

**Título: Aplicación y debilitamiento de los instrumentos de participación de los Pueblos Indígenas. El caso de los Megaproyectos de Infraestructura.**

**Autor:** Dr. Mario Ramírez Chávez (FCPyS/UNAM)

**Coautora:** Dr. Andrea Samaniego Sánchez (FCPyS/UNAM)

Las transformaciones sociopolíticas del Estado mexicano han permitido generar un andamiaje jurídico institucional para la alternancia partidista del poder y la generación de espacios para los procesos de toma de decisiones públicas de manera más democrática, transparente y abierta.

Parte de ese proceso implica la creación diseños institucionales que incentiven la democracia directa y la participación ciudadana; así en los subsistemas de políticas públicas se requiere de un contexto de altísima participación ciudadana y social; la puesta en marcha de instrumentos, procesos y espacios para la toma de decisiones en las decisiones públicas.

Sin embargo, cuando las decisiones públicas giran alrededor de la construcción de megaproyectos de infraestructura clave para la detonación de actividades económicas que contribuyan al desarrollo nacional, los criterios para garantizar procesos de toma de decisiones abiertos, transparentes, democráticos y con apego a la garantía y protección de derechos humanos son cuestionables, dada la implementación sesgada de los mismos; la incidencia de prácticas que vician los procesos de participación.

Particularmente en el caso de los pueblos indígenas persiste una visión paternalista y autoritativa por parte de las diversas agencias e instituciones gubernamentales, las cuales generan procesos de toma de decisiones que contraviene a los propios compromisos internacionales de derechos humanos de los pueblos originarios; enrareciendo el ambiente para la toma de decisiones y deslegitimando la utilidad de los instrumentos, procesos y espacios de toma de decisiones.

Así, la presente ponencia busca describir como se dieron los procesos de consulta pública alrededor de los megaproyectos de infraestructura del sureste mexicano: El Tren Maya y la modernización del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, los cuales se llevaron a cabo con procesos de consulta que incumplen con los estándares internacionales a los cuales el Estado mexicano se adhiere mediante la ratificación de diversos instrumentos internacionales del derecho internacional público.

### **Políticas públicas, coaliciones promotoras y megaproyectos.**

Desde finales de la década de 1990, una serie de transformaciones sociopolíticas y económicas en América Latina y particularmente en México generaron nuevos espacios para la participación de diversos actores sociales, políticos y económicos en el proceso de toma de decisiones gubernamentales, con lo cual “la interacción entre los actores ha sido fluctuante. De una manera más activa, en la década de los noventa, actores de las universidades, de la sociedad civil y del gobierno colaboraron en el diseño de algunos programas.” (Valdés y Flores: 2015, 65-66); a ello se agrega el establecimiento de nuevos mecanismos de toma de decisiones, lo cual se vio reforzado con los procesos democráticos de la alternancia partidista en los gobiernos nacionales, los gobiernos estatales y municipales y la orientación de la administración pública para administrar desde y por políticas públicas.

Asimismo, cada uno de estos actores posee una serie de intereses a partir de los cuales se impulsa una agenda de demandas y necesidades que se busca establecer en la agenda pública como un problema a resolver a través de la hechura de políticas públicas. “(...) Es decir, que nuevos actores pueden entrar en las redes a un costo muy alto, el cual se relaciona con las inversiones (en recursos y tiempo) que tiene que hacer ese nuevo actor en aprender el lenguaje y las reglas que regulan la red; así como en el establecimiento de relaciones que les permitan garantizar un espacio en el conglomerado” (del Castillo: 2003, 375).

Resulta innovador la utilización del enfoque de coaliciones promotoras para el estudio de las políticas públicas urbanas asociadas a megaproyectos de movilidad. El *Advocacy Coalition Framework*, o enfoque de coaliciones promotoras, propuesto por Paul Sabatier y Han Jenkins-Smith (Sabatier y Jenkins-Smith: 1999) a mediados de la década de 1980, centra su

atención en el subsistema político y del análisis político sobre los actores y los recursos que poseen para incidir en la hechura y estudio de las políticas públicas.

Las coaliciones promotoras conciben al proceso político como una competencia entre las distintas coaliciones para lograr que la acción gubernamental sea a fin a sus intereses, a medida que aprenden y adquieren conocimientos y experiencias a través de las interacciones. Las coaliciones promotoras no sólo están formadas por líderes políticos, líderes de intereses privados y cabilderos, sino que también inciden de manera indirecta investigadores y periodistas como constructores de opinión pública.

Una Coalición Promotora es: 1) Abierta; 2) Flexible, 3) Dinámica, 4) Duradera en el tiempo, 5) De composición heterogénea y 6) Capaz de incluir otras coaliciones o formar parte de otra coalición. Las coaliciones promotoras surgen alrededor de sistemas de creencias sobre la naturaleza humana, la distribución de la justicia, la identidad sociocultural, el modelo económico; la visión de qué es y para qué sirve la política y por los intereses en común o afines que buscan defender una serie de actores colectivos e individuales. El sistema de creencias puede ser congruente, divergente.

Un sistema de creencias congruente es aquél cuyos valores, y también intereses, son compartidos por todos y cada uno de los actores que conforman la coalición, lo cual fortalece el buen entendimiento y la cooperación entre sí. Esto implica que, hay una plena armonización de los intereses de los diversos actores que forman parte de la coalición promotora.

En cambio, un sistema de creencias divergente o sin relación, implica que los valores e ideas no son todos compartidos por todos los actores que conforman la coalición promotora, con lo cual la cooperación es un ejercicio de negociación permanente tanto hacia adentro como hacia afuera de la propia coalición. Aunado a ello la existencia de una relación competitiva es proclive a inhibir la cooperación y aumenta el grado de conflictividad entre los actores que conforman la coalición promotora.

Esto les permite conformar una comunidad de políticas públicas y al estar constantemente en interacción en un mismo espacio de toma de decisiones, participando en los mismos procesos y mecanismos de toma de decisiones posibilita constituir afinidades, las cuales conllevan a la articulación de una agenda en el propio proceso de formulación de políticas públicas.

Las coaliciones actúan en una multiplicidad de escenarios: parlamentos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, a todos los niveles relevantes de gobierno; utilizan diversos instrumentos: la alteración de las reglas y presupuestos de los organismos públicos, el cambio del papel que juegan los personajes clave, el cambio en la opinión pública (a través de los medio de comunicación); o la alteración de la población objetivo a la que se dirige el comportamiento del grupo a través de manifestaciones o boicots, por ejemplo trabajando a través del mercado en lugar de sobre el gobierno; y como último recurso, alterar gradualmente las percepciones de una diversidad de actores a través de la investigación y el intercambio de información.

De ahí que, mientras las contiendas político-electorales son disputas alrededor de las ideas, “(...) el discurso social, constituido por valores, imágenes, conceptos, normas, categorizaciones y argumentos, es el que les da sentido a las políticas públicas (...)” (Dorantes: 2012, 78). En consecuencia, las estrategias de incidencia en la agenda formal de políticas públicas se basa menos en un proceso racional y argumentativo y, se inclina más por la habilidad que tienen los diversos actores políticos, sociales o privados para articular un discurso persuasivo que conecta a la política pública y sus valores con las soluciones concretas a los problemas sociales que pauten desde el sistema de creencias, en el cuadro, se exponen los elementos que conforman el sistema de creencias de acuerdo a Sabatier y Jenkins (ver cuadro 1)

**Cuadro 1. Sistemas de Creencias de las coaliciones promotoras en el subsistema de la política pública urbana.**

<b>Rubro</b>	<b>Coalición Promotora A (Promotora de Megaproyecto)</b>	<b>Coalición Promotora B (Opositora al Megaproyecto)</b>
<b>Núcleo de Valores políticos fundamentales.</b>	<b>IDEAS</b>	<b>IDEAS</b>
	Estado como figura promotora del desarrollo.	Estado figura protagonista del desarrollo.
	El individuo sobre la colectividad.	Colectivismo sobre el individualismo.
	Concepción focalizada del desarrollo social.	Concepción universalista del desarrollo social.
	VALORES. Libertad. Individuo.	VALORES. Igualdad. Ciudadanía.
<b>Principios Política Urbana.</b>	1. Ciudad Global. 2. Competitiva. 3. Compacta y Policéntrica 4. Verticalización 5. Marca Ciudad	1. Derecho a la Ciudad. 2. Inclusión social. 3. Redensificación controlada. 4. Construcción social del Habitar. 5. Participación en toma de decisiones.
<b>Instrumentos Privilegiados.</b>	Grandes Proyectos Urbanos. Asociaciones Público-Privadas. Licitaciones. Atracción de inversores e inversiones	Autoconstrucción. Hacer Vecindario/Hacer Ciudad. Esquemas de cofinanciamiento público. Control de la expansión habitacional.

**Fuente:** Ramírez:2020.

Así, se tiene de un lado el modelo de ciudad global orientado a la mercantilización y competitividad de las ciudades bajos criterios e instrumentos financieros neoliberales que promueven una marca ciudad. En contraposición, está el modelo de ciudad fundado en el derecho a la ciudad, una agenda de derechos humanos interdependientes orientada a la inclusión social, la construcción social y participación en la toma de decisiones.

Se constata que en el tema de la política pública asociada a los megaproyectos de movilidad en México, si bien no existen conflictos entre las coaliciones que dominan en la

determinación de los criterios de la política pública uno de sus efectos en el entorno son los conflictos urbanos y socioambientales por las obras que se ponen en marcha, generando una oposición y rechazo por parte de la ciudadanía a través de movilizaciones populares, organizaciones de la sociedad civil y los espacios tanto formales institucionalizados de participación ciudadana a las instituciones gubernamentales del gobierno federal en México. Los megaproyectos y los grandes proyectos urbanos (GPU) fueron términos acuñados al mismo tiempo durante la década de 1980 en el contexto de las transformaciones urbanas de las ciudades de Estados Unidos, de ahí que en la mayoría de la literatura se los utilice como sinónimos; sin embargo, conviene aclarar algunas diferencias entre dichos términos (Carrión:2013,41).

Muchas de las justificaciones que avalan el impulso a los megaproyectos de movilidad encuentran su basamento en las ideas de Joseph Schumpeter, sobre la destrucción creativa; es decir, “(...) que el paso de un orden social a otro “superior” -lo que quiera que ello signifique- requiere, necesariamente, de la destrucción de ciertos elementos que son característicos del orden social imperante para dar paso a otros. Tal sería el caso del desplazamiento forzado de poblaciones rurales y la destrucción de sus formas de vida tradicionales para dar paso a la construcción de infraestructura de transporte como aeropuertos o carreteras, proyectos que generalmente están asociados con el “progreso” y con la llamada “modernidad”.” (Domínguez:2016,8-9).

Otro aspecto fundamental, es la constante invocación a la racionalidad para la toma de decisiones alrededor de los grandes proyectos urbanos y de los megaproyectos. “La complejidad técnica inherente a muchos megaproyectos ha hecho que, históricamente, no sólo en México y otros países de Latinoamérica sino también en otras latitudes, las decisiones estén dominadas por ingenieros, técnicos-expertos y, sobre todo desde la década de los ochenta, por algunos economistas (...)” (Domínguez:2016,20-21).

Sin embargo, es fundamental hacer notar que la racionalidad-técnica y científica queda supeditada, muchas veces, a las relaciones de poder las cuales se dan en función de los

recursos de los diversos actores involucrados y de los pesos y contrapesos existentes para la toma de decisiones.

La ausencia de diseños jurídicos e institucionales lo bastante sólidos pero flexibles para atender las diversas demandas sociales, la ausencia, o simulación en el mejor de los casos, de procesos de participación ciudadana en los procesos y mecanismos de toma de decisiones que incentiven la transparencia y rendición de cuentas contribuyen para que los grandes proyectos urbanos se desarrollen en un ambiente de permanente descrédito y creciente conflictividad urbana.

La mayoría de los instrumentos jurídicos de regulación en materia de planeación y gestión del desarrollo urbano, se caracterizan por dos aspectos fundamentales: primero, operan desde un alto grado de generalidad, que no corresponde a la diversidad del desarrollo que caracteriza a toda la ciudad; y segundo, enuncia una excesiva y rígida norma sobre el uso del suelo que no permite adecuarse a las dinámicas urbanas en constante transformación.

De igual forma, cuando se analiza la pertinencia de un megaproyecto o de un gran proyecto urbano, debe tomarse en cuenta los antecedentes históricos, dado que “(...) la revisión histórica de prácticamente cualquier iniciativa de este tipo nos mostrará que las propuestas y los diseños van cambiando a lo largo del tiempo dependiendo no sólo del problema que se busca resolver -lo cual sería “objetivo” y “racional”-, sino de los contextos políticos, de la alineación de distintas coaliciones de actores interesados en defender alguna solución en particular, de avances en el conocimiento técnico y científico, y del surgimiento de nuevos valores y principios de política pública (...)” (Domínguez:2016,11).

A la par de los cambios en los objetivos, los avances científicos y tecnológicos, es pertinente conocer a los actores involucrados tanto a favor como en contra de dichas iniciativas “(...) el calificativo “mega” se aplica generalmente a una iniciativa que supera los 1 000 millones de dólares de inversión, pero puede aplicarse a iniciativas cuyos montos de inversión son menores siempre y cuando generen impactos, tanto positivos como negativos, cuya magnitud

en relación con una localidad, una ciudad o una región, sea similar a la de otros emprendimientos de mayor escala.” (Domínguez:2016,13-14).

Otro aspecto observable es el aura de inevitabilidad con que se impulsan los megaproyectos y los grandes proyectos urbanos, puesto que abrir a debate dichas intervenciones urbanas, significa que pueden “(...) ser sujeto de discusión, de controversias y sugerencias por parte de distintos interesados más allá de los círculos más cerrados del poder” (Domínguez:2016,11), ello permite el involucramiento de la sociedad civil organiza, los vecinos y asociaciones de colonos o integrantes del movimiento urbano popular para cuestionar, proponer alternativas o bien pugnar por la cancelación de la obra.

Por ello, es oportuno preguntarnos ¿si una política pública urbana genera costos y beneficios?, ¿cómo garantizar que estos sean distribuidos más equitativamente?, ¿cuáles son los procesos y mecanismos que traducen el interés privado automáticamente en interés público?, dadas las contradicciones aparecen, por ejemplo, con la forma de una competencia entre la cantidad de suelo para usos rentables contra la aplicada a usos públicos (espacios verdes, trazados de calles y avenidas, lugares para equipamiento); o entre el otorgamiento de elevados índices de ocupación y alturas contra la preservación de parámetros menores de edificabilidad.

Así, la falla de los megaproyectos de movilidad radica en la forma de gestión de estos, ya que se convierten en un mecanismo de especulación financiera inmobiliaria, intervención que permite reafirmar y ratificar las desigualdades socioterritoriales y agudizar la polarización entre los habitantes del gran proyecto urbano, los vecinos y de la ciudad en su conjunto.

Así, hablar megaproyectos es hablar de la agenda del desarrollo, la cual se acompaña de eufemismos tales como utilidad pública, bien común; los cuales son elementos discursivos para distinguir la legitimidad o no de las intervenciones urbanas que se busca promover, a la par que constituyen mecanismos reguladores de las relaciones de poder, de ahí que para “(...) aquellos actores que tienen el privilegio de participar en procesos de decisión relativamente

cerrados y que operan con una visión “de arriba abajo”, el calificativo “de desarrollo” significa que algunos proyectos o iniciativas de política pública van acompañados de un aura de inevitabilidad.” (Domínguez:2016,10).

### **Caso 1. Implicaciones regionales y urbanas: El nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México**

La discusión sobre la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) data de la década de 1970, y fue hasta el 2014 cuando se decidió la construcción del NAICM en los terrenos correspondientes al ex Lago de Texcoco, los cuales se utilizan como parte de un sistema de lagos artificiales que auxilian al sistema de drenaje profundo de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) cuando en temporada de lluvias el sistema no tiene capacidad para evitar una inundación las aguas pluviales y residuales son desviadas a este sistema de lagos artificiales, siendo el más grande el Lago Nabor Carrillo.

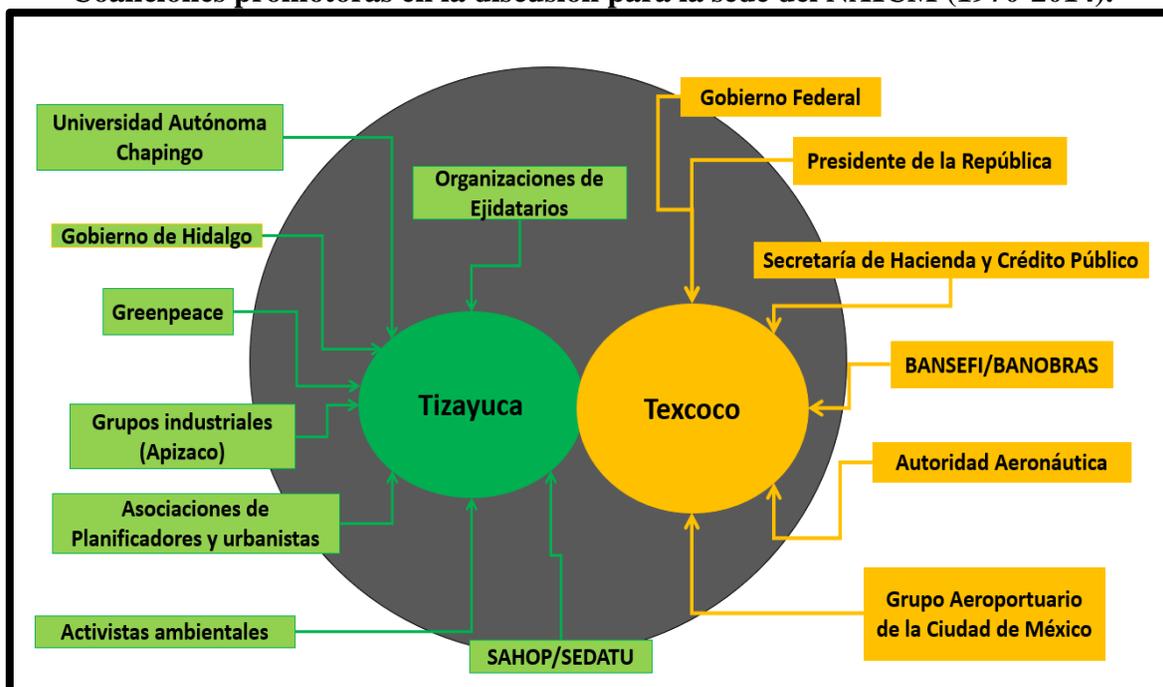
Desde ese momento existen dos grandes coaliciones promotoras: la primera se opone a la construcción del aeropuerto en los terrenos del ex lago de Texcoco, su argumento central es el ecocidio y el impacto ambiental que tendría, esta coalición está conformada por ambientalistas, biólogos, organizaciones comunitarias, científicos de las ciencias sociales y por empresarios hidalguenses que apoyan la edificación del aeropuerto en Tizayuca, Hidalgo (Ver esquema 1).

La segunda coalición conformada por empresarios, personas funcionarias del gobierno federal, ingenieros civiles, ingenieros aeronáuticos e ingenieros de resistencia de materiales pugna por la edificación del aeropuerto en los terrenos del ex lago de Texcoco. Su oposición a la propuesta de Tizayuca deviene de la complejidad de construcción y dotación de toda la infraestructura de conectividad del nuevo aeropuerto con la ciudad.

Tal y como lo ilustra el ejemplo del NAICM, pasaron más de 40 años para que la decisión fuera tomada, dicho retraso se debió en buena medida a las pugnas de poder entre las

coaliciones promotoras, las cuales mantuvieron sus posturas, aunque cambiaran de integrantes, el sistema de creencias y los intereses en común se mantuvieron.

**Esquema 1.**  
**Coaliciones promotoras en la discusión para la sede del NAICM (1970-2014).**



**Fuente:** Ramírez:2020

Así, el proyecto impulsado desde 2014 para construir el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) contempló la edificación del megaproyecto en los terrenos del ex lago de Texcoco, alrededor de 5 mil hectáreas, un aeropuerto para garantizar el traslado de personas y, principalmente resolver el problema de tráfico aéreo de mercancías. Además resolvía el problema de expropiación de tierras ejidales para la edificación de este; si bien se tuvo que realizar una serie de adquisiciones para los derechos de vía donde se construirían las vías de comunicación con la Zona Metropolitana del Valle de México y las obras hidráulicas para evitar inundaciones en la zona al desaparecer los vasos reguladores.

Una obra por construir durante los próximos 40 años, cuyo costo asciende a los 300 mil millones de pesos y un Plan maestro para el Reordenamiento Territorial del Arco Oriente del Valle de México (PMOAOVM) y un programa para el reciclamiento de los terrenos del

actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez, dado que se encuentran a sólo 5 km del proyecto.

Así, la imagen urbana, calidad de los equipamientos urbanos y las condiciones de habitabilidad de la zona oriente de la Región Urbana del Valle de México (RUVM) podrían mejorar, siempre y cuando la especulación financiera sobre el suelo urbana se controle, situación que tanto en este proyecto como el megaproyecto que ya se desarrolla en la Base Militar Número 1 de Santa Lucía, con el nombre de Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles (AIGFA), tampoco previno la especulación financiera sobre el suelo agrícola.

**Imagen 1. Propuesta del NAICM en los terrenos del ex Largo de Texcoco**



**Fuente:** GACM:2016.

Entre las ventajas que tenía el proyecto, sobresalen las consideraciones respecto a los impactos, no sólo locales, urbanos y metropolitanos, sino su incidencia a nivel regional, dado que su primer radio de influencia alcanza a la totalidad del suelo que ocupa la actual RUVM, la cual comprende las 16 alcaldías de la Ciudad de México, 59 municipios del Estado de México y 29 municipios del estado de Hidalgo, incluida la ciudad de Pachuca, capital de dicha entidad, tal y como lo realizó el Programa de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM). Esta ampliación considera a municipios que, si bien sus actividades son más del sector primario, buena parte de su población

económicamente activa tienen empleos en el sector servicios, localizados en municipios altamente urbanizados.

**Imagen 2.**

**Impacto urbano-regional del NAICM sobre la Región Urbana del Valle de México.**



**Fuente:** Ramírez:2018, con datos del POZMVM y del Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (2016).

Sin embargo, con el triunfo electoral presidencial del candidato del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), y como parte de sus promesas de campaña, se dio paso a la consulta pública para continuar con las obras del NAICM en Texcoco o bien, suspender la obra e iniciar su construcción en Santa Lucía, dado el elevado costo del NAICM, prometiendo que el Aeropuerto Internacional General Felipe Ángeles (AIGFA) costará sólo 66 mil millones pesos de los 300 mil millones de pesos que costaría el NAICM.

Aunado a ello surgió un movimiento denominado #YoPrefieroElLago#cojuntando a personas ambientalistas, organizaciones comunitarias de los pueblos afectados por la minería extractiva de material pétreo para la cimentación de los terrenos del NAICM en Texcoco, la cual no se ha detenido, dado que también se requiere ese material pétreo para AIGFP. A continuación el cuadro 2, presenta la comparativa entre ambos megaproyectos.

**Cuadro 2. Comparación de las propuestas para la construcción del NAICM**

Elementos de construcción	Propuestas de construcción del megaproyecto NAICM	
	Santa Lucía	Texcoco
Distancia respecto al actual AICM	53 kilómetros	5 kilómetros
Distancia del NAICM del centro histórico de la Ciudad de México	De 47 a 53 kilómetros	33 kilómetros
Proyecto de reciclamiento del predio del actual AICM	No, dado que propone la operación simultánea del AICM y del AIGFA	Si, dada la cercanía del NAICM de Texcoco, no es posible mantener la operación simultánea de ambos aeropuertos, sobre todo, por las condiciones orográficas del Valle de México, al ser un espacio rodeado por montañas y cerros, las rutas aéreas implican un descenso en espiral.
Construcción de un sistema aeroportuario para el Valle de México: AICM, Aeropuerto de Toluca y AIGFA (Santa Lucía)	Si, se propone la construcción de un sistema aeroportuario para el Valle de México: AICM, Aeropuerto de Toluca y AIGFA (Santa Lucía), interconectados bajo una nueva red de vías terrestres. Sin embargo, no se consideran las implicaciones meteorológicas, orográficas y los problemas asociados a la mala planeación y gestión del desarrollo urbano.	No lo considera, dadas las condiciones orográficas y meteorológicas no es posible mantener las operaciones simultáneas en ambas terminales, el nuevo aeropuerto y el actual AICM.  Sin embargo con el reciclamiento del predio del actual AICM facilitar generar mejor conectividad terrestre entre la ciudad y el NAICM.
Plan Maestro para el Ordenamiento Territorial de la zona impactada	No, aunque, de acuerdo con SEDATU, se contempla invertir 3 mil millones de pesos en obras públicas en tres municipios rurales impactados por el AIGFA	Se elaboró el Plan Maestro para el Ordenamiento Territorial del Arco Oriente del Valle de México, para construir un nuevo subcentro urbano, redensificar la zona, mejorar los equipamientos urbanos y condiciones de habitabilidad.
Plan maestro de obras de movilidad terrestre	No	Si
	Se considera realizar una vía exprés elevada de cuota.	Contempla la ampliación del Anillo Periférico Oriente y del Circuito Interior y del Circuito

Contiene obras de movilidad (ampliación de vías terrestres)		Exterior Mexiquense y la ampliación de lagunas autopistas.
Contiene obras de movilidad para articular sistemas de transporte público que conecten el aeropuerto con la ciudad	Se contempla la construcción de una línea del Metrobús, partiendo del Centro de Transferencia Multimodal (CETRAM) del Metro Indios Verdes (zona norte de la ciudad) y el diseño de una nueva ruta exprés partiendo del Metro Chapultepec en la zona poniente de la Ciudad de México.	El Plan Maestro de Movilidad contempla la ampliación de dos líneas del metro, la construcción de dos líneas de tren ligero y ampliación o creación de un nuevo ramal de la actual línea del Metrobús que opera en el AICM
Requiere material pétreo para la cimentación del complejo, dados los hundimientos del suelo	Si, el cual sigue siendo abastecido desde las minas de material pétreo de la zona oriente del Valle de México.	Si, y es uno de los elementos polémicos, y poco considerado, dado que muchas de las minas de material pétreo se encuentran en la zona oriente del Valle de México y operan de manera ilegal, dado que transgreden las normas medioambientales y ponen en riesgo a varios pueblos originarios
Cuenta con Matriz de Impacto Ambiental	No	Si
Cuenta con el visto bueno de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	No	Si
Cuenta con Matriz de Impacto Urbano	No	Si
Cuenta con el visto bueno de la Secretaría de Desarrollo Agrícola, Territorial y Urbano (SEDATU)	Si	Si
Certificado de utilización de iluminación led que reduce el consumo energético del complejo	No	Si
Contempla obras de mitigación hidrológica para prevenir inundaciones	No hay datos al respecto	Hay un Plan Maestro de mitigación hidrológica, dado que, durante los primeros años de las obras los vasos reguladores como el Lago Nabor Carrillo desaparecerán el riesgo de inundaciones de la zona oriente del Valle de México es muy elevado

Obras hidrológicas para la canalización y uso del agua de lluvia y escurrimientos aledaños	No hay datos al respecto	Contempla un Plan Maestro de mitigación hidrológica, dado que, zona oriente del Valle de México posee serios problemas de suministro de agua potable, los cuales ya tiene el actual AICM.  Asimismo, dado que se trata de lecho lacustre de un lago desecado hace más de 60 años, los escurrimientos naturales de la ladera del eje Neovolcánico son permanentes y puede ser aprovechados para la dotación de agua potable de dicha zona, la cual dicho sea de paso es la más densamente poblada de la Región Urbana del Valle de México
Existen cuerpos de agua naturales cercanos	Si, la Laguna de Zumpango	No, los actuales cuerpos de agua son vasos artificiales de regulación elaborados para ayudar al Sistema de Drenaje Profundo del Valle de México para evitar inundaciones, principalmente durante la temporada de lluvias.
Cantidad de aves migratorias que se verán afectadas por el aeropuerto	En la Laguna de Zumpango viven alrededor de 2 millones de aves, de las cuales 1 millón viven permanentemente en la laguna o en sus inmediaciones.	Los grupos de ambientalistas de la campaña #YoPrefieroelLago, consideraron que 500 mil aves se verían afectadas
Contiene mecanismos para frenar la especulación financiera e inmobiliaria del suelo rural o urbano circundante	No	No
Costo total de la obra	66 mil millones de pesos	300 mil millones de pesos
Se consideró la paridad cambiaria en el largo plazo para la adquisición de los materiales de construcción	No, con lo cual la obra se puede encarecer, aunado al pago de las indemnizaciones por la cancelación de las obras en Texcoco y los costos asociados a la rehabilitación del terreno para su conversión a parque ecológico, en el cual no se contemplan los costos de mantenimiento de este.	Si

Tiempo de vida útil proyectado	15 años	60 años, con posibilidades de generar ampliaciones tanto de pistas, como de la terminal para el ascenso y descenso de pasajeros y mercancías.
Cuenta con el aval de IATA	No	Si

**Fuente:** Ramírez:2018.

A partir del presente cuadro 2, el cual sintetiza el análisis comparado entre el proyecto de construcción del NAICM en el ex Lago de Texcoco vs. la propuesta del AIGFA en Santa Lucía, en algo son coincidentes los dos megaproyectos, ninguno contempla la operacionalización de instrumentos regulatorios que prevengan, regulen o sancionen la especulación financiera e inmobiliaria alrededor del suelo rural y urbano que circunda a ambos megaproyectos. De igual forma, puede resumirse que ambos megaproyectos enfrentan las siguientes dificultades.

#### **Dificultades de AIGFA en Santa Lucía:**

- ☞ Se carece de estudios técnicos más detallados sobre la pertinencia de operar terminales de manera simultánea.
- ☞ Falta de claridad respecto a la distribución de tráfico de vuelos, nacionales e internacionales, oh la distribución de operaciones por aerolíneas tanto nacionales como internacionales.
- ☞ La ampliación de la Base Militar de Santa Lucía implica reubicar a 3 mil elementos de la Fuerza Aérea y sus familias.
- ☞ La distancia con respecto a la Ciudad de México oscila entre los 40 y 60 kilómetros.
- ☞ Se carece de la infraestructura que permita la conectividad terrestre de la nueva terminal con la Ciudad de México.
- ☞ Mayor conflictividad y oposición social, dada la cantidad de predios a expropiar para modernizar la autopista, construir nuevas vialidades y sistemas de transporte público masivo.
- ☞ Ampliación de Aeropuerto Internacional de Toluca es costoso: 1) Dada la altura se requiere más combustible; 2) las condiciones meteorológicas obligan a suspender tráfico aéreo al menos una vez por semana y 3) Es la terminal de carga privada más importante del país
- ☞ Incapacidad del Tren Interurbano y Terminal Multimodal de Observatorio para trasladar a los pasajeros entre terminales aéreas (AICM y Toluca), actualmente hay un puente terrestre para comunicar ambas terminales, prácticamente no se utilizada dado el tiempo de traslado

- ☞ Destrucción del hábitat de cerca de 2 millones de aves que habitan en las inmediaciones de la Laguna de Zumpango, en el municipio de Zumpango.
- ☞ Carga con los costos del pago de las indemnizaciones por la cancelación del NAICM, el pago por la rehabilitación del ex Lago de Texcoco.

### **Dificultades del NAICM en el ex lago de Texcoco.**

- ☞ Opacidad y corrupción en el manejo de los recursos públicos.
- ☞ Comunicación social: “La Mega Obra” de sexenio.
- ☞ Afectaciones en el paisaje urbano-rural de la Zona Oriente del Valle de México.
- ☞ Prácticas de intensa minería extractivista de materiales de construcción en pueblos y comunidades de municipios rurales del oriente del Estado de México.
- ☞ Desección del sistema de lagunas/vasos reguladores.
- ☞ Nuevas obras de entubamiento y drenaje de aguas pluviales y fluviales para darles salida fuera de la Cuenca del Valle de México.
- ☞ Destrucción del hábitat de al menos 150 mil aves migratorias.
- ☞ Intensos procesos de especulación inmobiliaria.

### **Análisis del discurso sobre los megaproyectos para el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM)**

La comprensión de los fenómenos en el mundo social requiere, en algunas ocasiones de efectuar análisis que van más allá de los datos numéricos, que requieren efectuar un estudio cualitativo que revele ciertos significados sobre los hechos sociales (Álvarez: 2005, 19).

Al respecto, el análisis de discurso se ha empleado como una metodología que permite develar significados ocultos dentro del mensaje. Desde las primeras propuestas hechas por Berelson (1952) a la fecha se han elaborado distintas formas de comprender lo enunciado.

En este sentido se elige la aproximación desde la semiótica pragmática del análisis del discurso de Charles Morris, quien dimensiona el discurso en tres grandes dimensiones: semántico, sintáctico y pragmático. La primera, da cuenta de las palabras en sí mismas, la

segunda sobre el significado de ellas así como los temas que se abordan y la tercera su recepción en un contexto bien definido.

Se efectúa el análisis de los discursos emanados por los presidentes mexicanos Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador en torno a los proyectos de aeropuertos que ambos encabezaban para encontrar, en cada caso, semejanzas y diferencias. Esto, permitirá también, comprender los núcleos de valores fundamentales pues ellos, a su vez, encabezan una administración pública y proyectos que son impulsados por coaliciones promotoras.

El análisis se centrará en efectuar un trabajo de reconocimiento, a partir del conteo de palabras de ambos discursos, los temas centrales en cada uno de ellos, así como el análisis político que de ahí emana en torno a los proyectos que ambas coaliciones están promoviendo. Se toma como referencia el discurso de los presidentes mexicanos puesto que en el sistema político mexicano esta figura tiene gran relevancia (Fix-Zamudio: 1967; Carpizo: 1989; Molinar: 1993) y, sus expresiones prefiguran la acción de la administración pública federal.

Como puede observarse, en ambos casos se posicionan las palabras “aeropuerto” y “México” como elementos centrales del discurso emanado por cada uno de los mandatarios. Sin embargo, existen otras palabras que los distinguen uno del otro y que están en relación con el proyecto de administración que emanan y los valores de sus respectivas coaliciones promotoras.

En este sentido se tiene que para la administración de Enrique Peña Nieto la proyección internacional derivada de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México es uno de los valores fundamentales de la Coalición Promotora “A” (ver tabla 1)

El Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se convertiría en el pivote modernizador de México en el mundo, un baluarte para mostrar los avances del país, en una perspectiva de competencia global por la búsqueda de inversiones y más turismo, esto al momento de expresar que: *“Por su magnitud diseño y beneficio social el nuevo aeropuerto será una obra trascendental emblema del México moderno”*.

Para la administración del mandatario emanado de las filas del Partido Revolucionario Institucional, este proyecto permitirá impulsar la imagen país y posicionarlo dentro de la escala mundial. Por ello, puede decirse que es una construcción con miras de proyección internacional.

Por su cuenta, en el discurso de Andrés Manuel López Obrador existe una perspectiva donde, lo importante es el desarrollo del Estado, la Soberanía Nacional, lo cual corresponde con los valores fundamentales de la Coalición Promotora “B” en tanto que menciona: *“La política es entre otras cosas, optar entre inconvenientes siempre hay que decidir, se equivoca uno menos cuando se pone por delante el interés nacional, cuando por encima de los intereses personales, por legítimos que sea, se sitúa el interés colectivo, el interés de la Nación.”*

Para el mandatario emanado del Partido Movimiento de Regeneración Nacional no hay alusión al México en el mundo, el discurso se centra, sobre todo en lo que el país requiere al interior. Es, por lo tanto, un discurso no centrado en la lógica de la globalización y sí en la de la Nación.

Estos dos discursos como puede observarse, están inscritos en la lógica de valores de cada una de las coaliciones promotoras, así como en corrientes de pensamiento que predominan en un periodo determinado, por su cuenta, la administración de Enrique Peña Nieto enarbolaba la idea del progreso basado en la interconexión con el mundo, propio del pensamiento a favor de la globalización; por su parte, el dicho por Andrés Manuel López Obrador se centra en un retorno de la gestión estatal como posibilitador de la vida pública, en consonancia con varios políticos que han declarado que la globalización no es lo más adecuado para el desarrollo de sus Estados.<sup>1</sup>

Para la administración del presidente Enrique Peña Nieto este megaproyecto era la vía de desarrollo para detonar el crecimiento del Estado Mexicano, así lo expresa dice “al mismo tiempo será una gran oportunidad para seguir proyectando a México como una nación

---

<sup>1</sup>Se está haciendo referencia a los discursos de Boris Johnson en el Reino Unido, Donald Trump en Estados Unidos, Jair Bolsonaro en Brasil quienes consideran que algunos pactos de cooperación internacional, económicos y políticos han resultados perniciosos para los Estados que ellos presiden.

moderna y en ascenso, con su construcción gana todo México, ganan todas las regiones del país y ganan todos los mexicanos”. Mientras que para Andrés Manuel López Obrador es sólo un proyecto para resolver el problema de saturación del sistema aeroportuario.

**Tabla 1. Frecuencia de palabras en los discursos de presentación de los proyectos de Aeropuerto.**

Discurso de Enrique Peña Nieto		Discurso de Andrés Manuel López Obrador	
Palabras	Frecuencia	Palabras	Frecuencia
Aeropuerto	24	Aeropuerto	50
General	24	México	48
México	12	Nuevo	34
Obra	10	Proyecto	26
Pistas	9	Ciudad	16
Construcción	8	Infraestructura	14
Millones	8	Mexicanos	14
Construir	6	Construcción	12
Historia	6	Importante	12
Poder	6	Internacional	12

**Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, hay que recalcar que en ninguno de los dos megaproyectos para la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México fueron consideradas las afectaciones a los pueblos originarios, ya sea por el impacto de las obras de construcción, oh bien por la cercanía de las minas de extracción de material pétreo para el aeropuerto en Texcoco. Lo cierto es en ninguno de los discursos se hizo alusión a la importancia de generar un proceso de toma de decisiones abierto, de amplia participación ciudadana y social, con apego a los criterios internacionales que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece para la gestión de megaproyectos de infraestructura. Así, conviene recordar lo que establece dicho instrumento internacional en su artículo 2:

“(…) Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.” (OIT:1989)”.

## **Caso 2. La construcción de los megaproyectos de infraestructura del sureste mexicano: El Tren Maya y la modernización del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec.**

En el caso de la construcción de los megaproyectos de infraestructura del sureste mexicano: El Tren Maya y la modernización del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, gestionados en la presente administración genera dos mecanismos diferenciados para la construcción de legitimidad social y política.

Para la modernización del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, dado que no se llevó a cabo la construcción de nuevos tramos de vía férrea el grado de conflicto no gira alrededor de ello, sino en los efectos que tendrá en la región del Istmo en donde se asienta varias comunidades indígenas. Por ello, el gobierno federal no estuvo en obligación de generar mecanismos de consulta a los pueblos y comunidades indígenas que se asienta en la zona.

Además, la zona del Istmo del Corredor Interoceánico entre los puertos de Salina Cruz en Oaxaca y de Coatzacoalcos en el estado de Veracruz es una zona que desde la segunda mitad del siglo XIX posee ferrocarriles de carga, los cuales hacia finales del siglo XX dejaron de transitar, entre otros factores derivado de la modernización económica del Estado mexicano, la reconfiguración del papel del aparato estatal en la vida económica y la privatización del sistema ferroviario.

En el caso del denominado tren maya de pasajeros, recupera el proyecto que la administración de Enrique Peña Nieto denominó Transpeninsular, cancelado luego del cambio de las condiciones económicas internacionales, el encarecimiento del acceso al crédito y la priorización por construir en NAICM. Así, en junio de 2020 comenzó la construcción del tren maya, 1, 500 kilómetros de red ferroviaria que deben atravesar la selva, reservas ecológicas de la biosfera y el trastocamiento una serie de comunidades indígenas que se verán afectadas por el paso del tren.

Por ello, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, las obras de construcción del Tren Maya requieren la implementación de procesos de consulta pública a los pueblos indígenas de la zona en cumplimiento de los estándares internacionales a los cuales el Estado mexicano se adhiere mediante la ratificación de diversos instrumentos internacionales del derecho internacional público. Pero no se trata de cualquier consulta pública a mano alzada; sino que se debe formular de acuerdo a los mecanismos comunitarios que poseen las comunidades indígenas para la toma de decisiones colectivas.

Sin embargo, lo que ha sucedido es la construcción de un escenario de simulación, en donde el presidente, desde el ejercicio del poder llevó a cabo una consulta a mano alzada entre las personas que asistían a la rueda de prensa, como parte de la gira presidencial por el sureste mexicano. En términos de comunicación política, el discurso desde el poder genera las directrices que legitiman la toma de decisiones; en tanto que se erosionan los mecanismos de participación ciudadana, entre otras cosas porque:

1. Los procesos de participación ciudadana como la consulta o el plebiscito se han integrado en algunas de las leyes generales del país, así como reglamentarias de algunas de las entidades federativas del país.
2. Ese proceso ha generado que algunos de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) tuvieran, además de las funciones como organizadores de los procesos electorales locales, la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.
3. El discurso y prácticas del poder presidencial han erosionado la legitimidad técnica y social de los instrumentos de participación ciudadana, lo cual comenzó con la consulta para la cancelación del NAIM.
4. Ante las críticas desde las personas investigadoras e instituciones académicas de educación superior, el discurso presidencial se enfocó en demerita la rigurosidad teórica y metodológica que se requiere para la realización de las consultas, en particular aquellas que mandatan instrumentos internacionales de protección y garantía de derechos humanos con son el Convenio 169 de la OIT.
5. La implementación de instrumentos de participación ciudadana diseñados a modo se dieron con la consulta de cancelación del NAIM; la cancelación de la cervecería en

Mexicali (Baja California); la consulta para la construcción del Metrobús en la ciudad de Durango y claro la construcción del Tren Maya.

6. Esto ocasionó que, si bien algunos de estos proyectos tienen un impacto socioambiental catastrófico (la cancelación de la cervecería en Mexicali, Baja California o la cancelación del NAIM) y que violentan derechos humanos tan esenciales como el derecho humano al agua potable y al saneamiento; erosionó la legitimidad del proceso de cancelación de dichos proyectos.

### **Conclusiones.**

Al final, las coaliciones promotoras de megaproyectos de infraestructura de movilidad, reconocer la importancia geoestratégica, económica y financiera para edificar un nuevo Aeropuerto Internacional para la Ciudad de México. La discrepancia proviene de la visión que se tiene del mismo para dar solución a una problemática que durante los últimos 20 años se ha aplazado: la sobresaturación del aeropuerto para satisfacer la demanda de pasajeros y de mercancías.

Para la coalición promotora del NAICM en Texcoco, el proyecto aeroportuario representa un lanzamiento estratégico de la imagen del país, y el impulso al largo plazo de los flujos comerciales, gracias a la ampliación de la infraestructura para atender el tráfico aéreo de carga.

En tanto que, para la coalición del AIFA en Santa Lucía, representa la consolidación de un Sistema Aeroportuario para la Ciudad de México mediante la operación simultánea de la actual terminal y el nuevo aeropuerto, generando infraestructura con menores costos financieros; utiliza el proyecto como una muestra de mejor administración de los recursos públicos y combate a la corrupción.

Lo cierto es que, el AIFA en Santa Lucía posee mayores problemáticas técnicas, ambientales, urbanas, sociales las cuales se acrecientan con la opacidad en el manejo de la información y de los recursos para las obras de construcción.

Ambas coaliciones promotoras, tanto Texcoco como Santa Lucía, no resolvieron el problema de la especulación financiera sobre el suelo urbano y rural que rodean los terrenos de ambas propuestas, siendo ese el verdadero generador de plusvalías.

Asimismo, Santa Lucía, es el proyecto con mayores puntos negativos acumula, producto de la ausencia de un análisis de los efectos urbanos, metropolitanos y regionales tendrá sobre el Valle de México; siendo los más graves el impacto en la Laguna de Zumpango y la generación de una nueva ola de expansión de la mancha urbana hacia la zona norte del Valle de México, lo cual generará más conflictos urbanos, vecinales por la presión sobre los recursos hidrológicos.

Por último, a partir del análisis del discurso de cada una de las coaliciones promotoras cuyos valores y sistemas de creencias responde al antagonismo actual que se suscita en varios puntos del planeta. Por un lado la coalición del presidente Enrique Peña Nieto al impulsar el NAICM bajo la lógica de la hiperconectividad con el planeta, en un mundo orientado hacia la globalización y facilitación de los flujos de bienes, mercancías y personas, más cosmopolita, sin resolver las profundas desigualdades socioterritoriales.

En contraste, la coalición promotora del presidente Andrés Manuel López Obrador anclada en un discurso nacionalista de mediados del siglo XX, donde la soberanía nacional y el poder político están por encima de los intereses de clase y de los grupos económicos, para él, lo fundamental reivindicar la política y al poder político.

Aunque su discurso y acciones se orientan a favor de “primeros los pobres”, lo cierto es que el NAICM en Texcoco es una oportunidad para generar una intervención urbana en el Arco Oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México, la zona más poblada de la urbe, con los mayores índices de marginación, deficientes equipamientos urbanos y dotación de servicios públicos. Pudo renunciar al diseño, que eso fue lo que encareció el NAICM a favor de obra pública para beneficio de las personas que viven en la zona oriente.

## Referencias

Álvarez Méndez, Juan Manuel (2005). “Investigación cuantitativa/ investigación cualitativa: ¿una falsa disyuntiva?”, en: Cook, T.D. y Reichardt, Ch.S., *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Morata, Madrid, pp. 9.24.

Beck, Ulrich (1999). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires.

Bernal Moreno, Jorge Kristian (2007). *El paradigma del presidencialismo en las relaciones y el equilibrio entre los poderes en el sistema político mexicano actual*, UNAM, México.

Castillo del Arturo (2003), “Capítulo 8. Problemas en la acción gubernamental: organizaciones y redes de actores” en: David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (Coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, primera reimpresión.

Carpizo, Jorge (1989). *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México.

Cosío Villegas, Daniel (1972). *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México.

Dorantes Aguilar, Gerardo (2012). *Grupos de poder y construcción de la agenda en la institucionalidad del Estado*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Fix-Zamudio, Héctor (1967). “Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, *Cuadernos de Derecho Comparado*, no. 6, pp. 176-177.

Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, GACM (2016). *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Programa Estratégico-Institucional*, México.

Giménez, Gilberto (2008). *El debate político en México a finales del siglo XX. Ensayo de análisis del discurso*, México, UNAM-ISS.

Molinar Horcasitas, Juan (1993). “Escuelas de interpretación del sistema político mexicano”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, pp. 3-56.

Morris, Charles (1997). *Fundamentos de la teoría de los signos*, Paidós, Barcelona.

Ramírez Chávez, Mario (2018). *NAICM: Infraestructura estratégica a debate*, Ponencia presentada en el XXI Seminario de Economía Ciencia y Tecnología: Desarrollo urbano y construcción social del riesgo, del Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc) de la UNAM, 23 de Octubre, Ciudad de México. Inédito

Ramírez Chávez, Mario (2020). *Coaliciones promotoras de grandes proyectos urbanos de la ciudad de México (2000-2018)*, Tesis de doctorado para la obtención de grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, En el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier, ed. *Theories of The Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

SEDESOL/Gobierno del Distrito Federal, Gobierno del Estado de Hidalgo y Gobierno del Estado de México (2012). *Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Actualización 2012. Resumen Ejecutivo*, México.

## **Discursos**

Presidencia Enrique Peña Nieto. *Discurso: Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”*. En YouTube [en línea], Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=MBXZLO-mPEU>

Estado Mayor. *Discurso AMLO, ceremonia inicio de construcción Santa Lucía*. En YouTube [en línea], Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=i8XeBnKXegM>