

EL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A UN TERRITORIO. ALCANCES Y LÍMITES ANTE LAS CONCESIONES MINERAS. EL CASO DE WIRIKUTA

Ma. Carmen MACÍAS VÁZQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El pueblo de Wirikuta y sus territorios ancestrales.* III. *Exposición del problema.* IV. *Marco jurídico del derecho de los pueblos indígenas a un territorio.* V. *Las concesiones mineras.* VI. *El derecho social entre lo público y lo privado. Las presiones de la globalización.* VII. *Conclusiones.* VIII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El espacio territorial, lugar donde se asientan los pueblos, en general, ha sido a lo largo de la historia un asunto de gran trascendencia. En el caso de México, reviste especial importancia debido a los propios antecedentes que configuran la identidad mexicana.

La reorganización en la tenencia de la tierra que estableció el Constituyente de Querétaro en 1917 brinda la oportunidad de establecer las bases jurídicas para regular la propiedad de la tierra bajo el objetivo fundamental de combatir el latifundismo operante en el país. La distribución de tierras a los originales permitió que la población que conformaba los grupos étnicos, por fin, obtuvieran la devolución de las tierras que poseían en la época precolonial. Con la regulación del artículo 27 de la Constitución de 1917, parecía ser que colmaba las exigencias y demandas de la mayor parte de la población que vivía y trabajaba del campo, lo que en realidad ocurrió pero para una época determinada. La restitución y dotación de tierras que a partir de ese momento se efectuaron, tanto a nivel federal como estatal, contribuirían al reconocimiento de ciertos grupos sociales sobre todo de los

* Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

grupos indígenas u originarios a los cuales se les adjudicaron tierras, como una forma de hacer justicia social.

Los derechos de los pueblos indígenas a un territorio, a preservar su cultura, tradiciones, usos y costumbres, a un idioma, a aprovechar sus recursos naturales, a elegir sus propias autoridades, etcétera, constituyen un conjunto de presupuestos jurídicos que a pesar de estar reconocidos tanto en la Constitución como en el Convenio 169 de la OIT, suscrito por el Ejecutivo Federal, y siendo éste el principal responsable del cuidado y protección de estos grupos originarios, paradójicamente aparece como el principal trasgresor de las normas protectoras de estos grupos sociales.

Este trabajo se centra en el análisis del derecho de los pueblos indígenas a un territorio, que como bien se sabe está establecido en la Constitución, pero el concepto al que nos referimos con motivo del caso de Wirikuta es precisamente el de “territorios” o también llamados “territorios tradicionales”, que debe incluirse en el término de “territorio”, señalado en diversos ordenamientos jurídicos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De tal suerte que se hace necesario tratar dicho tema para poder abordar la interacción e implicaciones de los diversos órdenes jurídicos: derecho social con el derecho público y el derecho privado (empresas beneficiarias de las concesiones).

En ese sentido, el objetivo de este proyecto de trabajo consiste en el estudio de los principales documentos jurídicos nacionales e internacionales que reconocen el derecho a los territorios de los pueblos originarios y la probable trasgresión derivada de las concesiones administrativas de explotación minera que el gobierno federal realiza en atención al desarrollo económico basado en la inversión extranjera.

El caso que se presenta es el de Wirikuta, sus derechos como pueblo y el de sus integrantes, así como su supervivencia. En ese entendido, la problemática que vive el pueblo de Wirikuta nos parece relevante en el sentido de que constituye un antecedente que debe tomarse en cuenta en el otorgamiento de concesiones mineras sobre terrenos en los que se sitúen o asienten comunidades indígenas, o bien que culturalmente son considerados espacios religiosos y que abarcan extensiones de tierra que incluyen a varios estados.

Llama la atención que desde tiempo atrás los miembros del pueblo de Wirikuta habían denunciado sobre la explotación minera de sus territorios a partir de las concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, a lo cual no habían obtenido respuesta, y no es sino hasta que organizaciones civiles y artísticas toman partido solidarizándose con este pueblo mediante la cele-

bración de diversos actos: foros, encuentros, etcétera, lo que hace que el Ejecutivo Federal reaccione y se pronuncie a no otorgar más concesiones en la zona; no obstante, preocupa que la declaratoria no se hace extensiva para los demás pueblos que se vean afectados en sus territorios por la explotación minera.

II. EL PUEBLO DE WIRIKUTA Y SUS TERRITORIOS ANCESTRALES

Wirikuta es una zona desértica en la parte norte de la República mexicana, en el altiplano del estado de San Luis Potosí. Wirikuta es parte del territorio del Pueblo de Wixárika, integrado por miembros situados en algunas zonas de los estados de Nayarit, Jalisco, Durango y San Luis Potosí, considerado como “uno de los pueblos que ha logrado conservar con mayor arraigo su cultura: los huicholes o wixaritari, término en plural con el que se autonombran en su propia lengua y que se lee wi-shra-rita-ri”.¹ Este pueblo ancestral, ubicado en una extensión de tierras mucho mayor de lo que ahora se reporta, ocupó desde lo que actualmente se conoce como Lago de Chapala, en Jalisco, Nayarit y de San Luis Potosí, hasta el estado de Durango. Territorio que se fue modificando a partir de la época de la Colonia hasta después de la revolución Mexicana, sobre todo a raíz de los múltiples decretos presidenciales e invasiones que cada vez achicaban su extensión. Wirikuta es un lugar sagrado, un gran templo hacia el cual “tradicionalmente realizan un recorrido para buscar el peyote (híkuri, en lengua wixárika) y cumplir con las ceremonias que dedican a sus dioses, es el lugar donde nació el Sol y es el lugar que guarda mayor significado ritual de acuerdo a la cosmovisión de los wixaritari”.²

Otras referencias sobre Wirikuta son las que la consideran como parte de un pueblo histórico y místico conocido como Huichol, que se asienta en el Gran Nayar.

Aún no es posible determinar con exactitud desde cuando existe El Nayar como tal; se puede remontar hasta finales del siglo XVI, época en la cual los territorios circunvecinos (la costa, el Altiplano de Jalisco y Nayarit y la meseta central) eran ya controlados por la corona española... Los huicholes ocuparon una posición limitante entre la frontera de San Luis de Colotlán, territorio militarizado y administrado por el gobierno virreinal, y el Reino

¹ García, Ana Esther, *La conservación del desierto de Wirikuta, territorio del pueblo de Wixárika*, disponible en: <http://www.ecoportal.net/content/view/full/21225> (consultado el 20 de agosto de 2012).

² *Idem.*

del Nayar, pequeño enclave indígena aún independiente, gobernado por un linaje cora de tonatis (“soles”) desde su capital en la Mesa del Nayar. Entre los huicholes occidentales existe importante influencia cora, y hasta la fecha se observa una proximidad cultural más acentuada con dicho grupo.³

La evangelización al pueblo huichol constituye una parte importante en su historia, pero tal como ocurrió con otros grupos originarios de la república mexicana, se resistieron y a pesar de la imposición de la fe católica de que fueron objeto no se alejaron de sus propias creencias, deidades y costumbres, resultando una combinación cultural-religiosa que prevalece hasta nuestros días.

Si bien la historia de la comunidad Huichol es muy importante, no obstante, para efectos de desarrollar el tema propuesto, resultan relevantes los datos sobre la posesión o derecho que tenían sobre sus tierras en ese sentido, se dice que: “A finales del siglo XVIII, los pueblos huicholes recibieron títulos, que hasta la fecha son el fundamento legal de la propiedad comunal de la tierra y definen los límites de cada comunidad”.⁴ Situación que vino a ser perturbada durante el gobierno de Porfirio Díaz, con los trabajos de las compañías deslindadoras, que presionaron a los huicholes con la expropiación y venta de los territorios de la sierra bajo el pretexto de catalogarlas como tierras baldías.⁵ En ese tenor,

...la Revolución Mexicana posibilitó la defensa de las tierras comunales; en cambio durante la Cristiada (1926-1929 y 1935-1940) las comunidades se aliaron con distintos bandos y pelearon entre ellos, por esto, muchas familias huicholes de Jalisco emigraron hacia tierras nayaritas y duranguenses (El Colorado de la Mora, Sitacua, el ejido Salvador Allende, Roseta y Zoquipan, en Nayarit, y Bancos de Calítique y el Potrero en Durango).⁶

El desarrollo de estos grupos sociales les ha llevado a fundar

...la Unión de las Comunidades Indígenas Huicholas de Jalisco (UCIH-Jal.) para enlazar las políticas comunitarias con las diferentes secciones del gobier-

³ “Wirikuta: la tierra del peyote sagrado”. Proyecto de investigación llevado a cabo por los alumnos de la licenciatura en historia de la Universidad Autónoma de Zacatecas, correspondiente a la materia de Patrimonio cultural, en el cual se busca el rescate del imaginario huichol, así como de sus tradiciones y valores del patrimonio, disponible en: <http://peyotesagrado.blogspot.mx>, jueves 19 de mayo de 2011 (consultado el 20 de julio de 2013).

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

no y con las organizaciones no gubernamentales, además de poder llevar a cabo proyectos productivos y culturales de toda clase, concretando avances importantes en la protección de lugares sagrados, como Wirikuta (el paisaje desértico cercano a Real de Catorce, San Luís Potosí), Hauxamanaka (el Cerro Gordo, Durango), Haramara (un santuario ubicado en la playa de San Blas, Nayarit) o Xapawiyeme (la Isla de los Alacranes en el Lago de Chapala, Jalisco), que se ubican lejos de los territorios comunales en la sierra y frecuentemente sufren actos de vandalismo o saqueo a manos de los no-indígenas.⁷

A la problemática que actualmente viven estos grupos sociales se suma el asunto relativo a la minería, más concretamente, a las concesiones mineras que el gobierno federal ha concedido a empresas privadas nacionales y multinacionales dedicadas a la extracción de metales preciosos, principalmente de oro y plata. El actual conflicto se deriva de las concesiones mineras en lo conducente a la explotación de yacimientos que se encuentran cerca o sobre territorios reconocidos como sitio sagrado natural y también patrimonio de la humanidad, lo que ya de suyo es importante.

III. EXPOSICIÓN DEL PROBLEMA

Wirikuta es una zona desértica que se ubica en la parte norte de la República mexicana, en el altiplanicie del estado de San Luis Potosí y constituye parte de la reserva ecológica que abarca la Sierra Catorceña y toda la zona del bajío con un total de 140,211 hectáreas de superficie y protegida como área natural desde 1994, incluso con un plan de manejo desde junio de 2008.

Wirikuta es parte de los territorios del pueblo de Wixárika o Huichol, conformado por miembros del grupo indígena conocido con el nombre de huicholes, que se encuentran en algunas zonas de los estados de Nayarit, Jalisco, Zacatecas, Durango y San Luis Potosí.

Wixárika es considerado como uno de los pueblos que han logrado conservar con mayor arraigo su cultura y tradiciones. Es un lugar sagrado, un gran templo hacia el cual tradicionalmente realizan un recorrido para buscar el peyote (híkuri) y cumplir con las creencias que dedican a sus dioses, es el lugar donde nació el Sol y es el lugar que guarda mayor significado ritual de acuerdo con la cosmovisión de los wixaritari.

La problemática que se presenta en Wirikuta consiste en que la zona territorial donde se encuentra el lugar ceremonial se ve afectada por los tra-

⁷ *Idem.*

bajos de explotación minera llevada a cabo por la empresa canadiense First Majestic Silver Corporation y de otras empresas mexicanas como la Minera Real Bonanza y Minera Real de Catorce. Los wixaritari han argumentado:

Que se ha causado daño y destrucción de la zona sagrada.

Que las concesiones fueron otorgadas sin que la comunidad indígena involucrada fuera consultada, como obligan el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Que Wirikuta es un área natural protegida desde 1994, incluso con un plan de manejo desde junio de 2008.

Que el gobierno federal otorgó las concesiones a la explotación minera violando las normas de protección del medio ambiente.

Se señala que la empresa minera se instala en cerca de 6 mil hectáreas, abarcando siete municipios potosinos, contaminando las aguas por el cianuro utilizado.

Se habla también de los problemas de salud que provoca en la población, sobre todo de cáncer pulmonar, sin que la empresa o el gobierno atienda la situación, por lo tanto no existen programas ni clínicas ni especialistas para el tratamiento de dichos padecimientos.

Los trabajadores que laboran en esas minas no cuentan con las medidas de seguridad requeridas y en general en condiciones no dignas.

Como consecuencia de lo anterior, el pueblo huichol emprendió desde 2007 una serie de acciones jurídicas y mediáticas para protestar en contra de las concesiones mineras exigiendo a las autoridades su cancelación y el cese de las actividades de explotación, así como reivindicar el respeto de los territorios sagrados.

En concreto, después de las constantes movilizaciones del pueblo de Wirikuta, de organismos no gubernamentales, grupos étnicos de otros países, celebridades y de la sociedad en general, el gobierno federal, por conducto del entonces secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, anuncia en una rueda de prensa, en el marco del evento Preservación y Protección de los Sitios Sagrados de Wirikuta, el 24 de mayo de 2012, la adopción de medidas para proteger y conservar Wirikuta, además de que en la zona sagrada no se otorgará ninguna concesión de explotación minera, reafirmando “el compromiso con los pueblos indígenas de respetar su cultura, tradiciones, sitios sagrados, autonomía, así como impulsar su desarrollo con base en sus valores, que son aporte de la grandeza nacional”.⁸ En el mismo acto

⁸ Secretaría de Gobernación, Boletín de prensa 184, disponible en: <http://www.goberna>

se informa que la empresa First Majestic Silver cede parte de su superficie concesionada en el área de Wirikuta al gobierno federal, “para que éste las declare también reserva minera nacional y se preserven los sitios sagrados”.

Respecto a los terrenos cedidos por dicha empresa, comprendían la superficie de 761 hectáreas⁹ del total del área concesionada para garantizar la protección de los sitios sagrados.

Después de la intervención del gobierno federal y la cesión de predios de la empresa minera Majestic, se denuncia por parte del Frente en Defensa de Wirikuta (FDW) que existe actividad exploratoria de varias empresas mineras, por lo que exigen nuevamente la cancelación de todas las concesiones mineras en la Reserva, así como las actividades agroindustriales que ponen en peligro la biodiversidad del territorio.¹⁰

IV. MARCO JURÍDICO DEL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A UN TERRITORIO

Para entrar en materia nos parece oportuno plantearnos ¿por qué es importante el territorio para una comunidad o grupo étnico? Una respuesta, en lo general, se basa en la premisa de que la tierra puede existir sin el hombre pero el hombre no puede existir sin la tierra, ya que de ella, desde siempre, ha obtenido su principal sustento. También se podría decir que toda sociedad necesita un espacio geográfico para asentarse, de lo que deriva una relación importante del hombre con el lugar en el cual nace y al que se vincula para toda la vida.

En lo particular, para ciertos grupos sociales, sobre todo los que conservan la cultura y tradiciones de sus ancestros, la tierra les representa uno de los vínculos esenciales de su existencia. El amor y religiosidad al suelo, a la vegetación, a los elementos naturales, es lo que les permite continuar su vida. Para comprender a plenitud lo expresado, tendríamos que ser parte de un grupo étnico, interactuar con miembros de estas comunidades o, en

cion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2%... (consultado el 14 de julio de 2013).

⁹ “La actitud de la empresa transnacional ha sido considerada como oportunista y para efectos de calmar la situación, ya que en la realidad los terrenos cedidos sólo representan el 0.5% de las hectáreas de reserva y un 13% de la totalidad de las 79 concesiones que abarcan 98 mil hectáreas, casi el 70% del área natural protegida de Wirikuta”. Véase *Vanguardia*, “Sólo se cedió 0.5% de las hectáreas de Wirikuta: FDW”, disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/XStatic/vanguardia/template/notatexto.aspx?id=1296740> (consultado el 14 de julio de 2013).

¹⁰ *Idem.*

el mejor de los casos, ante las restricciones al acceso y divulgación de las formas de vida y costumbres que celosamente guardan estos pueblos, compilar las escasas obras que se han publicado, como se hace en el excelente libro titulado *Stina Jo'ò Kucha. El santo padre sol*, del Pueblo Chatino de Oaxaca,¹¹ cuya visión de los chatinos sobre la naturaleza y territorio es muy semejante a la que se profesa por el pueblo huichol que se encuentra en un asedio y constante peligro por causa de las riquezas que envuelven y contienen las entrañas de sus tierras.

1. *Normas nacionales*

En el ámbito constitucional son diversas disposiciones las que se refieren al reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos. En ese entendido, se encuentran en un primer bloque las reformas constitucionales publicadas el 14 de marzo de 1998 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Antes de iniciar el estudio de los preceptos constitucionales relacionados con el territorio es pertinente referirnos a la Ley del 6 de enero de 1915 por constituir el antecedente inmediato a la Constitución de 1917, que sienta las bases jurídicas para dar respuesta a las demandas sociales de la mayor parte de la población mexicana que vivía en el campo y también respecto del reclamo al despojo ancestral de los antepasados.

La Ley del 6 de enero de 1915 es un documento jurídico de vital importancia dentro del ámbito de los derechos territoriales, es decir, con la expedición de este documento se pretende meter en orden el estado de caos en que se encontraba la tenencia de la tierra debido al despojo de que eran objeto los pueblos, rancherías y comunidades, el abuso en la apropiación de grandes extensiones de territorios y la excesiva discrecionalidad en el otorgamiento y venta de tierras por la autoridad administrativa. Este instrumento jurídico constituye, además, uno de los antecedentes de lo que es la actual Ley Agraria.

La ley referida es básicamente importante por dos motivos esenciales: el primero es por cuanto a la declaratoria de nulidad de todos los actos de

¹¹ Cordero Avendaño de Durand, Carmen, *Stina Jo'ò Kucha. El santo padre sol*, 2a. ed., México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 34. "En todos los pueblos chatinos el lugar principal es el fogón, en donde se juntan la lumbre sagrada, porque allí está el espíritu de la Anciana, la Santa Abuela (*la Mai'Kúsú*), que es la mamá del Sol y la Luna. Y diariamente los chatinos de creencia, lo primero que hacen todos los días al cocer el primer alimento es derramar un poco de éste a un lado del fogón, para darle de comer a la Santa Tierra, a la Santa Abuela, porque de su vientre brota el alimento".

los gobiernos anteriores en relación con la tierra. Así, el artículo 1o. declara la nulidad de todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad federal, desde el 1o. de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades. Por su parte, el artículo 3o. señala que:

Los pueblos que necesitándolos carezcan de ejidos, o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubiesen sido enajenados, podrán obtener que se les dote de terrenos suficientes para reconstituirlos, conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno federal el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentra inmediatamente colindante de los pueblos interesados.¹²

De acuerdo con lo anterior, la reivindicación del derecho de los pueblos originarios a sus tierras se planteaba llevarla a cabo mediante dos vías: por un lado, recuperar las tierras de que fueron despojados y, por el otro, recibir en dotación las tierras necesarias para el asentamiento y desarrollo de dichas comunidades. La reivindicación de esos derechos no se concretaría sino hasta la expedición de la Constitución de 1917, cuyas reformas al artículo 27 pondrían en orden a nivel nacional la tenencia de la tierra y con ello se daba respuesta a una demanda ancestral de los pueblos indígenas.

Para adentrarnos en el tema sobre el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a un territorio es necesario señalar que por lo que hace a la Constitución como fundamento de todo nuestro sistema jurídico, tiene varias etapas cruciales. Una de ellas, sin duda, se refiere precisamente a la expedición de la Constitución de 1917, que partiendo del principio de que la nación es la propietaria original del territorio nacional, el Constituyente también establece las bases generales y principios jurídicos constitucionales para que la nación establezca las modalidades que dicte el interés público a la propiedad; en ese sentido, se regula la pequeña propiedad, pero también se establecen las bases constitucionales para dotar, restituir y repartir tierras a los pueblos indígenas mediante la figura jurídica del ejido, propie-

¹² Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. IV: *Artículos 24-27*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LV Legislatura, 1994, p. 337.

dad colectiva con las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables. También se plantea una protección especial a la propiedad social y a los sujetos agrarios. Así, la regulación de la tierra y la creación de las figuras jurídicas agrarias, de gran trascendencia en el sistema jurídico mexicano, se refleja en la expedición de diversas leyes agrarias.¹³

Como consecuencia de la expedición de dicha Constitución, diremos que se reorganizó el territorio nacional y, de paso, se logra y sostiene la autosuficiencia alimentaria por décadas.

A partir de 1992,¹⁴ previo a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre México, Canadá y Estados Unidos de América, se encuentra otra de las reformas constitucionales de mayor importancia sobre la tenencia de la tierra, al establecerse certidumbre jurídica en el campo, además de que se da por terminado el reparto agrario; en ese sentido, se adiciona el primer párrafo de la fracción VII, en el que se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, a lo que se añade que “se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas... [y] ...la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.¹⁵

La modificación de las fracciones IV y VI constituyen, el fundamento jurídico de la capitalización del campo, en el que las sociedades mercantiles

¹³ Las leyes que precedieron a la Constitución de 1917 son: Ley de Ejidos, publicada el 8 de enero de 1921 (esencialmente establecía quiénes tenían derecho a recibir dotación o restitución de tierras en toda la República, entre otros: pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y los demás núcleos de población); Reglamento Agrario, publicado el 18 de abril de 1922 (tuvo como finalidad reglamentar y calificar la pequeña propiedad, especificando la parcela individual y las bases para las afectaciones ejidales); Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, expedida el 31 de diciembre de 1925 (ley que precisó las bases de la organización ejidal. De entre los desaciertos de esta ley es que desconoce la organización comunal); Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas. Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, expedida el 27 de abril de 1927 (esta ley se crea con el objeto de poner en orden la desmedida discrecionalidad en la creación de acuerdos, circulares y reglamentos que llevaron a la confusión e imprecisión en la aplicación de las leyes agrarias. Establece las reglas para dotación y constitución de ejidos. Como nota importante, excluye a los peones acasillados como sujetos de derechos para dotación, y el Código Agrario, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1934.

¹⁴ Si bien es cierto que jurídicamente se preparaba al campo para lograr la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y lo que ello implicaba, también lo es que se trataba de dar certidumbre jurídica sobre la tenencia de la tierra en el campo. Con esta reforma constitucional se da por finalizado el reparto agrario de tierras que establecía la propia ley fundamental. Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, cit., pp. 1553 y ss.

¹⁵ *Ibidem*, p. 1561.

por acciones pueden adquirir terrenos rústicos, para lo cual se deja sin efectos la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar tierras de carácter social. Con lo anterior se concede a las sociedades mercantiles por acciones el participar en la propiedad y en la producción rural bajo los límites sujetos de la pequeña propiedad, medios de registro y control, con el objeto de evitar la constitución de latifundios.

En virtud de lo señalado, aunado a lo expuesto en la Ley Agraria,¹⁶ en sus artículos 6o., 9o., 10, 11, 23, fracciones IX y XII, 99, 100 y demás aplicables, se establece la posibilidad de modificar el sentido de derecho social de las instituciones agrarias con la intención de que la propiedad agraria se adentrara a su capitalización; en otras palabras, se mantiene la protección desde el ámbito del derecho social para todos aquellos sujetos agrarios que así lo consideraran pertinente, empero, también se establecen conjuntamente las formas de transformar dichas instituciones al régimen privado.

Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación ordinaria específica y sus características propias que podemos resumir en la forma siguiente: la propiedad pública se caracteriza por estar sometida a un régimen jurídico excepcional, la propiedad social por la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios o comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos, y la propiedad privada tiene la plena protección... particularmente... en los artículos 14 y 16 de la norma fundamental.¹⁷

Entre las reformas correlativas del mismo año de 1992 se encuentra la efectuada al artículo 2o.¹⁸ constitucional, con la que se reconoce tanto a los pueblos como a las comunidades indígenas, lo que viene a complementar el tema de los derechos de los grupos indígenas establecido en el artículo 27, ya planteado, en el que se señala que el Estado protegerá y promoverá el desarrollo, entre otros, de sus recursos. En ese sentido, se establece que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado...”. Cabe mencionar que dicha reforma adolece de normas instrumentales que permitan hacer exigibles sus derechos.

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

¹⁷ Valadés, Diego, “Artículo 27”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 345.

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1992.

En la reforma al artículo que se comenta el legislador no contempló la importancia que tienen las tierras y los territorios para las culturas indígenas, de ahí que se encuentre un vacío en la regulación constitucional que afecta sobre el pleno goce de los derechos de las comunidades en cuestión; en otras palabras, no se reconoce el término “territorios” ligado a la cultura, lo que contraviene lo estipulado en el Convenio 169 al que el gobierno mexicano se adhirió.

El tema del equilibrio ecológico, su preservación y restauración es un asunto que será regulado por el Estado, lo que nos lleva a considerar a las leyes respectivas como parte del marco jurídico a tener en cuenta cuando se habla de los territorios de los pueblos indígenas. En ese sentido, es importante la reforma constitucional al párrafo tercero del artículo 27, que expresa:

En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques...; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.¹⁹

De la lectura del tercer párrafo del artículo 2o. de la Constitución se puede incluir en este marco jurídico a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)²⁰ y su reglamento. Partiendo de este punto, se tiene que el derecho a un territorio conferido por la Constitución a los pueblos indígenas se ejercerá siempre y cuando sean respetados los lineamientos sobre la conservación y preservación del medio ambiente.

Hasta lo aquí expresado, hemos hecho referencia a la situación de la tierra como asentamiento o lugar donde se establecen las comunidades; sin embargo, no encontramos el concepto de territorios, parte medular de este trabajo, relacionado con las cuestiones sobre tradiciones y la cultura, elemento fundamental para comprender el uso, ocupación y posesión de tierras de las que no necesariamente se requiere tener un título de tenencia o propiedad para reclamar su cuidado y preservación.

¹⁹ *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1988.

2. Normas y declaraciones internacionales

El Convenio Internacional 169²¹ de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) forma parte del marco jurídico que ha permitido construir el derecho de los pueblos indígenas. Cabe mencionar que la adopción de este Convenio por parte del gobierno mexicano fue un pilar en las reformas al artículo 2o.²² de la Constitución sobre la materia, reformas que paradójicamente provocaron descontento en los grupos indígenas debido a que no fueron consultados y menos aún convocados a decidir jurídicamente sobre su vida y futuro, conforme al artículo 6o. del Convenio en comento. En ese sentido, el artículo 2o. constitucional establece en varios apartados la relación sobre el territorio y los pueblos indígenas, señalando, por ejemplo, en el segundo párrafo, que “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. En lo conducente al apartado A del citado artículo, en las fracciones V y VI se reconoce la autonomía de dichos pueblos para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución; así como acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo las consideradas como áreas estratégicas. A pesar de lo señalado, y como ya se expresó, el concepto de territorio no se hace en referencia a la cultura indígena.

Prosiguiendo con el Convenio 169 de la OIT en lo conducente al derecho de los pueblos indígenas a un territorio, se declara, por principio de cuentas, por parte de la Conferencia General de la OIT, la importancia de reconocer las aspiraciones de los pueblos indígenas, así como el que asuman “el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los estados en que viven”. Partiendo de esta premisa fundamental, se establece, asimismo, en el artículo 7.1 el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que se refiere al proceso de desarrollo, en tanto éste les afecte, tal como se señala: “1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna

²¹ Ratificado y promulgado por México, *Diario Oficial de la Federación* del 24 de enero de 1991.

²² *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001.

manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural...”. En cuanto al cuidado del medio ambiente, se establece en el punto 4 que los gobiernos, en cooperación con los pueblos interesados, deberán tomar medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

La parte II del Convenio Internacional que comentamos trata de manera específica sobre las tierras de los pueblos indígenas, lo que para efectos de este trabajo es de gran relevancia en la medida en que el Convenio constituye el marco jurídico de mayor referencia a nivel internacional. En atención a lo anterior, se señala que los gobiernos, al aplicar esta parte del Convenio, deberán “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, en particular los aspectos colectivos de esa relación” (artículo 13.1). Se señala, asimismo, que la utilización del término “tierras” deberá incluir el concepto de territorios, que comprende “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan...” (artículo 13.2).

Se hace hincapié en que deberá reconocerse a los pueblos el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. En ese sentido, se establecerán medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (artículo 14.1).

Los gobiernos deberán garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión, así como determinar las tierras que los pueblos ocupan tradicionalmente mediante la toma de medidas que sean necesarias (artículo 14.2).

Se recomienda “instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas para los pueblos interesados” (artículo 14.3).

Asimismo, se expresa ejercer una protección especial sobre los recursos naturales, al decir: “Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos” (artículo 15.1).

El derecho a la consulta se hace presente cuando se trata de minerales u otros recursos que se contengan en las tierras, cuando se señala:

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tengan derechos sobre otros recursos existentes en

las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades (artículo 15.2).

El artículo 17.3 del Convenio citado hace un planteamiento muy importante para que los gobiernos que lo han adoptado, como el nuestro, establezcan medidas y procedimientos que impidan que personas extrañas a esos pueblos se aprovechen de sus costumbres o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o del uso de esas tierras.

En el mismo plano internacional tenemos que el reconocimiento sobre el derecho a un territorio de los pueblos indígenas ha sido uno de los temas abordados por la Organización de las Naciones Unidas a través de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,²³ emitida el 13 de septiembre de 2007, en cuyo documento la Asamblea General se pronuncia por la protección de los derechos de los pueblos indígenas, guiándose por los “propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y la buena fe del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta”. La Declaración en comento se divide en dos partes: la primera trata sobre una exposición de motivos presentada por la Asamblea General, y la segunda parte desarrolla 46 artículos sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En la parte inicial se contiene una serie de consideraciones respecto de los grupos indígenas, entre las que sobresalen:

- a) El reconocimiento de que todos los pueblos son iguales y al mismo tiempo se reconoce el derecho de todos los pueblos a ser diferentes.
- b) Se reconoce la importancia de que los pueblos contribuyan a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que a su vez constituyen el patrimonio común de la humanidad.
- c) El derecho a estar libres de toda discriminación.
- d) Respetar y promover los derechos intrínsecos “...que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tra-

²³ Véase http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (consultado el 20 de julio de 2013).

diciones espirituales, de su historia y de su filosofía, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos”.

- e) Que si “controlan los acontecimientos que les afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades”.
- f) El respeto a los derechos humanos y derechos colectivos.
- g) Se reconoce que la situación de los pueblos indígenas varía de región en región y de país a país, por lo que se debe tener en cuenta el significado de las particularidades nacionales y regionales y de las diversas tradiciones históricas y culturales.

Finaliza esta parte con la proclama solemne: “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas... como ideal común que debe perseguirse en un espíritu de solidaridad y respeto mutuo”.

En la parte relativa al articulado, resaltan, entre otros, el reconocimiento amplio de los derechos humanos, al expresar que los “indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos” (artículo 1o.). Que los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeer a los pueblos indígenas de sus tierras, territorios o recursos (artículos 8.2. b y 11.2).

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la práctica de sus tradiciones y costumbres culturales, así como mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales (artículos 11.1 y 12).

El derecho de los pueblos indígenas a un territorio se expresa en la Declaración de manera amplia, comprendiendo, desde luego, el vínculo espiritual que une a estos individuos con la tierra. En ese sentido, se señala: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones” (artículo 25). Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido, así como a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tra-

dicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

La Declaración hace hincapié en el compromiso de los Estados para que aseguren el reconocimiento y protección jurídica de las tierras, territorios y recursos, tomando en cuenta las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas. En este proceso de elaboración de compromisos se establece que los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en el establecimiento de responsabilidades.

Asimismo, los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que puedan incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado. Generalmente la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica, o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

La protección del medio ambiente es un tema de mayor trascendencia en la Declaración, en virtud de la cual, “los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos”. En ese tenor, “los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación”. El derecho a la conservación y protección incluyen también el que los Estados participarán en la toma de medidas para asegurar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en la tierra o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado. En ese renglón, se elaborarán programas de salud para los pueblos indígenas afectados por esos materiales (artículos 26 a 29).

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios u otros recursos. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán las medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual” (artículos 30 y 32).

Es importante señalar que el artículo 43 de la Declaración que tratamos hace una prevención especial en virtud de la cual se establece que los derechos reconocidos en la presente Declaración “constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo”, lo que significa que lo preceptuado en el mencionado documento es lo mínimo o básico que se debe respetar sobre los pueblos indígenas con el fin de que pueda asegurarse la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los mismos en el mundo. Lo que conlleva, desde luego, el considerar que se pueden pactar derechos de los pueblos indígenas más allá de los mínimos reconocidos.

Asimismo, el artículo 46 señala que los derechos reconocidos en la Declaración no serán limitados sino por la ley y los compromisos internacionales sobre derechos humanos, es decir, “...el ejercicio de los derechos establecidos en la presente Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos...”.

También en el orden internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos se suma a los esfuerzos en la construcción del marco jurídico de los derechos indígenas al abocarse al análisis, entre otros, de los conceptos “territorio” y “territorios” en el contexto de las culturas indígenas. Como resultado de esa labor, la Corte Interamericana ha definido el término “territorios tradicionales por el uso cultural” de la siguiente manera:

Los pueblos indígenas y tribales tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual. Esta relación única con el territorio tradicional puede expresarse de distintas maneras, dependiendo del pueblo indígena particular del que se trate y de sus circunstancias específicas; puede incluir el uso o presencia tradicionales, la preservación de sitios sagrados o ceremoniales, asentamientos o cultivos esporádicos, recolección estacional o nómada, cacería y pesca, el uso consuetudinario de recursos naturales u otros elementos característicos de la cultura indígena o tribal.

Como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espi-

ritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras”.²⁴

La definición transcrita nos brinda luz para la defensa de los territorios tradicionales del pueblo de Wirikuta, que ha denunciado la destrucción de una parte de su territorio con motivo de la explotación minera.

V. LAS CONCESIONES MINERAS

Para efectos del presente trabajo es importante hablar de las concesiones, sobre todo de las que recaen en la explotación minera, ya que se argumenta que como consecuencia de las mismas ha habido afectaciones a territorios y centros ceremoniales del pueblo de Wirikuta.

En nuestro derecho constitucional, en el artículo 27, se expresa, palabras más palabras menos, que la nación es la propietaria originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y ésta ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada y sus modalidades. El mismo artículo señala que “corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, sal de gema...”. Se precisa, igualmente, que “...el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”.

De acuerdo con lo anterior, se considera que ciertas actividades, como la minera, requieren de permisos especiales o lo que también se conoce como concesiones administrativas. En ese sentido, se entiende de manera general como “el acto administrativo a través del cual la administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un servicio público”.²⁵ La mayoría de los autores coincide en

²⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 56/09, disponible en: <http://www.cidh.org>.

²⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, t.: A-CH, 14a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2000, p. 566.

los elementos y términos que integran una acepción acerca de las concesiones; empero, las concesiones administrativas que se permiten de acuerdo con la ley sobre bienes o propiedades del Estado van más allá de solamente concretarse a prestar servicios públicos; así pues, debe tenerse presente que se trata de “un acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”.²⁶

En cuanto al tema de las concesiones, nos referiremos a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, es decir, a la Ley Minera (en adelante LM), por lo que nos avocaremos a los preceptos que son de interés y relacionados con el tema de la explotación minera en los territorios del pueblo de Wirikuta.

Por principio de cuentas, diremos que esta ley reglamentaria considera a la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias como de utilidad pública, y serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno (artículo 6o.).

Nuestra Ley Minera es excesivamente benéfica para los concesionarios al concederles el aprovechamiento por un tiempo extremadamente holgado de los privilegios de la explotación. En ese tenor se señala: “las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el régimen público de minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia” (artículo 15).

En el documento sobre la evaluación de las concesiones mineras en México efectuada en 2008, presenta Gustavo Castro Soto²⁷ un resumen muy revelador de la situación minera que se vive en México y de la cual nos señala lo siguiente: la evaluación se llevó a cabo por el gobierno por conducto de la Auditoría Superior de la Federación de las concesiones mineras de 2008 al primer semestre de 2009. El objetivo de la auditoría fue “contribuir al desarrollo del sector minero, elevar su competitividad, atraer mayores inversiones y generar empleos, la eficiencia en el otorgamiento de las concesiones mineras, en la verificación del cumplimiento de las obligaciones de

²⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979, p. 269.

²⁷ “Evaluación de las concesiones mineras en México”, en *Otros Mundos*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 12 de abril de 2010, disponible en: www.otrosmundoschiapas.org. Véase, también, <http://www.asf.gob.mx/>.

los concesionarios mineros, y en los procedimientos de inspección y sanciones, y la economía en la aplicación de los recursos federales utilizados en el desarrollo minero”.

Se señala, asimismo, que el total de las concesiones otorgadas en 2008 fue de 2,152, abarcando un total de 6.1 millones de hectáreas. Se menciona que el total de las concesiones en el país sumaron 24,713. Por cuanto a los ingresos por concepto de derechos, ascendieron a 1,759,260.6 miles de pesos. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el sector minero participó en 2007 con el 0.6% en el PIB nacional. “Las PYMES mineras representaron en 2007 el 42.5% de la producción nacional de los 28 principales productos mineros, y el resto fue de las grandes empresas mineras”. La Dirección General de Minas, en 2008, clasificó a las 100 empresas mineras (grupos empresariales) en: 35 como de gran minería (con rango de ingresos brutos por arriba de 400 millones de pesos); 22 de mediana minería (con rango de ingresos brutos de hasta 400 millones de pesos), y 43 de pequeña minería (con rango de ingresos brutos de hasta 100 millones de pesos). En la clasificación no se incluyen las diferentes unidades de producción, empresas filiales y personas físicas.

México se encuentra dentro de los 12 mejores productores de plata, plomo, cobre, zinc, arsénico, bismuto, cadmio, etcétera, que lo colocan en los mejores sitios para su explotación.

Del informe presentado por la Auditoría se destaca, entre otros:

- a) “El incumplimiento de los programas de trabajo por procedimientos y normas desactualizadas; incumplimiento del plazo legal en la expedición de los títulos de concesión minera; los títulos se expiden sobre terreno no libre; desfasamiento de la información generada por el Servicio de Administración Tributaria (SAT), para comprobar el pago de derechos mineros y falta de personal capacitado”.
- b) “La clasificación de empresas es incorrecta y las empresas son 98 y no 100. Los montos de los rangos para la clasificación no corresponden [al] Reglamento de la Ley Minera que establece como criterio los ingresos brutos por ventas anuales de minerales o sustancias concesibles inferiores a cinco mil o veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, respectivamente, ya que con la aplicación del valor del salario mínimo de 52.59 pesos, vigente en el ejercicio fiscal de 2008, las diferencias son menores, ya que la pequeña minería tendría un rango máximo de 95,976.8 miles de pesos, la mediana de 383,907.0 miles de pesos, y la gran minería, la que rebase los 383.907.0. Por lo tanto, las 98 empresas según el valor

de ventas brutas anuales es la siguiente: El monto del valor de ventas brutas anuales de las 98 empresas ascendió a 98,784,969.4 miles de pesos, de los cuales 93,339.428.8 miles de pesos correspondieron a empresas grandes con ventas anuales superiores a los 400,000.0 miles de pesos; 4,207,827.3 miles de pesos a empresas con ventas anuales de 100,000.1 hasta 400,000.0 miles de pesos, y 1,237,713.3 miles de pesos a empresas con ventas anuales de hasta 100,000.0 miles de pesos”.

- c) “No se contó con un programa con metas, indicadores y acciones específicas de capacitación, asistencia técnica ni para la promoción de la competitividad de y para las empresas mineras”.
- d) Los concesionarios no informaron a la Dirección General de Minas ni esta Dirección llevó a cabo la verificación de la observancia de las normas oficiales mexicanas en materia de seguridad de minas y de equilibrio ecológico y protección al ambiente.
- e) “Entre 2006 y 2007 se registró la mayor inversión extranjera. Entre el periodo 2004-2008 el incremento en la inversión fue del 438.9%. Sin embargo, en 2008 se registró una pérdida de 2,228 empleos en el sector minero”.
- f) La Dirección General de Minas sólo cuenta con el 20.2% de los informes estadísticos sobre la producción, beneficio y destino de minerales o sustancias concesibles solicitados a la Dirección. La propia Dirección no proporcionó la información técnica y contable a la que estaban obligados los concesionarios a presentar a la SE. Por ello la Dirección General de Minas no cumple con la atribución de supervisar a los concesionarios mineros.
- g) Se registraron adeudos por omisiones de pagos por obligaciones en las concesiones mineras desde 1998.
- h) “Existe un 50% de las solicitudes muestra de las concesiones otorgadas que carecen de las actas constitutivas que acrediten que las sociedades son de nacionalidad mexicana y tienen como objeto social la exploración o explotación de minerales. El 30% de las concesiones otorgadas se realizaron con retrasos y se registró un índice de deficiencia del 67.6% en el trámite de expedición de concesiones mineras”.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Frente en Defensa de Wirikuta (FDW) existen más de 79 concesiones mineras que abarcan 98 mil hectáreas, casi el 70% del área natural protegida de Wirikuta, y entre las concesiones repartidas a las empresas transnacionales, la más grande

corresponde al denominado Proyecto Universo, con 59 mil hectáreas en el Bajío. En ese sentido, como bien refieren los integrantes del Frente, la cesión de las 761 hectáreas “para garantizar la protección de los sitios sagrados” del pueblo de Wirikuta, en San Luis Potosí, solamente representa el 0.5% de las hectáreas de reserva y un 13% de la concesión total.²⁸

Con el fin de conocer los alcances y límites de las concesiones mineras se puede decir que la minería en la cual recaen las concesiones otorgadas por el gobierno federal, se caracteriza por la propia Ley Minera, reglamentaria del artículo 27 constitucional, como de utilidad pública, lo cual conlleva a que se considere como una actividad de amplios alcance y si tomamos en cuenta que el término utilidad pública implica “beneficios a la colectividad”, dicha actividad económica que se concede puede aplicarse a todo, pero no siempre proporciona beneficios a la sociedad.

Dentro de los alcances en el ámbito de aplicación de la Ley Minera se puede decir que es una ley muy benéfica para los intereses de las empresas dedicadas a este ramo de actividad, en varios sentidos:

- Las empresas no pagan impuestos en tiempo y forma bajo la tolerancia de las autoridades en trasgresión a Ley Federal de Derechos.
- Bajo el término de utilidad pública se explota cualquier territorio, a excepción de las áreas reservadas para explotación directa del Estado.
- Las concesiones mineras se otorgan por 50 años prorrogables, situación que en ningún país se concede igual privilegio.
- Se autoriza la minería a cielo abierto, considerada como de las más contaminantes.

Ante los alcances desmedidos de la explotación minera que afecta a los grupos étnicos, a la naturaleza y a la sociedad en general se ha planteado la necesidad de reformar la Constitución (artículos 2o., 26, 27 y 115), la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Derechos para que sean acordes con los derechos indígenas.²⁹ Por tanto, las reformas deben darse en el plano tam-

²⁸ Vanguardia, *Sólo se cedió 0.5% de las hectáreas de Wirikuta: FDW*, disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/XStatic/vanguardia/template/notatexto.aspx?id=1296740> (consultado el 14 de julio de 2013).

²⁹ La Jornada, “México debe revisar leyes mineras ara el respeto a derechos indígenas: ONU”, viernes 24 de mayo de 2013, disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/mexicodebe-revisarleyesminerasparaelrespetoaderechosindigenanonu-1749030.html>. Tales propuestas fueron presentadas en un informe en el marco del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU. En el informe se destaca que las industrias extractivas en México y la situación de

bién de la armonización, tomando en cuenta siempre como ejes rectores los convenios internacionales (169 OIT), las convenciones internacionales sobre los derechos indígenas y los correspondientes a la protección del medio ambiente. La Organización de las Naciones Unidas ha recomendado al gobierno mexicano aprobar una ley federal de consulta y consentimiento libre, previo e informado, que atienda los estándares internacionales establecidos en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Efectivamente, la falta de una ley federal de consulta y consentimiento libre, previo e informado tiene como consecuencia que además de los conflictos que se ocasionan en la extracción minera en los territorios indígenas, muchas comunidades indígenas agrarias se hayan visto despojadas de sus tierras en el sureste del país con motivo de la realización de megaproyectos turísticos sin que haya manera de frenar semejantes atropellos.

Al respecto, también es importante mencionar la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos núm. 56/2012,³⁰ sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del Pueblo Wixárika en Wirikuta, emitida del 28 de septiembre de 2012, que hace un estudio profundo sobre la problemática y la violación de un conjunto de derechos, constituyendo un antecedente que servirá como marco referencial para la defensa de otras comunidades que presentan los mismos problemas.

VI. EL DERECHO SOCIAL ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO. LAS PRESIONES DE LA GLOBALIZACIÓN

Como ya se ha tratado, el derecho de los pueblos indígenas a un territorio es un tema de gran importancia desde varias perspectivas. Desde el punto de vista local o estatal, tenemos que existen asentamientos humanos de larga data que permite a dichos pueblos alcanzar un modo de vida vinculado estrechamente a la tierra y sus recursos naturales. Así, en el seno de dichas poblaciones se desarrollan costumbres, usos, tradiciones, religiosidades, etcétera, que va distinguiendo y particularizando a dichas sociedades.

los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias, así como la existencia de conflictos reflejan “una importante ausencia del Estado para garantizar y hacer respetar los derechos de los pueblos indígenas”.

³⁰ Véase <http://www.cndh.org.mx/sitos/all/fuentes/documentos/recomendaciones> (consultado el 26 de julio de 2013).

Todo ello se ve perjudicado cuando se atribuye mayor peso y valor al factor económico, ocasionando que las poblaciones indígenas y su riqueza cultural, en lo más amplio de los conceptos, se pierdan en la historia y se prive a la humanidad de esos valores.

Como se sabe, el reconocimiento de los derechos indígenas es reciente y gracias a los trabajos que a nivel internacional han llevado a cabo tanto la Organización de las Naciones Unidas como la OIT, organismo especializado de aquél, y que los Estados nacionales comienzan a proteger a dichas comunidades; así, las diversas declaraciones y la elaboración del Convenio 169 de la OIT constituyen todo un marco jurídico tendente a la protección de los grupos indígenas. Recordemos lo expuesto en el artículo 43 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que explica claramente el sentir de la comunidad internacional al respecto, al expresar que lo preceptuado en la Declaración “constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo”.

Lo relevante de la normatividad internacional sobre los grupos indígenas es el hecho de que se reconocen sus derechos a manera de hacerle justicia a un sector de la humanidad que se relegó por muchos siglos.

Hoy, por otro lado, cuando se ha tomado conciencia sobre los grupos indígenas y se han reconocido sus derechos, son otras las problemáticas que se tienen que atender al verse afectados en su supervivencia, dignidad y bienestar. Una de esas problemáticas es la presencia cada vez mayor de las empresas transnacionales, particularmente las dedicadas a la explotación minera en los países no desarrollados, entre los que se cuenta México, que les favorece una serie de circunstancias y sobre todo por la implantación de un sistema económico neoliberal,³¹ heredero del liberalismo tradicional, que alienta a alcanzar una globalización económica.

La globalización económica es, pues, todo un proyecto con miras a construir un mercado mundial en el que se supriman las barreras arancela-

³¹ Ciertamente, los principios del liberalismo del siglo XVIII son retomados por los neoliberales; sin embargo, existen diferencias entre una y otra posturas. Para los primeros, “la sociedad civil existe independientemente del mercado, y en ella los individuos se desarrollan con todas sus pasiones y virtudes. El mercado es uno más de lo social, el cual debe someterse a las leyes derivadas del contrato social, que es el derecho... el liberalismo es una filosofía sobre la libertad del individuo... Los neoliberales, en cambio, hacen del mercado el centro de lo social, pero su visión del mercado está sólo restringida a los mercados de los sectores financiero y bursátil, el cual es el eje de toda su concepción y de toda su orientación sociopolítica. En torno a ellos giran los mercados de bienes y servicios al que acuden los agentes económicos”. Witker, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 4a. ed., México, UNAM-McGraw-Hill, 1999, pp. 75 y ss.

rias, en el que exista libre circulación de capitales, recursos financieros, de mercancías y de productos. Como sabemos, la globalización económica es orquestada por los países desarrollados, que son los que cuentan con todos los recursos económicos, tecnológicos y científicos, lo que se refleja en la expansión de sus empresas a lo largo y ancho del planeta.

En el caso que nos ocupa, la minería, las empresas extranjeras dedicadas a dicho ramo son las que obtienen el mayor número de concesiones tanto en la extracción como en la exploración. Estas empresas, apoyadas en una desarrollada tecnología para detectar los lugares donde existen minerales, eligen instalarse en las regiones ricas en yacimientos minerales para también aprovechar al máximo la extracción, gracias a la enorme maquinaria y tecnología que generan a su servicio.

Cabe mencionar que es usual que dichas empresas elijan lugares donde se les permita mayor margen de maniobra, es decir, en donde las leyes sean flexibles y les brinden mayores ganancias. En ese sentido, aprovechan las facilidades que ciertos Estados les proporcionan, llevando su actividad de extracción y explotación de minerales al máximo sin importar que se devasten ecosistemas, se destruyan recintos culturales, se cause daño a la salud de los pobladores y se explote a los trabajadores.

En relación con lo anterior, es cuando se dan los casos de que la zona donde se encuentran los minerales son tierras ejidales, propiedad comunal o pequeña propiedad, que son instituciones agrarias reguladas por el derecho social, que a su vez la propia Ley Minera prevé su expropiación al caracterizar a la minería de utilidad pública.³² Por tanto, consideramos que los pueblos indígenas y sus derechos, sobre todo a sus territorios tradicionales, se encuentra en constante peligro al encontrarse entre normas jurídicas de orden público y privadas. En otras palabras, el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios se confronta, primero, con el derecho constitucional como norma fundamental que es la que establece que la nación es la propietaria original de las tierras nacionales y la que podrá imponer las modalidades a la misma; también porque es la que contempla la explotación minera y la expropiación por causa de utilidad pública; y, por cuanto a lo

³² En nombre de la utilidad pública el gobierno federal puede expropiar “las cosas” que pertenezcan a particulares, y que se consideren como elementos notables del patrimonio nacional. En ese tenor, la utilidad pública justifica “ocupar la propiedad privada, deteriorarla y aun destruirla para prevenir o remediar calamidades públicas o para realizar obras de beneficio colectivo”. Son diversas las causas de utilidad pública: servicios públicos, urbanización, vías de comunicación, obras de beneficio colectivo, conservación de las bellezas naturales, creación de centros de población, etcétera. Véase *Diccionario Jurídico Mexicano*, t.: D-H, 14a. ed., México, Porrúa, UNAM, 2000, p. 1390.

privado, porque implica a las empresas nacionales y extranjeras y el comercio de minerales. Todo ello presenta un panorama en el que los derechos indígenas son colocados en un segundo o tercer plano, máxime cuando las exigencias de la economía nacional se centran en abrir totalmente las puertas para la inversión extranjera para que, entre otros, se abata el desempleo y se reactive el mercado interno. Empero, la cuestión es que para lograr la convivencia social es necesario lograr la armonía de las normas jurídicas, y para el caso, pareciera que esto no tiene relevancia.

Uno de los puntos sobresalientes a tratar en estos asuntos es que si bien la minería la pueden llevar a cabo las empresas nacionales y extranjeras, es el hecho de que la actividad minera es devastadora y aun así es preferente de cualquier otra actividad o situación jurídica, bajo el argumento de que “es de utilidad pública”, por tanto, está por encima de todo, lo que nos lleva a preguntarnos si ¿se justifica que con motivo de la explotación minera se causen perjuicios en la salud de la población cercana a las minas? Si ¿la utilidad pública está por encima de las declaraciones y normas internacionales de los derechos de los pueblos indígenas, de las leyes que protegen el medio ambiente, de las normas de salud, de las leyes laborales, entre otras? Ahora bien, cuando se habla de que la utilidad pública se puede traducir en “beneficio colectivo”, cómo entender esto, cuando al practicarse la minería se sabe que va a acarrear problemas de salud a la población. ¿Dónde está el beneficio a la población?, ¿dónde está el beneficio a la sociedad si se contamina?, ¿dónde está el beneficio a la sociedad si a causa de la explotación minera se destruyen recursos naturales, monumentos arqueológicos, áreas naciones protegidas, sitios religiosos y culturales?, ¿se justifica la explotación laboral a causa de utilidad pública?

De acuerdo con lo anterior, es preciso replantear, entre otros, la naturaleza jurídica de la utilidad pública, el concepto legal y las causas de la utilidad pública y, en su caso, la efectividad del mismo, porque al darle preeminencia a las concesiones mineras por dicha causa se trastocan valores fundamentales como la vida, la salud, los ecosistemas y recintos y patrimonios culturales de los grupos indígenas, y finalmente afectan a la sociedad en general.

VII. CONCLUSIONES

El tema de los derechos de los pueblos indígenas no ha sido atendido con la puntualidad que se requiere, lo que ha ocasionado que se vean afectados el goce y disfrute de sus derechos colectivos e individuales.

La definición de términos como el de territorios tradicionales por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido crucial para la defensa de la cultura indígena, que debe ser tomada en cuenta tanto en las reformas constitucionales y la Ley Minera como en las demás relacionadas con el medio ambiente.

Son de consideración especial las recomendaciones efectuadas por la ONU al gobierno mexicano respecto de la creación de la ley federal de consulta y consentimiento libre, previo e informado con el objeto de que los grupos indígenas, como en el caso de Wirikuta, sean consultados, que puedan intervenir en las decisiones sobre las concesiones mineras y que su consentimiento sea libre, previo e informado.

Las reformas constitucionales, las de la Ley Minera y las respectivas al medio ambiente deben hacerse de forma armónica tomando en cuenta los convenios y convenciones internacionales en respeto a los derechos indígenas.

Las autoridades federales, como principales garantes de los derechos indígenas, deben asumir cabalmente su papel y hacer que las empresas cumplan con su responsabilidad social.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, t. IV: *Artículos 24-27*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LV Legislatura, 1994.

CORDERO AVENDAÑO DE DURAND, Carmen, *Stina Jo'ò Kucha. El santo padre sol*, 2a. ed., México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Miguel Ángel Porrúa, 2012.

“Evaluación de las concesiones mineras en México”, en *Otros mundos*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México, 12 de abril de 2010, disponible en: www.otrosmundoschiapas.org.

GARCÍA, Ana Esther, *La conservación del desierto de Wirikuta, territorio del pueblo de Wixarika*, disponible en: <http://www.ecoportall.net/content/view/full/21225> (consultado el 20 de julio de 2013).

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1979.

WITKER, Jorge, *Introducción al derecho económico*, 4a. ed., México, UNAM-McGraw-Hill, 1999.