tom Haeck, fueron enviados a Vícam, Sonora, para dialogar con representantes de las autoridades tradicionales e integrantes del pueblo Yaqui y escuchar sus preocupaciones respecto al multicitado Proyecto (Sánchez Dórame, Visitan observadores de la ONU a Yaquis en Sonora 2013). Sus opiniones sobre el caso serían retomadas más adelante en la elaboración del informe sobre los derechos de los pueblos indígenas en México de 2018.
- G. **Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).** El apoyo de esta organización de la sociedad civil hacia la causa de los Yaquis quedó de manifiesto por su pronunciamiento enérgico en contra del Acueducto Independencia desde el primer momento. A través de diversas fuentes (Moreno Vázquez 2015), (Reforma 2015) y (Rosagel 2015) se puede constatar el seguimiento del conflicto por parte del organismo.

Es preciso reconocer que la lucha en defensa del agua en el valle del río Yaqui tuvo alcances que permiten situarlo a escala de otros conflictos nacionales como el de los indígenas Zapotecas en Oaxaca contra las eólicas y como un referente obligado de los movimientos de resistencia indígena contra la presión del capitalismo a nivel global.

Por ello resulta imposible, dados los alcances y propósitos de esta investigación, hacer un recuento exhaustivo de los actores que incidieron tanto a favor como en contra del Acueducto Independencia. Sin embargo, vale la pena destacar el nivel de involucramiento de la sociedad en este conflicto. Por una parte los habitantes de la capital sonorense, Hermosillo; y por otra la población del Valle del Yaqui.

Otras instituciones que participaron durante la etapa de consulta ordenada por la SCJN fueron la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en cuyo peritaje antropológico consideró que no podía establecer afectaciones a la Tribu por la operación del Acueducto Independencia (MCO 2014, 13). Así como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) que elaboró amplios peritajes, uno previo al proceso de consulta y otro durante el mismo; dando cuenta sobre el origen ancestral de la Tribu Yaqui y sus prácticas actuales ligadas a su identidad (M. Gómez 2014, 195).

Desde el Poder Legislativo hubo una respuesta ambigua ante el conflicto, pues si bien, el Senado de la República ofreció establecer una mesa de diálogo entre las partes para conocer la situación respecto al Acueducto Independencia y se pronunció además en contra de la ejecución de la obra en tanto se llevara a cabo la consulta a la Tribu Yaqui; aprobó el presupuesto que sería destinado para el megaproyecto (Aboites Aguilar 2015, 478).

Respecto al apoyo que el gobierno de Sonora obtuvo para consolidar el proyecto del Acueducto Independencia, conviene destacar lo que Luis Aboites Aguilar (2015, 471) de El Colegio de México, señaló al reseñar el libro de José Luis Moreno Vázquez, *Despojo de agua en la cuenca del río Yaqui*:

[...] El gobierno del estado contó con el apoyo de las organizaciones empresariales de Hermosillo: Coparmex, Canaco, Canacindra, Cámara de Comercio, Servicios y Turismo (CCST) y por supuesto- la Canadevi, que agrupa a los llamados vivienderos. También apoyaron los maquileros, restauranteros, hoteleros y los agricultores del norte de Sonora (pp. 89-90). Pero no sólo ellos. El propio gobierno federal, en especial el presidente Felipe Calderón (lo mismo que Enrique Peña), brindó un apoyo inestimable al acueducto. A la postre, ese trío (gobierno estatal, empresarios de Hermosillo y gobierno federal) fue imparable, invencible.

El investigador de El Colegio de México propone entender el conflicto más allá del entramado político en torno a las elecciones presidenciales de 2012. Su visión es que las alianzas económico-políticas que le permitieron al gobernador Guillermo

Padrés ejecutar la obra, pese a las inconsistencias de la misma y la violación flagrante de los derechos de los Yaquis, se dieron debido a un profundo cambio en los modos de producción en el noroeste mexicano, particularmente en Sonora, que se venía generando desde las últimas décadas del siglo pasado. Un cambio que habría de significar un reacomodo de las fuerzas oligárquicas, pasando el poder de los grandes productores agrícolas de la región, que se beneficiaron del decreto cardenista de 1939 y que habían convertido al Valle del Yaqui en el granero de la nación durante la época posrevolucionaria; a la mano de los nuevos empresarios industriales del norte de Sonora. Sin decirlo abiertamente, Aboites sugiere que la imposición del Acueducto Independencia a los pobladores del Valle del Yaqui responde a las demandas del nuevo modelo económico adoptado a partir de la firma del Tratado del Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el neoliberalismo.

Pero ¿en qué argumentos se sostiene esta hipótesis? El primero que habría que mencionar es la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 que abrió la puerta a la privatización de las tierras ejidales y comunales, aquellas donde mayoritariamente se asentaban pueblos y comunidades indígenas. Aunado a ello, ese mismo año se creó el Programa Nacional para la Descentralización de los Sistemas de Riego, el cual cedió la operación, conservación y administración de los distritos de riego a los propios usuarios. Dolosamente, ni a los Yaquis ni a ningún otro pueblo indígena les fue reconocida personalidad jurídica para reclamar su derecho al aprovechamiento del agua bajo este nuevo esquema. “Estábamos en esa década de fin de siglo en el contexto del embate de políticas neoliberales en el campo, y de negociaciones que se concretarían más adelante [en 1994] en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, cuyas consecuencias internas auguraban una situación de nuevo explosiva para el campo mexicano” (Bailón Corres 2015, 60).

El segundo elemento que conecta con esta tesis es el decreto presidencial de 1997, por el cual, el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, expropió a los Yaquis 2.688 hectáreas de tierras de riego y agostadero para transferirlas a terceros. Esto traería obviamente una reconversión en los usos de suelo y por consiguiente de las aguas superficiales y subterráneas de la cuenca del Yaqui.

Aunado a lo anterior, en 1997 llegó a su fin el Plan Integral de Desarrollo de la Tribu Yaqui [PIDTY], que desde 1982 había proveído de recursos financieros a la Tribu

para fortalecer los proyectos productivos del campo. Lo que trajo consigo también la división entre los Yaquis.

Esta política de desmantelamiento del campo en el noroeste mexicano vino acompañada de la aparición en escena de nuevos actores económicos en la región, principalmente las industrias maquiladoras y el sector inmobiliario, además de las empresas extractivas que siempre se han mantenido en la zona. Ello modificó las condiciones de vida materiales de los Yaquis, obligando a muchos a convertirse de productores agrícolas a arrendadores de sus tierras, en el mejor de los casos (Lerma Rodríguez 2014, 262); o en mano de obra barata para las nuevas industrias que se asentaron en Sonora. De esta manera, se incrementó la migración laboral de muchos miembros de la Tribu hacia los nuevos núcleos económicos de la entidad.

Aboites (2015, 476), atina en discernir que “en la época actual estamos siendo testigos de un poder nuevo de las ciudades en zonas en donde antes predominó la idea de que el agua era bastión de la grandeza de México vía los grandes distritos de riego”. Su planteamiento, obliga a pensar en el grave problema que se avecina bajo este modelo inmobiliario que promueve el crecimiento exponencial de la mancha urbana, sin considerar la fragilidad de los sistemas socio-ecológicos en los que se desarrolla la actividad humana de muchas regiones del país. Considérese, como parte de este fenómeno, la reciente lucha de los pescadores de Punta Lobos en la costa del Pacífico, en Baja California Sur, contra el desarrollo inmobiliario “Tres Santos” impulsado bajo un esquema similar de asociación estado-empresarial.

Si la consulta no garantiza igualdad de condiciones para la existencia de un diálogo intercultural en términos de lo aquí expuesto ¿cómo materializar el derecho a la libre determinación, al desarrollo sustentable y a un medio ambiente sano de los pueblos ante la presión del modelo económico impuesto?

2.2 Las interpretaciones de la Corte y sus consecuencias para el caso

Alcances del proceso de consulta indígena

Las sentencias de la Suprema Corte respecto al caso del Acueducto Independencia ampliaron los criterios para la aplicación del Convenio 169 de la OIT en los procesos de consulta indígena. Del amparo en revisión 631/2012, por ejemplo, derivó la tesis aislada de la Primera Sala de la Corte, de agosto de 2013 en la que señaló que “todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos [a los pueblos indígenas], antes de adoptar

cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses” (Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) 2013).

Sin embargo, la obligación de respetar todos los derechos de los pueblos indígenas contenidos en dicho instrumento internacional ya había sido adquirida por el Estado mexicano al ratificar el Convenio en 1992. No obstante, a la luz del viejo paradigma constitucional, que establecía la jerarquía suprema de la “Carta Magna” sobre las normas generales y tratados internacionales de los que México es parte; la aplicación del mismo quedó sujeto a la interpretación que hicieran los jueces del país del artículo 133, que a la letra dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas (CPEUM, Artículo 133 2019).

Resultó alentador que la Corte hubiere otorgado el amparo a los Yaquis en ambas sentencias justo en el momento en que el país transitaba hacia un nuevo modelo constitucional basado en los derechos humanos. Pero el estudio de ambos amparos permite ver las contradicciones internas del máximo tribunal del país respecto a la interpretación de los derechos de los pueblos indígenas, en particular la consulta y su interdependencia con otros derechos sustanciales.

Aunque es arriesgado decirlo, pareciera que hubo razones de carácter político que pesaron más sobre el posicionamiento de la SCJN que el principio de hacer valer la justicia a los Yaquis. Primero, porque cuando la Corte ejerce su facultad de atracción sobre el segundo amparo, promovido por la Tribu en contra de la Semarnat y la Profepa, existía un ambiente de tensión social muy grande en el país después de las elecciones federales de julio de 2012. Cerraba un sexenio marcado por la desaparición de más de 30 mil personas y el derramamiento de sangre que originó la guerra contra el narcotráfico. Segundo, porque el decidido apoyo del CNI a la Tribu Yaqui era evidente a través de los foros que se habían venido realizando desde que estalló el conflicto con el estado de Sonora por la construcción del Acueducto Independencia, lo que obliga creer que existía preocupación entre las fuerzas políticas del poder en el país porque el problema adquiriera mayores dimensiones.

Tercero, porque había la urgencia de demostrar a los observadores internacionales que el cambio de paradigma en la Constitución comenzaba a dar frutos, aunque los casos hayan sido juzgados bajo las disposiciones de ley anteriores a las reformas de junio de 2011.

Como se ha señalado, cada una de estas consideraciones requeriría un análisis más profundo para establecer su relación respecto al caso. No obstante, la reducción del conflicto al ámbito político estaría lejos de abonar a la comprensión del mismo. Pero la forma en que el Estado ha dado respuesta a las demandas de los pueblos indígenas, durante las primeras décadas del presente siglo, orienta sobre la necesidad de seguir la línea de acuerdos entre los poderes de la Unión respecto al tratamiento de estos temas.

Lo que aquí ocupa la atención particularmente es la interpretación de la Corte sobre los alcances del derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Para ello es preciso traer a colación dos principios fundamentales de aplicación que los juzgadores del país deben tener en consideración cuando se trate de tutelar derechos humanos.

El primero de estos principios se desprende de la lectura del artículo 29 de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos y del segundo párrafo del artículo primero constitucional. Este último establece el deber de cualquier autoridad del Estado de interpretar las normas relativas a derechos humanos contenidas en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México sea parte, favoreciendo siempre la protección más amplia hacia la persona. Es decir, que en teoría, cuando exista contradicción entre dos normas o varias respecto a un derecho humano deberá aplicarse aquella que brinde más garantías para la persona afectada. A este principio se le conoce como el *pro-persona o pro-homine*. No obstante, la Suprema Corte en la contradicción de tesis 293/2011 al tiempo que reconoció el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estableció que “[...] cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de aquéllos [derechos], se debe estar a lo que establece el texto constitucional” (C.T. 293 2011, 64). Lo anterior ha dejado la puerta abierta a muchos juzgadores para no aplicar derechos humanos de fuente internacional, dificultando el acceso a la justicia de los derechos económicos, sociales y culturales, como el de los pueblos indígenas a la consulta, debido a que la legislación nacional ha tenido un desarrollo lento en cuanto al reconocimiento de los mismos.

El segundo principio a considerar es el de *progresividad y no regresión*. Su razón de ser responde a la necesidad de que los Estados dispongan del máximo de recursos a su alcance para lograr la asequibilidad de todos los derechos humanos, aunque particularmente se busca la progresión de los derechos económicos, sociales y

culturales. Ello implica el deber de los Estados de reconocer también mínimos esenciales para la realización de estos derechos así como metas temporales para su cumplimiento. Este principio se encuentra fundamentado en Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2º.

Partiendo de estos principios conviene preguntarse si la Corte fue consecuente con los mismos al analizar el fondo del caso del Acueducto Independencia. En un cuanto al amparo 631/2012 la Corte admitió primero los señalamientos de los demandantes por la “susceptibilidad” de los mismos de que la construcción del Acueducto Independencia afectaría los volúmenes de agua a los que tenían derecho con base en el Decreto de 1939 del Presidente Lázaro Cárdenas, dejando por lo tanto insubsistente la manifestación de impacto ambiental de la DGIRA por no haber acreditado que la obra no generaría una afectación a la Tribu. El efecto de la sentencia era reponer el procedimiento para que la Semarnat consultara a los Yaquis con base en lo dispuesto por el artículo 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo que significaba entre otras cuestiones que la consulta fuera previa a la construcción de la obra. No obstante, los trabajos de construcción del acueducto nunca se detuvieron, siendo esta la principal exigencia de los Yaqui y el motivo de su denuncia.

Lamentablemente, al emitir la aclaración solicitada por la Semarnat respecto a la sentencia, la Corte permitió que la construcción del megaproyecto continuara durante el proceso consultivo, constituyendo esto una violación de los principios en que se sostiene la correcta aplicación de la consulta (MCO 2014, 10). La SCJN contradujo en su aclaración de la sentencia el sentido garantista de la consulta indígena al dejar al criterio de la autoridad “[...] tomar las medidas necesarias, en el ámbito de sus atribuciones, para resarcir o aminorar las afectaciones que incidan en la subsistencia de la comunidad [y...] pudiendo llegar, en caso necesario, a determinar la suspensión de la operación del mismo” (CEMDA 2013).

En su resolución la Corte desestimó los criterios que previamente había establecido en su jurisprudencia, a saber, “[...] el derecho preferente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan” (T. A. CXXXVIII/2002 (9a.) 2002) yendo a contrasentido del principio de no retroactividad así como del *pro-persona* pues debió haber ofrecido la mayor protección del derecho a

la libre determinación de la Tribu Yaqui conminando a la Semarnat y al gobierno de Sonora a detener la obra en tanto se realizara la consulta.

Por si fuera poco, al interpretar los conceptos de consulta y consentimiento previo, establecidos en los instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas, el máximo tribunal del país dejó escapar la posibilidad de que este procedimiento se consolidara como un mecanismo idóneo para la creación de acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas, pues sentenció que “[...] en algunos casos, puede que su ausencia [del consentimiento previo] no impida a las autoridades decretar las acciones correspondientes [...]” (Amparo en revisión 631 2012, 87). En pocas palabras avaló que las autoridades involucradas en el caso violaran los derechos de la Tribu Yaqui al dejar a su arbitrio la consideración sobre si la obra representaba o no una amenaza para la subsistencia de la comunidad indígena.

Al dejar sin garantía el derecho violado la Corte perdió de vista el fondo del asunto permitiendo que el Acueducto Independencia siguiera su desarrollo. Por su parte las autoridades responsables del Estado faltaron a su obligación de entregar a la Tribu la información solicitada para llevar a cabo la consulta, razón por la cual los Yaquis decidieron interrumpir el proceso hasta que no se respetaran cabalmente los acuerdos establecidos previamente. A la postre, la Semarnat sería sancionada por el incumplimiento de la sentencia, pero el Acueducto nunca se detuvo.

Sobre la sentencia emitida respecto al amparo en revisión 610/2015 conviene retomar los argumentos expuestos por el Ex -Ministro José Ramón Cossío Díaz en su voto particular, puesto que sirven de parámetro para analizar los efectos de ambos amparos respecto al Acueducto Independencia. Cossío Díaz (2016, 1) observó que el efecto de la consulta “[...] se constriñó a que la autoridad responsable le otorgue una garantía de audiencia a posteriori para que las quejas puedan inconformarse con la operación del Acueducto ‘Independencia’”. Esta interpretación de la Corte fue contrario sensu del carácter previo, libre, informado, de buena fe y culturalmente adecuado que debe considerarse para la realización de la consulta a los pueblos indígenas.

La opinión del Ex -Ministro Cossío Díaz coincide con lo expuesto anteriormente en este proyecto respecto a que “tal decisión [fue] dejada al ámbito discrecional de la autoridad” (Cossío Díaz 2016, 3), anulando así los efectos esperados por la parte quejosa: la detención de la obra. El jurista estimó en su voto particular que:

Si efectivamente se hubiese analizado la legalidad de los actos reclamados y, en su caso, se detectase una falta de fundamentación y motivación, habría sido procedente la concesión del amparo a efecto de que la autoridad responsable dejase insubsistentes tales actos y emitiera otros debidamente fundados y motivados conforme a los lineamientos que eventualmente hubiese fijado la ejecutoria de amparo (Cossío Díaz 2016, 4).

Los argumentos aquí expuestos confirman la tesis sostenida por la Misión de Observación Ciudadana de que la consulta a la Tribu Yaqui sobre la construcción del Acueducto Independencia fue una simulación, una consulta fallida.

2.3 La consulta indígena ¿un derecho de papel?

Obstáculos y retos de la libre determinación de los pueblos indígenas

Como se ha manifestado a lo largo de este proyecto, el fin último de la consulta no consiste en obtener únicamente la opinión de los pueblos y comunidades indígenas sobre los planes y proyectos de desarrollo que se pretendan impulsar en los territorios que ellos ocupan; sino en modificar sustancialmente las relaciones entre los pueblos originarios y el Estado. El objetivo es ambicioso, pues busca minimizar el desequilibrio de fuerzas que existe entre el Estado y los pueblos y comunidades indígenas, aun a pesar de las redes de apoyo con las que cuentan estos últimos. Su éxito dependerá entonces de la medida en que permita “[...] asegurar que las decisiones tomadas [por el Estado] no violan ningún derecho de los pueblos indígenas y por el contrario, ayudan a y son diseñadas para la implementación de las últimas [sic]” (Haeck 2018, 22).

En México, por desgracia, el ejercicio de este derecho ha quedado ceñido a las interpretaciones del Poder Judicial. Las autoridades del Estado mexicano se excusan en la ausencia de una norma general, que establezca mínimos esenciales y sanciones para servidores públicos, para violar abiertamente los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas. Ello a pesar de las múltiples recomendaciones, de los diversos protocolos y de la obligación constitucional de las autoridades mexicanas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

El hecho de que los Yaquis hayan obtenido la protección de la justicia mediante procedimientos de amparo y que esto no haya sido suficiente para garantizar sus derechos constitucionales envía un mensaje desalentador para los pueblos indígenas de México. Pero también debe ser interpretado como un fracaso del Estado mexicano

ante la evidente incapacidad para llevar a cabo proyectos de gran escala de otra forma que no sea discrecional, al margen de la ley, generando disenso social y violando derechos humanos.

El peligro latente de esta forma de actuar del Estado, es que envía el mensaje a la sociedad de que la única vía para lograr que el gobierno acceda a dialogar es mediante la confrontación. En el caso del conflicto por la construcción del Acueducto Independencia los bloqueos carreteros tuvieron mayor efecto que la propia sentencia de la Corte para obligar al gobierno federal a intervenir. No obstante, resulta incoherente, que siendo el Estado quien viola los derechos humanos de los pueblos indígenas, sea él mismo quien establezca los mediadores y observadores de los procesos de consulta. Baste recordar que fue la misma Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, dirigida por Jaime Martínez Veloz, la que fungió como órgano garante observador del proceso de consulta ordenado por la SCJN a la Semarnat (M. Gómez 2017, 158). Obsérvese también el parco papel que jugó la CDI durante el conflicto, a pesar que la jurisprudencia de la Corte señala a ésta como la institución garante de los procesos de consulta indígena en el país.

Hacen falta garantías, pero éstas no pueden limitarse a la expedición de leyes y manuales de actuación para autoridades que trabajan con pueblos indígenas. Por supuesto que estas medidas son necesarias, pero deben ir acompañadas de otras acciones orientadas a la consolidación de un régimen democrático y pluricultural. Para ello habría que considerar las observaciones planteadas por Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, quien señaló, en su declaración de cierre de misión a México en 2017, la necesidad de que los pueblos indígenas cuenten con el reconocimiento constitucional como sujetos de derecho público y no únicamente como sujetos de interés público (Tauli-Corpuz 2018). Esto implica romper con la visión paternalista y de asimilación cultural con la que el Estado ha impulsado, sexenio tras sexenio, planes y programas orientados hacia grupos indígenas desde una postura vertical y unidireccional. Por el contrario, la atención de los problemas que aquejan a los pueblos y comunidades indígenas debe partir del empoderamiento de los mismos, convirtiéndolos de público meta u objetivo de proyectos sociales a agentes activos de cambio social. Para ello no existe otra vía

que el reconocimiento pleno y el respeto de su derecho a la libre determinación en los términos en que aquí ha sido expuesto.

Es necesario construir mecanismos diversos que aseguren el respeto y protección de los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, vale la pena pensar en la relación de interdependencia de los derechos económicos, sociales y culturales con otros derechos civiles y políticos cuyas garantías inciden en el ámbito de la determinación y control ciudadano de las políticas sociales (Courtis 2009, 20). Entre estos derechos destacan la libertad de expresión, la libre manifestación de las ideas y el derecho de acceso a la información pública. Para el reconocido jurista argentino, Christian Courtis, estos derechos se encuadran dentro de lo que él llama garantías sociales o extra-institucionales; es decir, instrumentos de participación pública que aseguran la construcción de políticas públicas más eficaces.

Contar con canales adecuados de participación ciudadana y política reduce la necesidad de dirimir conflictos sociales por la vía judicial y con ello los costos del conflicto. La inclusión de las comunidades y pueblos indígenas en los comités regionales de cuencas de agua o el reconocimiento de la propiedad comunal de sus tierras en los ejidos o distritos de riego resulta una tarea pendiente en este sentido.

Por otro lado la consolidación de instituciones de carácter ciudadano con autonomía de los poderes del Estado que participen como observadores y/o evaluadores de las acciones gubernamentales es una condición necesaria para la democracia y el aseguramiento de un modelo pluricultural de nación. Un aspecto ampliamente señalado en otros trabajos ha sido la falta de presupuesto para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ahora Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), modifique su papel clientelar y de beneficencia hacia las comunidades y pueblos originarios.

Paradójicamente cualquier decisión o propuesta que pretenda modificar sustancialmente las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas en el país que no vaya acompañada de un verdadero proceso de diálogo intercultural con los mismos, estará destinada al fracaso desde el principio. Para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el camino está marcado por “[...] el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos [de

los pueblos indígenas]” (Kichwa de Sarayaku vs Ecuador 2012). De ahí que las propuestas que se someten a consideración del lector en el apartado siguiente se presenten más como una ruta crítica para acercarse al tema que como un plan de acciones concretas.

CAPÍTULO 3: HACIA OTRAS FORMAS DE SOLUCIÓN DE ESTOS CONFLICTOS

3.1 Algunas propuestas desde la hermenéutica de Herrera Flores

Como se expuso en el segundo apartado del primer capítulo de este proyecto, la *hermenéutica a posteriori*, desarrollada por el jurista español Joaquín Herrera Flores, ofrece una ruta alterna a la tradición jurídica hegemónica para abrir lo que él llama “camino de dignidad”. Las cuatro estrategias antagónicas expuestas por el profesor sevillano para confrontar las estructuras en que se sustentan la desigualdad y la injusticia social pueden servir de ruta para plantear acciones concretas que involucren a diversos actores sociales en los procesos de consulta indígena o bien en la mediación de conflictos entre el Estado y los pueblos o comunidades indígenas.

Retomando la primera estrategia de Herrera Flores vale la pena adoptar como una acción necesaria, desde la academia, una reinterpretación de los documentos que fundamentan los derechos humanos en el sistema “universal” para que puedan incidir en las realidades concretas de los actores sociales a los que van dirigidos. Es decir, se debe apostar porque los derechos humanos sean asequibles, sobre todo para aquellos grupos que se encuentran en contextos sociales vulnerables.

Lo anterior se conecta directamente con la segunda propuesta del jurista español: poner el conocimiento a disposición de los grupos más vulnerables de la sociedad. Esto requiere una revalorización profunda del papel que las universidades y centros de investigación en el país están tomando para incidir en los temas que impactan a los pueblos indígenas. La propuesta va más allá de colocar a estos grupos en el centro del debate, como objetos de estudio, sino en superar las propias metodologías de investigación que se acercan a estos sujetos para que sean ellos mismos quienes establezcan su visión sobre sus realidades y los problemas que les aquejan.

Una propuesta, incipiente aún en México, ha comenzado a desarrollarse en el Instituto Potosino de Ciencia y Tecnología bajo la dirección de las doctoras Elisabeth Huber-Sannwald y Natalia Martínez Tagüeña, se trata de un enfoque interdisciplinario orientada al extensionismo científico que ellas han denominado “desarrollo comunitario de sistemas socio-ecológicos”. La propuesta parece ser una síntesis de algunas corrientes antropológicas con ciertas nociones de bioética para desarrollar modelos de desarrollo con grupos focalizados en donde las relaciones humano-naturaleza han entrado en crisis debido a diversos factores. Esta metodología parece ser una ruta para la inclusión de los pueblos indígenas en la creación de sus propias agendas y en el desarrollo de políticas públicas con un verdadero enfoque de derechos humanos.

Como se ha expuesto a lo largo de este proyecto, la incidencia de diversos actores en los conflictos que se desarrollan entre el Estado y pueblos o comunidades indígenas es una condición necesaria para establecer procesos de diálogo que superen las asimetrías de poder entre ambas partes en disputa. El papel que las universidades están llamadas a tomar en este sentido, es fundamental, en tanto pueden incidir como mediadores u observadores en los procesos de consulta indígena. Una propuesta al respecto, es que las instituciones de educación superior puedan ser consideradas en las leyes reglamentarias correspondientes, como observadores de estos procesos. Lo anterior alimentaría sin duda el campo de las investigaciones en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y por otra parte, abriría una puerta para que estos actores sociales cuenten con más aliados cuando sus intereses entren en disputa con los de algún agente privado o el Estado.

Considerando que las propuestas anteriores están enfocadas a incidir en procesos de conflicto entre pueblos indígenas y el Estado, se deben considerar también otras acciones orientadas a evitar, en la medida de lo posible, estas confrontaciones. La principal acción a implementar, que constituye una obligación del Estado y una tarea pendiente del mismo, es que los pueblos y comunidades indígenas tengan voz y voto en los diversos espacios de toma de decisiones de la vida pública. Esto con independencia de los procesos de consulta a los que deban ser sometidas ciertas acciones del Estado. Un sistema de representación formal de las personas, pueblos y comunidades indígenas garantizaría, al menos, sus derechos civiles y políticos y abriría también rutas diversas para dirimir los conflictos entre el Estado y ellos mismos.

CONCLUSIONES

De este breve repaso por la historia reciente de los conflictos entre el Estado mexicano y la Tribu Yaqui en torno al uso y aprovechamiento del agua, se desprenden dos reflexiones. La primera es que mientras los Yaquis han respetado los acuerdos establecidos con el Estado mexicano, éste último se ha valido del monopolio que tiene sobre la ley para favorecer intereses particulares en razón de una supuesta utilidad pública o del derecho de las mayorías, como fue en este caso los habitantes de Hermosillo. El problema, desde este punto de vista, no es establecer quien tiene más derecho al agua, sino que el Estado lejos de resolver el problema de fondo –garantizar la disponibilidad de agua para todos los habitantes de Sonora, indígenas y mestizos- se ha aprovechado de la situación de escasez para generar un ambiente polarizado en el que confronta los intereses de la Tribu Yaqui con los de la población no indígenas en la entidad, que son mayoría. Esta estrategia le ha funcionado al Estado para reducir los costos políticos de sus “megaproyectos de desarrollo”, pues desvía la atención sobre lo que en realidad está sucediendo: un despojo, para acentuar la falsa idea de que debe prevalecer el interés o el derecho de una mayoría sobre el de un grupo minoritario. Nada más grave de defender en un Estado cuya obligación es garantizar los derechos humanos por encima del interés de uno u otro grupo. Como aseveró el jurista italiano Luigi Ferrajoli en su ensayo político *Derechos y garantías. La ley del más débil* “Ninguna mayoría, ni siquiera por unanimidad, puede legítimamente decidir la violación de un derecho de libertad o no decidir la satisfacción de un derecho social” (Ferrajoli 2004, 24).

La segunda reflexión que se desprende del análisis socio-histórico reciente del conflicto, es que la intencionada polarización de los problemas por parte del Estado pone en situación de desventaja al pueblo Yaqui por la asimetría de poder que existe entre uno y otro. Por una parte tenemos un Estado mexicano que actúa de manera agrupada o dispersa según le favorezca, unas veces en conjunto a través de los tres niveles de gobierno o valiéndose de sus redes de corrupción para actuar en contubernio con el poder judicial y otras tantas actuando a través de una sola dependencia u organismo descentralizado. Por si fuera poco tiene a su favor el control discursivo sobre los principales medios de comunicación local y nacional y el poder económico que representan los grandes inversionistas que resultan beneficiarios de los “megaproyectos de desarrollo” impulsados. Así, los Yaquis, o cualquier otro pueblo

indígena son llamados a dialogar sin que existan condiciones óptimas para que su voz tenga peso.

Mientras tanto, el actual gobierno del Estado de Sonora en su Plan de Desarrollo 2016-2021 promueve como dos de sus principales retos “institucionalizar las políticas para un mejor aprovechamiento y distribución del agua” e “impulsar el abastecimiento y calidad del agua” (Sonora. Gobierno del Estado 2016, 51). No obstante, en todo el documento las personas, comunidades y pueblos indígenas son mencionados como grupos vulnerables que requieren atención especial pero no como agentes activos de la vida pública en la entidad. Es decir, hay en el discurso oficial del gobierno sonorense la idea de “asistirles” en la solución de ciertos problemas, principalmente en las áreas de educación y acceso a la justicia, mediante la capacitación de profesores y abogados bilingües, pero sin desarrollar una estrategia integral de inclusión en la vida pública, mediante el aseguramiento de su participación en las decisiones políticas importantes de la entidad. Esto no debe interpretarse solamente como una falta de voluntad política o como una incapacidad para desarrollar políticas públicas incluyentes y efectivas en el marco de un estado de derecho verdaderamente democrático. Sino más bien como resultado de una visión colonial, expresada a través de la racionalidad capitalista que moldea el ideal de desarrollo en nuestras sociedades.

En este contexto la conquista de los derechos humanos debe seguir necesariamente por dos vías, el desarrollo de nuevas epistemologías que confronten esa racionalidad capitalista y la apuesta por una praxis que abra caminos para el diálogo intercultural. Desde esta perspectiva cobra sentido lo señalado por Joaquín Herrera Flores (2007, 96) en el sentido que “trabajar con y para los derechos humanos supone, pues, ir contra la ‘banalización de las desigualdades e injusticias globales’ que un pensamiento descomprometido y acrítico defiende”.

REFERENCIAS

- Aboites Aguilar, L. «José Luis Moreno Vázquez, Despojo de agua en la cuenca del río Yaqui.» *Historia Mexicana* 65, nº I (jul-sep 2015): 466-479.
- Aguirre Martínez, O. I. «Hermenéutica de los derechos humanos en América Latina: estado del arte, discusiones y posturas epistémicas.» *S/N*, 2014: 21.

- Aguirre Martínez, O. I. «Hermenéutica de los derechos humanos en la obra de Ana Luisa Guerrero.» *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 26, nº I (2015): 179-190.
- Amparo en revisión 500.* (SCJN, Segunda Sala, 2015).
- Amparo en revisión 610.* (SCJN, Primera Sala, 2015).
- Amparo en revisión 631.* (SCJN, 2012).
- Bailón Corres, M. J., Brokmann Haro, C. *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada.* Ciudad de México: CNDH, 2015.
- Benavides Solares, M. V. «"Ciudadanía e Direitos Humanos"» En *Educação, Cidadania e Direitos Humanos*, de Carvalho J. S. (coord.), 43 y 52. Petrópolis: Vozes, 2004.
- Bonfil Batalla, G. *México profundo. Una civilización negada.* Ciudad de México: Grijalbo, 1994.
- C.T. 293.* (Suprema Corte de Justicia de la Nación SCJN, 2011).
- CEMDA, Centro Mexicano de Derecho Ambiental. «Resuelve primera sala aclaración de sentencia en el amparo en revisión 631/2012.» 7 de agosto de 2013. <https://bit.ly/2Uj2ZaV>.
- CIDH. *Situación de los derechos humanos en México.* México: OEA, 2015.
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Informe No. 48/15, Petición 79-06. Admisibilidad. Pueblo Yauri. México.» Ciudad de México, 2015, 15.
- CIEDH, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. *México: Empresas y derechos humanos.* Ciudad de México: CIEDH, 2016, 166.
- CNDH, Comisión Nacional de Derechos Humanos. «RECOMENDACIÓN No. 37/2012 "Sobre el caso del proyecto 'Acueducto Independencia' en el Estado de Sonora"» Recomendación, Ciudad de México, 2012, 37.

- COIDH, Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 11 Pueblos Indígenas y Tribales*. San José: COIDH, 2015.
- Consejo Consultivo del Agua A.C. *Panorama del agua en México*. 2018. www.aguas.org.mx.
- Cossío Díaz, J. R. «Voto particular con relación al amparo en revisión 610/2015.» Ciudad de México: SCJN, 03 de febrero de 2016.
- Courtis, C. *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. Ciudad de México: Fontamara, 2009.
- CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Artículo 2*. Ciudad de México, 2019.
- . *Artículo II*. Ciudad de México, 2019.
- . *Artículo 103*. Ciudad de México, 2019.
- Cruz Rodríguez, E. «Pluralismo cultural y derechos humanos: la crítica intercultural.» *Justicia Juris* VIII, n° 12 (julio-diciembre 2012): 41-55.
- Dallari, D. de A. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.
- Escobar, A. «Río Sonora. En el abandono, a cuatro años del derrame tóxico.» *El Universal*, 8 de agosto de 2018.
- Ferrajoli, L. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Traducido por P y Greppi, A. Andrés Ibáñez. Ciudad Fernández, San Luis Potosí: Trotta, 2004.
- Florescano, E. *Etnia, Estado y Nación*. Ciudad de México: Taurus, 1996.
- Gándara Carballido, M. E. «Críticas a algunos elementos que subyacen a la teoría liberal de los derechos humanos.» En *América Latina y el Caribe, un continente múltiples miradas*, de A. Carosio, C. Banko y N. (Coods.) Prigorian, editado por CLACSO, 584. Buenos Aires: CELARG, 2014.

- Gándara Carballido, M. E. «Repensando los derechos humanos desde las luchas.» *Revista Culturas Jurídicas* 1, n° 2 (2014): 75-90.
- García Bernal, C. «Dio Cárdenas a yaquis de Sonora copias del decreto de 1937.» *La jornada*, 26 de junio de 2003.
- Gómez, M. «Claroscuros del derecho a la consulta: caso yaqui y del Concejo Mayor de Cherán.» En *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, de L. R. (Coord.) Valladares de la Cruz, 298. Ciudad de México: Juan Pablos Editor, 2014.
- Gómez, M. «Derecho indígena al territorio y a la consulta: el caso Yaqui en México.» Editado por Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. *Etnicidad, territorio y pueblos indígenas: paradojas y desafíos de las políticas neoliberales. e-Cadernos CES*, n° 28 (diciembre 2017): 26.
- Haeck, T. «Fundamentos y práctica del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.» En *Los derechos de los pueblos indígenas en México*, de NU-DH-México, 466. Ciudad de México: NU-DH-México, 2018.
- Harvey, D. *EL nuevo imperialismo*. Madrid: Akal, 2004.
- Herrera Flores, J. «Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de Resistência.» En *Direitos humanos e filosofia jurídica na América Latina*, de A. C. (Coord.) Wolkmer, 365-366. Río de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- . *La reinención de los derechos humanos*. Sevilla: Atrapasueños, 2007.
- Hu-DeHart, E. *Yaqui Resistance and Survival. The Struggle for Land and Autonomy, 1821-1910*. En Florescano, E. (1996). Madison: The University of Wisconsin Press, 1984.
- INEGI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. *Cuéntame...información por entidad. Sonora*. 2015. <https://bit.ly/2JW9ixg>.
- Jarab, J. «Consulta libre, previa e informada: estándares y experiencias internacionales y regionales.» En *Los derechos de los pueblos indígenas en México: una mirada*

desde los organismos del sistema de Naciones Unidas, de NU-DH-México, 466. Ciudad de México: NU-DH-México, 2018.

Jarab, J. «El derecho humano a la libre determinación de los pueblos indígenas.» En *Los derechos de los pueblos indígenas en México: una mirada desde los organismo del sistema de Naciones Unidas*, de NU-DH-México, 466. Ciudad de México: NU-DH-México, 2018.

John Kenneth, T. *México bárbaro*. Xalapa: Universidad Veracruzana, 2011.

Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. 245 (Corte Interamericana de Derechos Humanos CoIDH, 27 de junio de 2012).

Kymlicka, W. *Ciudadanía multicultural*. Traducido por C. Castells. Barcelona: Paidós, 2015.

Lerma Rodríguez, E. «Notas para el análisis de la resistencia Yaqui en contra del Acueducto Independencia.» Editado por UAM. *Sociológica* Año. 29, nº 82 (mayo-agosto 2014): 255-271.

López Bárcenas, F. «Pueblos indígenas y megaproyectos en México: las nuevas rutas del despojo.» En *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*, de M. Aparicio Wilhelmi. Barcelona: Icaria, 2011.

López, E. «Prevé ONU grave escasez de agua en sonora.» *El imparcial.com*, 9 de octubre de 2017.

Martínez Cobo, J. R. *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Nueva York: NU, 1987.

Martinez Figueroa, E. «Dossier político. Periodismo inteligente.» 31 de octubre de 2011. <https://bit.ly/2XIFdEa>.

MCO, Misión Civil de Observación. *Una sentencia fallida. El incumplimiento del gobierno mexicano de la resolución emitida por la SCJN en el marco de la consulta a la Tribu Yaqui*. Consulta a la Tribu Yaqui, Ciudad de México: Heinrich Böll Stiftung, 2014.

- Moreno Vázquez, J. L. *Despojo de agua en la cuenca del río Yaqui*. Hermosillo: El Colegio de Sonora, 2015.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo. *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Lima: OIT, 2014.
- Pascual Mezquita, E. «El principio de continuidad histórica en Unamuno.» *Cuadernos de la cátedra Miguel de Unamuno* (Universidad de Salamanca), nº 43 (2007): 53-87.
- Peraza, J. L. *Reporte Frontera*. 13 de octubre de 2010. <https://bit.ly/2UA9QJU>.
- Pérez, F. «Concluirán presa 'Los Pilares' en 2019.» *Uniradio Noticias*, 19 de noviembre de 2018.
- PROCESO. «Revés de la Corte a Yaquis: avala Acueducto Independencia.» *Proceso.com.mx*, 3 de febrero de 2016.
- Quijano, A. «Colonialidad, modernidad/racionalidad.» *Perú Indígena* 13, nº 29 (1992): 11-20.
- Quintana Osuna, K., y Góngora Maas, J. J., *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en los sistemas de derechos humanos*. Ciudad de México: UNAM-CNDH, 2017.
- Reforma. «Pide CEMDA frenar acueducto en Sonora.» *Reforma*, 24 de septiembre de 2015.
- Restrepo, I. «Los problemas del agua en Sonora.» *La jornada*, 8 de julio de 2013.
- Romo, Y. «Sigue la crisis del agua en Sonora tras desastre ambiental.» *El Sol de Hermosillo*, 1 de agosto de 2018.
- Rosagel, S. «El Estado respalda robo de agua a los Yaquis: CEMDA; la SCJN avala una obra ilegal.» *Sinembargo.mx*, 23 de enero de 2015.
- S/N. «El Acueducto del Novillo.» *La verdad con Hechos. Revista de investigación y crítica política*, febrero 2012.

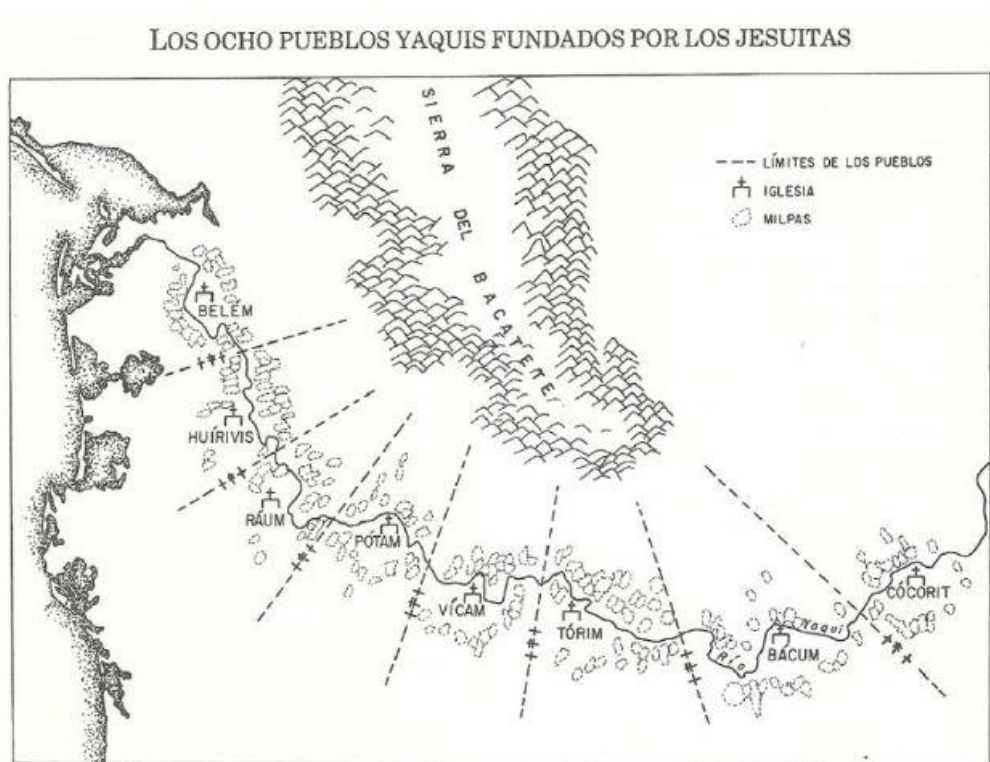
- Sánchez Dórame, D. «Acueducto Independencia no se para: gobierno de Sonora.» *Excelsior*, 07 de agosto de 2013.
- . «Visitan observadores de la ONU a Yaquis en Sonora.» *Excelsior*, 20 de agosto de 2013.
- Santiago Nino, C. *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*. 2a. Buenos Aires: Astrea, 1989.
- SEGOB, México. Secretaría de Gobernación. «Decreto DOF:10/01/1997.» *Diario Oficial de la Federación*. 10 de enero de 1997. <https://bit.ly/2UcN6E0>.
- Servicios del Pueblo Mixe, A. C., Consultoría Técnica Comunitaria, A. C., CEMDA, A.C., Et al. «Obstáculos para el acceso a la justicia ante violación de los derechos humanos en México.» Ciudad de México, 2015.
- Solórzano De la Rosa, A. A. *Resistencia Yaqui frente a la construcción y consolidación del Estado Mexicano: dos identidades en pugna (Tesis de Maestría)*. Ciudad de México: INAH. Escuela Nacional de Antropología e Historia., 2014.
- Sonora. Gobierno del Estado. «Sonora trabaja. Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021.» Hermosillo, 2016, 120.
- Stavenhagen, R. *Derechos humanos y cuestiones indígenas*. Nueva York: NU-DH-Consejo Económico y Social, 2002.
- T. A. CXXXVIII/2002 (9a.). 185567 (Segunda Sala SCJN, noviembre de 2002).
- Tauli-Corpuz, V. «Declaración de cierre de misión a México.» En *Los derechos de los pueblos indígenas en México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*, de Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ONU-DH-MÉXICO, 120-131. Ciudad de México: ONU-DH-México, 2018.
- Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.). 2004170 (Primera Sala SCJN, agosto de 2013).

- Torres Rojo, Luis Arturo. *Ucronía y alteridad: notas para la historia de los conceptos políticos de Indoamérica, indigenismo e indianismo en México y Perú 1918-1994*. La Paz: UABCS, 2016.
- Vega Granillo, E.L., S. Cirett Galán, M.L. De la Parra Velasco, y R. Zavala Juárez. *Hidrogeología de Sonora, México*. Vol. Boletín 118, cap. VIII de *Panorama de la geología de Sonora, México*, de T. (Ed.) Calmus, editado por Instituto de Geología, 267-298. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- Velázquez, Giovanni. «Los pueblos indígenas en México contra las nuevas formas de despojo. El caso de los Yaquis en Sonora.» En *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*, de Claudia Composto, Mina Lorena Navarro y (comp.), 452. Ciudad de México: Tierra Ediciones, 2014.
- Wolkmer, A. C. *Teoría crítica del Derecho desde América Latina*. Traducido por Alejandro Rosillo Martínez. Ciudad de México: Akal, 2017.
- Zolla, C. y Zolla Márquez, E. *Los pueblos indígenas de México. 100 preguntas*. Ciudad de México: UNAM, 2004.

ANEXOS

Este apartado reúne algunos materiales tomados de otras fuentes que ayudan a una mejor comprensión del tema analizado. A continuación se muestran de acuerdo a su orden de aparición en el texto.

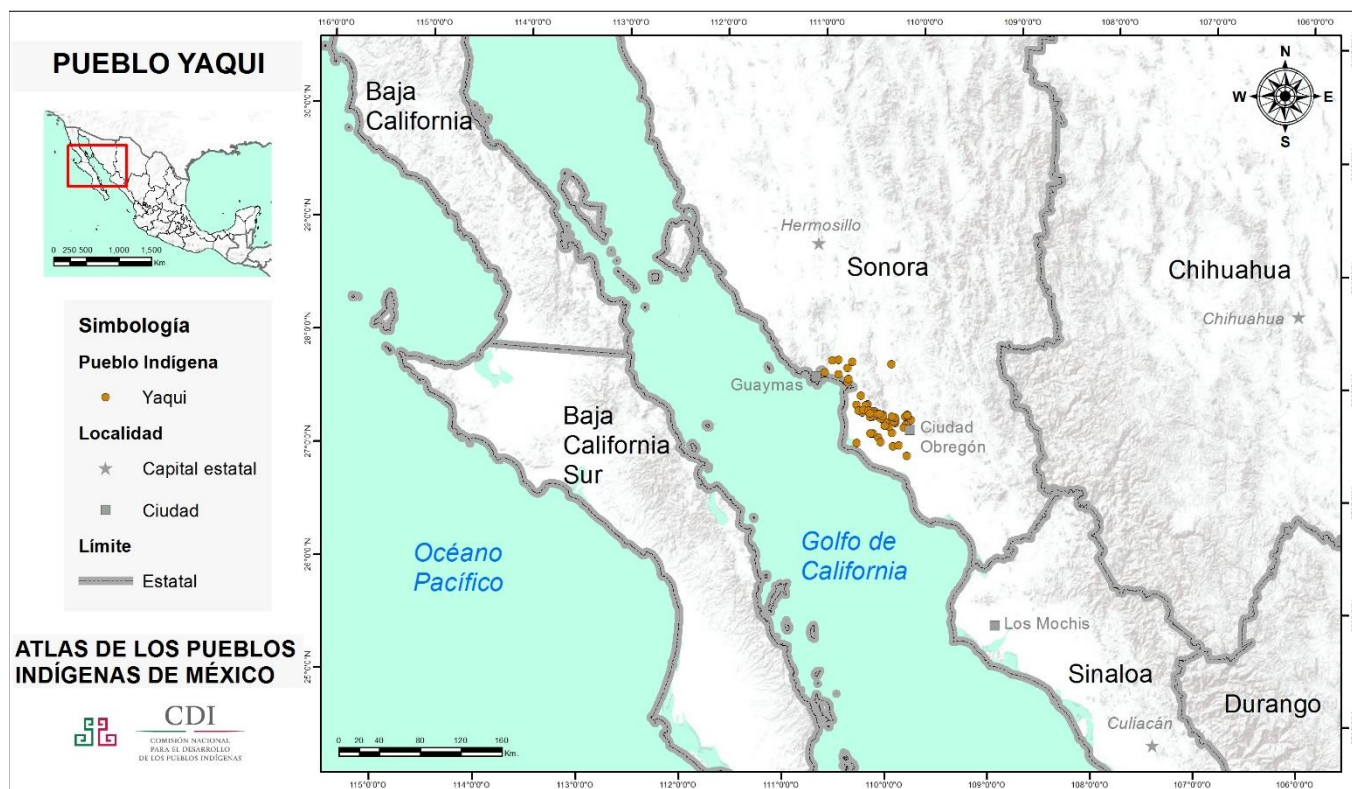
Los ocho pueblos Yaquis fundados por los jesuitas



En Evelyn Hu-DeHart, p. 34.

Anexo 1. Los ocho pueblos yaquis fundados por los jesuitas. Fuente :
(Solórzano De la Rosa 2014, 29).

Distribución actual del pueblo Yaqui



Anexo 2. Distribución actual del pueblo Yaqui. Fuente: Atlas de los pueblos indígenas de México. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) sitio: http://atlas.cdi.gob.mx/?page_id=3558