

INVESTIGACIÓN

Megaproyectos e implicaciones en los derechos humanos. El caso mexicano

Oscar Manríquez Palacios*

Coordinación de Enlace Institucional de la Presidencia de la República

Ciudad de México, México.

ogai.mori@hotmail.com

Recibido: 29 de abril de 2016.

Dictaminado: 7 de junio de 2016.

* Licenciado en Derecho con una especialidad en Derechos Humanos, ambos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es subdirector en la Coordinación de Enlace Institucional de la Oficina de la Presidencia de la República. Colaboró como abogado resolutor en la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral y anteriormente fue visitador adjunto en la Segunda Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La opinión expresada en este texto es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la postura de la institución en la que colabora.



métodhos 10

Resumen

El presente trabajo recoge la experiencia mexicana en la planeación, construcción y operación de megaproyectos sobre su territorio, desde la perspectiva de los derechos humanos de sus habitantes. Para ese cometido, aborda el estudio de dos casos de la historia reciente: la represa La Parota, en Guerrero; y el hotel Mayan Palace, en Cancún, Quintana Roo.

Palabras clave: megaproyectos, derechos humanos, derechos ambientales.

Abstract

This paper presents Mexican experience in planning, construction and operation of megaprojects on its territory, from the perspective of its inhabitant's human rights. For that task, it deals with the study of two cases in recent history: La Parota Dam, in Guerrero; and The Mayan Palace Hotel, in Cancun, Quintana Roo.

Keywords: megaprojects, human rights, environmental rights.

Sumario

I. Contexto y conceptos; II. Características de los megaproyectos; III. Impacto de los megaproyectos en los derechos humanos; IV. Megaproyectos. Su tratamiento internacional; V. Estudio de casos. VI. Conclusiones generales; VII. Conclusiones particulares del caso La Parota, Guerrero; VIII. Conclusiones particulares del caso Mayan Palace, Quintana Roo; IX. Bibliografía.

I. Contexto y conceptos

México es un país con una diversidad basta. A lo largo de sus casi dos millones de kilómetros cuadrados de extensión, quienes en él viven pueden disfrutar de cuatro tipos de clima con sus 10 variantes,¹ de 43 clases distintas de vegetación,² y de por lo menos 73 000 especies animales.

A lo anterior deben agregarse poco más de 11 000 kilómetros de costas –8 475.06 del litoral del Pacífico y 3 117.71 del golfo de México y mar Caribe–, más de 394 000 kilómetros de plataforma continental, 12 000 kilómetros de lagunas costeras y esteros, 6 000 kilómetros cuadrados de aguas internas –lagos, lagunas, ríos, etc.–, dos millones de kilómetros cuadrados de zona económica exclusiva, y demás recursos hídricos contenidos en aguas subterráneas.

En materia de suelos, de acuerdo con la clasificación realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; y The World Soil Information, México tiene 196 millones

¹ Tropical con lluvias todo el año, tropical con lluvias de monzón, tropical con lluvias de verano, seco estepario, seco desértico, templado con lluvias todo el año, templado con lluvias escasas todo el año, templado con lluvias en verano, templado con lluvias en invierno y polar de alta montaña. Véase Red Universitaria de Aprendizaje, “Clasificación y distribución de los climas en México”, México, UNAM, s. f., disponible en <http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/cnaturales_v2/interface/main/recursos/antologia/cnant_4_13.htm>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

² Selva húmeda, selva alta perennifolia, selva mediana o baja perennifolia, selva alta o mediana subperennifolia, selva alta o mediana subcaducifolia, selva baja subperennifolia, selva seca, palmares, sabana, manglar, popal, selva baja caducifolia, selva baja espinosa perennifolia, selva baja espinosa caducifolia, bosque húmedo de montaña, bosque de coníferas y encinos, bosque de enebros, pinares, encinares, bosque caducifolio, bosque de abetos u oyameles, vegetación de dunas costeras, vegetación de desiertos áridos arenosos, vegetación de páramos de altura, chaparral, pastizal, matorral espinoso con espinas laterales, matorral espinoso con espinas terminales, matorral inerme o subinerme parvifolio, crasi-rosulifolios espinosos, tulares, carrizales, pastizales, zacatonales, agrupaciones de halófitos, cardonales, tetecheras, izotales, nopaleras, vegetación acuática y vegetación de suelos salinos. Véase Jerzy Rzedowski, *Vegetación de México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2006, pp. 233-247.

de hectáreas, dentro de las cuales existen 25 de los 28 tipos de suelo dominantes en el mundo, predominando 12 que resultan ideales para los usos agrícola, forestal, industrial y habitacional.³

Por otra parte, en materia de hidrocarburos México cuenta con reservas probadas que al 1 de enero de 2014 ascendían a poco más de 13 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, reservas probables por más de 11 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, y reservas posibles por más de 17 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Es decir que a esa fecha nuestro país tenía reservas totales de más de 42 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente, concentradas principalmente en Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y en los límites con Estados Unidos, el golfo de México, el océano Pacífico y el río Tesechoacán.

Finalmente, en lo que respecta a minerales, México destaca a nivel mundial en la producción de los siguientes elementos:

Cuadro 1. Producción minera. México, 2010

Mineral	Lugar mundial	Cantidad
Oro	6°	60 000 kilogramos
Plata	2°	4 000 toneladas
Plomo	5°	185 000 toneladas
Cobre	12°	230 000 toneladas
Zinc	6°	550 000 toneladas
Fierro	13°	12 millones de toneladas
Azufre	13°	1.7 millones de toneladas
Yeso	7°	5.8 millones de toneladas

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La minería en México 2011. Serie estadísticas sectoriales*, México, INEGI, s. f., pp. 128-150.

Por otra parte, de acuerdo con el último censo poblacional realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2010 el país tenía 112 336 538 habitantes, de los cuales 57 481 307 eran mujeres y 54 855 231 eran hombres. Ello significa que después de China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Rusia y Japón, México es el onceavo país más poblado del planeta⁴ y el décimo más visitado por los turistas, según el *ranking* de la Orga-

³ Acrisol, arenosol, castañozem, chernozem, fluvisol, gleysol, litosol, nitosol, ranker, regosol, vertisol y xerosol. Véase Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Guía para la interpretación de cartografía. Edafología*, Aguascalientes, INEGI, 2004, pp. 11-24.

⁴ Cuéntame, “Población de México”, s. f., disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

nización Mundial del Turismo; y de acuerdo con cifras del Centro de Información y Estadística para el Empresario Turístico, en 2015 se recibieron 31.2 millones de visitantes internacionales, lo que se tradujo en una derrama económica de 17 186 millones de dólares que lo colocaron como la vigésima nación que más divisas capta a través de dicha actividad, sin considerar su turismo interno.⁵

Esa riqueza de recursos, sumada a su ubicación geopolíticamente estratégica, han hecho desde hace varias décadas que México sea atractivo para que inversionistas nacionales y extranjeros, de la mano del gobierno federal y locales, inviertan en el desarrollo de megaproyectos que, a decir de sus impulsores, han estado encaminados a atender las necesidades más apremiantes de los mexicanos a través, por ejemplo, de la construcción de redes que garanticen el suministro de agua potable, gas o electricidad; o para satisfacer las demandas de servicios de los turistas nacionales y extranjeros mediante la construcción de complejos hoteleros, ecoturísticos e inmobiliarios en general.

No obstante los beneficios obtenidos en que se han traducido tales inversiones, existen experiencias en la historia reciente que han puesto en evidencia el alto costo que en ocasiones el país ha tenido que pagar, con cargo al medio ambiente;⁶ ello pese a que hay un robusto marco legal aplicable encargado de tutelarlos.⁷

Algunas de tales experiencias tienen que ver con la planeación, construcción y operación de represas hidroeléctricas o de desarrollos turísticos, entre otros, tras lo cual surgen testimonios, evidencias, procesos judiciales e incluso sentencias que dan cuenta de una larga lista de violaciones al derecho humano al medio ambiente sano.⁸

⁵ Ricardo Alonso, “Anuario 2015: en turismo, México seguirá rompiendo récords”, en *El Economista*, México, 26 de diciembre de 2015, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/12/26/anuario-2015-turismo-mexico-seguira-rompiendo-records>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988, artículo 3º, fracción I: “Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; instrumentos, resoluciones, jurisprudencia y criterios internacionales; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley General de Desarrollo Sustentable; Ley General de Salud; Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Vida Silvestre; Ley Agraria; Ley de Pesca; Ley de Minería; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley Federal de Metrología y Normalización; Ley Federal del Mar; Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, y normas oficiales mexicanas.

⁸ “Dicha prerrogativa protege el ambiente como un bien jurídico fundamental y expresa el papel indiscutible que éste tiene en la realización de un plan de vida digno, a través del aseguramiento de las condiciones óptimas del entorno y la naturaleza, más allá de su relación con el ser humano y de la apreciación que éste haga sobre aquellos [...], por otra parte la protección de este derecho humano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos.” Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, México, CNDH, 2014, pp. 6 y 7.

Ciertos autores definen a los megaproyectos como:

Un desarrollo público cuyas condiciones particulares lo tornan extraordinario en consideración a que requiere largos tiempos de ejecución, exigen presupuestos muy elevados para la economía en la cual se desarrollan, involucran un alto número de actores públicos y privados, presentan mayores riesgos y altas complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales para llevarlos a cabo, todo lo cual genera importantes tensiones institucionales.⁹

Toda inversión superior a los mil millones de dólares (un billón de dólares de acuerdo a [sic] la medida norteamericana).¹⁰

Sin embargo, para efectos de este trabajo adoptaremos la definición construida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

Aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el Estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos; [...] nos referimos principalmente –aunque no exclusivamente– a la industria minera u otra industria extractiva (gas incluso el de esquisto o shale, y petróleo), a la construcción de presas (ya sea hidroeléctricas o para el almacenamiento de agua), trasvases hídricos, autopistas y vías urbanas, grandes proyectos inmobiliarios (edificios, unidades habitacionales, centros comerciales), proyectos turísticos, escaleras náuticas, rellenos sanitarios, centros para el manejo de residuos tóxicos, compra o alquiler masivo de tierras, transgénicos, corredores industriales, plantas de generación de energía geotérmica, nuclear o proyectos eólicos.¹¹

II. Características de los megaproyectos

De acuerdo con las definiciones señaladas, las principales particularidades de esta clase de proyectos son:

- Pueden ser públicos o privados, o involucrar a ambos sectores.
- Requieren largos tiempos de ejecución.
- Exigen presupuestos muy elevados, comparados con el ámbito dentro del cual tendrán lugar.

⁹ Eduardo Abedrapo Bustos, *Aspectos institucionales para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura de transporte en Latinoamérica*, Santiago, BID, 2011, p. 3.

¹⁰ Véase *ibidem*, p. 2.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014, p. 11.

- Involucran zonas rurales o urbanas.
- Tienen un fin comercial o se llevan a cabo con el argumento del bien común.
- Representan altos riesgos y complejidades tecnológicas, jurídicas y ambientales.
- Suponen la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales que generan un impacto en la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan o de las que ellos dependen.
- Se relacionan principalmente con la industria minera o extractiva, con la construcción de presas, trasvases hídricos, autopistas, vías urbanas, desarrollos inmobiliarios, proyectos turísticos, escaleras náuticas, rellenos sanitarios, centros para el manejo de residuos tóxicos, siembra y cultivo de transgénicos, corredores industriales, plantas de generación de energía geotérmica o nuclear, y proyectos eólicos.
- Su “planeación, construcción y operación, son casi siempre ajenas a las colonias y pueblos que impactan, y en la mayoría de ocasiones la toma de decisiones se lleva a cabo en esferas desconocidas por las personas”.¹²
- Impactan invariablemente en el ejercicio y tutela de los derechos humanos de las personas que habitan los territorios involucrados.

III. Impacto de los megaproyectos en los derechos humanos

De conformidad con los informes presentados por James Anaya, relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas;¹³ Margaret Sekeggya, relatora especial sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos;¹⁴ y por John Ruggie, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas;¹⁵ y con el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura, elaborado por la SCJN, los derechos humanos que más resultan afectados tras la planeación, construcción y operación de este tipo de obras son:

¹² Véase *ibidem*, p. 15.

¹³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, A/HRC/24/41, Ginebra, 1 de julio de 2013.

¹⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos. Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/67/292, Ginebra, 10 de agosto de 2012.

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.

1. *A la participación y a la consulta.* Ocurre cuando no existe un canal de comunicación con los ciudadanos que resentirán afectaciones en su esfera de derechos, el cual les permita conocer y valorar los alcances y efectos del megaproyecto.
2. *Al debido proceso.* Se materializa en el momento en que la autoridad complica el acceso de los ciudadanos a la justicia impartida por los juzgados y tribunales para defender los derechos que estimen vulnerados con motivo de la construcción u operación de los megaproyectos.
3. *A la libre expresión, a la protesta y a ser protegidos contra la criminalización.* Ocurre cuando a los ciudadanos se les impide externar sus necesidades, demandas o inconformidades.
4. *De reunión.* Se da en el momento en que se agrede o reprime a los ciudadanos que se concentran para organizar la defensa de sus derechos; o se simulan o emiten convocatorias fraudulentas para evitar ese tipo de reuniones.
5. *A la salud.* Ocurre cuando se hace un uso inadecuado o indebido de productos químicos, tóxicos y peligrosos durante la construcción del megaproyecto; o se emplean cuando son producto, desecho o emisión de la operación de aquél, lo cual impacta en el estado físico y emocional de las personas.
6. *A la información.* Sucede en el momento en que las autoridades o los particulares responsables de planear, construir y operar el megaproyecto ocultan a los ciudadanos sus dimensiones, alcance, posibles daños o tecnología que van a utilizar.
7. *De asociación.* Se da cuando se pretende inhibir o sabotear la intención de los ciudadanos para conformar organizaciones, frentes o consejos que coordinen sus acciones y toma de decisiones para proteger sus derechos.
8. *Culturales.* Se materializa en el momento en que, en la planeación, construcción u operación de un megaproyecto, se afectan los valores, leyes consuetudinarias, idiomas, costumbres, organización social, tradiciones y toda manifestación material del patrimonio cultural de la comunidad como edificios y restos arqueológicos, arquitectónicos, religiosos, espirituales, etcétera.
9. *A una vivienda adecuada.* Ocurre cuando se cometen en contra de los ciudadanos desalojos forzosos, sin existir un procedimiento previo de expropiación, sin ofrecerles protección legal ni garantía de una reubicación planeada, y en la mayoría de casos sin entregarles alguna indemnización.
10. *Al agua y al saneamiento.*¹⁶ Se lleva a cabo en el momento en que la construcción y operación del proyecto trae como consecuencia la contaminación de este líquido por el desecho de residuos tóxicos o de productos que contaminan los mantos freáticos. También sucede cuando se modifica el cauce de un río o disminuye la cantidad de agua en perjuicio

¹⁶ No es un derecho humano reconocido como tal en México; sin embargo su mención obedece a que sí lo es en distintos instrumentos internacionales.

de la población. Asimismo, atenta contra este derecho la reubicación de los ciudadanos a un lugar donde, en comparación con el originario, se les dificulte el acceso al líquido.

11. *A una alimentación adecuada.* Ocurre 1) en el momento en que no se toma en cuenta si la agricultura o la pesca son las únicas o principales fuente de ingresos y alimentación de los ciudadanos afectados por la implementación de un megaproyecto, y 2) si considerando lo anterior, el lugar donde habrán de ser reubicadas las personas no cuenta con características idénticas o similares al lugar de origen, de tal manera que no tengan garantizado este derecho.
12. *A un medio ambiente sano.* Se materializa cuando, por ejemplo, el proyecto no respeta la capacidad de regeneración del suelo o su operación favorece su erosión; o si no cuenta o respeta el plan de tratamiento de aguas residuales y si no prevé o vulnera el plan de manejo de sustancias o materiales peligrosos.

IV. Megaproyectos. Su tratamiento internacional

En la historia reciente la judicialización de este tipo de obras ha venido incrementándose, al grado incluso de rebasar las fronteras de los Estados en donde tuvieron origen para ser sometidos a consideración de instancias supranacionales. Muestra de lo anterior lo constituyen, además de los informes realizados por los relatores James Anaya, Margaret Sekeggya y John Ruggie –de quienes se hizo mención en párrafos anteriores–, la existencia de criterios y resoluciones emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a través de los cuales se ha fortalecido la tutela de los derechos humanos recurrentemente vulnerados por este tipo de obras.

En materia del *derecho a la información*, por ejemplo, la Corte IDH ha señalado que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”.¹⁷

En el tema del *derecho a la consulta*, la Corte IDH ha apuntalado los parámetros que internacionalmente se han establecido para tal ejercicio: *a)* que sea previa; *b)* culturalmente adecuada; *c)* informada, y *d)* de buena fe.

En torno al *derecho a la participación*, la Corte IDH ha validado criterios emitidos por cortes y tribunales nacionales, como en el caso de Colombia, consistentes en que “Al ejecutar un mega-

¹⁷ Véase Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 92.

proyecto, el campesino, el jornalero o el tradicional habitante de una región afectada, se encuentra en un verdadero estado de indefensión frente al empresario o dueño del proyecto. Sólo con el adecuado ejercicio de la participación podrá evitar que se lesionen sus derechos”.¹⁸

Acerca del *derecho a la libre expresión* ha establecido que “la libertad de pensamiento y de expresión comprende no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.¹⁹

En cuanto al *derecho de asociación* ha señalado que “la defensa de los derechos humanos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos; esta labor abarca necesariamente las actividades de denuncia, vigilancia y educación sobre derechos económicos, sociales y culturales”.²⁰

En el tema del *derecho a una vivienda adecuada* también ha avalado criterios emitidos por cortes y tribunales nacionales, como en el caso de la Corte constitucional colombiana, quien planteó que “el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural”.²¹

Respecto del *derecho a la salud* ha hecho lo mismo al retomar igualmente lo establecido por la Corte colombiana, quien señaló que

ante la realización por una empresa o entidad de una actividad económica que pueda producir contaminación del ambiente, resultando ineficaces o insuficientes los controles que por ella misma corresponde implantar, al igual que aquellos radicados en las autoridades competentes para mantener las condiciones básicas ambientales que permitan preservar la calidad de vida y proporcionar un bienestar general, se vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar de quienes resulten afectados por la contaminación en distintas formas.²²

¹⁸ Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135/13, Bogotá. D. C., 13 de marzo de 2013.

¹⁹ Corte IDH, *doc. cit.*, párr. 76.

²⁰ Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196, párr. 147.

²¹ Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-239/13, Bogotá. D. C., 19 de abril de 2013.

²² Véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-154/13, Bogotá. D. C., 21 de marzo de 2013.

v. Estudio de casos

México, como muchas otras naciones del mundo, no ha quedado exento de protagonizar casos de judicialización de megaproyectos impulsados por los sectores público y privado, al haber vulnerado o haber puesto en riesgo los derechos humanos de las personas oriundas de los lugares sobre los cuales se preveían implementar o se han desarrollado. Una muestra de ello lo constituyen los casos de la represa La Parota, en Guerrero; y el hotel Mayan Palace, en Quintana Roo, que se desarrollan a continuación:

a) Caso de la represa La Parota, Guerrero

Uno de los recursos gracias a los cuales pudieron desarrollarse y existir las distintas civilizaciones es el agua a la cual, además de dársele como principal uso la satisfacción de las necesidades hídricas y alimentarias de las sociedades, se le ha encontrado como virtud la generación de electricidad al aprovechar la energía que se produce gracias a su acumulación y movimiento.

Ejemplos de lo anterior lo constituyen las represas hidroeléctricas, sin las cuales regiones y comunidades enteras de México no contarían con el servicio de electricidad para satisfacer otro tipo de necesidades. Sin embargo, lo que pudiera considerarse por algunos como un símbolo o icono de adelanto, progreso y desarrollo, representa para otros la vulneración de sus derechos humanos consagrados en instrumentos nacionales e internacionales.

SÍNTESIS

Este proyecto inició en 2005 con el objetivo de garantizar la disponibilidad de agua potable para el municipio de Acapulco durante los próximos 50 años; así como de electricidad para Guerrero. Dicha represa estaría ubicada en la cuenca del río Papagayo, a 25 o 30 kilómetros del puerto más famoso del país; pero involucraría, además de éste, a los municipios de San Marcos, Juan R. Escudero, Chilpancingo, Mochitlán, Quechultenango y Teconosapa, todos de Guerrero.

El proyecto preveía que la represa contara con una cortina de 182 metros de altura que le permitirían inundar un total de 17 000 hectáreas de tierras cultivables; ello implicaría una inversión inicial de 800 millones de dólares y la generación de por lo menos 10 000 empleos.²³

²³ “México pospuso la construcción de la presa de La Parota”, en *Informador.mx*, Guadalajara, septiembre de 2013, disponible en <<http://www.informador.com.mx/economia/2009/137298/6/mexico-pospuso-la-construccion-de-la-presa-de-la-parota.htm>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

La construcción de este megaproyecto correría a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), y su objetivo principal sería satisfacer la demanda de electricidad en la región oriente del país. Su financiamiento estaría a cargo del gobierno federal, aunque durante algún tiempo la Impulsora del Desarrollo y Empleo en América Latina manifestó estar interesada en financiarlo.

Diversos grupos de ambientalistas detractores del proyecto denunciaron todo el tiempo que sobre las tierras que se pretendía inundar existe vegetación tutelada por normas oficiales mexicanas; además de especies endémicas de la región en peligro de extinción como el puma, el oso hormiguero, el zorrillo pigmeo y tres especies microendémicas como la *anolis taylori*, la *anolis dunni* y la *rana sp*, esta última es especie nueva con registros escasos y exclusiva del río Papagayo.²⁴

Aunado a lo anterior, los opositores al proyecto señalaban que los predios que se inundarían representan la fuente principal de ingresos de campesinos y sus familias, quienes se dedican a sembrar y cosechar productos como frijol, jamaica, plátano, coco, calabaza, pastizal, tamarindo y limón.²⁵

De acuerdo con la Manifestación de Impacto Ambiental, que corrió a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México y que fue entregada en 2004 a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), entre las principales implicaciones del proyecto estarían las siguientes:

- Afectaciones a los campesinos señalados y a un grupo indígena con bienes comunales en Cacahuatpec.
- 3048 personas, habitantes de 24 localidades, serían afectadas por la zona de construcción.
- 25 000 personas oriundas serían desplazadas tras la inundación de sus tierras, sin un plan o una estrategia para su reordenamiento.

Además de lo anterior, existe la posibilidad de que un número no identificado de personas de municipios y localidades aledañas al río Papagayo resulten afectadas por el desvío de éste, lo que complicaría acceder a agua potable, ya sea para regar sus cultivos o para dedicarse a la pesca.

²⁴ La Parota, “Ruegan conciencia ambiental al gobierno”, 9 de mayo de 2005, disponible en <<http://www.laparota.blogspot.mx/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

²⁵ Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios, *Indicadores estatales agroeconómicos*. Guerrero, México, Sagarpa, 2011, disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Documents/estudios_economicos/monitorestatal/Tabulador_por_estado/Monitores_Nuevos%20pdf/Guerrero.pdf>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

De conformidad con los señalamientos y elementos recogidos en este trabajo, los derechos humanos que serían susceptibles de vulnerarse, en caso de que las autoridades procedieran a su ejecución, serían los siguientes:

1. *A la consulta y acceso a la información de las comunidades.* Lo anterior toda vez que para la autorización del proyecto la CFE no consultó ni informó, previo a ello, a las comunidades indígenas involucradas con él, violentando así los postulados del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual fue aprobado por el Senado de la República el 11 de junio de 1990 y ratificado el 5 de septiembre de ese año, siendo así de observancia vinculante para el Estado mexicano.
2. *A la vida e integridad.* A raíz del surgimiento de grupos de apoyo y de detración del proyecto, los días 14 de agosto, 23 de agosto y 27 de noviembre, todos de 2005, se suscitaron enfrentamientos entre los bandos antagónicos, en los que además tuvieron intervención de forma violenta elementos policiales de los tres órdenes de gobierno. Aunado a ello, se tiene el registro de tres asesinatos cometidos los días 18 de septiembre de 2005,²⁶ 29 de enero de 2006²⁷ y 6 de enero de 2007.²⁸
3. *A la libre determinación.* Esto “respecto al derecho de los pueblos –indígenas–, a establecer su condición política y a proveer a su desarrollo económico, social y cultural; disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales y no ser privados de sus medios de subsistencia”.²⁹
4. *A la vivienda.* Toda vez que el proyecto no contempla un plan o política integral de reordenamiento de los pobladores que garantice el ejercicio de sus usos y costumbres, el restablecimiento de su forma de gobierno ni el mantenimiento de su organización social.
5. *A la alimentación.* Debido a que la implementación de la represa omite considerar que “la población depende de sus tierras para la subsistencia y aprovecha las aguas del río para la pesca”.³⁰
6. *Al agua.* El proyecto no garantiza que “haya un disfrute en calidad y cantidad adecuada para la población”.³¹

²⁶ Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la presa La Parota (CECOP), “Oposición a la presa La Parota. Nueve años de resistencia ejemplar”, en *La Jornada del Campo*, núm. 57, México, 23 de junio de 2012, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/06/23/cam-presa.html>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ Véase Tribunal Latinoamericano del Agua, *Caso Proyecto Hidroeléctrico “La Parota” sobre el río Papagayo en el estado de Guerrero. República Mexicana*, Sentencia del 20 de marzo de 2006, párr. 7.

³⁰ *Idem.*

³¹ *Idem.*

7. *Al territorio*. Pues en la medida en que la población tiene “control de las tierras y los recursos naturales contribuyen a preservar su territorio y a construir la identidad comunitaria”.³²
8. *Al desarrollo*. Ya que el proyecto no “garantiza mejores condiciones de vida para la población local”.³³

PRONUNCIAMIENTOS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Debido a la movilización de los ciudadanos afectados, así como a la asesoría y labor de organizaciones sociales que los respaldaron, el caso tomó notoriedad internacional, siendo objeto de estudio y pronunciamientos de instancias supranacionales.

❖ Del Tribunal Latinoamericano del Agua

En el veredicto de la audiencia pública regional del 17 de marzo de 2006 México declaró:

Los derechos agrarios de las comunidades afectadas y el control del territorio y sus recursos naturales deben ser garantizados como lo marca el artículo 27 constitucional. De igual manera debe respetarse la diversidad cultural, la existencia de comunidades indígenas y los derechos agrarios y formas de gobierno, usos y costumbres en su territorio como se especifica en el artículo 2º de la Constitución. Por consiguiente, el proyecto hidroeléctrico “La Parota” debe cancelarse, ya que no se demuestran los beneficios a la población local ni su contribución al desarrollo regional ni a la protección del medio ambiente y los recursos naturales.³⁴

❖ Del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

28. El Comité insta al Estado Parte a que consulte debidamente a las comunidades indígenas y locales afectadas por el proyecto de la represa hidroeléctrica La Parota u otros proyectos a gran escala en las tierras y territorios que poseen, ocupan o usan tradicionalmente, y a que procure obtener su consentimiento fundamentado previo en cualquier proceso conducente a la adopción de decisiones en relación con estos proyectos que afecten a sus derechos e intereses amparados por el Pacto, en consonancia con el Convenio de la OIT núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en Estados independientes. El Comité exhorta asimismo al Estado Parte a que reconozca los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, a que garantice una indemnización apropiada y/o viviendas y tierras alternativas para el cultivo a las comunidades indígenas y de agricultores locales afectados por la construcción de la represa La Parota o por otros proyectos de construcción en el marco del Plan Puebla Panamá, y a que proteja sus derechos económicos,

³² *Idem.*

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

sociales y culturales. A este respecto, se remite al Estado Parte a las observaciones generales núms. 14 y 15 sobre el derecho al más alto nivel posible de salud y el derecho al agua.³⁵

ACTUACIONES DE TRIBUNALES MEXICANOS

Entre las actuaciones realizadas por las autoridades nacionales está la del Tribunal Unitario Agrario 41, con sede en Acapulco, Guerrero, por el papel destacado que ha jugado en favor de la defensa del derecho humano a la consulta de las comunidades involucradas.

El gobierno federal, en cumplimiento al respeto a los derechos de comuneros y ejidatarios a ser informados y consultados, realizó en 2005 y 2007, por conducto de la CFE y del gobierno estatal, cinco consultas en los bienes comunales indígenas de Cacahuatpec y en los ejidos Los Huajes, Dos Arroyos y La Palmas, las cuales fueron declaradas nulas por el Tribunal Agrario 41, con sede en Acapulco, Guerrero, en esencia por no cumplir los cánones mínimos para su implementación, luego de que quedara acreditado que para su realización fueron falseadas las firmas de los comuneros, se citó a comuneros que tenían años de haber fallecido, citaban de último momento a los integrantes para reunirse en un punto al que les tomaría horas llegar, se utilizara a grupos de golpeadores –incluso policías– que cerraban los caminos a los integrantes para obligarlos a continuar a pie por terracerías por donde no llegarían a tiempo al inicio de la consulta.

DERECHO A LA CONSULTA

La referencia obligada para comprender el ejercicio de este derecho de los pueblos indígenas se encuentra en el artículo 6º de Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales, que establece la obligación de los gobiernos de los Estados:

- De consultar a los pueblos 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.
- De establecer medios a través de los cuales los pueblos podrán participar libremente, en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles, en la adopción de

³⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México*, E/C.12/MEX/CO/4, Ginebra, 9 de junio de 2006, párr. 28.

decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen.

- De establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Al respecto, también establece que las consultas realizadas con base en el Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En cuanto al marco jurídico nacional aplicable a este derecho, destaca que no existe un ordenamiento que lo regule de forma expresa, y el que existe se encuentra disgregado. La primera aproximación se encuentra en el texto del artículo 2º, apartado B, fracción IX, de la Constitución federal, que establece que el gobierno tiene la obligación de “consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

No obstante lo limitado del reconocimiento del derecho a la consulta que se hace a nivel constitucional, se estima que dicha situación resulta superable si se hace una interpretación sistemática de ese artículo y del 1º y 133 constitucionales, a la luz de la cual el máximo tribunal constitucional del país ha emitido las siguientes tesis aisladas:

PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. El mecanismo para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente. El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente: *a)* todos los derechos humanos contenidos en la Constitución federal (con fundamento en los artículos 1º y 133), así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación; *b)* todos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte; *c)* los criterios vinculantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos derivados de las sentencias en las que el Estado mexicano haya sido parte, y *d)* los criterios orientadores de la jurisprudencia y precedentes de la citada Corte, cuando el Estado mexicano no haya sido parte.³⁶

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. De conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política

³⁶ Pleno, “Parámetro para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”, tesis P. LXVIII/2011 (9a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 551.

de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1º constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1º constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.³⁷

SEGUIMIENTO DEL CASO AL DÍA DE HOY

Se tiene conocimiento de que el proyecto no se ha licitado y se encuentra suspendido: “por el margen que tiene la CFE, ha quedado diferida dentro del Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico”.³⁸ Por su parte, la CFE ha señalado que decidió posponer la construcción debido a que “México cuenta con un margen de reservas suficientes en su capacidad de generación eléctrica actual [2009]”.³⁹ Asimismo, se sabe que el retraso se produjo “en un momento de finanzas públicas más apretadas en el país”.⁴⁰

b) Caso del hotel Mayan Palace, Cancún, Quintana Roo

El impulso que los tres niveles de gobierno le han dado al turismo, aunado a la riqueza natural con que se cuenta a lo largo del territorio nacional, han colocado a México como uno de los

³⁷ Pleno, “Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, tesis aislada P. LXVII/2011(9a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 535.

³⁸ “México pospuso la construcción de la presa de La Parota”, *loc. cit.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

destinos predilectos por visitantes nacionales y extranjeros; ello se ha traducido en una inversión en el giro inmobiliario de millones de dólares para captar la derrama económica que el turismo deja a su paso.

El que se estudia a continuación podría ser catalogado como un caso de éxito de atracción de inversionistas de parte de las autoridades mexicanas, de no ser por el contexto en que se desarrolló.

SÍNTESIS

El caso inició con la interposición de una denuncia realizada por Araceli Domínguez, una trabajadora despedida que evidenció que la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., había proporcionado datos inexactos o falsos a la Semarnat, relacionados con la ubicación geográfica de los proyectos Mayan Palace Cancún; Campo de Golf Ejecutivo Par-3; y Desarrollo Turístico e Inmobiliario Mayan Palace Cancún, secciones Tikal, Uxmal y Tulum, lo que se tradujo en la obtención de autorizaciones de construcción basadas en información fraudulenta que permitieron a dicha empresa construir en un lugar distinto del que había indicado a la autoridad, en concreto sobre sesenta hectáreas protegidas por razones de carácter ambiental.

De acuerdo con declaraciones realizadas por la empresa, la construcción de dicho complejo se traduciría en miles de empleos inmediatos –relacionados con su construcción–, mediatos –relativos con la contratación de personal directivo, administrativo y de servicio, para la operación de las instalaciones– e indirectos –vinculados con la cadena productiva propia de este sector, como transporte, comercio, etcétera.

ACTUACIONES DE LAS AUTORIDADES MEXICANAS

La denuncia fue interpuesta ante la Semarnat en contra de la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., por haber proporcionado datos imprecisos o falsos respecto de la ubicación geográfica del desarrollo Mayan Palace Cancún, lo que resultó en la expedición de autorizaciones de construcción en favor de dicha empresa, con base en información falseada, gracias a lo cual se realizaron edificaciones sobre un predio que estaba protegido por las leyes ambientales.

El 17 de agosto de 2005 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tras resolver el expediente 11/2002, confirmó la actuación de Semarnat consistente en decretar la nulidad de las resoluciones DFQR/849/2000, DFQR/1237/2000 y DFQR/812/2001, a partir de las cuales la empresa señalada llevó a cabo, entre otros, el proyecto denunciado.

Los razonamientos y argumentos de ambas instancias tuvieron que ver principalmente con el hecho de que la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., para construir sobre la unidad territorial de gestión ambiental identificada con el número T-35, debió haber exhibido de forma previa una manifestación de impacto ambiental, lo cual en especie no ocurrió.

Dicha situación en un inicio no llamó la atención de las autoridades, toda vez que la empresa había solicitado autorizaciones para construir su complejo turístico sobre tres unidades territoriales de gestión ambiental: T-35, T-36 y T-37, las cuales “contemplaban una política de conservación y aprovechamiento, con una vocación de uso de suelo apta para la conservación de vida silvestre, turismo con altas restricciones ecológicas”.⁴¹ De las tres unidades, sólo la T-35 y la T-37 requerían la presentación de sendas manifestaciones de impacto ambiental; mientras que en lo referente a la T-36, bastaba con la presentación de un informe preventivo de menor complejidad.

En ese contexto, para la obtención de los permisos correspondientes, con el apoyo de escrituras, plano de construcción, plano de políticas ecológicas y vocaciones de uso de suelo, la empresa señaló que la construcción de su complejo tendría verificativo sobre la unidad identificada como T-37. Sin embargo, realizó la construcción de éste sobre la unidad T-35; ello significa que le dio un uso distinto al originalmente señalado, con base en información falseada que proporcionó a la autoridad.

Inconforme con dicha determinación, la empresa recurrió al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual resolvió en el sentido de anular los permisos y declarar “la validez de la resolución impugnada, para quedar en los mismos términos en que fue emitida”.⁴² Lo anterior esencialmente porque quedó acreditado que el predio donde se realizó la construcción denunciada contaba con protección de la legislación ambiental, por lo que requería la realización y exhibición de una manifestación de impacto ambiental.

En ese contexto, la empresa interpuso un juicio de garantías, al cual le fue asignado el número de expediente 167/2011 y fue radicado ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

A través del juicio de amparo directo, la persona moral involucrada hizo valer en esencia dos argumentos:

⁴¹ Jean Claude Tron Pettit, “El Caso Mayan Palace Cancún”, en María del Carmen Carmona Lara *et al.* (coords.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Semarnat/Profepa (serie Doctrina Jurídica, núm. 648), 2012, p. 262.

⁴² *Ibidem*, p. 263.

- a) Los hechos materia de denuncia estaban consumados y eran de reparación imposible, toda vez que las obras estaban concluidas y en operación.
- b) Las autorizaciones para la construcción no podían anularse retroactivamente por estar frente a un derecho adquirido.

Respecto al primer argumento, la autoridad concluyó que las circunstancias referidas

no implican que se esté en presencia de actos consumados irreparablemente, pues las consecuencias y efectos legales derivadas de la ilegalidad con que se expedieron los oficios de autorización cuestionados, y sobre todo, la afectación al medio ambiente, constituyen actos de tracto sucesivo, consistente en la infracción a la ley y la afectación con posible daño, los cuales sí pueden ser analizados, remediados, mitigados o indemnizados, en su caso.⁴³

Es decir que para el Cuarto Tribunal, el hecho de que se haya alterado y manipulado el terreno protegido no constituía un obstáculo para analizar la legalidad de las autorizaciones expedidas bajo condiciones ilegales, esto basado en el principio de que “nadie puede valerse de su propia negligencia, mala fe o actividad ilegítima con el propósito de deslindarse de alguna responsabilidad”. En tal contexto generó la siguiente tesis:

ACTOS CONSUMADOS DE MODO IRREPARABLE. NO LO CONSTITUYEN EL IMPACTO QUE SE GENERA EN EL MEDIO AMBIENTE POR LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO, AL SER DE TRACTO SUCESIVO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera constante, que se consideran como actos consumados de modo irreparable aquellos que habiéndose emitido o ejecutado, producen y agotan en forma absoluta todos sus efectos, de manera que no es posible restituir al afectado en el goce del derecho o garantía individual violada. Llevadas estas razones a la materia ambiental, cuando se han expedido de manera ilegal diversos oficios de autorización que permitieron la construcción de un complejo turístico, por haber mediado error en el objeto del acto administrativo, es insostenible que se esté en presencia de actos consumados de modo irreparable, no obstante que el complejo se haya edificado materialmente en su totalidad e incluso iniciado operaciones, porque las consecuencias fácticas y efectos jurídicos derivados de la ilegalidad con que se expedieron los oficios de autorización cuestionados y, sobre todo, el impacto al medio ambiente, es susceptible de ser analizado por la autoridad ambiental, ya que si bien se alude a acontecimientos fácticos o materiales consumados, sus consecuencias ambientales no están agotadas, ni constituyen un impedimento para analizar su legalidad, en tanto que es probable y verosímil que existan afectaciones derivadas de la ilícita ejecución de las autorizaciones y la cauda de consecuencias, que al ser de tracto sucesivo, y continuo

⁴³ *Ibidem*, p. 264.

en el tiempo, al existir tanto un daño como un impacto en el medio ambiente, producen efectos secuenciales y permanentes que pueden y deben ser analizados, remediados, mitigados e indemnizados, en su caso.⁴⁴

En relación con el segundo argumento, la autoridad hizo valer “el principio general de derecho que impide a los particulares [que] puedan adquirir derechos que estén en pugna con el interés público e incluso contrariando derechos fundamentales”.⁴⁵

Finalmente, el 6 de octubre de 2011 el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, con sede en la Ciudad de México, negó el amparo de la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V.

REPARACIÓN DE LOS DAÑOS

En cuanto a la reparación de los daños causados por la empresa, la autoridad se apartó de la doctrina civil, económica e individualista; y a través de la emisión de dos criterios abrió la puerta para que en este tipo de afectaciones se realice una ponderación de las circunstancias del caso, de tal forma que no implicara la demolición de las obras realizadas y que al mismo tiempo obligara a la empresa a mitigar y remediar el entono afectado a través de la emisión del siguiente criterio:

MEDIO AMBIENTE. EL IMPACTO GENERADO POR LA CONSTRUCCIÓN DE UN COMPLEJO TURÍSTICO DEBE REMEDIARSE COMO PRIMERA OPCIÓN Y, EN CASO DE NO SER POSIBLE, INDEMNIZAR A EFECTO DE ABSORBER LA EXTERNALIDAD NEGATIVA GENERADA. En materia ambiental, se provoca una afectación y deterioro al medio ambiente cuando, derivado de la construcción de un complejo turístico, se introduce infraestructura al terreno ajena a la propia del ecosistema y se modifican las condiciones naturales del medio ambiente. Esa afectación hará procedente exigir que deba restituirse, remediarse o revertir las cosas, con el propósito de disminuir los efectos causados, y sólo cuando ello no sea posible, exigir el pago de una indemnización a manera de reparación, aunado a tomar medidas a fin de mitigar la afectación causada. Para determinarse el monto y características de la indemnización, deben tomarse en cuenta lo que en teoría económica clásica se ha denominado “externalidades negativas” —el costo social que surge como consecuencia de las actividades económicas de un sujeto o grupo económico— y que en materia ambiental se traduce en el costo que se genera para la sociedad, como consecuencia del aprovechamiento ilícito o irregular de los recursos naturales y su degradación, sin que pase desapercibido que existen también externalidades positivas, como puede ser el desarrollo económico de la región en términos laborales, turísticos o sociales, por lo cual, idealmente, lo que se debe lograr es la mitigación de la externalidad negativa relativa al daño ocasionado

⁴⁴ *Ibidem*, p. 265.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 266.

con motivo de la práctica mercantil. El resultado final, debe ser que la desarrolladora inmobiliaria, si obtiene una ventaja o provecho, éste no sea en detrimento de la sociedad ni trascienda en costos que deba soportar o absorber, sino que tal utilidad tanto para el agente que impacta el medio ambiente, como para la comunidad, resulte ser neutra.⁴⁶

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

1. *Al medio ambiente.* La planeación, construcción y operación de este proyecto ha tenido principalmente un impacto en el ejercicio de este derecho humano debido a que quedó acreditado que la empresa involucrada edificó su proyecto sobre una unidad territorial de gestión ambiental distinta a la que originalmente había anunciado a la Semarnat, sin que ofreciera para tal efecto la manifestación de impacto ambiental a que estaba obligada. Ello se tradujo en una alteración dolosa del entorno a través de la introducción de infraestructura ajena a éste, lo que vulneró su vocación de uso de suelo apta para la conservación de vida silvestre y de turismo con altas restricciones ecológicas.

SEGUIMIENTO DEL CASO AL DÍA DE HOY

El proyecto Mayan Palace tenía prevista la construcción de 2 800 habitaciones; sin embargo, tras los litigios dicha cifra disminuyó a 2 429; “el hotel cuenta con centro de convenciones, cuatro restaurantes, piscinas, boutiques, áreas exteriores y la infraestructura complementaria, servicios de apoyo, vialidades, andadores, estacionamientos, cuartos de maquinaria y enfermería, así como un campo de golf ejecutivo que abarca un total de treinta punto cincuenta y tres hectáreas”.⁴⁷

Los medios locales no tienen conocimiento de que se haya destruido alguna o parte de las edificaciones que dieron origen a la denuncia primigenia, ni mucho menos de que la empresa haya realizado pago alguno a las autoridades por concepto de indemnización. Por el contrario, afirman que la destrucción de manglares ha continuado a través de los años. Aunado a ello, Daniel Lamarre, presidente y CEO del Cirque du Soleil; y Daniel Chávez Moran, fundador de Grupo Vidanta, anunciaron en 2014 la celebración de un convenio para construir el teatro Vidanta dentro de uno

⁴⁶ *Ibidem*, p. 270.

⁴⁷ Rafael Santiago, “Millonario ecocida impune”, en *Periodistas Quintana Roo*, Cancún, 22 de abril de 2015, disponible en <<http://www.periodistasquintanaroo.com/notas/millonario-ecocida-impune/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

de los predios de la cadena Mayan, y exhibir ahí el espectáculo denominado *Vidanta*,⁴⁸ el cual al día de hoy ya se encuentra en operaciones.⁴⁹

VI. Conclusiones generales

No existe un megaproyecto ideal que combine armónicamente un alto impacto y un bajo riesgo. No importa la envergadura del proyecto; siempre detrás de su realización existirá un inevitable impacto en el entorno dentro del que se realice. El marco legal aplicable a ese tipo de proyectos está diseñado sobre la base de que el legislador reconoce el impulso al desarrollo social, económico y tecnológico que representan, por lo que impone tanto al Estado como a las empresas obligaciones que deben cumplir antes, durante y después de su operación, con miras a procurar que su impacto en el ambiente y en la esfera de los derechos de las personas sea el menor posible. Muestra de ello lo constituyen los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos, cuyo contenido esencialmente es el siguiente:

Cuadro 2. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos

Principios	
Deberes del Estado (proteger derechos)	Responsabilidades de las empresas (respetar derechos)
Proteger contra violaciones a derechos humanos cometidas en su territorio por terceros, incluidas las empresas.	Respetar los derechos humanos y responder frente a consecuencias negativas en las que tengan participación.
Enunciar que espera que las empresas domiciliadas en su territorio respeten los derechos humanos.	Respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
Hacer cumplir las leyes.	Evitar que sus actividades contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos.
Asegurar que otras leyes no restrinjan el respeto a los derechos humanos.	Tratar de prevenir o mitigar consecuencias negativas que sus operaciones, productos o servicios prestados tengan sobre los derechos humanos.
Asesorar a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos.	Respetar los derechos humanos independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura.
Exigir a las empresas que expliquen cómo estiman el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos.	Contar con políticas y procedimientos que garanticen el respeto a los derechos humanos.
Adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones a derechos humanos cometidas por empresas de su propiedad o bajo su control.	Comprometerse a respetar los derechos humanos mediante una declaración política.

⁴⁸ Bárbara Anderson, “Le ponen casa de lujo al Cirque du Soleil en la Riviera Maya”, en *Milenio*, México, 11 de febrero de 2014, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/Cirque_du_Soleil-Daniel_Lamarre-OCESa-Grupo_Vidanta-Mayan_0_243575751.html>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁴⁹ Cirque du Soleil, disponible en <<https://www.cirquedusoleil.com/es/joya#unique-setting>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

Cuadro 2. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (*continuación*)

Principios	
Deberes del Estado (proteger derechos)	Responsabilidades de las empresas (respetar derechos)
Supervisar el respeto a los derechos humanos de las empresas que contratan para la prestación de algún servicio.	Identificar, prevenir, mitigar y responder por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, a través de un proceso integral que: <i>a)</i> evalúe los impactos reales, las conclusiones y su actuación al respecto, y <i>b)</i> dé seguimiento de las respuestas y la comunicación sobre la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas.
Promover el respeto a los derechos humanos por parte de las empresas.	Recurrir a expertos en derechos humanos internos y/o independientes.
Asegurar que las empresas que operan en zonas afectadas por conflictos no se vean implicadas en abusos hacia los derechos humanos.	Consultar con los grupos afectados y otras partes interesadas.
Informar y capacitar a los departamentos, organismos e instituciones estatales en materia de derechos humanos.	Verificar medidas para prevenir consecuencias negativas de sus operaciones sobre los derechos humanos.
Mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos.	Informar y explicar las medidas que tomen en aquellos casos en que estén haciendo frente a consecuencias de sus actividades que hayan producido un impacto sobre los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con base en Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, pp. 3-33.

VII. Conclusiones particulares del caso La Parota, Guerrero

La ignorancia y la pobreza son los mejores aliados de las autoridades y particulares cuando se empecinan en impulsar un megaproyecto con, sin y a pesar de la voluntad y respeto a los derechos humanos de las personas. Esto debido a que para poder impulsar, desarrollar y operar ese tipo de obras es común que se oculte información a quienes lo resentirán en su entorno y esfera de derechos; e incluso puede llegarse al extremo de abusar de la poca o nula instrucción académica de los posibles afectados, pues no olvidemos que en Guerrero el promedio de escolaridad de su población de 15 años de edad y más es de 7.3 años,⁵⁰ y que el porcentaje total de personas analfabetas es de 16.68% para 2010.⁵¹

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Guerrero", disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=12>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

⁵¹ *Idem.*

La segunda conclusión a la que permite arribar el estudio de este caso es que hasta que las sociedades continúen empecinadas en apostar por la generación de energía eléctrica a partir de las presas hidroeléctricas y no de fuentes alternas, la colisión de derechos provocada por este tipo de obras continuará siendo inevitable. Por ello sería obligatorio continuar realizando un ejercicio de ponderación a través del cual se busque generar la menor afectación a los derechos de los ciudadanos. Ésa por lo menos es la línea que se vislumbra en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la cual ha realizado diversos foros e investigaciones a través de los cuales evidencia que una de las últimas tendencias en la materia ha sido apostar por la construcción y operación de proyectos hidroeléctricos en pequeña escala debido a que:⁵²

- No implican grandes construcciones de presas.
- Los efectos adversos sobre la salud y el impacto ambiental son bajos.
- Evita la emisión de grandes cantidades de dióxido de carbono en el ambiente.
- Obvia la inundación de valles aguas arriba.
- La producción de energía está gobernada por el flujo natural de los ríos.
- Son menos costosas en comparación con las construidas como megaproyectos.

Finalmente, se estima que la enseñanza política que deja este caso consiste en que cuando ni las leyes y ni las instituciones logran atender y colmar las demandas legítimas de las personas frente al actuar parcial del Estado, organizarse y sublevarse deja de ser una alternativa para los individuos pues se vuelve, más que un derecho, una obligación.

VIII. Conclusiones particulares del caso *Mayan Palace, Quintana Roo*

Los particulares y no sólo el Estado pueden ser sujetos de responsabilidad por acciones y omisiones que atenten contra el ambiente y la esfera de los derechos humanos en general. Así lo demuestran los criterios emitidos por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conoció del caso, y los principios a que ya se ha hecho mención, cuya lectura en esencia permite vislumbrar que: *a)* en aquellos casos en que se realice una ponderación de los intereses públicos y privados que giran en torno a los megaproyectos, las determinaciones de los juzgadores debe decantarse por los primeros, y *b)* la materia ambiental es un caso de excepción al principio de irretroactividad previsto en la Constitución federal.

⁵² Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *Desarrollo de la energía para satisfacer las necesidades del desarrollo*, ONUDI, s. f., pp. 259-260, disponible en <http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap10_es.pdf>, página consultada el 6 de mayo de 2016.

Por otra parte es necesario redimensionar la introducción que la autoridad realizó del concepto *remediación*. Sin duda alguna se trató de una decisión de avanzada, sobre todo si se considera que el marco legal de entonces preveía como única sanción para la empresa Desarrollo Marina Vallarta, S. A. de C. V., la demolición de lo construido, la cual correría a cargo del Estado, y sin que dicha acción se tradujera en algún beneficio para la comunidad.

En mi opinión, las resoluciones emitidas por la Semarnat, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito pudieron haber explotado más, en favor del medio ambiente, el dolo con el que la empresa se condujo desde el inicio del asunto, pues hay que recordar que durante todo el proceso judicial nunca pudo desvirtuar o desmentir que para la obtención de los permisos de construcción sobre el área violentada proporcionó información falsa a las autoridades ambientales. Se estima que una consideración más puntual de ese elemento habría abierto la posibilidad de obligar al particular a ser sujeto del novel concepto, aunado a la demolición de lo ilegalmente construido con cargo a su patrimonio.

IX. Bibliografía

- Abedrapo Bustos, Eduardo, *Aspectos institucionales para el desarrollo de megaproyectos de infraestructura de transporte en Latinoamérica*, Santiago, BID, 2011.
- Alonso, Ricardo, “Anuario 2015: en turismo, México seguirá rompiendo récords”, en *El Economista*, México, 26 de diciembre de 2015, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/12/26/anuario-2015-turismo-mexico-seguira-rompiendo-records>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Anderson, Bárbara, “Le ponen casa de lujo al Cirque du Soleil en la Riviera Maya”, en *Milenio*, México, 11 de febrero de 2014, disponible en <http://www.milenio.com/negocios/Cirque_du_Solei-Daniel_Lamarre-OCESa-Grupo_Vidanta-Mayan_0_243575751.html>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos. Informe de la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/67/292, Ginebra, 10 de agosto de 2012.
- Cirque du Soleil, disponible en <<https://www.cirquedusoleil.com/es/joya#unique-setting>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar*, México, CNDH, 2014.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto*.

- Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. México*, E/C.12/MEX/CO/4, Ginebra, 9 de junio de 2006.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. Las industrias extractivas y los pueblos indígenas*, Al HRC/24/41, Ginebra, 1 de julio de 2013.
- , *Informe del representante especial del secretario general para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011.
- Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la presa La Parota (CECOP), “Oposición a la presa La Parota. Nueve años de resistencia ejemplar”, en *La Jornada del Campo*, núm. 57, México, 23 de junio de 2012, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2012/06/23/cam-pres.html>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135/13, Bogotá. D. C., 13 de marzo de 2013.
- , Sentencia T-154/13, Bogotá. D. C., 21 de marzo de 2013.
- , Sentencia T-239/13, Bogotá. D. C., 19 de abril de 2013.
- Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151.
- , *Caso Kawas Fernández vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 3 de abril de 2009, serie C, núm. 196.
- Cuéntame, “Población de México”, s. f., disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Guía para la interpretación de cartografía. Edafología*, Aguascalientes, INEGI, 2004.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *La minería en México 2011. Serie estadísticas sectoriales*, México, INEGI, s. f.
- , “México en cifras. Información nacional, por entidad federativa y municipios. Guerrero”, disponible en <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=12>>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- La Parota, “Ruegan conciencia ambiental al gobierno”, 9 de mayo de 2005, disponible en <<http://www.laparota.blogspot.mx/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.
- “México pospuso la construcción de la presa de La Parota”, en *Informador.mx*, Guadalajara, septiembre de 2013, disponible en <<http://www.informador.com.mx/economia/2009/137298/6/mexico-pospuso-la-construccion-de-la-presa-de-la-parota.htm>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.

- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, *Desarrollo de la energía para satisfacer las necesidades del desarrollo*, ONUDI, s. f., disponible en <http://webworld.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr1/pdf/chap10_es.pdf>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Petróleos Mexicanos, “Reservas de hidrocarburos”, disponible en <http://www.pemex.com/ayuda/preguntas_frecuentes/Paginas/reservas_hidrocarburos.aspx>, página consultada el 6 de mayo de 2016.
- Pleno, “Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, tesis aislada P. LXVII/2011(9a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 535.
- , “Parámetro para el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos”, tesis P. LXVIII/2011 (9a.), en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro III, diciembre de 2011, p. 551.
- Red Universitaria de Aprendizaje, “Clasificación y distribución de los climas en México”, México, UNAM, s. f., disponible en <http://www.conevyt.org.mx/cursos/cursos/cnaturales_v2/interface/main/recursos/antologia/cnant_4_13.htm>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Rzedowski, Jerzy, *Vegetación de México*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2006.
- Santiago, Rafael, “Millonario ecocida impune”, en *Periodistas Quintana Roo*, Cancún, 22 de abril de 2015, disponible en <<http://www.periodistasquintanaroo.com/notas/millonario-ecocida-impune/>>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios, *Indicadores estatales agroeconómicos. Guerrero*, México, Sagarpa, 2011, disponible en <http://www.sagarpa.gob.mx/agronegocios/Documents/estudios_economicos/monitorestatal/Tabulador_por_estado/Monitores_Nuevos%20pdf/Guerrero.pdf/>, página consultada el 29 de febrero de 2016.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura*, México, SCJN, 2014.
- Tribunal Latinoamericano del Agua, *Caso Proyecto Hidroeléctrico “La Parota” sobre el río Papagayo en el estado de Guerrero. República Mexicana*, Sentencia del 20 de marzo de 2006.
- Tron Pettit, Jean Claude, “El Caso Mayan Palace Cancún”, en Carmona Lara, María del Carmen, et al. (coords.), *20 años de procuración de justicia ambiental en México. Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Semarnat/Profepa (serie Doctrina Jurídica, núm. 648), 2012, pp. 257-275.