



¿GARANTÍA O TRANSACCIÓN?

Análisis de los derechos a la participación
y la libre determinación en el proyecto
de infraestructura Tren Maya



Informe de investigación

Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación
e Investigación (PODER)
Licencia de Producción de Pares.
Atribución-Compartir Igual-No Capitalista.

AUTORES: Isabel Clavijo y Daniel Castrejón

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN: María Julieta Lamberti

DISEÑO EDITORIAL E ILUSTRACIÓN: Adrián L. Sánchez Martínez

EDICIÓN: Elena Arengo

Ciudad de México, noviembre de 2020

ÍNDICE

I. Introducción	2
II. Tren Maya, el proyecto estrella de la 4T	3
III. El proceso de consulta indígena en torno al Tren Maya	3
IV. La Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto Tren Maya	7
V. Conclusiones	17
VI. Bibliografía	19

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza hasta qué punto el proceso de implementación y construcción del proyecto Tren Maya ha sido respetuoso de los derechos humanos, tal como se ha afirmado por sus promotores, particularmente en lo que se refiere al derecho a la participación de toda la ciudadanía y la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas.

Primero, describimos el proyecto y mencionamos sus principales características y sucesos relevantes en relación con el proceso de consulta previa y evaluación de impacto ambiental. Posteriormente, nos centramos en el proceso de consulta previa, el cual ha sido altamente cuestionado por organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y las propias comunidades, por no cumplir con los estándares internacionales en la materia, que señalan que la consulta debe ser previa, libre, informada y culturalmente adecuada.¹

Analizamos, las implicaciones de no incluir a las comunidades en la primera etapa del proceso y el diálogo que se dio durante la interacción entre comunidades y autoridades durante la consulta, esto último con base en la revisión de las actas de las asambleas informativas y consultivas publicadas en el sitio web del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI). El último apartado está enfocado al proceso de evaluación de impacto ambiental a partir de las observaciones presentadas a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto.

Nuestro objetivo es mostrar que el proceso de consulta indígena, que se llevó a cabo durante los meses de noviembre y diciembre de 2019 sobre el Tren Maya, no fue un ejercicio democrático de participación de las comunidades y pueblos indígenas en el que se debía analizar la información referente a los impactos del megaproyecto en distintos ámbitos como el social, económico, cultural y medioambiental. Se trató más bien de un espacio de transacción que, dada las condiciones en las que se llevó a cabo, permitieron al Estado construir una narrativa que destacó los beneficios del proyecto, eliminó cualquier impacto negativo y utilizó los derechos económicos, sociales y culturales como una forma de intercambio para la aceptación del proyecto. Actualmente, Fonatur no ha realizado un análisis adecuado sobre los impactos del proyecto en el equilibrio ecológico de la región, además de no publicar todos los documentos relacionados con dicha evaluación lo que impide conocer a detalle los impactos ambientales reales del proyecto.

¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, (OIT, 2014), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf.

II. TREN MAYA, EL PROYECTO ESTRELLA DE LA 4T

El Tren Maya se trata de un proyecto de comunicaciones y transporte que contempla una vía férrea de aproximadamente 1,460 kilómetros dividida en siete tramos que atravesará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, con el cual se tiene contemplado proveer servicios de transportación de pasajeros y mercancías, e incluirá la construcción de 19 estaciones y 12 paraderos. Algunas estaciones serán parte de los denominados “polos de desarrollo”.²

El proceso de construcción de la obra fue dividido en dos fases; la primera de ellas ya cuenta con contratos y tiene una longitud de aproximadamente 726 km y corresponde a la vía existente que administra el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT).³ Este segmento abarca los primeros cuatro tramos que inician en Palenque y pasan por Escárcega, Calkiní, Izamal y finaliza en Cancún. La segunda fase de la construcción incluirá los siguientes tres tramos que pasan por Tulum, Bacalar y termina en Escárcega.

Para su operación, el proyecto fue asignado al Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), lo cual se hizo a través de un proceso de asignación que llevó a cabo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en favor de la empresa de participación estatal mayoritaria Fonatur Tren Maya S.A. de C.V.,⁴ para construir, operar y explotar la vía general de comunicación ferroviaria denominada Tren Maya.^{5,6}

Entre noviembre y diciembre de 2019, se realizó la consulta en las comunidades indígenas afectadas por el proyecto Tren Maya. Seis meses después, el 16 de junio de 2020, el Fonatur presentó ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA)⁷ correspondiente a los primeros

² Los polos de desarrollo se refieren al territorio del área de influencia directa de las estaciones del Tren Maya donde se propiciará el ordenamiento urbano, de acuerdo con la información disponible en el sitio web del proyecto en https://www.trenmaya.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/POLOS-TM_20200116-2.pdf.

³ Fondo Nacional de Fomento al Turismo Fonatur, “Términos de Referencia. Elaboración, seguimiento y obtención de la exención de manifestación de impacto ambiental para el tramo FIT del Tren Maya”, No. Contrato: TMFON-EA/19-S-01, <https://compranet.hacienda.gob.mx/esop/guest/go/opportunity/detail?opportunityId=1766717>.

⁴ La empresa Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. fue creada a partir de un cambio de denominación social de la empresa filial Fonatur Operadora Portuaria S.A. de C.V., <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2018/tomo/VII/Print.W3X.01.INTRO.pdf>.

⁵ Secretaría de Gobernación, “Asignación que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en favor de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. para construir, operar y explotar la vía general de comunicación ferroviaria denominado Tren Maya”, (Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 2020), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591971&fecha=21/04/2020.

⁶ Para mayor información sobre el proyecto consultar: El tren de las élites. Empresas beneficiadas y proyectos energéticos en el sureste mexicano. Documento que puede ser consultado en <https://trenmaya.poderlatam.org/#/informeTM/>.

⁷ La Manifestación de Impacto Ambiental es un estudio técnico-científico, de carácter preventivo y de planeación, que permite identificar los efectos que puede ocasionar una obra o actividad sobre el medio ambiente y señalar las medidas preventivas que minimicen los efectos negativos de la ejecución de dichas obras o actividades. La MIA es parte de los requisitos que establece la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para aprobar un proyecto de infraestructura como el Tren Maya. Consultar: <https://www.desarrollo-sustentable.com.mx/rehilete/MIA%20-%20PAGINA%20WEB1.pdf>.

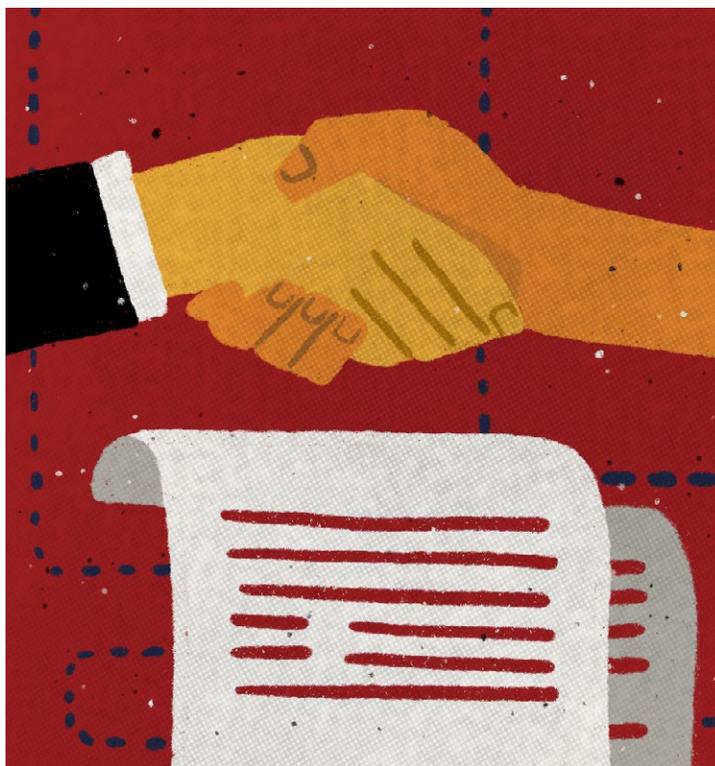
tres tramos de los siete que conforman el proyecto Tren Maya, cuyos resultados arrojan que la implementación del megaproyecto tendría impactos negativos en el medio ambiente, en los ecosistemas locales, flora y fauna, riesgos de contaminación al suelo, escasez y contaminación del agua, así como hundimientos debido al tipo de suelo, sobre todo en la región denominada “anillo de cenotes”.⁸

El acceso a esta información por parte de la ciudadanía y las comunidades afectadas por el megaproyecto es necesaria para conocer los impactos que tendrá sobre los ecosistemas de la región. Sin embargo, la MIA se publicó después de haberse realizado la consulta indígena, por lo que las comunidades sólo tuvieron como referente los aspectos positivos de la obra, lo que evidencia el sesgo de la información que pudo afectar su opinión y percepción durante la consulta.

⁸ Fonatur, “Tren Maya presenta ante Semarnat estudios ambientales para los tramos 1, 2, y 3”, (Fonatur, 16 de junio de 2020), <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/tren-maya-presenta-estudios-ambientales-para-los-tramos-1-2-y-3-ante-semarnat>.

III. EL PROCESO DE CONSULTA INDÍGENA EN TORNO AL TREN MAYA

En México se han establecido al menos cinco etapas para la realización de procesos de consulta indígena para garantizar el derecho a la libre determinación consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹



La primera de estas etapas está destinada a establecer los acuerdos previos y la elaboración de un protocolo que “permita darle orden y estructura al proceso al definir reglas y procedimientos claros”.¹⁰ Esta etapa es fundamental porque implica definir el proceso para la realización de las subsecuentes etapas. El protocolo es el documento en el que se permite definir la metodología de la consulta misma, es por ello que la participación de las comunidades es trascendental en la definición del protocolo.



La segunda etapa es la informativa, en ésta se espera que se haga llegar a las **comunidades** la información completa sobre el proyecto, así como sus impactos ambientales, sociales, económicos y culturales.

La tercera etapa es la deliberativa, en ella las **comunidades discuten de manera interna** y sin la intervención del Estado la información proporcionada para llegar a una decisión conjunta sobre el objeto de la consulta.



La cuarta etapa es la consultiva, en la que se busca que quede **constancia del otorgamiento** o negación del consentimiento de las comunidades al proyecto y, finalmente, está la etapa de seguimiento a los acuerdos.¹¹

⁹ Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI, “Protocolo de la consulta libre, previa e Informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano”, (INPI, 3 de junio de 2019), <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>.

¹⁰ Centro Mexicano de Derecho Ambiental CEMDA y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., “Guía para el uso y monitoreo de los procesos de consulta a pueblos y comunidades en contextos de megaproyectos en México”, 15 de enero de 2018, https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Guia_de_Consulta-web.pdf.

¹¹ *Ibidem*.

En el caso del proyecto Tren Maya el proceso estuvo a cargo del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Fonatur y la Secretaría de Gobernación (SEGOB). La primera etapa, sobre el protocolo y acuerdos previos, fue decidida de manera unilateral sin la participación de las comunidades y pueblos a consultar. La segunda etapa incluyó 15 asambleas regionales informativas, que se realizaron los días 29 y 30 de noviembre de 2019, a las cuales asistieron integrantes de las distintas comunidades de los Estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas. Posteriormente, se abrió la fase deliberativa en la que las personas representantes de las comunidades llevaron a cabo asambleas o reuniones con sus integrantes para “construir propuestas, sugerencias o planteamientos sobre el proyecto”.¹² En la etapa consultiva se celebraron 15 asambleas regionales los días 14 y 15 de diciembre en las que las comunidades hicieron saber su opinión respecto del proyecto.

De acuerdo con el calendario presentado por el INPI, el protocolo, el convenio y la convocatoria de la consulta fueron firmados el 14 de noviembre de 2019, sin que se haya incluido en este proceso a las comunidades. El propio protocolo así lo establece al señalar que fue definido exclusivamente por la autoridad responsable, Fonatur, el órgano garante, conformado por la Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la SEGOB y el órgano técnico, cuyas responsabilidades caen en el INPI. Cinco días más tarde, el 19 de noviembre, la convocatoria de participación fue entregada a las comunidades; una vez que el protocolo ya estaba definido.¹³

La inclusión de las comunidades en el diseño del protocolo de actuación es crucial. En este momento eligen y establecen la manera más adecuada de llevar a cabo el proceso y establecer el o los mecanismos a través de los cuales hacen saber su decisión respecto del proyecto. En ese sentido, las comunidades establecen la forma en que expresarán su consentimiento o no, ya sea a través de asambleas, o cualquier otro mecanismo adecuado culturalmente. Además, la participación en el diseño les permite tener conocimiento de todo el proceso de consulta previo a la realización de cada etapa, lo que permitiría tener mayor claridad sobre los alcances y limitaciones de la consulta. Así, su exclusión del diseño del Protocolo, limitó deliberadamente su participación y solamente se les permitió formular opiniones o sugerencias para mejorar el proyecto del Tren Maya. Sin em-

¹² SEGOB, Fonatur, INPI, “Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas mayas Tsel-tales, Chóles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, 14 de noviembre de 2019, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/511456/protocolo-convocatoria-consulta-tren-maya-sp.pdf>.

¹³ SEGOB, Fonatur, INPI, “Convocatoria al proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, 14 de noviembre de 2019, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/512659/convocatoria-tren-maya-inpi.pdf>.

bargo, nada señala que pudieran rechazarlo y que este rechazo sea razón suficiente para no continuar con la ejecución del proyecto.¹⁴ En otras palabras, el objetivo esencial de la consulta fue anulado a priori por las entidades que diseñaron el protocolo, afectando así el derecho a otorgar su consentimiento libre, previo e informado tal como se establece en los convenios internacionales firmados por México como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En cuanto a la etapa informativa, solamente se presentaron los argumentos positivos del proyecto, no se habló de los posibles impactos negativos ambientales, sociales, económicos o culturales que generará esta obra, tal como lo reportó la oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH)¹⁵ que estuvo presente en el desarrollo de algunas asambleas. De una revisión estricta del contenido de las 15 actas que la autoridad tomó en las asambleas informativas se pudo corroborar esa información y de las cuales se desprende que se hizo saber a las comunidades en qué consiste el proyecto y se les entregó información mediante cuadernillos, dípticos y otros materiales, los cuales hacen referencia solamente a los presuntos beneficios, pero no hay constancia de que se hubieran abordado los impactos negativos.¹⁶

La información a la que se hizo referencia en la mayoría de las actas de las asambleas informativas fue que el proyecto del Tren Maya, además de impulsar el bienestar y desarrollo, también protegerá el medio ambiente. Sin embargo, no se explicaron los impactos reales ni las medidas de prevención y mitigación que se implementarán para lograr ese objetivo. En la comunidad de Tenabo, Campeche, el representante de Fonatur señaló que el proyecto Tren Maya “es de las comunidades y trata de conservar el medio ambiente”.¹⁷ Más adelante añadió que se estaban “realizando estudios para el proyecto a efecto de que no existan impactos en la región”.¹⁸

En Cobá, por ejemplo, se mencionaron medidas de mitigación para que los impactos en los recursos naturales sean los menores posibles, pero no se ahondó en qué consistirían ni cuáles serían tales

¹⁴ SEGOB, Fonatur, INPI, “Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas mayas, Tseltales, Ch’oles, Tsotsiles, y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán, y Quintana Roo, respecto del ‘Proyecto de Desarrollo Tren Maya’”, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/511456/protocolo-convocatoria-consulta-tren-maya-sp.pdf>.

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos OACNUDH, “ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia”, 19 de diciembre de 2019, https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1359:onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia&Itemid=265.

¹⁶ Fonatur “Repositorio de Documentos Oficiales. Proyecto Tren Maya”, 2020, <https://www.trenmaya.gob.mx/repositorio-de-documentos-oficiales/>.

¹⁷ SEGOB, Fonatur, INPI, “Acta de asamblea regional. Tenabo, Campeche”, 29 de noviembre de 2019, <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-tenabo-29-noviembre-2019.pdf>.

¹⁸ *Ibidem*.

impactos.¹⁹ De la misma forma, durante la asamblea en Felipe Carrillo Puerto, municipio de Champotón, Campeche, ante la pregunta de una persona integrante de la comunidad sobre los impactos ambientales, la representación de Fonatur explicó que “se tiene un acuerdo con la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) y un grupo de ambientalistas quienes están haciendo los estudios para que el proyecto no afecte el medio ambiente”.²⁰ Así, de acuerdo con la información entregada a las comunidades, el mensaje que se les envió apuntaba a señalar que con una serie de estudios se podrían eliminar los impactos ambientales, sin que se tuviera certeza de cuáles son esos impactos y minimizando la necesidad de contar con los estudios completos, técnicos y objetivos, para realizar tales afirmaciones.

Durante la asamblea informativa llevada a cabo en la comunidad de X-Hazil Sur, municipio de Felipe Carrillo Puerto del estado de Quintana Roo, una vez concluida la presentación del proyecto y sus beneficios, la representante del INPI indicó a las comunidades que en caso de tener dudas las podían aclarar con los documentos que se entregaron, es decir, en un tríptico con información relacionada con los beneficios del tren, o bien a través de la representante de Fonatur.

La información incompleta proporcionada por la autoridad hizo que las preguntas tuvieran un sesgo y se enfocaran específicamente a los asuntos que se trataron, es decir, a la manera en la que se beneficiarían las comunidades. En consecuencia, es razonable inferir que de contar con la información sobre los impactos negativos, las preguntas podrían haber girado en torno a tales afectaciones.

A pesar de ello se plantearon algunos cuestionamientos críticos al proyecto; las actas muestran que las representantes del gobierno dieron respuestas generales o hacían referencia a los protocolos que se tienen para atender cada caso, sin dar mayor información ni respuestas específicas. Una persona representante de Chunyaxche expresó que los caminos definidos se han trazado en zonas donde no han recibido indemnización de sus tierras y cuestionó sobre cómo se establecerían los pagos. La respuesta de la representante de Fonatur fue que “se deberán tomar en particular las consultas de manera específica para tender (sic) el caso”.²¹ En la asamblea realizada en Palenque el 29 de noviembre, una de las personas asistentes preguntó qué pasaría con las parcelas afectadas. La respuesta de la representante de Fonatur fue que “el trazo contemplado era de Palenque hasta Cancún con

¹⁹ SEGOB, Fonatur, INPI, “Acta de asamblea regional. Quintana Roo”, 30 de noviembre de 2019, <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-coba-30-noviembre-2019.pdf>.

²⁰ SEGOB, Fonatur, INPI, “Acta de asamblea regional. Champotón, Campeche”, 30 de noviembre de 2019, <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-carrillo-puerto-champoton-30-noviembre.pdf>.

²¹ SEGOB, Fonatur, INPI, “Acta de asamblea regional. X-Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto. Quintana Roo”, 30 de noviembre de 2019, <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-x-hazil-sur-30-noviembre-2019.pdf>.

el 95% de los derechos de vía existente”.²² La imprecisión y falta de información fue persistente en la mayoría de las asambleas.

En las asambleas informativas las autoridades señalaron que el Tren Maya no sólo es una obra de infraestructura sino un proyecto que generará bienestar y mejorará las condiciones de vida de las personas, además de favorecer el acceso a diversos servicios públicos.²³ De esta manera, se abrió la puerta para que las personas expresaran aquellos aspectos de mayor preocupación como la falta de servicios de salud, escasez de agua potable, insuficiencia de centros de educación, falta de seguridad y la mala condición de las carreteras, problemas presentes en las comunidades desde décadas atrás. Todo lo anterior revela la ausencia del Estado para garantizar los derechos humanos de la mayoría de las comunidades consultadas.

Aún más revelador resultaron las actas de las asambleas consultivas posteriores al período deliberativo que tuvieron cada una de las comunidades con sus integrantes, en las que se expresó de manera generalizada una preocupación por la falta de servicios públicos básicos para tener una vida en condiciones dignas. De las quince asambleas realizadas, la falta de servicios se mencionó en 10 de ellas, ocupando el primer lugar de menciones las malas condiciones en las que se encuentran las unidades de salud, la falta de medicamentos y personal médico, así como la necesidad de construcción de hospitales de especialidades. En palabras del representante de Xbacab “es ilógico tener un tren maya y no tener ni doctores”.²⁴ Por su parte, el representante del ejido de Arellano denunció que en su comunidad “hay una clínica pero no se cuenta con medicamentos”.²⁵ Otras deficiencias que se expresaron fueron referentes a la disponibilidad de agua potable, seguridad, infraestructura carretera y educación. En respuesta, las autoridades encargadas señalaron que las peticiones específicas serían atendidas; incluso hubo representación de las secretarías de Salud, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Bienestar, Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), entre otras.

En la asamblea de Cobá, llevada a cabo el 15 de diciembre de 2019, de las 31 participaciones de representantes de comunidades, al menos 28 de ellas expresaron alguna petición no vinculada con el proyecto, sino con la necesidad de que existan servicios básicos y de que el gobierno reconozca, tal como expresó una persona participante del ejido de Tekit en la asamblea de Tunkas, Yucatán, “los olvidos

²² SEGOB, Fonatur, INPI, “Acta de asamblea regional. Palenque. Chiapas”, 29 de noviembre de 2019, <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-palenque-29-noviembre-2019.pdf>.

²³ Al menos en seis actas de asambleas informativas consta que las autoridades señalaron explícitamente que como parte del proyecto se proponen un conjunto de mejoras y acceso a servicios públicos básicos.

²⁴ SEGOB, Fonatur, INPI, “Acta de asamblea regional. Champotón, Campeche”.

²⁵ *Ibidem*.

históricos” que han enfrentado. Si bien muchas de ellas expresaron su aceptación al proyecto, es posible observar que al mismo tiempo se hicieron una serie de peticiones para atender los asuntos de mayor relevancia para las comunidades. En ese sentido, la delegada de la comunidad de Icaiche manifestó estar a favor del Tren Maya pero también hizo saber que en su comunidad se necesita un pozo para acceder al agua, así como mejorar los apoyos del gobierno federal en educación.

Las propias autoridades reportaron que de las peticiones que formularon las comunidades, el 8% solicitó un aumento del número de estaciones que contemplará el proyecto; el 11% pidió certeza jurídica de terrenos fuera del derecho de vía y el 6% solicitó más detalles sobre el proyecto y sus avances. El resto de las peticiones tuvo que ver con el combate a la marginación (programas sociales), mejoras de infraestructura local (caminos, carreteras, entre otros) y lo que catalogaron como otros (aunque en la gráfica no se indica a qué temas se refiere, de una revisión de las actas es evidente que se trata de la cobertura de servicios públicos como agua, salud, vivienda, educación, oportunidades de trabajo, etc.), las cuales en conjunto representan el 75% de las peticiones.²⁶

Una gran cantidad de ejemplos dan cuenta de que las comunidades efectivamente tomaron el espacio de diálogo con autoridades como una oportunidad para hacer escuchar un conjunto de demandas acumuladas y que les han relegado históricamente. En todas las asambleas de la etapa consultiva hubo peticiones muy específicas por parte de las comunidades que hacían referencia a uno o varios derechos humanos no garantizados por las autoridades.

Así, la obligación del Estado mexicano de garantizar derechos humanos básicos para la supervivencia como el agua y la salud fue utilizada como objeto de transacción a cambio de la aceptación del proyecto Tren Maya por parte de las comunidades. En su momento, la OACNUDH lo señaló con las siguientes palabras:

Durante las sesiones informativas y en la etapa consultiva, algunas autoridades manifestaron que la garantía de diversos derechos económicos, sociales y culturales no estaba condicionada a la aceptación del proyecto. Sin embargo, la ONU-DH observó que como consecuencia de la forma en que se presentó el proyecto y se desarrollaron las sesiones, las personas de las comunidades expresaban su conformidad con el proyecto como un medio para recibir atención a necesidades básicas como agua, salud, educación, trabajo, vivienda,

²⁶ SEGOB, Fonatur, INPI, “Presentación de resultados. Consulta Libre, Previa e Informada sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518708/presentacion-resultados-consulta-tren-maya-diciembre-2019.pdf>.

medio ambiente sano y cultura, lógica que afecta el carácter libre de la consulta.²⁷

Todo lo anterior muestra la manera en que los derechos humanos fueron puestos en la mesa de negociación con el objetivo de alcanzar la aceptación del proyecto. La incapacidad de las instituciones del Estado para garantizar los derechos humanos, que ha colocado a las comunidades en una situación de desventaja y en algunos casos de marginación, sirvió como factor para elevar la importancia del proyecto, bajo el argumento de que éste permitiría acercar los servicios básicos a las personas. En los propios materiales entregados a las personas participantes de las asambleas se plantea el tema de los polos de desarrollo que estarán en algunas de las estaciones propuestas y los cuales “serán diseñados para mejorar la calidad de vida de la gente acercando servicios básicos, médicos y oportunidades laborales”.²⁸

En este punto del análisis, vale la pena preguntarnos si otros proyectos, a pesar de las consecuencias negativas que conllevan, serían aceptados en un contexto donde todos los derechos humanos estuvieran plenamente garantizados. Si bien resulta complicado dar una respuesta concreta, lo cierto es que el disfrute pleno de todos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales, culturales y ambientales, están íntimamente vinculados con los niveles de bienestar social y su cumplimiento por parte de las instituciones del Estado debería darse sin ser condicionados bajo ninguna circunstancia.

²⁷ OACNUDH, “ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia”.

²⁸ Fonatur, “Información para las comunidades indígenas sobre el proyecto Tren Maya”, 2020, https://www.trenmaya.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/TM_Cuadernillo_GO_DIGITAL.pdf.

IV. LA MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DEL PROYECTO TREN MAYA

Desde su anuncio, uno de los aspectos de mayor controversia en torno al proyecto del Tren Maya fue la falta de información respecto a los impactos sociales y medioambientales que provocará. En mayo de 2019, Fonatur solicitó a Semarnat una exención en la presentación de la MIA, argumentando que el proyecto no requería evaluación de impacto ambiental debido a que “hay un tren que ya pasa por ahí”.²⁹ En consecuencia, en noviembre de 2019, otorgó a la empresa Corporativo en Soluciones Integrales VR S.C. un contrato por más de un millón de pesos con la finalidad de obtener esa exención bajo el argumento de que los primeros tres tramos corresponden a la vía existente que administra el Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec (FIT). El 4 de marzo de 2020, la Semarnat autorizó esa exención a Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. para el proyecto denominado “Rehabilitación y mantenimiento de vía ferroviaria” de 726.22 km.³⁰

Debido a que la rehabilitación en vías sí podría implicar un impacto ambiental (y probablemente por la presión de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil), el pasado 16 de junio de 2020 Fonatur presentó ante la autoridad ambiental la MIA correspondiente a los primeros tres tramos del Tren Maya, elaborada por la misma empresa que obtuvo la exención, por una suma mayor a los ocho millones de pesos.³¹ Sin embargo, como ya se mencionó, esta manifestación llega seis meses después de que se llevara a cabo la consulta indígena con algunas de las comunidades que se verán afectadas por la construcción del proyecto.

La MIA muestra algunos impactos negativos al medio ambiente; sin embargo, dejó de lado otros que resultan de gran relevancia. Al respecto, diversas organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y académicas presentaron observaciones, señalando que el proyecto pone en riesgo el equilibrio ecológico de la región.

²⁹ Aldo Munguía, “Buscan exentar trámite ambiental en vía del Tren Maya”, El Financiero, 10 de mayo de 2019, <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/buscan-exentar-tramite-ambiental-para-tren-maya>.

³⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Avances y Logros. Primer año de Dr. Víctor M Toledo al frente de la Semarnat”, (Semarnat, junio de 2020), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555902/Informe_VMT.pdf.

³¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público SHCP, “CompraNet”, CompraNet, 2020, <https://compranet.hacienda.gob.mx/esop/guest/go/opportunity/detail?opportunityId=1809430>.

Entre dichas observaciones se destaca que el Sistema Ambiental Regional que será impactado por el tren está mal definido y fragmentado, lo que deriva en que los daños están siendo minimizados. En cuanto a las medidas de mitigación se contemplan sólo 40 pasos de fauna, en contraste con 146 pasos para vehículos, lo cual no garantiza la prevención del daño ambiental y por el contrario genera un impacto negativo en los ecosistemas locales. Otro aspecto a resaltar es que la magnitud del proyecto en cuanto a la generación del ruido, vibraciones y luz artificial y los daños que genera no fue contemplada. Tampoco se contempló el riesgo de pérdida cultural por la densidad arqueológica en la ruta del tren.³²

La MIA no incluyó los impactos del proyecto en el derecho humano al agua, hasta el momento no se ha dado a conocer la cantidad exacta que usará durante su etapa de construcción y funcionamiento,³³ las medidas para evitar filtraciones de residuos peligrosos después de la etapa de construcción³⁴ y los impactos derivados en las 85 cuencas por las que pasará el tren en su primera fase.³⁵

Asimismo, es necesario que se conozcan y puedan discutir los impactos acumulados no contemplados, es decir la suma de impactos a mediano y largo plazo que no se consideraron como parte de la evaluación de impacto ambiental del proyecto, entre ellos la generación de nuevos núcleos urbanos alrededor de las estaciones del tren, sin ordenamiento territorial, que pueden amenazar la biodiversidad, generar estrés hídrico y cambiar los usos del suelo.³⁶

En cuanto a los efectos de la privatización de los terrenos ejidales que traería el proyecto,³⁷ tampoco se contemplan los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra y en la vocación de uso del suelo que, a su vez, causan impactos ambientales relacionados con la degradación del mismo además de los impactos sociales y económicos en las familias indígenas y campesinas de la región.

Esta MIA, que actualmente se encuentra en evaluación de Semarnat, cubre solamente los primeros tres tramos de un total de siete que contempla la totalidad de la vía y aplica sólo en aquellos segmentos en los que se deberán realizar modificaciones a la vía previamente construida. Lo anterior implica que los restantes cuatro tramos no

³² Ana Esther Ceceña et al., "Observaciones a la Manifestación de Impacto Ambiental-Tren Maya" (Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2020).

³³ Fonatur Infraestructura, "Manifestación de Impacto Ambiental - Proyecto Tren Maya Fase 1. N° de proyecto 04CA2020V0009", junio de 2020, cap. 5, p. 22, <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgiraDocs/documentos/camp/estudios/2020/04vCA2020V0009.pdf>.

³⁴ *Ibíd.* capítulo 5, p. 146.

³⁵ Comisión Nacional del Agua CONAGUA, "Atlas del Agua en México, 2015", 2015, <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/ATLAS2015.pdf>.

³⁶ Fonatur Infraestructura, "Manifestación de Impacto Ambiental- Proyecto Tren Maya Fase 1. N° de proyecto 04CA2020V0009", cap. 5, p. 201.

³⁷ *Ibíd.* cap. 5, p. 200.

cuentan con una manifestación de impacto ambiental, es decir, hasta la fecha no se conocen los impactos reales que tendrá en el medio ambiente la construcción de la vía, a pesar de que el ejercicio de consulta indígena ya se realizó. Es así que la segmentación del estudio ambiental impide que se tenga una valoración adecuada de la suma de todos los impactos que esta obra generará en los ecosistemas de la región, lo que afecta gravemente el derecho a la información y la libre determinación de los pueblos indígenas.

V. CONCLUSIONES

A pesar que el Tren Maya fue mostrado por las autoridades como un proyecto respetuoso de los derechos humanos, el proceso de consulta indígena, la MIA y los análisis realizados por terceros externos han mostrado lo contrario. El Estado no garantizó el derecho a la participación y la libre determinación de las comunidades afectadas por la ejecución del Proyecto Tren Maya debido a que, en primer lugar, las comunidades afectadas no tuvieron una participación real en todas las etapas de la consulta. Al respecto, la participación de las comunidades indígenas fue limitada y restringida en el diseño del protocolo que establecería las bases del proceso de consulta, lo que a su vez impidió que se establecieran los medios culturalmente adecuados para llevarse a cabo y se dejó fuera de la etapa consultiva la posibilidad real de otorgar su consentimiento libre, previo e informado.

Las comunidades no contaron con la información suficiente respecto a los impactos negativos que generará el proyecto en los ámbitos social, económico, cultural y medioambiental, que les permitiera tomar una decisión realmente informada de las consecuencias que conlleva. Por el contrario, la información ambiental no fue develada sino hasta seis meses después con la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental ante la Semarnat.

Aunque las autoridades hubieran presentado a las comunidades como parte de su derecho a la información la MIA que hoy conocemos, la información proporcionada hubiera estado incompleta. Dicho documento muestra deficiencias importantes al no abarcar todos los impactos negativos al medio ambiente y todos los tramos involucrados en la ejecución del proyecto, ni todas las obras que ese proyecto demanda, tales como las estaciones y paraderos, además que no se publicaron los anexos con anticipación a la consulta pública de dicho documento.

Finalmente, queremos resaltar que el análisis realizado no sólo mostró las irregularidades en el proceso de consulta. Develó la forma en que las condiciones de pobreza, marginación y discriminación; su urgente necesidad de satisfacción y las consecuentes promesas de garantía de derechos humanos básicos para la supervivencia y desarrollo humano pueden ser utilizadas en una consulta como vehículo de transacción para obtener el consentimiento para la realización de un proyecto a expensas de sus impactos negativos en los derechos humanos y en el medio ambiente.

La falta de garantía de los derechos de las comunidades consultadas propició que acudieran con la expectativa de hacer escuchar una serie de demandas provocadas por lo que algunas personas catalogaron como el 'olvido histórico' en el que se encuentran. Esa brecha de desigualdad y el sentimiento de injusticia, derivado de las omisiones históricas del Estado, generó que una parte importante de las personas consultadas encontraran en el espacio de las asambleas una oportunidad para ser escuchadas, pero no para participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Ceceña, Ana Esther, Violeta Nuñez Rodríguez, Josué García Veiga, y Sandy Ramírez. «Observaciones a la Manifestación de Impacto Ambiental-Tren Maya». Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2020.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental. CEMDA, y Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. «Guía para el uso y monitoreo de los procesos de consulta a pueblos y comunidades en contextos de megaproyectos en México.», 15 de enero de 2018. https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Guia_de_Consulta-web.pdf.

Comisión Nacional del Agua, CONAGUA. «Atlas del Agua en México, 2015», 2015. <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Publicaciones/Publicaciones/ATLAS2015.pdf>.

Fonatur Tren Maya S.A de C.V, y Corporativo en Soluciones Integrales VR, S.C. «Manifestación de Impacto Ambiental- Proyecto Tren Maya Fase 1. N° de proyecto 04CA2020V0009.», junio de 2020. <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgiraDocs/documentos/camp/estudios/2020/04CA2020V0009.pdf>.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Fonatur. «Repositorio de Documentos Oficiales. Proyecto Tren Maya», 2020. <https://www.trenmaya.gob.mx/repositorio-de-documentos-oficiales/>.

———. «Información para las comunidades indígenas sobre el proyecto Tren Maya.», 2020. https://www.trenmaya.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/TM_Cuadernillo_GO_DIGITAL.pdf.

———. «Tren Maya presenta ante Semarnat estudios ambientales para los tramos 1, 2, y 3.» Fonatur, 16 de junio de 2020. <https://www.gob.mx/fonatur/prensa/tren-maya-presenta-estudios-ambientales-para-los-tramos-1-2-y-3-ante-semarnat>.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo, Secretaría de Gobernación, y Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI. «Presentación de resultados. Consulta Libre, Previa e Informada sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya.» 2019. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518708/presentacion-resultados-consulta-tren-maya-diciembre-2019.pdf>.

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI. «Protocolo de la Consulta Libre, Previa e Informada para el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afromexicano.» INPI, 3 de junio de 2019. <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/convocatorias/inpi-protocolo-consulta-reforma-constitucional-derechos-pueblos-indigenas.pdf>.

Munguía, Aldo. «Buscan exentar trámite ambiental en vía del Tren Maya». El Financiero. 10 de mayo de 2019. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/buscan-exentar-tramite-ambiental-para-tren-maya>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Derechos Humanos, México. «ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.», 19 de diciembre de 2019. https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1359:onu-dh-el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia&Itemid=265.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). «Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.» OIT, 2014. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf.

Secretaría de Gobernación. «Asignación que otorga la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en favor de la empresa de participación estatal mayoritaria denominada Fonatur Tren Maya S.A de C.V. para construir, operar y explotar la vía general de comunicación ferroviaria denominado Tren Maya.» Diario Oficial de la Federación, 21 de abril de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591971&fecha=21/04/2020.

Secretaría de Gobernación, Fondo Nacional de Fomento al Turismo y Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI. «Convocatoria al proceso de consulta indígena y jornada de ejercicio participativo ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya.», 14 de noviembre de 2019. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/512659/convocatoria-tren-maya-inpi.pdf>.

———. «Protocolo para el proceso de consulta libre, previa e informada, a los pueblos y comunidades indígenas mayas Tseltales, Chóles, Tsotsiles y otros de los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, respecto del Proyecto de Desarrollo Tren Maya.», 14 de noviembre de 2019. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/511456/protocolo-convocatoria-consulta-tren-maya-sp.pdf>.

———. «Acta de asamblea regional. Campeche», 29 de noviembre de 2019. <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-tenabo-29-noviembre-2019.pdf>.

———. «Acta de asamblea regional. Champotón, Campeche.», 30 de noviembre de 2019. <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-carrillo-puerto-champoton-30-noviembre.pdf>.

———. «Acta de asamblea regional. Palenque. Chiapas», 29 de noviembre de 2019. <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-palenque-29-noviembre-2019.pdf>.

———. «Acta de asamblea regional. Quintana Roo.», 30 de noviembre de 2019. <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-coba-30-noviembre-2019.pdf>.

———. «Acta de asamblea regional. X-Hazil Sur, Felipe Carrillo Puerto. Quintana Roo», 30 de noviembre de 2019. <http://www.inpi.gob.mx/gobmx-2019/trenmaya/acta-asamblea-informativa-x-hazil-sur-30-noviembre-2019.pdf>.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. «Avances y Logros. Primer año de Dr. Víctor M Toledo al frente de la Semarnat.» Semarnat, junio de 2020. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555902/Informe_VMT.pdf.

SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «CompraNet». CompraNet, 2020. <https://compranet.hacienda.gob.mx/esop/guest/go/opportunity/detail?opportunityId=1766717>.

SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. «CompraNet». CompraNet, 2020. <https://compranet.hacienda.gob.mx/esop/guest/go/opportunity/detail?opportunityId=1809430>.



@PODERlatam



@PODERlatam



poderlatam.org