

# Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México

Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS  
Mylai BURGOS MATAMOROS

*Coordinadores*



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y DERECHOS  
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 886

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Roberto Zavaleta Cornejo  
Miguel López Ruiz  
*Cuidado de la edición*

José Antonio Bautista Sánchez  
*Formación en computadora*

Mauricio Ortega Garduño  
*Elaboración de portada*

# GLOBALIZACIÓN, NEOLIBERALISMO Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

RODRIGO GUTIÉRREZ RIVAS  
MYLAI BURGOS MATAMOROS

*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2020

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 10 de marzo de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-2792-2

## CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| Introducción . . . . .   | IX  |
| CAPÍTULO PRIMERO   |     |
| La globalización económica y sus efectos en el derecho . . . . .   | 1   |
| Aleida HERNÁNDEZ CERVANTES   |     |
| CAPÍTULO SEGUNDO   |     |
| La negación del ejercicio de los derechos humanos, una consecuencia de los procesos de fetichización y cosificación en el derecho (análisis del discurso de los derechos humanos y del arbitraje de inversión) . . | 25  |
| Edgar GARCÍA ALTAMIRANO  |     |
| CAPÍTULO TERCERO   |     |
| Análisis crítico teórico de los derechos colectivos de los pueblos indígenas . . . . .   | 65  |
| Mylai BURGOS MATAMOROS   |     |
| Benjamín CERVANTES PÉREZ   |     |
| Silvia RUIZ CERVANTES  |     |
| CAPÍTULO CUARTO  |     |
| Elementos para comprender los límites y las posibilidades del derecho y los derechos frente al despojo de los territorios indígenas . . . . .  | 103 |
| Yacotzin BRAVO ESPINOSA  |     |
| CAPÍTULO QUINTO  |     |
| La disputa por el derecho al territorio indígena: de los movimientos latinoamericanos a la experiencia mexicana . . . . .  | 137 |
| Blanca LIZBETH HERNÁNDEZ   |     |

## CAPÍTULO SEXTO

- Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México. 159  
 Juan José CARRILLO NIETO

## CAPÍTULO SÉPTIMO

- Racionalidad legal, consulta ambiental y lucha de los pueblos indígenas por el desarrollo propio. . . . . 209  
 Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ  
 Edgar GARCÍA ALTAMIRANO  
 Adriana LÓPEZ BELDA

## CAPÍTULO OCTAVO

- El derecho a la consulta previa para obtener el consentimiento libre e informado frente a los megaproyectos de inversión y la industria extractiva . . . . . 239  
 Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS

## CAPÍTULO NOVENO

- La lucha social contra proyectos mineros en la montaña de Guerrero, México: el derecho y los derechos como repertorio de movilización en defensa del territorio. . . . . 261  
 Jorge PELÁEZ  
 Edith HERRERA  
 Alejandra LEYVA

## CAPÍTULO DÉCIMO

- El Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota: construcción de una legalidad cosmopolita subalterna . . . . . 311  
 María SILVIA EMANUELLI

## CAPÍTULO UNDÉCIMO

- La consulta a pueblos indígenas como una garantía fallida para la defensa de los derechos colectivos en México. Aprendizajes desde casos concretos . . . . . 347  
 Edmundo DEL POZO MARTÍNEZ  
 Daniela SÁNCHEZ CARRO

## INTRODUCCIÓN

¿Los derechos humanos de los pueblos indígenas tienen alguna utilidad en la defensa de la autonomía y el territorio que emprenden las comunidades originarias en México y América Latina? ¿Podríamos asegurar que el reconocimiento constitucional e internacional de algunos de ellos, como la libre determinación, el desarrollo propio, o la consulta y el consentimiento implican una mejoría en sus condiciones de vida? ¿Contribuyen a equilibrar las relaciones desiguales de poder que existen entre ellos y los grandes poderes económicos que aterrizan sobre sus tierras para explotar los recursos naturales ahí subsistentes? ¿Existen en México casos exitosos de defensa de estos derechos frente a megaobras?, ¿bajo qué condiciones?, ¿con qué repertorios de acción?

La búsqueda de respuesta a éstas y otras preguntas fue lo que reunió, durante tres años, a un grupo de investigadoras/es de distintas instituciones (y con diversas perspectivas teóricas), así como a jóvenes estudiantes de licenciatura y posgrado en derecho, en un seminario permanente apoyado por el Proyecto PAPIIT IN302311 denominado “El derecho fundamental a la consulta de los pueblos originarios frente a los megaproyectos de inversión, en un contexto de exclusión y destrucción ambiental”. Este libro es el producto principal de dicho esfuerzo, cuya construcción requirió un intenso trabajo colectivo.

En su inicio, el objetivo central del proyecto era realizar la recopilación exhaustiva de todos los estándares nacionales e internacionales en materia de derecho a la consulta y al consentimiento —así como de la literatura especializada—, con el propósito de identificar el contenido esencial de ese derecho, así como las obligaciones estatales que derivan del mismo. Por esta razón, la consulta quedó como elemento central en el título del proyecto. Sin embargo, la rica composición del grupo de investigación, su compromiso académico con el pensamiento jurídico crítico, así como el vínculo político de varios/as de sus integrantes con las luchas de diversas comunidades afectadas por megaobras, provocaron que en poco tiempo el objetivo principal del proyecto quedara rebasado.

Desde las primeras discusiones y lecturas quedó claro que para poder comprender con mayor profundidad el papel que el derecho a la consulta

y al consentimiento está desempeñando en México (inscrito en el marco más amplio de la globalización neoliberal), se requería abrir la mirada y tomar en cuenta fenómenos como la desigualdad de poder existente entre los actores que luchan por el territorio en el contexto del neoextractivismo; analizar las distintas legalidades en tensión promovidas, de un lado, por elites económicas en el ámbito internacional de las inversiones y, del otro, por grupos indígenas subalternizados en el marco de las Naciones Unidas; teorizar sobre la titularidad colectiva de los derechos indígenas en un contexto teórico liberal que es adverso a los mismos; develar la función de los megaproyectos como vías óptimas para agilizar la reproducción ampliada de capital, entre otros problemas. Todas estas cuestiones comenzaron a ser discutidas durante el primer año de trabajo, y a partir de las propuestas de lectura sugeridas por algunas/os de las/os investigadoras/es del seminario se logró construir un piso común entre los integrantes del grupo basado en el presupuesto de que el derecho es un fenómeno social en interacción compleja con la política y el poder, la economía, la cultura, e incluso la geografía, y que los posibles alcances emancipatorios del derecho a la consulta y al consentimiento, como herramienta de defensa de los territorios, sólo podrían ser comprendidos si se tomaba todo eso en cuenta.

Conforme avanzaron las discusiones se fueron consensando algunos postulados comunes que reorientaron el debate para la elaboración de textos. En primer lugar, se acordó avanzar en la reflexión sobre los elementos clave que constituyen la noción dominante de desarrollo y la estrecha relación que existe entre ésta y los megaproyectos de inversión. También se decidió caracterizar a estos últimos, no sólo a partir de su magnitud y tamaño, sino sobre todo por la función que desempeñan como estrategias de descentralización de capital en etapas de crisis por sobreacumulación, lo que ayuda a explicar el enorme riesgo que representan para los derechos humanos de los pueblos, las comunidades y las personas indígenas que habitan los territorios en los que aterrizan.

Más adelante, las discusiones se centraron en las problemáticas de los pueblos indígenas como sujetos colectivos y sus diferencias con otros actores sociales, también amenazados por megaobras, como pueden ser las comunidades campesinas. A partir de la especificidad indígena se intentó identificar las principales afectaciones que padece este grupo frente a los grandes emprendimientos de infraestructura, las razones por las que trastornan de forma grave su vida cotidiana, así como la relación especial que los pueblos tienen con el territorio y que ha sido reconocida por el derecho. Se identificaron algunas de las luchas históricas emprendidas por los pueblos para lograr su reconocimiento —y el de sus diferencias— a nivel global, regional y

local, y cómo ello ha contribuido al reconocimiento jurídico de sus derechos en las distintas escalas mencionadas.

Ahora bien, aunque es cierto que se decidieron ampliar los alcances del proyecto, también lo es que el análisis sobre el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado continuó siendo uno de los principales focos de interés, debido al protagonismo que este derecho ha adquirido en América Latina y en México como herramienta de defensa de los pueblos frente a los proyectos de inversión. Por ello, no dejó de realizarse una revisión exhaustiva de las normas regionales e internacionales que lo establecen y definen, comenzando por las declaraciones y tratados más relevantes, pasando por relatorías, informes, observaciones generales, opiniones consultivas, hasta sentencias de tribunales regionales o locales en el derecho comparado; por supuesto que todas las normas existentes en México sobre la materia también se compilaron y analizaron. Además —aunque no con la misma exhaustividad—, la investigación extendió sus alcances sobre el contenido de otros derechos de los pueblos, especialmente el derecho a la autonomía, al territorio, al desarrollo propio, a la no discriminación, el derecho a la información y algunos derechos sociales, como el agua, la vivienda, la salud, el medio ambiente, el trabajo y la educación.

Asimismo, se identificaron y analizaron las obligaciones estatales derivadas de todos estos derechos, así como las garantías primarias y secundarias existentes para lograr la exigibilidad y defensa de los mismos. En relación con este tema, el grupo de investigación siempre enfatizó la necesidad de pensar las garantías más allá del ámbito institucional y comprender la importancia de las garantías sociales como elementos clave para el ejercicio de los derechos. Por esta razón, se consideró fundamental el estudio de casos de defensa de los derechos indígenas frente a megaobras en los que se hubieran puesto en marcha una combinación de estrategias jurídicas, políticas, mediáticas y de movilización.

Respecto a los casos, se eligieron algunos de los más relevantes a nivel nacional, así como aquellos en los que algunas/os investigadoras/es habían tenido la posibilidad de realizar trabajo de campo. Esto último aportó gran riqueza a las discusiones, que no sólo se alimentaron de fuentes documentales, sino de los propios procesos de defensa de los territorios como es el caso *San Miguel del Progreso, Yaquis, Mayas y Zapotecas* o *de la presa la Parota*.

El proceso de construcción específico de los artículos que contiene el libro se realizó a partir de la exposición y discusión colectiva de cada texto con todas/os las/os integrantes del seminario. Ello dio como resultado final un volumen con gran organicidad interna, en tanto que todos los textos que lo conforman han sido repensados y modificados por los y las autoras en

distintos momentos, desde el primer borrador hasta la versión final, en el marco de un diálogo intenso entre unas posiciones y otras, diálogo que no siempre implica consenso, porque otro elemento que aporta gran riqueza al producto final de la investigación es que las y los integrantes del seminario se han alimentado de marcos teóricos diversos (que van desde el funcionalismo hasta el neomarxismo crítico, pasando por la teoría de la decolonialidad), lo que da por resultado una combinación complementaria entre diferentes perspectivas y posiciones sobre los temas abordados. Interesa resaltar que antes de cerrar la versión definitiva del libro se convocó a un seminario final de debate en el que se discutieron las últimas correcciones a los trabajos.

En cuanto a la organización del índice del libro, interesa decir que los textos han sido agrupados en dos grandes bloques atendiendo a los contenidos específicos de cada trabajo. Un primer bloque de carácter teórico/fenomenológico, donde se pueden encontrar cinco textos que elaboran conceptos y analizan fenómenos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. En el segundo bloque, que tiene un carácter normativo/empírico, se analizan problemas de orden dogmático-jurídico sobre el contenido de los derechos, o bien se estudian casos concretos de defensa de los territorios con base en el derecho a la consulta y al consentimiento en relación interdependiente con otros derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido, la investigación comienza con un artículo de Aleida Hernández Cervantes, que nos presenta un análisis contextual socioeconómico del fenómeno de la globalización y sus efectos en el derecho, destacando la pérdida de hegemonía del Estado-nación en la producción jurídica, por la existencia de múltiples actores que, en el marco internacional, producen normativas que rigen para los propios Estados y los actores locales, generándose así, fenómenos de pluralismo jurídico a nivel global.

El segundo texto lo presenta Edgar García Altamirano, quien lleva a cabo una investigación muy interesante, donde a partir de las categorías de fetichización y cosificación aborda cómo el capitalismo, mediante su sistema de mercado, suprime hegemonícamente el ejercicio de los derechos humanos a través de mecanismos jurídicos como la *lex mercatoria* dentro del derecho internacional de inversiones, que nos lleva a la manipulación del discurso de los derechos humanos, haciéndolos inefectivos. Continúa el texto con un análisis teórico-crítico de los derechos colectivos de los pueblos indígenas a partir de las diferentes perspectivas integracionistas/asimilacionistas, multiculturalista y del pluralismo intercultural expuesto por Mylai Burgos Matamoros, Benjamín Cervantes Saavedra y Silvia Ruiz Cervantes. Este trabajo indaga cómo se perciben los derechos desde estas posiciones epistémicas para enfatizar en las nociones más actuales de qué son los su-

jetos y bienes colectivos de los pueblos indígenas desde un proceso relacional, es decir, más allá de lo prescrito normativamente. Los autores ponen a debate las características teórico-dogmáticas de este tipo de derechos para pensarlos desde prácticas múltiples y diversas de los pueblos.

El artículo de Yacotzin Bravo Espinosa, que desde elementos teóricos y fenoménicos nos ayuda a comprender, más allá de la teoría tradicional positivista jurídica y en el marco de la actual forma de sociabilidad capitalista, las posibilidades y los usos del derecho y los derechos en las defensas de los territorios y recursos naturales indígenas, en términos de potencialidad, creatividad, dominación y represión. En esencia, la autora nos muestra cómo los pueblos resignifican y llevan a cabo construcciones sociales de lo jurídico, caracterizadas de manera plural e interlegal, a partir de los conflictos que surgen ante el despojo de sus territorios, por ejemplo. Estas nuevas configuraciones normativas son más enriquecedoras que lo establecido en las prescripciones jurídicas positivas, demostrando así los límites y posibilidades del derecho en el marco de las luchas sociales actuales.

El último texto de este primer bloque está escrito por Blanca Lizbeth Hernández, quien realiza un recorrido por el derecho al territorio pasando por tres momentos: el entendimiento del espacio como proceso de producción, la disputa por el territorio en América Latina como resultado de la subordinación de los espacios por el capital, caracterizada por la reedición del patrón extractivo que convierte a los territorios de los pueblos y comunidades indígenas en fronteras de expansión para el capital y, finalmente, cómo se expresa la disputa por el reconocimiento del derecho al territorio indígena en la experiencia mexicana.

El segundo bloque del libro, interesado en el aspecto normativo de los derechos, así como en algunos estudios de casos, comienza con el artículo de Juan José Carrillo Nieto, donde se realiza un examen exhaustivo de la forma en que se ha transformado la Constitución política y la legislación mexicana con el objetivo de facilitar, mediante el derecho, la conformación y desarrollo del modelo neoliberal, con expresión específica en la apropiación y extracción de los recursos naturales del país.

A continuación, Marisol Anglés Hernández, Edgar García Altamirano y Adriana López Belda, a partir de la relación entre capitalismo y racionalidad legal, como uno de los grandes paradigmas de la modernidad eurocéntrica, profundizan, con una mirada crítica, la evolución del derecho al desarrollo y el acompañamiento de los instrumentos estatales que responden a una lógica economicista que, a través de instrumentos como la consulta pública en materia ambiental, legalizan e institucionalizan la exclusión de los pueblos y comunidades indígenas y, como resultado de ello, se perpetúa su

opresión, despojo y desposesión, dándose así paso a la reconfiguración de la resistencia de estos colectivos. Asimismo, Rodrigo Gutiérrez Rivas problematiza la utilidad que puede tener o no, para los pueblos y comunidades en México, el derecho a la consulta previa, libre e informada en el contexto actual, en el que los ataques sobre los territorios indígenas y campesinos se ha intensificado de forma evidente en la nueva fase expansiva del capitalismo en el siglo XXI. El estudio plantea consideraciones generales, de carácter contextual, relativas a las formas renovadas de descentralización y acumulación de capital, que encuentran una de sus más palpables formas de expresión en los megaproyectos de inversión. En un segundo momento analiza el derecho a la consulta, partiendo de su origen histórico, su fundamentación positiva, el contenido básico del derecho, su relación con el consentimiento previo, libre e informado, y finaliza con una reflexión relativa a los alcances y límites que ese derecho tiene para proteger la autonomía, el territorio y el propio desarrollo que los pueblos han logrado consagrar como derechos en el ámbito internacional de los derechos humanos.

Por lo que se refiere al análisis de casos, Jorge Peláez, Alejandra Leyva y Edth Na Savi investigan las diversas formas en que puede ser utilizado el derecho y los derechos como repertorios de acción colectiva dentro de procesos de movilización social más amplios. En específico, analizan el caso de la defensa del territorio ante megaproyectos mineros en la Montaña y Costa Chica, en el estado de Guerrero, haciendo especial énfasis en el papel que desempeñó el derecho, como repertorio, dentro de un proceso de acción colectiva más amplio. Desde ahí, exponen la articulación de los repertorios jurídicos con otros de acción colectiva junto a otras dimensiones de esta última, como las estructuras de movilización. El texto se centra en que el derecho y los derechos, como repertorios de movilización, si bien pueden ser un factor fundamental en la lucha social, sólo pueden lograr su cometido si se articula con otros repertorios de acción colectiva y cuenta con sólidas estructuras de movilización, como estructuras organizativas conformadas por redes informales y comunitarias densas, eficaces estructuras de soporte y redes conectivas horizontales, etcétera.

El texto elaborado por Maria Silvia Emanuelli nos ofrece una minuciosa investigación sobre el caso de la construcción de la presa La Parota y el proceso de resistencia que han llevado a cabo los pueblos que habitan esos territorios, enfatizando en las reconfiguraciones y resignificaciones que han hecho del derecho, sobre todo del derecho a la consulta previa, libre e informada, en aras de detener la construcción del megaproyecto de inversión, pero sobre todo, por la defensa de sus formas de vida. Para realizar el estudio, la autora parte de la categoría legalidad cosmopolita subalterna,

elaborada por Boaventura de Sousa Santos, realizando su aplicación al caso en cuestión: desde su proceso sociohistórico, las acciones político-organizativas del movimiento social, la multiescalaridad de las luchas jurídicas y el proceso de resignificación del derecho a la consulta ya mencionado. Todo el estudio fue realizado mediante una investigación de acción participativa, y sus conclusiones nos llevan de la mano hacia ese mundo contradictorio de lo sociojurídico, donde los actores sociales, sean las comunidades o el Estado, usan el derecho en aras de sus objetivos, y aunque pueden atenuarse consecuencias para los pueblos, siempre la organización política es fundamental, porque el capital no cesa en sus deseos de acumulación mediante el despojo.

Finalmente, el artículo elaborado por Edmundo del Pozo Martínez y Daniela Sánchez Carro, partiendo del modelo neoextractivista mexicano, la falta de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, la exposición sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada desde su regulación, principios, características, las obligaciones estatales, realizan un análisis del acontecer social mexicano respecto a este derecho, demostrando así sus violaciones sistemáticas mediante fenómenos como su inaplicación, implementación deficiente y no vinculante, entre otros. Para demostrar sus argumentos aborda los casos de la tribu yaqui en Sonora, y de la comunidad zapoteca de Juchitán, en Oaxaca, las dos en México, desde donde concluye que si bien es cierto que por medio de este derecho se han logrado importantes resoluciones judiciales y de organismos de derechos humanos a favor de las comunidades y pueblos indígenas, a largo plazo no se han traducido las victorias legales en una protección efectiva de los derechos colectivos de las comunidades. Por tanto, en este contexto, el derecho a la consulta está sirviendo como vía para legalizar diversas formas de despojo. En este sentido, sin desechar necesariamente sus usos, debe restársele protagonismo en la actualidad, para pasar a repensar estrategias más enfocadas a fortalecer los estándares de consentimiento, abocadas a la defensa de la libre determinación, la autonomía, los derechos al territorio y los recursos naturales de las comunidades.

Finalmente, la investigación que hoy tiene usted en sus manos ha sido un proceso intenso en cuanto a caminos recorridos de formación, debates y construcciones colectivas. A la vez, arduo en cuanto a contenidos, por las realidades sociales desiguales de América Latina, donde pensamos que el derecho puede ser un espacio de contención del capital, de la opresión; pero la realidad mexicana (y latinoamericana), con la misma mano que nos da la razón, nos la quita, porque el derecho es justamente ese instrumento que es usado de manera hegemónica por actores dominantes, pero lo es también —alternativamente— por los pueblos, desde el derecho positivo, con crea-

tividad, porque las luchas son eso: procesos de creación por la vida ante la desposesión de nuestras formas de subsistencia.

Los académicos formados o en formación y los que se dedican más al activismo sociojurídico que aquí escriben, han realizado estos trabajos con el compromiso hacia esas personas, grupos, comunidades y sus procesos de luchas contras las fuertes y múltiples opresiones a las que son sometidos. Todos y todas, miembros del grupo de investigación, situados en una perspectiva crítica, conocemos de los usos hegemónicos y dominantes del derecho, pero quedarnos en este lugar es dejarle el ámbito jurídico al poder, es autorizar por omisión la expropiación de nuestro campo de investigación y acción. Por esto, en ese acompañamiento respetuoso y solidario con los procesos de luchas de los pueblos indígenas, nos damos cuenta de que el derecho nos toca también sostenerlo en nuestras manos y desde nuestros saberes, hacer usos alternativos, apoyar jurídicamente desde la teoría y la interpretación de las reconfiguraciones y resignificaciones que se realicen. En fin, realizar estudios como los que aquí se exponen, que visibilicen este mar de contradicciones en el cual estamos inmersos, siempre con el objetivo del soporte fraterno con los que luchan diariamente por su vida, que es la nuestra, y la de las mayorías en estas tierras del sur global.

Mylai BURGOS MATAMOROS  
Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS

## CAPÍTULO PRIMERO

# LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUS EFECTOS EN EL DERECHO

Aleida HERNÁNDEZ CERVANTES\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La globalización económica y sus gestores.* III. *Los efectos de la globalización económica en el derecho.* IV. *Reflexión final.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

La forma tradicional de operar de los sistemas jurídicos nacionales está cambiando, al igual que la concepción dominante que se ha tenido respecto a su interpretación y entendimiento. Los procesos de globalización económica y sus gestores juegan un papel fundamental en esa transformación jurídica.

El derecho del Estado moderno se caracterizó, entre otras cosas, por considerarse el único derecho válido, partiendo del principio positivista de que el Estado tenía el monopolio de producción jurídica. No obstante que el objetivo consistió en invisibilizar cualquier otro tipo de derecho que emergiera de grupos sociales o centros de producción jurídica distintos al Estado, la realidad objetaba todo el tiempo dicha pretensión. Así lo hacen constar los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, los cuales, por ejemplo, han coexistido con el sistema jurídico del Estado durante mucho tiempo. Este fenómeno ya nos refería a la pluralidad jurídica que el Estado y la doctrina positivista se han negado a admitir, y cuando lo han hecho, ha sido sólo a partir de *su reconocimiento e inclusión* en su propio sistema jurídico.

Pero algo distinto a esto está sucediendo ahora, en términos de pluralidad jurídica: el activismo jurídico de muchos de los gestores y actores prin-

---

\* Investigadora de tiempo completo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, y profesora de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Correo electrónico [aleidahc@unam.mx](mailto:aleidahc@unam.mx).

cipales de la globalización económica como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, entre otros, está ocasionando una pluralidad jurídica de fuente global y de corte neoconservador. Hemos denominado centros económicos de producción jurídica transnacional a aquellos centros económicos internacionales que reúnan ciertas características, principalmente la de producir normatividad cuyos efectos trasciendan la esfera del propio interés de cada centro, sino que afecten a grandes conglomerados sociales, y también a la función legislativa y de representante del interés general del Estado.

De estos impactos en el derecho, que se han profundizado a partir de la globalización económica, de la dinámica que observan esos cambios jurídicos y algunas de sus consecuencias, tendremos ocasión de reflexionar en el presente trabajo.<sup>1</sup>

## II. LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUS GESTORES

¿A qué llamamos globalización económica? Ubicada en general como una multiplicidad de procesos sociales, económicos y culturales que se producen a escala global, y que derivan de la intensificada y profunda interconexión mundial, la globalización se observa como un fenómeno de muchas dimensiones que opera en distintas escalas espacio-temporales. Dichas dimensiones se manifiestan, por ejemplo, en las nuevas formas de producción y organización del trabajo, impulsadas, a su vez, por las nuevas tecnologías de la información, la intensificación y extensión de los intercambios comerciales a nivel mundial, así como en el, cada vez más influyente, sistema financiero en la economía mundial.

En ese sentido, la globalización económica se entiende como una etapa más del capitalismo, que toma auge a principios de los años noventa, después de la caída del bloque soviético, permitiendo con ello su reunificación mundial, al no tener ya frente a sí un modelo económico y político con fuerza expansiva. Gracias a esta nueva configuración geopolítica, se ha impulsado una apertura económica internacional a gran escala, que no podría operar con estas dimensiones si no se tiene en cuenta la nueva base material

---

<sup>1</sup> Algunos de los planteamientos expuestos en este texto son ideas embrionarias de un trabajo de investigación en curso al que hemos denominado, en colaboración con estudiantes del posgrado de la Facultad de Derecho y de pregrado de la Facultad de Economía de la UNAM, “Hacia una teoría crítica de la producción jurídica transnacional”.

de esta fase del capitalismo: la nueva Revolución tecnológica, que permite mover más mercancías, generar más producción y relocalizarla.<sup>2</sup>

Con objeto de explicar sucintamente los procesos que implican la globalización económica, mencionamos a continuación cuatro aspectos que consideramos constituyen claves de los actuales procesos de globalización económica.

### 1. *Una nueva Revolución tecnológica*

Según algunos autores,<sup>3</sup> esta nueva fase del capitalismo es posible debido a que estamos en presencia de una nueva Revolución tecnológica, que tiene como base material las nuevas tecnologías de la información. Así, el microprocesador (la computadora en un chip) sería, fundamentalmente, la tecnología que revolucionó nuestro tiempo, y que ha dado lugar a que el conocimiento y la información sean nuevas fuentes de la productividad.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Una diversidad de autores han abordado las diferentes aristas de la globalización económica. En el tema de la tecnología de la información y su impacto en las sociedades modernas, véase Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. I, II y III, 4a. ed., Buenos Aires, Siglo XXI, 2002. En particular sobre la nueva Revolución tecnológica en México, véase Rivera Ríos, Miguel Ángel y Dabat, Alejandro, *Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo*, México, UNAM-III, 2007. Respecto a la reconfiguración del Estado y su nuevo papel en la globalización, así como el cambio en las relaciones sociales y políticas entre los Estados-nación, véase Hirsch, Joachim, “Fordismo y posfordismo, la crisis actual y sus consecuencias”, en Bonefeld, Wemer y Holloway, John, *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el capital*, México, Cambio XXI-Fontamara-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1994. Es importante señalar que en el estudio de los procesos de globalización existen distintos enfoques de aproximación; al respecto elaboramos un estado del arte de la cuestión, en el que damos cuenta de los principales debates teóricos en torno al tema, indicando la bibliografía respectiva, que se puede consultar en Hernández Cervantes, Aleida, *La producción jurídica de la globalización económica. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*, México, CEIICH-Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Mispat, A. C., 2014.

<sup>3</sup> La corriente teórica denominada “neoshumpeteriana” conformada por economistas como Carlota Pérez y Christopher Freeman, sostiene la tesis de que el motor del capitalismo es el cambio tecnológico, que provoca un despliegue del mismo a través de etapas de cincuenta a sesenta años, divididas por una fase ascendente y otra descendente. Véase Pérez, Carlota, “Revoluciones tecnológicas, cambios de paradigma y de marco socioinstitucional”, en Aboites, Jaime y Dutréint, Gabriela (coords.), *Innovación, aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas*, México, UAM-Porrúa, 2003, citado en Hernández Cervantes, Aleida, “Diagnóstico del trabajo en el contexto de la globalización económica”, *Economía Informa*, México, núm. 375, 2012 pp. 28-29, disponible en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/economia/375/02trabajo.pdf>.

<sup>4</sup> Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional*, México, UNAM-Universidad de Guadalajara-UCLA, 2005, pp. 111-126.

## 2. Nueva forma de producción y de organización del trabajo

Debido a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías en las que se incluyen sistemas computarizados que procesan información y permiten una comunicación en tiempo real, la producción mundial se realiza de forma descentralizada. Esto consiste en que todos los componentes de un producto —de un auto, por ejemplo— se pueden elaborar en distintos lugares del orbe a un mismo tiempo y terminar de armarse en un lugar determinado gracias a la comunicación terrestre, marítima y/o aérea.

Por otra parte, hace varios años está operando un cambio en la forma de producción y organización del trabajo al interior de las grandes empresas transnacionales. De la producción en masa que representó el fordismo-taylorismo, se está transitando, no sin desigualdades y asimetrías, hacia la adopción del modelo toyotista o flexible de producción. Éste consiste en una flexibilización de las fases de la producción y una ruptura con el modelo de producción centralizada, estandarizada y mecanizada que caracterizó al anterior modelo de producción. El objetivo del nuevo modelo es la calidad total del producto y la entrega *justo a tiempo*, eliminando inventarios y haciendo menos autómatas al trabajador con la idea de que se especialice en todas las etapas del proceso de producción.<sup>5</sup>

## 3. Políticas económicas y comerciales liberalizadoras

A partir de que el pacto keynesiano en el que se sostenía la economía posterior a las dos guerras mundiales se rompió por completo, entró en escena el llamado Consenso de Washington, que impuso una serie de políticas liberalizadoras de la economía, que fundamentalmente tuvieron que asumir —obligados por presiones externas— los países en desarrollo. Dichas políticas, resumidas por John Williamson,<sup>6</sup> estuvieron enmarcadas en las siguientes

---

<sup>5</sup> No obstante esta tendencia en la forma de organizar la producción, el trabajo y sus respectivas explicaciones e interpretaciones teóricas, es importante señalar que se está observando una profunda asimetría en la adopción del modelo por parte de cada país, pues depende, en gran medida, del lugar y la forma de insertarse en la economía globalizada: si lo hace sólo ofreciendo mano de obra barata, sin invertir en desarrollo tecnológico, educativo y social, tendrá magros resultados en términos de la forma y los resultados de organizar la producción nacional.

<sup>6</sup> El autor explica el porqué de la denominación del Consenso de Washington: “La razón que me llevó a compilar el consenso de Washington no era otra que documentar o informar sobre los cambios de actitudes políticas que se estaban produciendo en América La-

tes directrices: *a)* disciplina fiscal; *b)* priorizar en el gasto público; *c)* reforma tributaria; *d)* liberalización financiera; *e)* tipos de cambio; *f)* liberalización del comercio; *g)* inversión extranjera directa; *h)* privatizaciones; *i)* desreglamentación, y *j)* derechos de propiedad.

A pesar de que estas políticas inicialmente se diseñaron para los países en desarrollo, muchas de ellas se han convertido en las políticas líderes del modelo de economía hegemónico. Dichas políticas liberalizadoras se impulsan desde distintos centros de poder económico transnacional, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las reuniones del Grupo de los 8 (países industrializados de mucho peso político, económico y militar) y la Organización Mundial del Comercio, entre otras, con el objetivo de que la mayoría de los países del orbe adopten estas directrices económicas y comerciales.

#### 4. *La reconfiguración del Estado-nación y los nuevos actores de la globalización*

Al contrario de lo que superficialmente se creería respecto a la espontaneidad del curso de los procesos de la globalización, una gran parte de éstos transcurren en la dirección que indican las decisiones tomadas por los gobiernos de los Estados-nación en conjunto con los centros de poder económico transnacional. Si bien lo que está marcando la diferencia de

---

tina, cambios que, por lo menos en apariencia, no eran percibidos desde Washington en ese momento. Con ese propósito, el Institute for International Economics celebró en noviembre de 1989 una conferencia —“Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”— en la que diversos participantes provenientes de América Latina se refirieron a las posturas adoptadas frente a una serie de reformas de política, así como el grado de aplicación de las mismas. Mi “Consenso de Washington” no era más que el compendio de reformas políticas que cada uno de los autores debía examinar en su disertación (Williamson, John, “Revisión del Consenso de Washington”, en Emmerij, Louis y Núñez del Arco, José [eds.], *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p. 51). Por su parte, con la finalidad de hacer notar que estas “medidas” dirigidas principalmente a los países de América Latina no pueden operar como mecanismos de desarrollo en sí mismo, retomamos a Castells: “...la desregulación por sí misma, o la privatización por sí misma, no son mecanismos de desarrollo. En las condiciones de una economía capitalista globalizada, suele haber prerrequisitos para el crecimiento económico. Pero los países que se dejan exclusivamente a los impulsos de las fuerzas de mercado en un mundo donde las relaciones de poder establecidas por gobiernos y empresas multinacionales sesgan y condicionan las tendencias del mercado, se vuelven extremadamente vulnerables a los flujos financieros volátiles y la dependencia tecnológica” (Castells, Manuel, *op. cit.*, pp. 116 y 117).

esta nueva etapa para los Estados-nación son precisamente los límites que tienen para tomar decisiones en un contexto de intensa interconexión en casi todos los ámbitos sociales. También es cierto que una característica que está prevaleciendo en muchos Estados es la claudicación de su poder decisorio. Ello ha provocado un desdibujamiento de la soberanía nacional.<sup>7</sup> De esta manera, tenemos dos hechos sucediéndose en direcciones complementarias: por un lado, el Estado se ve limitado en su capacidad decisoria en asuntos de interés general (por ejemplo, sobre política fiscal, tributaria, económica, laboral, ahorro, comercio, inversión) al interior de su territorio por agendas y decisiones articuladas en centros de poder económico transnacional, lo que le implica una pérdida de unidad del mayor poder público al interior y pérdida de soberanía al exterior.<sup>8</sup> Por otra parte, se observa una suerte de declinación de esa capacidad decisoria estatal, no sólo por los mecanismos de presión, persuasión y veto que utilizan los actores centrales de la globalización, sino por un viraje sustantivo en la tradicional actuación del Estado como representante del interés general y hoy sustituida por una actuación guiada por el principio del mercado y de los particulares. De ahí se ha acuñado la frase de que el Estado interviene para no intervenir, a la cual le subyace con fuerza la idea de que ha sido el mismo Estado un gran artífice de su propio adelgazamiento.

Límites y presiones externas, un elemento en la reconfiguración del Estado en los procesos de cambio; declinación voluntaria del poder estatal, otro; ambos, complementarios de la misma dirección. No obstante, para que esto esté ocurriendo, el papel de algunos actores de la globalización ha sido fundamental. Se trata de centros de poder económico transnacional que influyen con mucha fuerza en las decisiones de los Estados-nación. En el siguiente apartado se explicará la función y objetivos de varios de ellos.

---

<sup>7</sup> Como bien lo hace notar Luigi Ferrajoli, “en la era de la globalización, el futuro de un país depende cada vez menos de la política interna y cada vez más, en cambio, de decisiones externas adoptadas en sedes políticas supranacionales o por poderes económicos globales”. *Razones jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, 2004, p. 137.

<sup>8</sup> Cassese, Sabino, *La crisis del Estado*, trad. de Pascual Caiella y Juan González Moras, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2003, p. 32. En esa línea, el Estado se ve obligado a negociar, debatir, ceder y disputar el contenido de esos asuntos. Un análisis más amplio lo realizamos en el texto del Colectivo de Estudios Críticos del Derecho-Radar, Varios autores, “Paisaje actual del Estado y del derecho en el contexto de la globalización económica”, *Imaginando otro derecho. Contribuciones a la teoría crítica desde México*, México, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales-Mispat-Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2013, pp. 55-76.

### 5. Algunos de los organismos más emblemáticos de la globalización neoliberal

Por agentes<sup>9</sup> y actores<sup>10</sup> principales de la globalización económica nos referiremos en este trabajo, a los organismos financieros internacionales y a las empresas transnacionales, por ser las representaciones más activas y emblemáticas de esta fase del capitalismo. Sin ellos, la globalización económica carecería de referentes empíricos; carecería, incluso, de la significación dominante que se tiene de ella. De ahí la importancia de presentar a continuación el origen, desarrollo, funciones y objetivos que tienen algunos de ellos.

*Fondo Monetario Internacional (FMI)*. A pesar de haber nacido en 1944, como parte del orden internacional económico de la posguerra y con el propósito exclusivo de resolver los problemas generados en los pagos internacionales después de la inestabilidad monetaria de los años treinta, el FMI ha ido adquiriendo un papel cada vez más relevante en la organización y dirección de la economía mundial, en especial en el sistema financiero internacional.

Como parte de los acuerdos institucionales de reconstrucción de las relaciones económicas internacionales, en el marco del Acuerdo Bretton Woods, 44 naciones crearon el FMI, que empezó a funcionar en 1946.

El fondo del FMI se constituyó con una cuota asignada a cada país miembro, tomando en consideración la importancia de su economía, con lo cual el FMI surgía como un organismo dominado y regido por los intereses de las economías más importantes, dentro de las cuales Estados Unidos llevaba la batuta;<sup>11</sup> de ahí las críticas fundadas de la excesiva dependencia de la economía norteamericana en su modelo de funcionamiento.

Inicialmente el FMI surgió con dos objetivos básicos, que a la postre se ampliarían y endurecerían, como veremos más adelante. Aquéllos fueron: a) regular el sistema monetario y financiero internacional, promoviendo la

---

<sup>9</sup> En su acepción de persona que tiene a su cargo una agencia para gestionar asuntos ajenos o prestar determinados servicios, nos referimos específicamente a los organismos financiero-económicos como el FMI, el BM, la OMC y la OCDE.

<sup>10</sup> Entendidos como personajes de acción e inducción del desarrollo e impulso de la globalización económica, refiriéndonos específicamente con este término a las empresas transnacionales.

<sup>11</sup> Nieto Solís, José Antonio, *Organizaciones económicas internacionales y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*, Madrid, Siglo XXI, 2005, pp. 67, 69 y 71. Además, con el tiempo las funciones básicas del FMI se fueron ampliando, abarcando desde funciones de estabilización de los tipos de cambio, de otorgamiento de créditos a los países integrantes hasta la supervisión de la custodia de sus cuotas y conducir las reformas relacionadas con sus documentos de constitución original.

estabilidad de los cambios internacionales y colaborando en el establecimiento de un sistema multilateral de pagos entre los distintos países, y *b*) para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a sus desequilibrios de balanza de pagos, evitando con ello la extensión internacional de las crisis económicas.<sup>12</sup>

Con estos objetivos y bajo una doctrina ortodoxa neoliberal, el FMI se convirtió en la institución financiera internacional más intransigente respecto a que los países no superaran el margen oficialmente establecido de fluctuación de su tipo de cambio con relación al dólar —que ya se había establecido como el nuevo patrón de cambio, aunque ligado aún al oro—. País que lo superara, país que sería sancionado y amonestado por el FMI. Esa sería una de sus funciones principales: ser el duro guardián del orden de las finanzas internacionales.<sup>13</sup>

Dentro de las funciones y exigencias que más han causado controversia y críticas en torno a la existencia del FMI, se cuentan serie de condiciones que establece para la concesión de los préstamos; éstos, en su mayoría, destinados a países en desarrollo, no obstante que en su origen los préstamos se crearon para la concesión de ayudas a los países miembros en general. A cambio de los fuertes préstamos, los países prestatarios se tienen que comprometer a realizar programas estrictos de ajuste económico, especialmente para cumplir objetivos macroeconómicos, a pesar de que estos ajustes derivan en un deterioro de los niveles de renta de la población, afectando negativamente la situación estructural de la economía del país.<sup>14</sup> Además, si en un principio la condicionalidad de los préstamos se circunscribía exclusivamente a que los países prestatarios realizaran estrictos programas de ajuste, ahora en los últimos años se han añadido condicionantes de diversa índole, tales como “buen gobierno”, transparencia, entre otros. Todos ellos van ampliando los mecanismos de intervención de los países desarrollados en las decisiones internas, no sólo en el ámbito económico, sino también en políticas públicas de diversos órdenes, de los países en desarrollo, que afectan la esfera de su soberanía.

*Banco Mundial (BM)*. Se trata de otro de los importantes organismos gestores de las políticas de la globalización neoliberal. También surgido del Acuerdo de Bretton Woods, el BM es un organismo especializado que depende de la Organización de las Naciones Unidas.

Al inicio de sus actividades, el BM tenía como objetivo principal la ayuda para la reconstrucción económica de la posguerra, pero más tarde derivó

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 81 y 82.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 75.

en un organismo de asistencia financiera a los países en desarrollo.<sup>15</sup> Como lo hace constar la misma retrospectiva histórica ofrecida por el Banco Mundial y su actuación, las etapas que ha seguido su evolución pueden ubicarse en seis: 1) un banco para la reconstrucción, de 1947 a 1948; 2) un prestamista conservador, de 1948 a 1958; 3) una agencia de desarrollo, de 1958 a 1968; 4) un defensor de los países menos desarrollados, de 1968 a 1980; 5) un reformador de la política, de 1980 a 1990, y 6) adoptó un enfoque global, a partir de la década de los noventa.

Respecto a las funciones que en realidad ha desempeñado desde los años sesenta, se pueden destacar sus préstamos ascendentes al “tercer mundo” para estimular el desarrollo económico, a pesar de que los resultados observaban un aumento estrepitoso de la pobreza y la deuda exterior de los países prestatarios; préstamos que se diversificaban hacia el apoyo de grandes proyectos de infraestructura y el sector agrícola en países muy poblados, como India, Indonesia o Paquistán; entre los años ochenta y noventa, amplió sus préstamos, al mismo tiempo que los países en desarrollo recurrían a solicitar préstamos a los mercados privados de capitales, lo cual más tarde derivaría en su sobreendeudamiento y el impago de la deuda exterior de los países deudores, principalmente los de América Latina.

Al igual que el FMI, el Banco Mundial adoptó totalmente la doctrina emanada del Consenso de Washington y, a su vez, se convirtió en uno de los organismos financieros que más estrictamente ha obligado a adoptarlo, a través de sus préstamos y exigencias, a los países en desarrollo. De aquí derivan las críticas fundadas que tanto al FMI como al BM se les han realizado, por ser insensibles e ineficaces financiadores del desarrollo económico.

De lo anterior también deriva que el BM, junto al FMI, sean considerados como uno de los principales artífices y reproductores —con sus políticas de ajuste y medidas colaterales— de la desigualdad social en el mundo.

*Organización Mundial del Comercio (OMC).* El antecedente más importante a la creación de esta organización lo constituye el conocido *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) o Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, surgido del nuevo orden mundial que se impuso, igualmente, tras la Segunda Guerra Mundial. Con la premisa de que se creaba este Acuerdo para buscar garantías a los participantes de las transacciones e intercambios comerciales, fueron principalmente tres pilares los que sostuvieron desde su origen el funcionamiento y razón de ser del GATT:

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 105. El BM está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Centro Internacional de Arbitraje sobre Diferencias Relativas e Inversiones (CIADI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).

- 1) El respeto a un código de buena conducta comercial, que implicaba la aplicación del principio de no discriminación y de la cláusula de la nación más favorecida.
- 2) La aplicación de una progresiva liberalización del comercio, mediante reducciones arancelarias, rondas de negociación multilateral y el compromiso de avanzar en el apoyo y extensión de los principios de libre comercio mundial.
- 3) El establecimiento de un foro para la resolución de conflictos y diferencias sobre la interpretación de las normas comerciales y de los demás aspectos vinculados al desarrollo del acuerdo básico suscrito entre los países o altas partes contratantes del GATT.<sup>16</sup>

Después de funcionar durante cuatro décadas, los países que integraron el GATT crearon la Organización Mundial del Comercio en 1994. La OMC ha tenido como principal objetivo la búsqueda de una irrestricta libertad del comercio internacional. En su seno, los países miembros toman las decisiones más relevantes a nivel mundial sobre el curso de los intercambios comerciales, los criterios para llevarse a cabo, en lo que se incluye evaluación de políticas comerciales y los mecanismos para la resolución de conflictos, basados en el arbitraje internacional.

A la fecha, la OMC cuenta con 153 países miembros,<sup>17</sup> que al adherirse a la organización se comprometen a adoptar los acuerdos que de ella emanen, entre ellos, por supuesto, el GATT. Los acuerdos comerciales de la OMC se dividen en función de la temática, de la siguiente manera:<sup>18</sup> 1) los acuerdos relativos al comercio de mercancías, cuyo componente fundamental es el GATT de 1994; 2) los acuerdos sobre el comercio de servicios, conocidos como GATS, integrados al comercio multilateral, y 3) los acuerdos sobre aspectos comerciales relativos a la propiedad intelectual (de la cual se

---

<sup>16</sup> Nieto Solís, José Antonio, “La OMC, la UNCTAD y el desarrollo del comercio mundial”, *Organizaciones económicas internacionales y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*, Madrid, Siglo XXI, 2005, pp. 146 y 147.

<sup>17</sup> Consultado en la página oficial de la OMC: <http://www.wto.org>.

Existe una figura de “país observador” para todos aquellos que aún no han realizado su proceso de adhesión, pero que han declarado su interés en pertenecer a la organización. Entre ellos se encuentra El Vaticano, a quien se exceptúa de los cinco años que tienen de plazo para llevar a cabo el proceso de adhesión. También se integran con la condición de “observador” a diversos organismos intergubernamentales, como lo serían el BM, el FMI, la ONU, entre otros. La OMC dice al respecto en su sitio *web* oficial, que “El reconocimiento a las organizaciones internacionales intergubernamentales de la condición de observador en la OMC responde a la finalidad de que puedan seguir sus deliberaciones sobre cuestiones que revistan interés directo para esas organizaciones”.

<sup>18</sup> Nieto Solís, José Antonio, “La OMC...”, *cit.*, pp. 150-153.

ha observado una importancia creciente, y, por ello, un lugar preponderante dentro de los esfuerzos de la OMC).

Dentro de la estructura de la OMC se observa que tienen un papel preponderante organismos económicos internacionales como el FMI y el BM,<sup>19</sup> en razón de que pertenecen a diversos órganos de dicha organización, en su condición de observadores.

## 6. *Empresas transnacionales*

La empresa transnacional (ETN) es una especie de evolución de la antes conocida empresa multinacional. Es un tipo de corporación que ya no es estrictamente nacional, pero tampoco de orden absolutamente internacional. Su estructura ahora, se dice, es la de una red.<sup>20</sup> Es decir, la empresa transnacional se constituye con otras corporaciones y empresas que operan en forma de nodos de red, que a su vez están globalmente interconectadas, sin importar su nacionalidad o su dimensión. Su funcionamiento se caracteriza por lograrse en tiempo real a escala planetaria; esto es, pueden estar simultáneamente operando sin importar qué tan lejos puedan estar unas de otras las unidades que la componen. En ese sentido, para el logro de ese funcionamiento en tiempo real y a escala planetaria, la tecnología juega un papel determinante. El desarrollo y la acumulación de tecnología son los bienes mejor apreciados en esta etapa de organización empresarial transnacionalizada.

El esquema de organización de la corporación privada en un plano transnacional de operación se ha transformado de girar en torno a la meta u objetivo, a concentrarse en el proceso; de una jerarquía vertical, ahora se trabaja con una de tipo plano, gestión en equipo, satisfacción del cliente en primer lugar como mecanismo para medir los resultados positivos de la empresa; maximización de los contactos con los proveedores y clientes; recompensas que toman como punto de referencia resultados en equipo y, finalmente, información, formación y retención de los empleados en todos los niveles. Son en estos siete puntos principales de cambio en la organiza-

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, su Consejo General está integrado por los siguientes organismos: Banco Mundial, Centro de Comercio Internacional (CCI), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Naciones Unidas (ONU), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

<sup>20</sup> Castells, Manuel, *op. cit.*, vol. 1.

ción de la corporación privada, lo que Castells resume como la respuesta que ella dio a la transformación de la economía global y el lugar que han ocupado las nuevas tecnologías.<sup>21</sup>

Por su parte, la forma de producción de las empresas transnacionales adopta una visión de largo alcance, pues “aprecia que los mercados son mundiales y no un agregado desordenado”. Esto es, al idear y elaborar sus productos lo hacen con una lógica de producto global, pero no dejan de introducir cambios que lo convierten en un tipo de producto adaptado a los gustos locales;<sup>22</sup> no pierden de vista que lo construyen tratando de unificar sus elementos constitutivos, pero tampoco olvidan que dicho producto se vende siempre en un territorio *localizado*.

### *Aspectos institucionales y jurídicos*

Para facilitar la operación de estos organismos financieros internacionales en estrecha vinculación con las empresas transnacionales, se ha ido elaborando una compleja red, tanto institucional como jurídica, que es, en el mejor de los casos, el marco legitimador con el cual construyen sus decisiones jurídicas. Dicha red está compuesta tanto por acuerdos formales como informales, pactados multilateralmente, en los que prevalece la materia comercial, y en los que destaca la coordinación horizontal a nivel mundial.<sup>23</sup> Estos acuerdos, ya sea en forma de convenios internacionales o documentos de principios o de intención, constituyen el corazón jurídico de la globalización económica.

Sin embargo, si nos referimos a la estructura jurídica de la globalización económica, en la que se encuentran los tipos de normatividad, procedimientos, productores jurídicos y formas jurídicas, vemos que sin duda se trata de una estructura ampliamente heterogénea.

Encontramos en ese marco, el resurgimiento de la *lex mercatoria*, en el que se incluyen múltiples centros de producción jurídica transnacional. Localizamos, a la vez, formas jurídicas *novedosas*, suaves y flexibles, como el llamado *soft law*; nuevas formas de contratación jurídica a nivel internacional en materia comercial y su determinante influencia como mecanismo jurídico estrella en el mundo de los negocios; en suma, un entramado jurídico complejo de naturaleza multilateral que tiene la finalidad de “asegurar el

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>22</sup> De Venanzi, Augusto, *Globalización y corporación*, Barcelona, Anthropos-Universidad de Venezuela, 2002, pp. 66 y 67.

<sup>23</sup> Faria, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001, p. 94.

funcionamiento sin riesgos, trauma o inseguridad, de un orden económico globalizado”.<sup>24</sup>

Este orden económico globalizado, que es dirigido cual orquesta por las empresas transnacionales y los organismos financieros internacionales, está innovando la forma de concebir el derecho que nos había heredado la modernidad.

### III. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA EN EL DERECHO

#### 1. *La aparición de un pluralismo jurídico neoconservador a través de los centros de producción jurídica transnacional*<sup>25</sup>

La concepción dominante del derecho moderno descansó en la base del principio de producción jurídica exclusiva por parte del Estado-nación. Como el único legítimo productor del derecho, el Estado, a través de sus órganos legisladores, consolidó el monopolio de la producción jurídica legítima. Todo tipo de normatividad que produjeran algunos entes, comunidades, grupos sociales e incluso, los organismos internacionales, tendría que pasar por su revisión y legitimación para considerarse derecho válido. De lo contrario, no existía como tal.

No obstante lo anterior, desde otras concepciones, como la teoría jurídica crítica, la antropología, la sociología u otras disciplinas distintas a la teoría jurídica positivista, se consideró la existencia de otros órdenes y/o sistemas jurídicos operando al mismo tiempo y en el mismo espacio que el derecho del Estado. A este fenómeno se le llamó pluralismo jurídico.<sup>26</sup>

En esa línea de explicación, afirmamos que a partir del creciente protagonismo como productores de normatividad de muchos de los gestores y actores principales de la globalización económica ha proliferado una suerte

---

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Este apartado forma parte de una idea más desarrollada en el capítulo tercero, de Hernández Cervantes, Aleida, *La producción jurídica...*, *cit.*

<sup>26</sup> Existe toda una discusión muy interesante en torno a los calificativos que pueden tener los distintos pluralismos jurídicos, unos emancipadores y otros despóticos. Véase Santos, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, trad. de César Rodríguez, Bogotá, Facultad de Derecho de la Universidad de Colombia-ILSA, 2002. Otro tratamiento interesante al respecto se puede consultar en la obra Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez, César (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa-Anthropos, 2007.

de pluralismo jurídico de fuente global. Se trata de un pluralismo jurídico neoconservador o despótico, porque no cuenta ni observa mecanismos transparentes y democráticos en la construcción de sus contenidos,<sup>27</sup> y cuyos efectos son amplios y diversos, tanto en la actuación de los Estados como en los particulares.

A tal grado es la participación en funciones de regulación jurídica de muchos de los agentes de la globalización económica, que se han convertido en genuinos centros de producción jurídica transnacional (CPJT). En ese sentido, un actor o agente relevante de la globalización económica se convierte en un genuino CPJT cuando reúne las siguientes características: 1) realiza sus operaciones a nivel global. Esto significa que sus gestiones o actividades buscan un impacto que no se delimite a un país o a un conjunto de países, sino que aspire a tener un impacto de su actividad a nivel mundial, es decir, que incluya a la mayoría de Estados-nación del orbe, y 2) produzca normatividad que aspire a: *a)* ser incorporada en las legislaciones nacionales; *b)* ser acatada por los Estados, y *c)* ser adoptada por particulares, sin importar su jurisdicción nacional.<sup>28</sup>

Resulta complejo ubicar exhaustivamente los múltiples centros de decisión jurídica emanados de los procesos de globalización. Por eso consideramos que son dos los más influyentes en la elaboración de normas jurídicas, y que, en algún grado relevante, pueden surtir efectos públicos.

El primero lo ubicamos en la producción normativa procedente de los organismos financiero-económicos internacionales, que se constituyen en una especie de organismos intergubernamentales al estar integrados por los gobiernos de los países miembros. Nos referimos a organismos como la OMC, el FMI y el BM.

En segundo lugar, ubicamos a la producción normativa emanada de organizaciones privadas de comercio internacional, sin dejar de ubicar que también serían importantes algunos ejemplos de normatividad producida por empresas transnacionales, como los códigos de ética empresarial.

En ese sentido, encontramos varios ejemplos de CPJT. El Instituto para la Unificación del Derecho Privado, organismo internacional semipúblico que produjo los principios más importantes que norman y sirven para la interpretación de las transacciones comerciales a nivel mundial. Su preponderante actividad legislativa y por el alcance de los efectos de su producción

---

<sup>27</sup> Véase capítulo IV “Los impactos de la nueva producción jurídica transnacional en el Estado y en el derecho” de Hernández Cervantes, Aleida, *La producción jurídica...*, cit., pp. 171-216.

<sup>28</sup> Esta construcción teórica y categorial la proponemos y desarrollamos en Hernández Cervantes, Aleida, *La producción jurídica...*, cit., pp. 121-194.

normativa, lo convierte en un CPJT. Un organismo internacional privado, conocido como la Cámara Internacional de Comercio, produjo las cláusulas que casi todo contrato comercial a nivel internacional debe incluir. Por su relevante actividad legislativa y por el alcance de los efectos de su producción normativa, lo convierte en otro CPJT. El Banco Mundial, organismo transgubernamental, es también un centro de producción jurídica transnacional, en tanto produce normatividad de distintas categorías, como políticas, lineamientos, directrices y normas de procedimiento,<sup>29</sup> que llegan a ser de gran impacto en las decisiones al interior de los Estados-nación, a particulares y a grupos sociales.

Así, podríamos seguir aumentando la lista de nuevos centros de producción jurídica transnacional. Son centros que operan al margen del Estado-nación, pero cuya producción normativa en algún momento tendrá que entrecruzarse con un ordenamiento jurídico estatal específico, ya sea en situación de tensión, conflicto, simple asimilación o asimilación conflictiva.

2. *Normatividad de un centro de producción jurídica transnacional:  
el caso de la Política Operacional 4.10 (salvaguarda) de Pueblos  
Indígenas del Banco Mundial*

El tipo de normatividad que emana de los CPJT que integran las redes jurídicas transgubernamentales tiene varias características: es *soft law* público (derecho suave), de fuente global, y su fuerza normativa proviene y es proporcional al poder económico que goza el CPJT de que se trate.

El BM es un activo CPJT a través de la producción de sus múltiples políticas, directrices operacionales y normas de procedimiento que, aunque son preparadas para uso de su personal, sin duda, el impacto que tienen va más allá de las paredes de sus oficinas.

Conviene aclarar que nuestra intención en este apartado no consiste en analizar a detalle el contenido de la normatividad del BM ni calificar si es correcta o si considera todos los temas importantes (por ejemplo, para los pueblos indígenas en este caso), pues excede el propósito de este apartado; es posible que ese objetivo se concrete más adelante en algunos de los siguientes textos. Nuestro objeto es reflexionar sobre el impacto social y jurídico que está teniendo este tipo de producción jurídica transnacional para

<sup>29</sup> En la página *web* oficial del Banco Mundial aparece una larga lista de este tipo de instrumentos jurídicos, en el apartado *Policies and Procedures*, “*Operations Manual*”, disponible en: <https://policies.worldbank.org/sites/PPF3/Pages/Manuals/Operational%20Manual.aspx>.

la función del Estado, para los derechos de los pueblos y de la sociedad en general.<sup>30</sup>

En el caso que nos ocupa, el BM ha producido diversas políticas operacionales relacionadas con temas de derechos humanos, medio ambiente y derechos de los pueblos, conocidas más por el nombre de “salvaguardas”, y cuyo objetivo es aplicarlas a proyectos de desarrollo,<sup>31</sup> que llegaran a rosar alguno de esos temas. Una de éstas es la Política Operacional OP 4.10 de Pueblos Indígenas<sup>32</sup> y sus complementarias Normas de procedimiento BP 4.10 (en adelante OP/BP 4.10).

El propósito central de estas dos directrices del BM consiste en el establecimiento de ciertos requisitos básicos que todo prestatario<sup>33</sup> debe cumplir cuando proponga un proyecto para financiamiento que afecte a pueblos indígenas. Dichos requisitos giran en torno a la realización de “consultas previas, libres e informadas que den lugar a un amplio apoyo al mismo por

---

<sup>30</sup> Si bien el propósito de este artículo es dar cuenta del tipo de normatividad que son las salvaguardas de los bancos de desarrollo y algunas de sus implicaciones, no dejamos de lado mencionar que en la medida en que los pueblos identifican este tipo de normatividades, también recurren a ellas con el objetivo de detener el proyecto que les está afectando. Todo marco normativo que es pertinente para denunciar al proyecto en discusión está siendo utilizado estratégicamente. Véase el caso del Proyecto Eólico Mareña Renovables, en Oaxaca, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40671371>.

<sup>31</sup> “...se entenderá por proyectos de desarrollo e infraestructura aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el Estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación sobre sus derechos humanos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura, México, 2014, p. 11).

<sup>32</sup> La versión en inglés de julio de 2005 es la que prevalecerá en caso de encontrarse alguna incongruencia, según lo indicado por el BM en el mismo texto. Por otra parte, dicha política está en conexión con otras políticas del Banco, como las siguientes: Evaluación ambiental (OP 4.01), Hábitats naturales (OP 4.04), Control de plagas (OP 4.09), Recursos culturales físicos (OP 4.11, de próxima aparición), Reasentamiento involuntario (OP 4.12), y Bosques (OP 4.36) y Seguridad de las represas (OP 4.37). Esta Política del Banco fue revisada en abril de 2013, y se puede consultar en su versión en inglés en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20553653~menuPK:64701763~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>.

<sup>33</sup> Para el BM, el término “prestatario” “incluye al receptor en el caso de donaciones de Asociación Internacional de Desarrollo [se entiende que ésta y el BIRF son el Banco], al garante si se trata de préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRF) y al organismo de ejecución del proyecto si es distinto del prestatario”. Véase en la nota 2 de la OP 4.10.

parte de la comunidad indígena afectada”.<sup>34</sup> Esas consultas son la exigencia que determina el BM para otorgar el financiamiento en ese tipo de proyectos. No obstante lo anterior, el Banco es enfático en señalar que el reconocimiento de las consultas previas no significa que reconozca el derecho de veto a personas ni grupos.<sup>35</sup>

En términos de estructura normativa, las Políticas que estamos revisando tienen un formato flexible: se estructura por párrafos, que contienen posiciones respecto a los pueblos indígenas y el desarrollo, conceptos generales (por ejemplo, lo que entiende por “pueblos indígenas” y sus características), requisitos procedimentales, de contenidos y plazos a cumplir.

Llama la atención que en ninguna de las dos Políticas señaladas se establezca con claridad quiénes integran las instancias de decisión sobre el cumplimiento o no de todos los requisitos que le solicitan a los prestatarios en estos casos;<sup>36</sup> tampoco se establece si existen instancias en las que los pueblos indígenas afectados por un posible proyecto de desarrollo que el Banco financia, en su caso, puedan acudir a refutar lo informado por el prestatario en cuestión o a manifestar sus consideraciones al respecto; además, no se establece si se considera la posibilidad de que después de todo el procedimiento la última decisión tomada por los funcionarios del BM pueda tener algún tipo de mecanismo de reconvencción por parte de los afectados directos por el proyecto de desarrollo.

Si bien es cierto que se puede objetar que esta normatividad está elaborada para el “uso del personal del Banco Mundial y no son necesariamente un tratamiento exhaustivo del tema”, según está previsto en una nota al margen superior de cada página de la OP 4.10, y que son los prestatarios los principales destinatarios de su contenido, por otro lado no se puede obviar el impacto que tienen las decisiones que de su cumplimiento o no surjan

---

<sup>34</sup> Párrafo 1 de la OP 4.10. En este sentido, esta Política entiende por “consultas previas, libres e informadas con las comunidades indígenas afectadas: el proceso colectivo y adecuado, desde el punto de vista cultural, de toma de decisiones, subsiguiente a un proceso significativo de consultas de buena fe y participación informada respecto de la preparación y ejecución del proyecto”(nota 4 de la OP 4.10).

<sup>35</sup> Véase nota 4 y párrafo 10 de esta OP 4.10 Pueblos Indígenas.

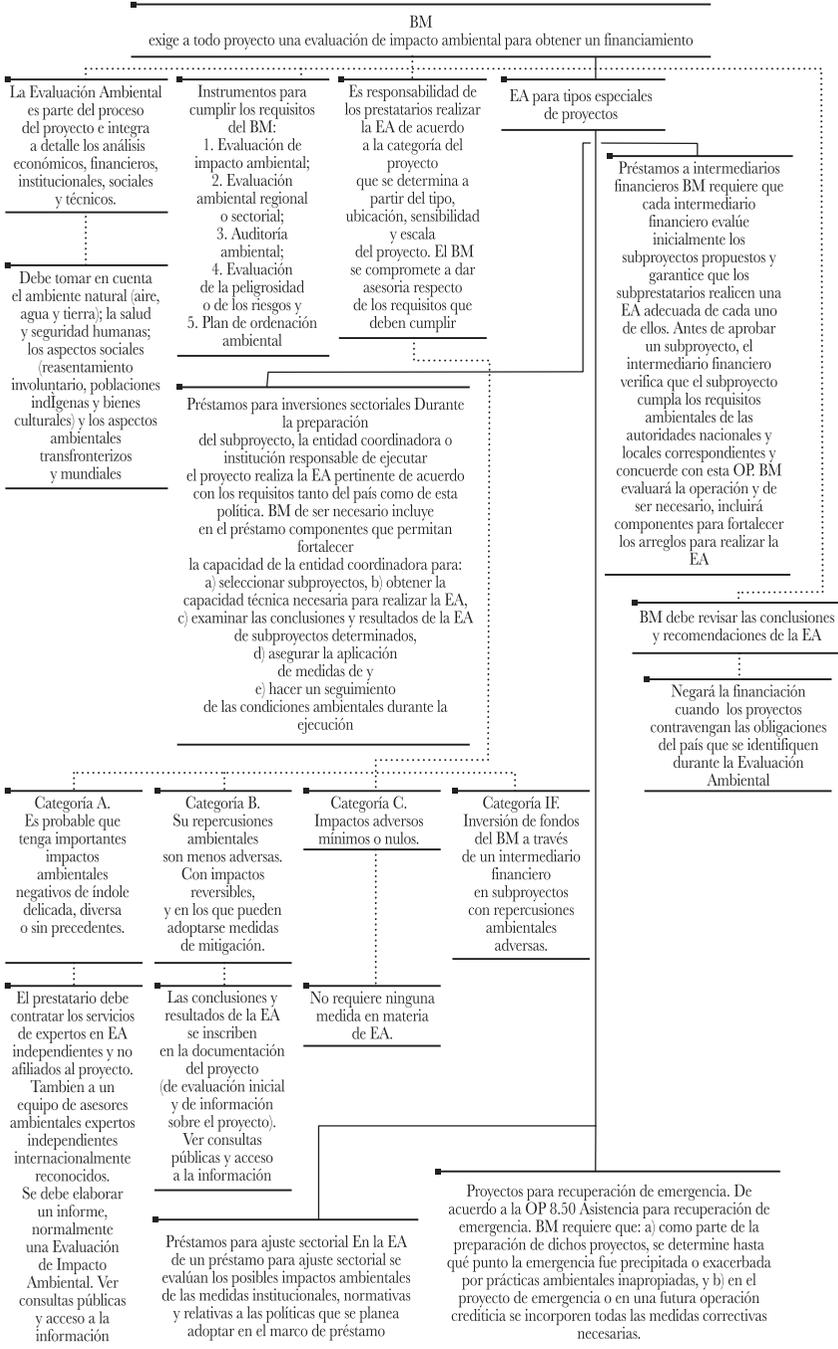
<sup>36</sup> No obstante, se debe señalar que en una sección de la página electrónica oficial del BM se indica la existencia de un panel de inspección que llevará a cabo el seguimiento. Sin embargo, a esta información se llega después de una exhaustiva búsqueda de los componentes de todo el procedimiento que deben seguir las Políticas, en ninguna parte del texto normativo de ellas, se menciona a dicho Panel. Véase Grupo del Banco Mundial, apartado Sociedad Civil, “Inspection panel”, disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTTEMAS/EXTCSOSPANISH/0,,contentMDK:20098410~menuPK:1613937~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:1490924~isCURL:Y;00.html>.

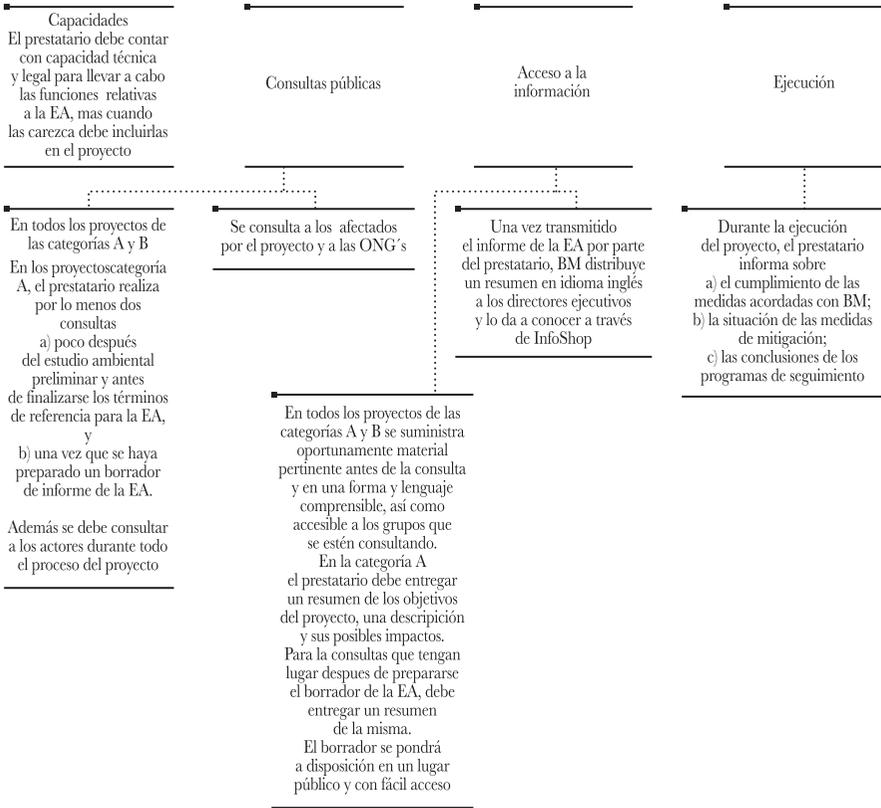
para los involucrados, en este caso los pueblos indígenas de que se trate. En este aspecto radica uno de los grandes cuestionamientos a este tipo de normatividad: la no inclusión de todos los afectados en el asunto.

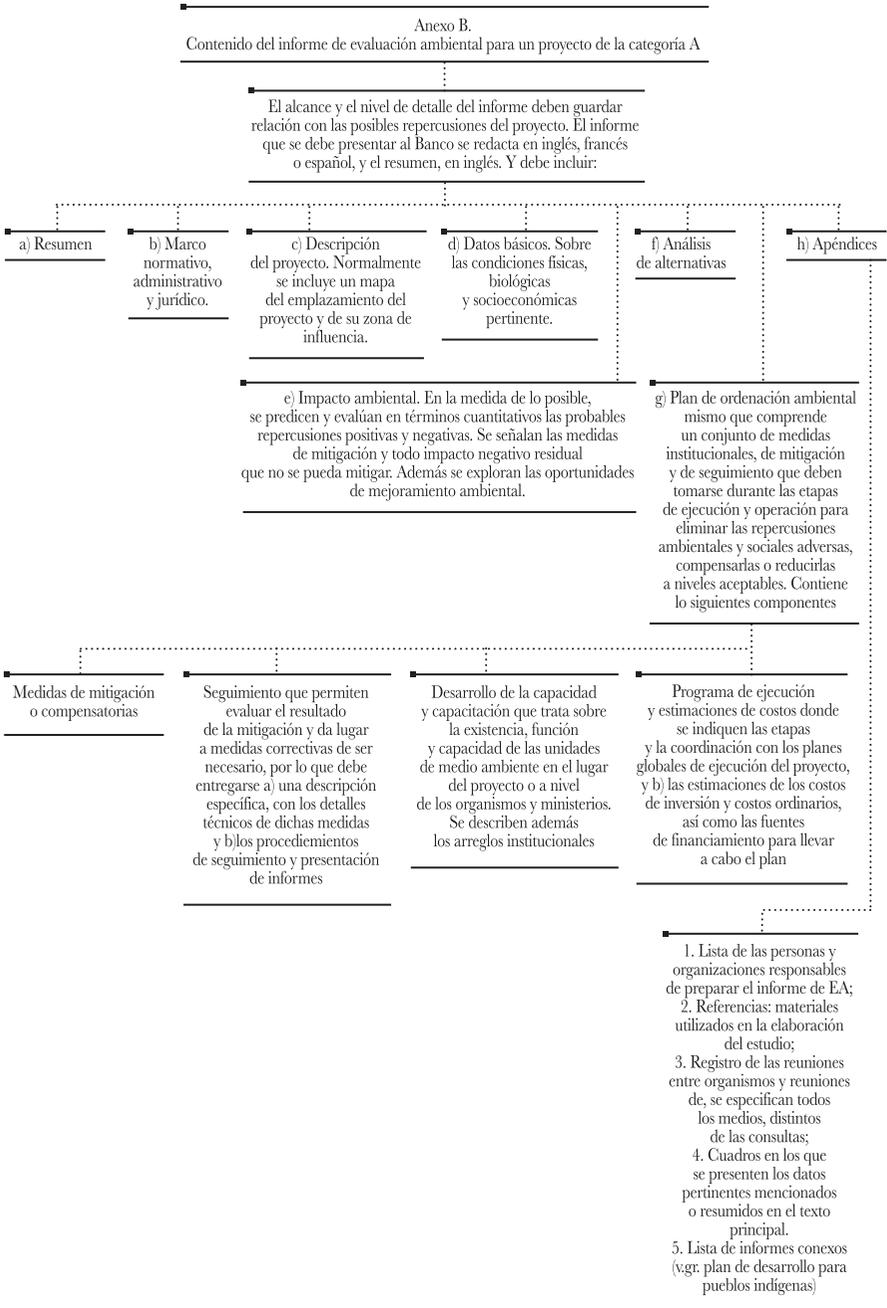
Las anteriores anotaciones no son las únicas observaciones que se les pueden realizar a las OP/BP 4.10 (y este tipo de normatividad en su conjunto); sin embargo, con la idea de esbozar concretamente una serie de reflexiones sobre las implicaciones para el interés general que generan este tipo de políticas normativas, planteamos lo siguiente:

1. Al tratarse de *soft law* público; es decir, derecho suave, en contraposición al *hard law*, que es un derecho duro con fuerza normativa respaldada en las funciones típicas de policía del derecho estatal y público, porque emana de una instancia internacional integrada por representantes de gobiernos nacionales, es un derecho débil y flexible que se cumple en grado, en tanto no tiene sanciones oportunamente claras para los que no las cumplan, al mismo tiempo que no evoca con contundencia las consecuencias de su no cumplimiento ni los órganos encargados de hacer cumplir esa normatividad ni ejecutar sus sanciones.
2. De lo anterior también se desprende, que consideremos a este tipo de normatividad, con características de opacidad, y también con un déficit democrático en la construcción de sus contenidos. La opacidad derivada de lo que comentábamos en el punto 1: ¿Cuáles son los mecanismos que se tienen para dar seguimiento a su cumplimiento? ¿Quiénes son los encargados de hacer cumplir esos procedimientos? ¿Existen mecanismos de reconvención de las decisiones? Por otra parte, en cuanto al déficit democrático, podemos decir que en la construcción de los contenidos jurídicos de estas políticas no se conocen con certeza los espacios de participación que deberían tener todos los interesados e involucrados y, de existir, cómo esa participación se refleja directamente en las decisiones finales.
3. El Estado, en general aquel que tiene una posición debilitada frente a organismos económicos internacionales de gran poder, se ve suplantado en su función legislativa, dejando cada vez más que algunos problemas, disputas y litigios (por ejemplo, los ocasionados en su territorio por el desarrollo de megaproyectos financiados por este tipo de organismos económicos como el BM) sean resueltos en el marco de otras normatividades y en el seno de otras instancias extraestatales. De ahí que afirmemos que este derecho suave es un derecho complaciente, para un Estado que cada vez es más flexible, o, dicho de otra manera: un Estado que es cada vez más flexible, requiere de un derecho cada vez más suave, más débil, más complaciente.

LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUS EFECTOS EN EL DERECHO







#### IV. REFLEXIÓN FINAL

La última consideración del apartado anterior nos remite a otras reflexiones igualmente inquietantes. Una de ellas consiste en que, no obstante que la normatividad de los CEPJT se perfeccionará involucrando a todos los interesados, y que considerará más y mejores mecanismos democráticos de construcción de los contenidos y de resolución de conflictos, el problema que siempre estaría en la mesa se expresaría en algunas de las siguientes interrogantes: ¿hasta dónde el Estado debe claudicar en sus funciones legisladoras y de representante del interés general? ¿Hasta dónde se puede desdibujar su soberanía sin perder lo que queda de su legitimidad social? En la medida en que se incorporan nuevos “legisladores globales” a la producción jurídica es obligatorio pensar en cuáles serán los mecanismos de responsabilidad jurídica y política que debemos crear para que rindan cuentas de cada una de sus acciones, sobre todo cuando éstas tienen una serie de consecuencias sociales que afectan gravemente la calidad de vida de las personas.

#### V. BIBLIOGRAFÍA

- CASSESE, Sabino, *La crisis del Estado*, trad. Pascual Caiella y Juan González Moras, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2003.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vols. I, II y III, 4a. ed., Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.
- COLECTIVO DE ESTUDIOS CRÍTICOS DEL DERECHO, *Imaginando otro derecho. Contribuciones a la teoría crítica desde México*, México, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales-Mispát-Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2013.
- FARIA, José Eduardo, *El derecho en la economía globalizada*, Madrid, Trotta, 2001.
- HELD, David, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- HELD, David *et al.*, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, California, Stanford University Press, 1999.
- HELD, David y MCGREW, Anthony, *Globalización-antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 2003.
- HIRSCH, Joachim, *La internacionalización del Estado. Acerca de algunas preguntas actuales de la teoría del Estado*, mimeográfico.
- HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida, “Diagnóstico del trabajo en el contexto de la globalización económica”, *Economía Informa*, México, núm. 375, 2012.

- HERNÁNDEZ CERVANTES, Aleida, *La producción jurídica de la globalización económica. Notas de una pluralidad jurídica transnacional*, México, CEIICH-Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Mispat, 2014.
- JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de, “Globalización y constitucionalismo: una lectura en clave cosmopolita”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Madrid, núm. 36, 2002.
- JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de (ed.), *Ciudadanía y derecho en la era de la globalización*, Madrid, Junta de Andalucía-Consejería de Cultura-Dykinson, 2007.
- HIRSCH, Joachim, “Fordismo y posfordismo, la crisis actual y sus consecuencias”, en BONEFELD, Wemer y HOLLOWAY, John, *¿Un nuevo Estado? Debate sobre la reestructuración del Estado y el capital*, México, Cambio XXI-Fontamara-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.
- NIETO SOLÍS, José Antonio, *Organizaciones económicas internacionales y globalización. Los organismos internacionales en la economía mundial*, Madrid, Siglo XXI, 2005.
- OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2008. El comercio en un mundo en proceso de globalización*, 2008.
- PEREZ, Carlota, “Revoluciones tecnológicas, cambios de paradigma y de marco socioinstitucional”, en ABOITES, Jaime y DUTREINT, Gabriela (coords.), *Innovación, aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas*, México, UAM-Porrúa, 2003.
- RIVERA RÍOS, Miguel Ángel, *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional*, México, UNAM-Universidad de Guadalajara-UCLA, 2005.
- RIVERA RÍOS, Miguel Ángel y DABAT, Alejandro (coords.), *Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo*, México, UNAM-Casa Juan Pablo, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, trad. de César Rodríguez, Bogotá, Facultad de Derecho de la Universidad de Colombia-ILSA, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa y RODRÍGUEZ, César (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa-Anthropos, 2007.
- SNYDER, Francis, *Global Economics Networks and Global Legal Pluralism*, Florencia, EUI Working Papers, 99/6, European University Institute.
- TEUBNER, Gunther, *El derecho como sistema autopoiético de la sociedad global*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

VENANZI, Augusto de, *Globalización y corporación*, Barcelona, Anthropos-Universidad de Venezuela, 2002.

WILLIAMSON, John, “Revisión del Consenso de Washington”, en EMMERIJ, Louis y NUÑEZ DEL ARCO, José (eds.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# LA NEGACIÓN DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS, UNA CONSECUENCIA DE LOS PROCESOS DE FETICHIZACIÓN Y COSIFICACIÓN EN EL DERECHO (ANÁLISIS DEL DISCURSO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DEL ARBITRAJE DE INVERSIÓN)

Edgar GARCÍA ALTAMIRANO\*

Cuando los Nusitanos se trigolibiaron de los Terribrios, lo primero que hicieron fue proclamar un Acta de Trigolibia y una Declaración de los Trigolibios del Hombre. Inmediatamente, colocaron ambos documentos en una vitrina y cobraron diez trigolíbidos por entrar a verlos... Nusitania se convirtió en el país más poderoso y trigolíbico del mundo, mandó tropas a todas partes a fin de defender con la sangre la Trigolibia y hacer al mundo trigolíbico para la Trigolibia.

Carlos FUENTES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los procesos de fetichización y cosificación en el derecho como un reflejo del mundo de las mercancías.* III. *La manipulación de los derechos humanos en la globalización, un reflejo de la cosificación del ser humano.* IV. *Lex mercatoria versus derechos fundamentales.* V. *El arbitraje de inversión, un campo para la cosificación del ser humano y la fetichización de las mercancías.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

---

\* Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM; estudiante del Master Mention Civilisations, Cultures et Sociétés en la Université Toulouse Jean Jaurès, Francia; defensor independiente de derechos humanos, e-mail: [edgar.g.altamirano@gmail.com](mailto:edgar.g.altamirano@gmail.com).

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es mostrar la forma en que el capitalismo, y en general el sistema de mercado, suprime —de manera hegemónica— el ejercicio de los derechos humanos (DDHH),<sup>1</sup> a través de ciertos mecanismos jurídicos. También pretendo mostrar algunas reflexiones sobre las causas de esta problemática, teniendo como fuente del problema los procesos de fetichización de las mercancías y cosificación de lo humano.

La razón de esta supresión radica en que el ejercicio de los DDHH es considerado como una distorsión al comercio. Esto quiere decir que la defensa y realización de los DDHH impiden al capitalismo su reproducción natural.

Además, para que el sistema-mundo capitalista funcione es imprescindible que haga uso del derecho. Éste es un campo de batalla, que puede ser usado para favorecer y legitimar las políticas económicas neoliberales o para la defensa legítima de la lucha por la dignidad de los pueblos y la posibilidad de ejercer sus DDHH.

En este artículo expondremos cómo los procesos de fetichización y cosificación son implementados en el sistema de derecho internacional para la dominación de países periféricos y semiperiféricos. Algunos de los mecanismos de derecho que utiliza el capitalismo para cumplir con sus fines son: la *lex mercatoria* y el discurso manipulado de los derechos humanos.<sup>2</sup>

La fetichización de las mercancías —expresada en el derecho— es muestra de una sobrevalorización de ellas sobre la dignidad material humana. Como consecuencia directa, la persona se ve reducida a una cosa, y pierde su carácter de humano mediante el proceso de cosificación, implementado en el discurso jurídico del libre mercado. Esto nos lleva a postular que la utilización de la *lex mercatoria* y la manipulación del discurso de los DDHH sirven para cumplir con sus fines; es decir, la implementación de la política neoliberal hegemónica y la defensa del mundo de las mercancías por encima de la dignidad de las distintas poblaciones.

Para demostrar este punto haremos un análisis de lo que significan la cosificación y la fetichización. Posteriormente, hablaremos de la relación de estos conceptos en un discurso manipulado de derechos humanos; luego, haremos un paréntesis para exponer la significación de lo que es un discurso

---

<sup>1</sup> Cuando hablamos del ejercicio de los derechos humanos nos estamos refiriendo a la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de los mismos.

<sup>2</sup> Defendemos la posibilidad de un discurso no manipulado de DDHH, como una forma de defensa e inversión de los procesos de cosificación y fetichización.

no manipulado de dichos derechos, para después exponer, a grandes rasgos, la articulación de la *lex mercatoria* y su instrumentalización hegemónica; finalmente, haremos un análisis de los arbitrajes de inversión para ejemplificar la forma en que la *lex mercatoria* socava la dignidad humana y el medio ambiente, evitando el ejercicio de los DDHH.

## II. LOS PROCESOS DE FETICHIZACIÓN Y COSIFICACIÓN EN EL DERECHO COMO UN REFLEJO DEL MUNDO DE LAS MERCANCÍAS

En el artículo de la doctora Aleida Hernández<sup>3</sup> se explicó el contexto de la globalización y su influencia en el derecho a partir de la pluralidad jurídica. Ahora haremos algo muy similar, pero partiremos de la comprensión de la unidad fundamental del capitalismo, denominada mercancía. En el prólogo a la primera edición de *El capital*, Marx escribe: “La forma de mercancía que adopta un producto del trabajo o la forma de valor que reviste la mercancía es la célula económica de la sociedad burguesa”.<sup>4</sup>

“No es casual que, en las dos grandes obras de Marx, dedicadas a exponer la totalidad de la sociedad capitalista, empiecen con el análisis de la mercancía. Pues no hay ningún problema, de este estadio, que no remita a dicha cuestión, y cuya solución no haya de buscarse en la estructura de la mercancía”.<sup>5</sup> Ésta tiene una relación íntima con todos los procesos que ocurren alrededor del capitalismo. La riqueza de las sociedades dentro de este régimen se nos muestra como un inmenso arsenal de mercancías,<sup>6</sup> y el derecho ayuda a configurar lo que sucede dentro de este sistema.

Para Marx, las mercancías tienen un doble carácter. La primera concepción es un proceso social representado en toda la teoría del valor<sup>7</sup> —de la cual no nos ocuparemos en este trabajo—, y la segunda concepción es —como se expresa en *El capital*— una situación llena de sutilezas metafísicas y resabios teológicos. Esta última faceta es la que nos ocupa, pues es la concepción que abarca los procesos de fetichización y cosificación.

---

<sup>3</sup> Hernández Cervantes, Aleida, “La globalización económica y sus efectos en el derecho”, en este libro.

<sup>4</sup> Marx, Karl, *El capital*, trad. de Pedro Scarón, México, Siglo XXI, 2010, p. 43.

<sup>5</sup> Lukács, George, *La cosificación y la consciencia del proletariado*, México, Marxismo crítico, 2011, p. 1, disponible en: <https://goo.gl/ku82XF> (consultado el 11 de marzo de 2019).

<sup>6</sup> Marx, Karl, *op. cit.*, p. 7.

<sup>7</sup> *Ibidem*, primer capítulo.

## 1. *La fetichización*

Antes de continuar con la concepción de fetichización y cosificación, es conveniente expresar qué entiende Marx por mercancía: “La mercancía es, en primer término, un objeto externo, una cosa apta para satisfacer necesidades humanas, de cualquier clase que ellas sean”.<sup>8</sup> Para efecto de la economía, no importa si estas necesidades surgen del cuerpo mismo, como lo es la necesidad de comer, vestir, respirar, etcétera, o si surgen de la fantasía o del deseo.<sup>9</sup>

Estos objetos deberán tener una utilidad dentro la sociedad, ya sea desde la producción, la distribución o el consumo. En este sentido, todo objeto útil puede ser considerado una mercancía: el papel, el hierro, la madera, el henequén, etcétera, aunque esta posibilidad radicará en la utilidad social que dicho objeto posea. Es así que un objeto es una mercancía en la medida en que sirve a la sociedad.

Una mercancía adquiere valor —principalmente y en un primer momento— por dos factores específicos: el trabajo que ella implicó y la naturaleza o materia que fue utilizada y transformada por el trabajo. Esta valorización implica, en un inicio, un trabajo privado que posteriormente se convierte en trabajo social. “Para ser mercancía, el producto ha de pasar a manos de otro, del que consume, por medio de un acto de cambio”.<sup>10</sup>

Sin embargo, cuando un objeto es fetichizado, éste adquiere valor, pero de una forma descontextualizada; se dice que tiene valor, pero no por ser producto del trabajo y la naturaleza, sino por ser mercancía en sí misma; ésta “se afirma al margen de la sintetización que ella implica, minándola así en su integridad”.<sup>11</sup>

El carácter fetichoides<sup>12</sup> está mitificado y —según Marx— no brota de su valor de uso, ni tampoco de sus determinaciones de valor, sino que

el carácter misterioso estriba en que proyecta ante los hombres el carácter social del trabajo de éstos como si fuese un carácter material de los propios

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>9</sup> Esta primera característica es muy importante, porque debemos recordar que el capitalismo funciona a partir de la creación de necesidades, y será con las mercancías con las que enajene y aliene a la sociedad.

<sup>10</sup> Marx, Karl, *op. cit.*, p. 9.

<sup>11</sup> Echeverría, Bolívar, “El concepto de fetichismo en el discurso revolucionario”, ponencia presentada en el *Segundo Coloquio Nacional de Filosofía*, Monterrey, México, Bolívar, 1977, p. 98.

<sup>12</sup> Lukács, George, *op. cit.*, p. 9.

productos de su trabajo, un don natural social de estos objetos y como si, por tanto, la relación social que media entre los productores y el trabajo colectivo de la sociedad fuesen una relación social establecida entre los mismos objetos, al margen de sus productores.<sup>13</sup>

De esta manera, el fetichismo es la distorsión de la realidad, es el proceso que da valor a las cosas sin tomar en cuenta a la persona que lo hizo posible. Se le da valor a las cosas sin darle valor al “trabajo vivo”.<sup>14</sup>

Esta forma fantasmagórica —como la llama Marx— de relación entre objetos materiales no es más que una relación social concreta establecida entre las mismas personas. De estas afirmaciones derivamos que el proceso de fetichización se caracteriza por mostrar a la sociedad una relación mercantilista sin sujetos. Es así como ellos salen de su carácter social para entonces entrar al mundo de las mercancías. A pesar de esto, el defensor del comunismo recalca que aunque el discurso o ideología dominante trate de ignorar a los sujetos (y a sus procesos sociales), el mundo de las mercancías es una invención de los sujetos, al igual que las religiones, las cuales hablan de dioses que se encuentran fuera de la subjetividad, pero que a la vez son invenciones de los propios sujetos. Marx lo explica de la siguiente manera:

Si queremos encontrar una analogía a este fenómeno, tenemos que remontarnos a las regiones nebulosas del mundo de la religión, donde los productos de la mente humana semejan seres dotados de vida propia, de existencia independiente, y relacionados entre sí y con los hombres. Así acontece en el mundo de las mercancías con los productos del hombre. A esto es a lo que yo llamo el fetichismo bajo el que se presentan los productos del trabajo tan pronto como se crean en forma de mercancías y que es inseparable, por consiguiente, de este modo de producción.<sup>15</sup>

La gran mentira del fetiche consiste en ocultar la relación social que guardan los sujetos y se sustituye por una relación meramente material; de

---

<sup>13</sup> Marx, Karl, *op. cit.*, p. 33.

<sup>14</sup> Dussel, Enrique, *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, 2006, pfo. 5.14. Esta inversión consiste en que siendo el “trabajo vivo” (o la subjetividad corporal viviente del trabajador: persona) el fundamento de todo valor (y el capital no es sino “valorización acumulada de valor”), es decir del capital (la “cosa”); ahora, por el contrario, el producto cósmico del trabajo vivo (el capital) se torna “persona” o sujeto apariencial, y el trabajador se transforma en una “cosa” (instrumento) al servicio del aumento del capital. Fetichismo es esta inversión espectral: lo fundado aparece como fundamento y el fundamento como fundado. Este es el “misterio fetichista del capital”, es decir, un modo de ocultamiento que distorsiona la interpretación, el conocimiento de la realidad invirtiéndola.

<sup>15</sup> Marx, Karl, *op. cit.*, p. 36.

la misma forma, se sustituye la relación material de los humanos con los objetos por una relación “social” entre cosas.

Bolívar Echeverría expone que lo peculiar de la calidad mercantil del objeto social práctico, o sea, la mercancía fetichizada, reside en su calidad o configuración social de intercambio, que tiene vigencia como calidad o configuración aparte y autónoma, y no como un elemento social natural.<sup>16</sup>

## 2. La cosificación

La esencia de la estructura de la mercancía —expone Lukács— se basa en una relación entre personas, que cobra carácter cósmico y, de este modo, una “objetividad fantasmal” esconde toda huella de su naturaleza esencial: una relación entre personas.<sup>17</sup> Por consecuencia, el proceso de fetichización implica también un proceso de cosificación de lo humano. En el mundo de las mercancías las personas han desaparecido, pues participan como una mercancía más.

La cosificación se hace evidente desde distintos parámetros; el primero es aquel en el cual el humano se reduce a una simple fuerza de trabajo; él es sólo la mercancía que posee, la mercancía del trabajo. Marx lo expone de la siguiente manera:

El misterio de la forma mercancía consiste en presentar a los hombres los caracteres sociales de su propio trabajo como caracteres objetivos de los productos del trabajo, por ende, la relación social del trabajo se transforma en la relación entre objetos que existen al margen de los hombres. Es así que los productores del trabajo se convierten en mercancías, en “cosas sociales”. La relación social entre los hombres asume para ellos la forma fantasmagórica de una relación entre cosas.<sup>18</sup>

La posición específica del trabajador estriba en que su fuerza de trabajo es lo único que posee. Y lo típico de su destino, para la estructura de toda la sociedad, es que esa autoobjetivación, esa conversión de una función humana en mercancía, revela con la mayor crudeza el carácter deshumanizador de la relación mercantil. Así, la fetichización de las mercancías implica también la cosificación del sujeto. Las personas dejan de ser humanos y se reducen a fuerza de trabajo; su calidad de humano ha desaparecido, y se ha

<sup>16</sup> Echeverría, Bolívar, *op. cit.*, p. 98.

<sup>17</sup> Lukács, George, *op. cit.*, p. 28.

<sup>18</sup> Marx, Karl, *op. cit.*, p. 31.

reducido a una cosa. Ante un proceso de leyes mecánicas, independientes de la conciencia, la cosificación se manifiesta como sistema cerrado y conclusivo, transformando las categorías básicas del comportamiento inmediato del hombre respecto del mundo: reduce espacio y tiempo a un común denominador, nivela el tiempo según el plano del espacio. El tiempo lo es todo, y el ser humano no es ya nada; la objetivación de su fuerza de trabajo se convierte en realidad cotidiana permanente e insuperable. Frente a su personalidad mira consumando el proceso iniciado con la venta su fuerza de trabajo como mercancía, de tal modo que también en este punto la personalidad se degrada a un espectador impotente de lo que ocurre con su propia existencia de partícula suelta, inserta en un sistema ajeno.<sup>19</sup>

### 3. *La relación con el derecho*

En la aportación que realiza Lukács a la teoría del fetichismo, se explica con claridad que el proceso de cosificación no tiene como única expresión la relación laboral que pueda tener un individuo en la producción, sino que en este grado de desarrollo de la humanidad moderna el proceso de cosificación se encuentra insertado ya en todas las facetas de la vida humana. “Esta atomización del individuo no es, pues, más que el reflejo consciente de que las «leyes naturales» de la producción capitalista han abarcado todas las manifestaciones vitales de la sociedad”.<sup>20</sup>

Es éste nuestro punto de partida, para decir que el proceso de fetichización y cosificación lo encontraremos manifestado en distintos ámbitos sociales; uno de esos rubros es el derecho.<sup>21</sup> La actitud que separa los fenómenos de su verdadera conceptualidad se facilita por un proceso de transformación que abarca todas las manifestaciones de la vida social, para cumplir los objetivos de la producción capitalista. De este modo, el capitalismo ha producido un tipo de derecho acorde con sus necesidades y adherido a su propia estructura.<sup>22</sup> Este tipo de derecho se vuelve copartícipe de las relaciones cósicas y fetiches implementados por el capitalismo a través de distintos mecanismos, pero sobre todo usando como base la *lex mercatoria*. Lo anterior nos lleva al punto central de nuestro trabajo: mostrar cómo la *lex mercatoria*

<sup>19</sup> Lukács, George, *op. cit.*, p. 12.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>21</sup> Deseo aclarar que cuando hablo del fetichismo en el derecho *no* estoy haciendo referencia al fetichismo legal que expone la doctora Julieta Lemaitre Ripoll en su libro *El derecho como conjuro, fetichismo legal, violencias y movimientos sociales*.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 20.

entra en disputa con el ejercicio de derechos humanos (otro tipo de derecho). Detrás de esta disputa subyace la lucha por revertir los efectos de la cosificación y el fetichismo, pues los derechos humanos —entendidos como la defensa de la dignidad humana— son la lucha por revertir la cosificación, el sinónimo de regresarle a los pueblos su carácter de humanidad a partir de su dignidad material. Sin embargo, la implementación de la *lex mercatoria* es, por el contrario, la reafirmación del carácter cósico de las relaciones humanas y la defensa del fetichismo en las mercancías. Para dejar claro este punto, daré un ejemplo que ayudará a entender la relación del fetiche y la cosificación con el derecho.

Imaginemos que en algún país de Latinoamérica llega una empresa canadiense transnacional a implementar un megaproyecto de inversión, supongamos una mina de plata. Además, como es típico de las mineras canadienses, deciden extraer la materia prima con la controvertida técnica de extracción a cielo abierto. Después de un tiempo de trabajo de la mina, se muestra que la población que vive alrededor de la mina se ha intoxicado por el exceso de plomo que tienen los ríos de los cuales se alimentan. No obstante que ésta ha contaminado el río, también lo ha reducido de manera considerable, pues se sabe que una mina gasta cerca de 250,000 litros de agua cada hora, mientras que una familia campesina gasta sesenta litros por día aproximadamente; eso quiere decir que lo que gasta una familia en veinte años, la minera lo gasta en dos horas.<sup>23</sup> Debido a la contaminación de los bienes naturales y los efectos perjudiciales a la salud que ocasiona la mina, el gobierno receptor de la inversión decide clausurarla y cancelar todos los permisos de explotación.

Al enterarse la empresa transnacional de que sus permisos de explotación han sido cancelados, decide demandar al Estado por incumplimiento de tratados de inversión, y afectar así su ganancia y su expectativa de ganancia ante un panel arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Asuntos de Inversiones (CIADI).<sup>24</sup> El panel condena al Estado latinoamericano a pagar setecientos millones de dólares por la pérdida ocasionada a la empresa.

---

<sup>23</sup> Hersch Martínez, Paul, *Patrimonio biocultural y megaminería: un reto múltiple*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2014, p. 37.

<sup>24</sup> El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones es un organismo público internacional creado mediante el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, tratado multilateral celebrado en 1965. Al 15 de abril de 1998 eran 129 los países que habían firmado y ratificado el Convenio, convirtiéndose en Estados contratantes.

En el ejemplo anterior tenemos presente la cosificación y la fetichización expuesta, pues mientras una empresa minera se clausura en pro de la defensa de un medio ambiente adecuado para una población, a favor de su derecho al agua, así como a favor del derecho de la población a la salud, una instancia internacional actuando a la luz de la *lex mercatoria*, no le interesen en lo más mínimo estas violaciones a derechos humanos. Reducen el conflicto a una relación de mercancías, pues el conflicto radica en la afectación que la medida de un gobierno ocasione a la lógica de producción. Una vez que la inversión transnacional se establece, tiene pérdidas (por la medida gubernamental que busca parar el daño que la empresa ocasiona), y éstas son racionalizadas en la lógica capitalista. Finalmente, se condena al Estado a pagar una cantidad exorbitante de dinero a la empresa. La decisión de este panel trae consigo la cosificación de la población; ella es un objeto que impide la producción, pues no importa que se socave su dignidad, su forma de vida y se le impida ejercer sus derechos; sólo importa la ganancia. El panel arbitral es el mejor ejemplo de cómo un tipo derecho se puso en función del mundo de las mercancías y no en función de las relaciones sociales dentro de su ambiente y dignidad material. En este sentido, los derechos reales (derechos de los inversionistas) entran en pugna frente a los derechos fundamentales. En dicha operación, los derechos reales resultan ser los que se aplican efectivamente, en detrimento de los fundamentales.

Este caso no es una ficción, es la realidad que se vive en distintas localidades del globo. Este fenómeno se está repitiendo día con día en Ecuador,<sup>25</sup> en El Salvador,<sup>26</sup> en Perú,<sup>27</sup> y en muchos otros países alrededor del mundo,<sup>28</sup> incluyendo México.

---

<sup>25</sup> Barret, Paul, *Chevron Fails to Squelch \$19 Billion Ecuador Verdict*, New York, Business & Human Rights Resource Centre, 2012, disponible en: <https://business-humanrights.org/en/chevron-fails-to-squelch-19-billion-ecuador-verdict> (consultado el 12 de marzo de 2019).

<sup>26</sup> Pérez-Rocha, Manuel, *Open Letter to World Bank Officials on Pacific Rim—El Salvador Case*, Washington, Institute for Policy Studies, 2011, disponible en: [http://www.ips-dc.org/articles/open\\_letter\\_to\\_world\\_bank\\_officials\\_on\\_pacific\\_rim-el\\_salvador\\_case](http://www.ips-dc.org/articles/open_letter_to_world_bank_officials_on_pacific_rim-el_salvador_case) (consultado el 12 de marzo de 2019).

<sup>27</sup> Miller, Jhon, “Perú: Life Under a Toxic Cloud”, *Front Line World*, California, 2007, disponible en: <http://www.pbs.org/frontlineworld/blog/2007/03/peru.html> (consultado el 12 de marzo de 2019).

<sup>28</sup> Orellana López, Aldo, “ICSID Orders Ecuador to Pay \$1.7 Billion to Occidental Petroleum—Interview with the Ecuador Decide Network”, *Network for Justice in Global Investment*, Washington, 2012, disponible en: [https://democracyctr.org/justinvestment\\_org/2012/10/icsid-orders-ecuador-to-pay-1-7-billion-to-occidental-petroleum-interview-with-the-ecuador-decide-network/](https://democracyctr.org/justinvestment_org/2012/10/icsid-orders-ecuador-to-pay-1-7-billion-to-occidental-petroleum-interview-with-the-ecuador-decide-network/) (consultado el 12 de marzo de 2019).

### III. LA MANIPULACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA GLOBALIZACIÓN, UN REFLEJO DE LA COSIFICACIÓN DEL SER HUMANO

Cómo ya mencionamos anteriormente, el sistema de mercado articula un entramado normativo para cumplir con sus respectivos fines mercantilistas de “máxima producción al menor costo”. Naturalmente, cuando los grandes capitalistas hablan del “menor costo”, se refieren al menor costo para ellos dentro de su rango de ganancias. En este sentido, la expresión “menor costo” quiere decir que no importa si es necesario degradar el medio ambiente (bosques, ríos, selvas, mares, aire, etcétera) o arruinar la vida de las personas y comunidades que se interpongan a sus propósitos de ganancia. Pues —como lo expresa Marx en *El capital*, al final del capítulo XIII— “la producción capitalista sólo sabe desarrollar la técnica y la combinación del proceso social de producción socavando al mismo tiempo las dos fuentes originales de toda riqueza: la tierra y el hombre”.<sup>29</sup>

Ahora es momento de explicar cómo es que el capitalismo socava con el hombre —entendido como el socavamiento de la humanidad— desde el plano de los DDHH. El capitalismo, aparte de socavar a la humanidad mediante los procesos de producción, la carcome discursivamente. El derecho se convierte en la herramienta discursiva con la cual el capitalismo se encarga de entretejer el discurso de los derechos humanos para que éstos no se interpongan en la lógica de producción, y así no representen una distorsión al comercio.

Considero importante abordar este tema, porque el campo de los derechos humanos es un terreno en disputa, entre quienes reafirmamos a éstos como una forma de reivindicar las luchas por la dignidad material humana, y los que pretenden legitimar todas las normas que constituyen la *lex mercatoria* con un fundamento de DDHH manipulado a favor de las exigencias del mercado.

Esta manipulación del discurso de los DDHH es una consecuencia y una afirmación de los procesos de fetichización y cosificación del mundo de las mercancías, pues, como explicaremos más adelante, este discurso esconde una doble significación, que está instrumentada para cosificar a las personas a través de distintas falacias. Al respecto de esta manipulación, Hinkelammert dice:

Lo que ocurre con los derechos humanos en el actual proceso de globalización, describe lo que ocurre con los seres humanos... bajo el impacto de las

---

<sup>29</sup> Marx, Karl, *op. cit.*, p. 280.

lógicas reales producidas por este proceso. Hablar de estos derechos humanos, significa hablar de la dignidad humana amenazada y violada por un sistema que se desarrolla con alta dinámica según sus propias leyes, que pasan por encima de los seres humanos.<sup>30</sup>

### 1. *Tres premisas que contextualizan el análisis de los derechos humanos*

Según Joaquín Herrera Flores, para tener un análisis claro de los derechos humanos debemos situarnos en tres premisas básicas, que nos ayudarán a comprender el doble discurso. Dichas premisas son las siguientes:

1. Hay que comprender los DDHH en el marco de las formas hegemónicas de producción de riqueza (y pobreza). Es decir, hay que analizar e implementar los derechos conociendo las fases que atraviesa el modelo económico que pretende garantizar globalmente el capital: fases, bien de crecimiento económico de la producción capitalista o las fases de reparto del pastel adquirido tras el crecimiento y sus consiguientes privatizaciones de la riqueza conseguida.
2. Tenemos que entender los DDHH como categorías que tienen mucho que ver con los procesos dominantes de división social, sexual, étnica y territorial del hacer.
3. Por último, se compone también de un aspecto subjetivo y organizativo. Es decir, para entender los DDHH en la actualidad tenemos que ser conscientes de las relaciones de fuerza que se dan entre actores sociales existentes y las posibilidades u obstáculos puestos a formas organizativas alternativas.<sup>31</sup>

La primera premisa, se entiende como un conjunto de espacios en los cuales se desarrollan los DDHH; así, cuando se habla de producción capitalista, se está refiriendo a todos los derechos y entramados normativos que ello implica; por ejemplo, todos los derechos establecidos en la *lex mercatoria* frente a todos los derechos subjetivos proclamados en convenciones; aunque también está haciendo referencia a los espacios públicos en los cuales se da una confrontación directa; por ejemplo, cuando llega una empresa minera a una determinada zona, encontraremos distintos espacios públicos en pugna, como lo es el propio territorio, el mercado, etcétera. Además de lo ante-

<sup>30</sup> Hinkelammert, Franz, *Yo soy, si tú eres: el sujeto de los derechos humanos*, México, Centro de Estudios Ecueménicos, 2010, p. 17.

<sup>31</sup> Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos como productos culturales*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2005, pp. 222 y 223.

rior, también está pensando en la intervención institucional de los grandes organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el CIADI y la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Dentro de la primera premisa, Joaquín Herrera habla —de forma coloquial— de “fases de reparto del pastel”, con lo cual se está refiriendo a los procesos de desregulación normativa como una forma de entrega del espacio público a las empresas transnacionales, las cuales tienen un eminente carácter privado, y además de la reducción del Estado, que ha dejado de implementar mecanismos que regulen al mercado.

La segunda premisa está haciendo referencia a un entendimiento de los DDHH como categorías que denotan los procesos legitimadores de las divisiones sociales, o inclusive la crítica a esta división del hacer humano. En este sentido, estos derechos pueden ser la base que legitime la hegemonía del capitalismo, o pueden reflejar los procesos de lucha que critican dichos estándares. De esta forma, estaríamos frente a dos tipos de derechos; por un lado, aquellos que la cultura jurídica hegemónica ha querido introducir con un discurso de “derechos humanos”, como son los derechos patrimoniales —por mencionar uno de estos rubros—, y por otro lado, encontraremos los derechos que representan la base de distintas luchas sociales que se han materializado en la cultura jurídica como DDHH; un ejemplo de esto son los derechos indígenas, que se incorporan al discurso de los derechos fundamentales a partir de las luchas que han dado distintos pueblos del mundo.

Por último, en la tercera premisa se refiere a la forma de reacción organizativa por parte de los sujetos respecto de los dos procesos estructurales anteriores. De esta forma, podremos ver si los grupos sociales actúan de manera funcional a las lógicas hegemónicas o si los grupos sociales constituyen un antagonismo a dichos procesos.

Esta complejidad, entre espacios públicos, entramados normativos, lógicas de acumulación capitalista y resistencia, es desde la cual partimos para desarrollar nuestro análisis de la manipulación del discurso de los DDHH, para posteriormente mostrar nuestro análisis del discurso de los derechos como una forma de resistencia y lucha por la dignidad humana en el plano material.

## *2. Desenmascarando el discurso manipulado de los derechos humanos*

La máscara de los DDHH se encuentra, en sus premisas, descontextualizada o ahistórica. Este discurso manipulado nos habla de un sujeto

universal, un sujeto que se encuentra en las mismas condiciones en todo el mundo, sin importar la región en la cual se encuentre. Esta universalidad del sujeto oculta las diferencias culturales, económicas, políticas y sociales. Al universalizar al sujeto, se están invisibilizando las desigualdades que puede presentar un empresario canadiense frente a un campesino mexicano, sólo por citar un ejemplo.

Este concepto de “derechos humanos”, según Joaquín Herrera Flores,

es un concepto que pretende extenderse a toda la humanidad [entendida como grupo homogéneo compuesto por individuos que buscan la maximización y optimización de sus intereses individuales] sin tomar en consideración, no sólo las diferencias grupales y/o culturales que pueblan nuestro universo, sino, como consecuencia de ellos, abandonando u ocultando las desigualdades que surgen de la diferente posición que cada grupo ocupa en los procesos de creación del valor social.<sup>32</sup>

Boaventura comparte la posición de Herrera, pues él considera que “los derechos humanos son falsamente universales porque ocultan las desigualdades del sistema mundial, los estándares dobles y la pertenencia cultural diferencial”.<sup>33</sup>

Ésta es la primera gran mentira del discurso manipulado de los derechos humanos para un uso instrumental que legitima las desigualdades propiciadas por el libre mercado. Es así que cuando se descontextualiza al sujeto de los derechos humanos, también se le está cosificando, pues se están ignorando todas las relaciones humanas que existen de por medio (relaciones económicas, sociales, culturales, etcétera). De esa manera, se reduce a un concepto cosificado alejado de toda realidad. Más adelante veremos que este sujeto ahistórico es el indicado para encajar en el discurso mercantilista de los derechos humanos.

Esta concepción de “sujeto” trajo consecuencias en el discurso de los DDHH. La primera consiste en una reducción individualista de éstos y sus garantías, tomando en cuenta únicamente los derechos civiles; en consecuencia, se deja en un segundo plano a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC); de esta manera, ellos fueron considerados meramente como principios programáticos que debían convertirse en derechos exigibles sólo en tanto lo permitiera el desarrollo económico y social. Sin embar-

<sup>32</sup> Herrera Flores, Joaquín, *op. cit.*, p. 224.

<sup>33</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Servicios Legales Alternativos, 1998, p. 214.

go, con el rezago en el que se mantiene a la mayoría de los países (producto del sistema capitalista), los DESC se suprimen en casi todo momento. Podemos ubicar esta manipulación del discurso de los derechos humanos en el contexto de la guerra fría, pues en ella, el capitalismo sobrepuso al individuo por encima de la colectividad.

Por otro lado, el sujeto que propone el discurso manipulado está revestido de una esencia humana abstracta. Pero esta “humanidad” es producto de una falacia —fuera de los procesos históricos— que subyace en el sujeto y niega las luchas sociales que debieron acontecer para poder hablar, hoy en día, de DDHH. Esta “humanidad esencialista” es producto de una

...ideología-mundo que pretendía convencernos de que los derechos no eran más que la plasmación del despliegue de una naturaleza humana ahistórica y abstracta, producto de alguna instancia trascendental ajena a los procesos de lucha sociales y separada de la extensión del capitalismo como base ideológica, económica y política de la reconstrucción mundial tras la segunda guerra mundial.<sup>34</sup>

En el plano de la posguerra, el sistema jurídico y político internacional se encargó de darle “supremacía a la voluntad de los Estados centrales del sistema-mundo sobre los periféricos y semiperiféricos”,<sup>35</sup> lo cual fue producto de una colonización geoestratégica basada en un reconocimiento de derechos positivos, que implica una reducción en los derechos de autodeterminación.

La universalidad de los derechos humanos fue impuesta desde arriba no sólo sobre las diferentes culturas conectadas y desconectadas por un largo pasado de intercambios desiguales (imperialismo cultural), sino también sobre diferentes Estados y sociedades unidas por relaciones desiguales de imperialismo, neocolonialismo y geopolítica.<sup>36</sup>

Dentro de esta manipulación del discurso, también comenzó la patrimonialización de los derechos, que consiste en confundir la esencia de los DDHH. Todos éstos, teóricamente, se caracterizan por ser incluyentes, indisponibles, inalienables, intransmisibles, inviolables y personales (y aunque éstas sean las características de los DDHH, esto no nos lleva por antonomasia a su ejercicio, pues discursivamente podremos atribuirles todas particularidades que queramos; pero si éstos no se reflejan en la vida de las comunidades, entonces son una simple falacia). Por otro lado, los derechos

<sup>34</sup> Herrera Flores, Joaquín, *op. cit.*, p. 225.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 224.

<sup>36</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 224.

patrimoniales (como lo son la propiedad y la posesión) son derechos excluyentes, disponibles, negociables, alienables y transmisibles. Como se ve, teóricamente son derechos de naturaleza jurídica diferente; sin embargo, la ideología liberal defendió sus intereses socioeconómicos y los expuso e impuso teórica y dogmáticamente en el discurso de los DDHH, justificando los derechos patrimoniales.<sup>37</sup> Con los derechos patrimoniales, entendidos como derechos humanos, el sistema capitalista se basó en un aparente discurso de DDHH. Todo este proceso se concreta en el plano de la posguerra, teniendo como antecedente los discursos liberales de los siglos XVIII y XIX.

“Estos elementos supusieron una reducción del concepto a sus márgenes individualistas, etnocéntricos, estatistas y formalistas, perfectamente funcionales ante la lógica de acumulación del capital que se dio en la segunda mitad del XX y sus correspondientes formas de poder social económico y cultural”.<sup>38</sup> A pesar de haberse usado este discurso de los DDHH de una manera tan instrumental, hoy en día debemos cuestionar e incluso negar que los derechos fundamentales tengan una naturaleza individualista esencialista, estatista y formalista.

Partiendo de estas premisas, Joaquín Herrera Flores afirma que otras falacias manipulan el discurso de los derechos humanos: las falacias ideológica, naturalista y normativista. La primera hace referencia a una confusión creada entre el ser y el deber ser, producto de la racionalización. La falacia naturalista se centra en presentar al deber ser (los ideales de derechos plasmados en las declaraciones de DDHH) como una realidad ya alcanzada y efectiva en todo el mundo. De esta manera, presenta al “deber ser” como un “ser”. La última falacia completa las dos anteriores haciéndonos creer que el catálogo de derechos propuesto por la hegemonía es la única opción. Explicamos a continuación.

Dicha falacia ideológica se hace evidente en la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU, pues ella expresa, en los famosos artículos 1 y 2 de la Declaración, una realidad ya conseguida: artículo 1. “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Y, en el artículo 2.1, se dice: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

<sup>37</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trota, 2004.

<sup>38</sup> Herrera Flores, *op. cit.*, p. 225.

En estas frases de la Declaración, nos presentan a los DDHH como un logro de la humanidad ya acabado y consolidado en el mundo real. En consecuencia, tratan de ocultar, discursivamente, que en realidad casi tres cuartos de la población mundial no tiene acceso a la realización de todos los derechos proclamados en el discurso.

Este discurso que plantea a los DDHH como un logro ya alcanzado por la sociedad tiene de fondo un mensaje explícito, que nos dice que no hay nada que cambiar, pues los derechos ya se han realizado; por ende, no es necesario cambiar las condiciones actuales del sistema-mundo. “En términos muy generales, esta falacia ideológica intenta presentar como una cuestión de lógica racional lo que no es más que un producto ideológico y político de claras motivaciones conservadoras del *statu quo* impuesto por las relaciones del capitalismo”.<sup>39</sup>

Una vez asimilada esta primera afirmación dentro de la sociedad, se establece la segunda falacia, denominada “naturalista”. Ésta consiste en que la racionalidad instrumental de las normas hace creer a la sociedad que lo natural es aquella forma de concebir la vida y los derechos, “se naturaliza unas determinadas premisas ideológicas y se bloquea toda posibilidad de que lo real, el *es*, pueda *ser de otra manera*”.<sup>40</sup>

Establecidas las premisas ideológicas, racionales y naturalizadas dentro de la sociedad, éstas se concretan dentro de un sistema de derecho que nos garantiza —falsamente— su existencia dentro de un mundo racionalizado. Este sistema de derecho es llamado “la falacia normativista”, que cierra las alternativas de pensar diferente los DDHH. “Por ello, la ideología de los derechos humanos descontextualizados y universales es tan funcional a los intereses expansivos y globalizadores del modelo de relaciones basadas en el capital”.<sup>41</sup> Pues esta ideología no cuestiona las relaciones de explotación que origina el sistema de libre mercado, entonces esconde una doble significación: por un lado, aparenta ser una bien intencionada declaración de derechos, pero por otro lado legitima las formas de explotación producto del sistema de mercado. Al legitimar estas formas, se legitima al mundo de las mercancías, se contribuye a la cosificación de las relaciones humanas y a la fetichización de las mercancías.

En este apartado nos hemos centrado en explicar la manipulación de los DDHH, porque este discurso se vuelve la base de derecho que contribu-

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 228.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>41</sup> *Idem*.

ye a la explotación y cosificación de las relaciones humanas. Se nos presenta un mundo en el que se afirma tener todos los derechos, pero en el cual se nos trata como objetos, como simples mercancías dentro del sistema.

### 3. *Defendiendo derechos humanos fuera de la lógica cosificadora y fetichista*

Como ya explicamos, el discurso de los DDHH es manipulado para ocultar las grandes diferencias económicas, políticas y sociales que vive el mundo. Entonces, si esos son los derechos humanos que nosotros criticamos, ¿qué clase de derechos humanos defendemos? Nosotros pugnamos por una visión crítica de DDHH. Una visión que reivindique la dignidad humana, pero no como un concepto abstracto y universalista, sino más bien como una dignidad que represente todas las luchas y prácticas encaminadas al establecimiento de condiciones sociales, económicas, políticas y culturales en la que todas y todos podamos hacer valer nuestros modos de existencia. En este sentido, estamos concibiendo la lucha por la dignidad, como una material y no abstracta.

Franz Hinkelammert, desde la teología de la liberación, en un análisis de la tradición judía antigua, explica que cuando dicha tradición establece como máxima de vida el famoso “no matarás”, ésta significa que al momento de desarrollarte como persona no se debe buscar la eliminación del otro; él lo expresa en los siguientes términos: El “no matarás” es entendido en la tradición profética justamente de una manera que implica un “no debes buscar tu buena vida de modo tal que no le quites al otro sus posibilidades de vivir”.<sup>42</sup> Esta es la expresión que nosotros buscamos para entender los derechos humanos, de tal forma que no implique la exclusión individualista, sino que busque una inclusión, vinculando distintas luchas sociales desde el oprimido y el marginado por el sistema-mundo. Como dirían los zapatistas, “un mundo donde quepan muchos mundos”.

De esta manera, nosotros estamos defendiendo un discurso de DDHH que procure la justicia. Desde la lectura y tradición marxista de Franz Hinkelammert, entendemos que el concepto de “justicia” en Marx

...se puede derivar de la expresión: “injusticia es producir la riqueza socavando al mismo tiempo las dos fuentes originales de toda riqueza: la tierra y el trabajador”. Trabajador no se refiere únicamente a la clase trabajadora (obrero industrial), sino al ser humano en cuanto trabajador. Una vez entendido esto, podemos derivar que justicia es “producir la riqueza conservan-

<sup>42</sup> Hinkelammert, Franz, *op. cit.*, p. 35.

do las dos fuentes originales de toda riqueza: la naturaleza y el ser humano trabajador”.<sup>43</sup>

Ésta es la concepción que defendemos en el discurso crítico de los DDHH, una visión que rescate la realización del ser humano en su materialidad pero que a la vez se encuentre en armonía con la naturaleza y su ecosistema. El capitalismo, en su defensa por el individualismo, la patrimonialización de los derechos y la búsqueda de la ganancia al menor costo, ha ocasionado una de las más grandes devastaciones al medio ambiente en toda la historia y ha dañado a millones de personas a lo largo del orbe.

La tarea de un discurso no instrumental de los DDHH es intervenir en la economía y la política para terminar con la devastación de la naturaleza y la sociedad. Las luchas por la dignidad que hoy se enfrentan con el capitalismo deben “recuperar la democracia, recuperar la libertad de opinión, recuperar la capacidad del ciudadano para controlar las burocracias privadas de las empresas transnacionales, para poner la economía al servicio de la vida humana y de toda la naturaleza”.<sup>44</sup>

Una concepción alternativa de derechos humanos es uno de los elementos que podrán hacer frente a ese tren directo a la destrucción llamado capitalismo, del cual hablaba Walter Benjamin. Recordemos las *Tesis sobre la historia y otros fragmentos* cuando Benjamin compara al capitalismo con un tren que va acelerándose directo a la destrucción, un tren en el cual todos vamos viajando. Esta alegoría implica que el capitalismo, al arrasar con el medio ambiente y la dignidad de la vida humana, está acabando con la sociedad. Benjamin nos dice que necesitamos un freno de mano que pare ese tren. La crítica a los DDHH desde su concepción y la propuesta de rescatarlos desde las luchas sociales para el control de lo político, económico y social, es posibilitar la implementación del freno que pare ese tren que va directo a la muerte. Dice Benjamin, “Tal vez las revoluciones son el manotazo hacia el freno de emergencia que da el género humano que viaja en ese tren”.<sup>45</sup> Cambiar la forma de concebir a los propios DDHH como luchas por la dignidad —aunque no es una revolución en sí misma— es fortalecer y aportar a una revolución del pensamiento que nos ayude a frenar la devastación que ha ocasionado el sistema de mercado.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>45</sup> Benjamin, Walter, *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*, trad. de Bolívar Echeverría, 1942, disponible en: <http://www.bolivare.unam.mx/traduccion/Benjamin,%20Tesis%20sobre%20la%20historia.pdf>.

#### IV. *LEX MERCATORIA* VERSUS DERECHOS FUNDAMENTALES

Ya se ha explicado en este libro, con anterioridad,<sup>46</sup> el panorama neoliberal en el cual se desarrolla México y el mundo. Continuando con esta reflexión, es importante recalcar que la implementación del modelo neoliberal se efectuó a partir de tres ajustes estructurales: apertura del mercado, Estado militar y flexibilidad laboral. Estos tres ajustes implicaron, forzosamente, una repercusión en el derecho.

Pero también la imposición de los ajustes estructurales se han ido desarrollando con la propagación de la competitividad y la eficiencia, entendidos como política de eliminación de distorsiones del mercado, lo que ha hecho que la economía ahora se conduzca en términos de guerra económica, en cuyo objetivo estratégico se busca conseguir ventajas competitivas que hagan posible salir como vencedor de esta guerra.<sup>47</sup> Para ejemplificar la implementación de esta política podemos observar que en el preámbulo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se especifica que su propósito es eliminar las distorsiones al comercio.

Para entender lo anterior es importante plantearnos la pregunta ¿qué es una distorsión del mercado? Según los cursos que imparte la Organización Mundial del Comercio,<sup>48</sup> y de acuerdo con el *Dictionary of Trade Policy Terms*:

Una distorsión es una medida, política o práctica que cambia el precio de una mercancía por encima o por debajo del nivel que tendría si dicha mercancía fuera objeto de comercio en un mercado competitivo. Las medidas que ocasionan distorsiones incluyen subsidios, restricciones a las importaciones y prácticas que restringen los negocios.<sup>49</sup>

En este sentido, una distorsión es en general cualquier práctica que restringe al comercio, o en general cualquier práctica que afecte las relaciones mercantiles. Las llamadas distorsiones son consideradas elementos de fricción que impiden que el engranaje de la máquina del libre comercio actúe

---

<sup>46</sup> Carrillo Nieto, Juan José, “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México”; y Hernández Cervantes, Aleida, “La globalización económica y sus efectos en el derecho”, ambos textos en este libro.

<sup>47</sup> Hinkelammert, Franz, *op. cit.*, p. 18.

<sup>48</sup> Véase el curso en línea “Introducción a la OMC”, módulo 4, disponible en: <http://etraining.wto.org> (consultado el 3 de octubre de 2016).

<sup>49</sup> Goode, Walter, *Dictionary of Trade Policy Terms*, 5a. ed., Nueva York, World Trade Organization, 2007, p. 111. “Distortion is a measure, policy or practice that shifts the market price of a product above or below what it would be if the product were traded in a competitive market. Measures causing distortions include subsidies, import restrictions and restrictive business practices”.

con libertad. Así es que el objetivo del libre comercio es la eliminación de estas distorsiones. Los derechos humanos, en cuanto surgen de la afirmación del ser humano como ser natural,<sup>50</sup> resultan ser distorsiones del mercado conforme al perfeccionamiento del engranaje de éste dentro de la globalización. Aparece una disputa o enfrentamiento entre DDHH y la lógica del proceso neoliberal.

Lo que nos ocupa es un análisis de los ajustes relacionados con la apertura del mercado en su relación directa con el derecho y los procesos de fetichización y cosificación que ello implica, pues estos cambios requieren reformas en el derecho nacional y una coordinación con el derecho internacional. Para que estos cambios se realicen de manera satisfactoria, se deben eliminar todos los obstáculos que encuentren a su paso; uno de estos obstáculos son los DDHH que fortalecen la dignidad material humana. Para poder eliminar dicho obstáculo se hace necesaria una manipulación del propio discurso de los DDHH, para que éstos sean usados dentro de una lógica instrumental, y así funcionen de manera hegemónica; pero, naturalmente, todo discurso de DDHH que se salga del discurso instrumental es considerado una distorsión del mercado. Entonces, lo que pretendemos explicar en las páginas subsecuentes es el conflicto entre la *lex mercatoria* y los DDHH (que defienden la dignidad material).

### *La lex mercatoria*

La *lex mercatoria* está compuesta por varios elementos, entre los que se encuentran los principios generales del derecho reconocidos por los ordenamientos jurídicos nacionales, las reglas de organizaciones internacionales, las costumbres y los usos, los contratos tipo y los laudos arbitrales; comprenden también las leyes uniformes y el derecho público internacional.<sup>51</sup> Asimismo, hablando en términos de pluralismo jurídico, puede abarcar elementos de *hard law* y *soft law*. Del lado del *hard law* encontraremos tratados de libre comercio y acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones (APPRI), y por parte del *soft law* encontramos reglas como las del CIADI o resoluciones de paneles arbitrales, etcétera.

La *lex mercatoria*, en su conjunto, es considerada como un localismo globalizado,<sup>52</sup> que se constituye por usos y costumbres del derecho del co-

<sup>50</sup> Ser natural en oposición al modelo de individuo consumista que propone el libre mercado.

<sup>51</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 106.

<sup>52</sup> *Idem*, un localismo globalizado es “un proceso cultural mediante el cual una cultura local hegemónica se come y digiere, como un caníbal, otras culturas subordinadas”.

mercio exterior a partir de sus distintos foros con relaciones contractuales diseñadas para los grupos mercantiles transnacionales, corporativos de abogados mercantiles, así como por bancos y organizaciones internacionales de comercio que operan con normas rígidas o flexibles de derecho.

La *lex mercatoria* acarrea una simulación, pues a partir de una *avalorización* basada en razonamientos jurídicos formalistas, pretenden colocar, discursivamente, a distintos grupos sociales en condiciones de igualdad, ocultando las diferencias que existen entre naciones con grandes brechas de divergencia en desarrollo económico. Por ejemplo, el TLCAN en su artículo 102 expresa que los objetivos del acuerdo son promover condiciones de comercio leal, así como incrementar las condiciones de inversión en los territorios parte. Sin embargo, ¿cómo se puede hablar de un comercio leal cuando el desarrollo tecnológico entre México y Estados Unidos es asimétrico? El arribo de las empresas extranjeras a menudo destruyen a los competidores locales, frustrando las ambiciones de pequeños empresarios que aspiraban a animar la industria nacional. Por ejemplo, los fabricantes de refrescos en todo el mundo han sido arrollados por la irrupción en sus mercados de Coca-Cola y Pepsi.<sup>53</sup> De esta manera, cuando el TLCAN en su artículo 1105 expresa que se deben otorgar a los inversionistas un trato justo y equitativo, está ocultando las diferencias que pueden existir entre dos competidores en un mismo territorio y dándole ventajas plenas a empresas monstruosas, que arrasan con aquellas que no pueden colocarse en las mismas condiciones de producción. Es importante señalar que este doble mensaje, oculto en el derecho, implica un proceso de fetichización y cosificación, que explicaremos más adelante.

Boaventura lo expresa de la siguiente manera: “Las prácticas dominantes que se encuentran en la base de este derecho global son las de los actores dominantes. Los más prominentes de éstos gozan ciertamente de políticas similares a las del Estado-privilegios de inmunidad”.<sup>54</sup> Es así como la *lex mercatoria* se constituye como un localismo globalizado; lo que aparenta ser justo y equitativo, en realidad sólo es conveniente para unos pocos; entonces, la mentira pretende usarse como un universal dentro del derecho internacional. Prueba de lo anterior es el testimonio de Joseph E. Stiglitz —quien fue economista jefe y vicepresidente *senior* en el Banco Mundial (BM) y presidente del Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca—, quien dice:

<sup>53</sup> Stiglitz, Joseph, *El malestar de la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez Brown, España, Punto de Lectura, 2007, p. 14.

<sup>54</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 108.

...en el BM comprobé de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre los pobres... por desgracia, pero no con sorpresa, comprobé en la Casa Blanca y en el BM que a menudo se tomaban decisiones en función de criterios ideológicos y políticos. Como resultado se persistía en malas medidas, que no resolvían los problemas pero que encajaban con los intereses o creencias de las personas que mandaban.<sup>55</sup>

La *lex mercatoria* está marcada y tiene en sus raíces el derecho a la propiedad privada, pero sobre todo en la patrimonialización de los derechos. Debido a que los derechos de propiedad tenían límites claros con el derecho de cada Estado, se hizo necesario proteger los derechos de propiedad de inversiones fuera de los Estados de origen, conforme las inversiones extranjeras crecían de manera dramática, los países centrales (en su mayoría europeos) buscaron asegurar los derechos de sus nacionales en el extranjero, construyendo una red de provisiones —en tratados internacionales— impuestos a escala global, desde China hasta Latinoamérica. El objetivo central fue proteger no sólo la seguridad personal y la propiedad tangible de sus nacionales, sino todos sus activos, incluyendo las deudas privadas.<sup>56</sup>

En cuanto a esta red creada, es importante recalcar que de los 32 acuerdos de inversión firmados que tiene México, la mitad son con países europeos, además de tener un acuerdo de asociación económica con la comunidad europea y un tratado de libre comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio.<sup>57</sup> Con toda esta producción jurídica de *lex mercatoria* los países centrales aseguran la protección de sus inversiones en México; de esta manera, se ilustra el proceso dialéctico mediante el cual los capitales europeos son desterritorializados de sus países de procedencia y reterritorializados en nuestra nación. A pesar de este gran flujo de capitales, el carácter hegemónico se sigue conservando. La Unión Económica Europea se constituye como centro, y México reafirma su estatus de periferia. De esta manera, la soberanía de los países centrales se impone sobre la periferia, en el momento en que los intereses de sus inversionistas se encuentren en juego.

<sup>55</sup> Stiglitz, *op. cit.*, p. 11.

<sup>56</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 109.

<sup>57</sup> Información obtenida de la página *web* oficial de la Secretaría de Economía de México, disponible en: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico?state=published> (consultado el 12 de marzo de 2019).

## V. EL ARBITRAJE DE INVERSIÓN, UN CAMPO PARA LA COSIFICACIÓN DEL SER HUMANO Y LA FETICHIZACIÓN DE LAS MERCANCÍAS

Desde aquí mostraremos cómo todos los aspectos mencionados anteriormente se vinculan uno a uno para, finalmente, constituir grandes violaciones a los DDHH. Como ya expusimos en el apartado anterior, la *lex mercatoria* tiene distintas expresiones jurídicas y una gran diversidad de rubros que la misma regula. El arbitraje de inversión es parte de esta diversidad de derecho internacional que trabaja en armonía con elementos de *soft law* y *hard law*, fundado en lo que llamamos anteriormente un discurso manipulado o instrumental de DDHH; además, funciona a la perfección para eliminar aquellos que no sirven para defender al sistema de mercado. Y como producto final mostraremos que estos procesos ejemplifican la cosificación de las relaciones humanas y la fetichización de las mercancías.

### 1. *El arbitraje de inversión*

El arbitraje de inversión es parte de la *lex mercatoria* y de los llamados métodos alternativos de solución de controversias, conocidos por sus siglas en inglés como ADR.<sup>58</sup> Según la CNUDMI, el arbitraje de inversión es un “método para resolver las controversias que puedan surgir en el contexto de las relaciones comerciales internacionales”<sup>59</sup> entre un inversionista y un Estado receptor, estrictamente sobre materia de inversión.

#### A. *Marco normativo*

El arbitraje de inversión tiene como marco normativo lo que se conoce como derecho internacional de inversiones; éste es “un conjunto de reglas que protegen a la inversión y al inversionista extranjero frente a las acciones de los Estados receptores de la inversión”.<sup>60</sup> Los instrumentos principales en los cuales se regula la inversión son los tratados bilaterales de inversión (TBI), los acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inver-

<sup>58</sup> Alternative Dispute Resolution.

<sup>59</sup> Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI, 2010, p. 1.

<sup>60</sup> García-Bolívar, Omar E., “Nociones básicas del arbitraje internacional de inversiones”, disponible en: <https://studylib.es/doc/4947954/nociones-básicas-del-arbitraje-internacional-de> (consultado el 19 de agosto de 2019).

siones, los tratados de libre comercio, y tratados multilaterales que abordan el tema de inversión. Todos estos instrumentos confieren derechos a las empresas transnacionales para la protección de sus inversiones. Todos estos instrumentos tienen una función de *desterritorialización* de los capitales provenientes de países centrales, trayendo como consecuencia una *reterritorialización* de los mismos en países periféricos.

Omar García-Bolívar —arbitro del CIADI— lo expone de la siguiente manera: “Los TBIs y otros tratados donde se consagra el Derecho Internacional de Inversiones Extranjeras han sido producto de acuerdo de voluntad de los Estados, donde unos interesados en proteger el capital de sus nacionales han aceptado y logrado que los otros —«interesados en financiar su desarrollo»— acepten reglas que benefician a quienes no han sido parte de esos acuerdos: los inversionistas extranjeros”.<sup>61</sup> La aseveración que realiza es contundente: los acuerdos de inversión tienen el firme propósito de proteger las inversiones fuera de los territorios nacionales. Para el inversionista —expresa García-Bolívar—, “el derecho de inversiones extranjeras consiste en un mecanismo de protección, no sólo con la inclusión de estándares específicos de protección en contra de ciertas acciones del Estado, sino con la inclusión de demandar directamente al Estado anfitrión ante instancias internacionales”.<sup>62</sup>

Hoy en día existen más de 2,800 tratados de esa naturaleza, más capítulos de inversión en tratados de libre comercio. La mayoría de éstos están suscritos entre países desarrollados y países en desarrollo, y otros solamente entre países en desarrollo, mientras que la minoría son suscritos entre países desarrollados.<sup>63</sup> Es claro que estos tratados y acuerdos de inversión son el arma hegemónica del capitalismo para insertarse en la economía de los países periféricos y semiperiféricos. Hasta 2013, en un desglose de casos ante el CIADI —a luz de estos tratados y acuerdos— relacionados con petróleo, minería y gas, se sabe que Latinoamérica y el Caribe representaban el 51.6% de los casos; África el 20%; Asia el 16.6%; Europa del este el 8.3%; Medio Oriente el 1.6%, y América del Norte el 1.6%; Europa occidental no tenía casos.<sup>64</sup>

Estos instrumentos tienen la característica de ser parte del *hard law*. Sin embargo, elementos del *soft law* también juegan un papel crucial, como el

<sup>61</sup> *Idem*. El entrecomillado es nuestro.

<sup>62</sup> *Idem*.

<sup>63</sup> *Idem*.

<sup>64</sup> Anderson, Saraha y Pérez-Rocha, Manuel, *Extrayendo ganancias en tribunales internacionales*, Washington, Institute for Policy Studies, 2013, p. 1, disponible en: <http://www.opsur.org.ar/blog/wp-content/uploads/2013/05/Mining-for-Profits-2013-SPANISH.pdf>. (consultado el 12 de marzo de 2018).

Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, elaborado por los directores ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BM).<sup>65</sup> De esta forma, el BM asegura la conservación de los estándares del libre mercado en cada disputa inversionista-Estado, pues ellos son los encargados de dirimir las controversias. Empero, este no es el único instrumento de *soft law* inmiscuido. El Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional —aprobado en 1976— ha sido otro instrumento encargado de asegurar la hegemonía. Este reglamento se ha aplicado para resolver una amplia gama de controversias entre entidades privadas; entre Estados, y entre inversionistas y Estados.<sup>66</sup> Estas organizaciones internacionales, encargadas de regular dichas disputas forman parte de las —llamadas por Hinkelammert— burocracias privadas; de ellas advierte:

Siendo global nuestro mundo, se pueden desarrollar e instalar las grandes burocracias privadas de las empresas transnacionales, para aprovecharse de esta globalidad. De su acción, guiada por el criterio de la maximización de las ganancias, resulta la estrategia de la globalización. Estas burocracias privadas luchan entre sí, pero en sus luchas tienen una estrategia común. Es la estrategia de imponer mundialmente las condiciones de su lucha entre ellos, tanto a los Estados como a las poblaciones.<sup>67</sup>

Básicamente los arbitrajes de inversión requieren de dos elementos esenciales; por un lado, acuerdos de inversión firmados entre Estados (*hard law*) y por otro, reglas arbitrales impuestas desde organismos internacionales (*soft law*). Dentro de estos dos elementos las burocracias privadas hacen efectivo su control.

## B. *Fundamento de los acuerdos de inversión*

Según el árbitro García-Bolívar, la herramienta legal que protege los intereses de un inversionista es el derecho a la propiedad, en virtud del cual

<sup>65</sup> ICSID Convention, Regulations and Rules (January 2003), disponible en: <https://icsid.worldbank.org/apps/ICSIDWEB/icsiddocs/Documents/ICSID%20Convention%20English.pdf> (consultado el 3 de octubre de 2016).

<sup>66</sup> CNUDMI, *Recomendaciones para ayudar a las instituciones arbitrales y a otros órganos interesados en relación con los arbitrajes regidos por el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI*, Nueva York, Naciones Unidas, 2013, p. 5.

<sup>67</sup> Hinkelammert, Franz, *op. cit.*, p. 53.

puede usar, disfrutar y disponer de la inversión, y ser compensado por cualquier limitación “ilegítima” a esas facultades.<sup>68</sup>

Como mencionamos previamente, un discurso manipulado de derechos humanos se basa en una concepción de individuos que buscan la maximización y optimización de sus intereses individuales. De esta manera, se articula “la actual estrategia de globalización que entiende a los derechos humanos del poseedor, del propietario”.<sup>69</sup> Consecuentemente, los TBI, ADR, APPRI y demás instrumentos de *hard law* y *soft law* —ya mencionados— no sólo articulan el derecho a la propiedad de manera instrumental, sino que también articulan el derecho a la libertad para traducirlo en libertad de comercio, legitimando las ambiciones de los grandes capitales. Los inversionistas expanden sus riquezas basados en la patrimonialización de los derechos. Es decir, DDHH pensados a partir del mercado y para el mercado.

Por nuestra parte, y como ya se explicó, creemos que el derecho a la propiedad privada no es un derecho fundamental, pues éste es un derecho real, mientras que los derechos humanos son de carácter publicista; es decir, son de naturaleza diferente. En este punto coincidimos con Luigi Ferrajoli cuando afirma que los derechos patrimoniales no son universales,<sup>70</sup> puesto que cada persona es propietaria en dimensiones muy diversas; en este sentido, existe una diferencia sustancial entre la capacidad patrimonial de una empresa transnacional y una comunidad. Además de esto, Luigi Ferrajoli expone que los derechos fundamentales son inalienables y no negociables, mientras los derechos patrimoniales sí son considerados alienables y negociables. Por tal motivo, Ferrajoli dice que los derechos fundamentales se deben encontrar fuera de la lógica del mercado.

Introducir los DDHH a la lógica del neoliberalismo es mercantilizar las relaciones humanas, y por tanto cosificar al ser humano. De la misma manera, los tratados y acuerdos de inversión son instrumentos de la cosificación que colocan en un plano de superioridad la autovalorización de las mercancías, lo que trae como consecuencia el proceso de fetichización.

### C. Contenido de los tratados y acuerdos de inversión

Haciendo una revisión somera de los APPRI y capítulos de inversión —en el caso de los tratados de libre comercio—, podemos encontrar que

---

<sup>68</sup> García-Bolívar, *op. cit.*, p. 4.

<sup>69</sup> Hinkelammert, Franz, *op. cit.*, p. 20.

<sup>70</sup> Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*

dichos instrumentos normativos se dividen en dos rubros generales. El primero consiste en un capítulo, comúnmente llamado “protección a la inversión”, que contiene una serie de artículos destinados a otorgar derechos de protección a la inversión extranjera. El segundo rubro consiste en un capítulo, comúnmente llamado “solución de controversias”, en el cual se establecen los mecanismos para hacer coercibles todos los derechos otorgados a los inversionistas en el capítulo previo. A continuación, explicaremos de manera más detallada estos contenidos.

#### D. *Comentarios al contenido del capítulo “protección a la inversión”*

Uno de estos contenidos es el llamado requisitos de desempeño: se establece una eliminación en la aplicación de medidas tendientes a regular y orientar la inversión extranjera, la obligación de proveerse de determinado porcentaje de insumos y servicios nacionales, equilibrios comerciales o de divisas, transferir tecnología, permanencia mínima, creación de empleos, entre otros.<sup>71</sup> Este tipo de preceptos limita la autoridad de los gobiernos para maximizar los beneficios sociales, económicos y medioambientales que se pudieran obtener de una inversión. Esta medida les otorga plenas libertades a las empresas transnacionales para actuar dentro de los territorios receptores. Por ejemplo, el TLCAN en su artículo 1106 es muy claro:

Ninguna de las Partes podrá imponer ni hacer cumplir cualquiera de los siguientes requisitos o hacer cumplir ningún compromiso o iniciativa, en relación con el establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción u operación de una inversión de un inversionista de una Parte o de un país no Parte en su territorio para:

- a) exportar un determinado nivel o porcentaje de bienes o servicios;
- b) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;
- c) adquirir o utilizar u otorgar preferencia a bienes producidos o a servicios prestados en su territorio, o adquirir bienes de productores o servicios de prestadores de servicios en su territorio;
- d) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión;

---

<sup>71</sup> Calderón Salazar, Jorge, “La experiencia de los APPRI y de las normas sobre inversión en el TLCAN, el TLC México-Unión Europea y la OMC. Su relación con la regulación de la inversión extranjera en México”, en Méndez Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1643/21.pdf>.

e) restringir las ventas en su territorio de los bienes o servicios que tal inversión produce o presta, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de sus exportaciones o a ganancias que generen en divisas;

f) transferir a una persona en su territorio, tecnología, un proceso productivo u otro conocimiento reservado, salvo cuando el requisito se imponga o el compromiso o iniciativa se hagan cumplir por un tribunal judicial o administrativo o autoridad competente para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este Tratado; o

g) actuar como el proveedor exclusivo de los bienes que produce o servicios que presta para un mercado específico, regional o mundial.

Este precepto es el más claro ejemplo de cómo a través del derecho se cosifican las relaciones humanas; este numeral separa a las mercancías dentro del proceso social del cual se ven involucrados. Los defensores del neoliberalismo afirman que con este tipo de medidas se impulsa el desarrollo de los países; sin embargo, la normatividad demuestra lo contrario, ya que estas empresas no están comprometidas mínimamente con el desarrollo de los países receptores, pues las descontextualizan totalmente e instauran el régimen del mundo de las mercancías. Este precepto es también un ejemplo de fetichismo; la mercancía se aparta de las relaciones humanas y no importan las repercusiones dentro de la comunidad receptora, ya sólo importa la autovalorización de la mercancía.<sup>72</sup>

Otro contenido es el llamado “trato nacional”: este principio es definido por el *Dictionary of Trade Policy Terms* como “El principio de dar a las inversiones extranjeras el mismo trato que a las nacionales”.<sup>73</sup> Este principio es otro ejemplo del uso instrumental del derecho para la cosificación y la fetichización. Como mencionamos anteriormente, el sujeto de los DDHH —dentro del discurso instrumental— es un sujeto universal descontextualizado que presupone igualdad de circunstancias. De la misma manera, este sujeto es retomado por los acuerdos de inversión. Para estos instrumentos, todos los inversionistas y productores deben recibir el mismo trato sin importar si son nacionales o extranjeros. En consecuencia, descontextualizan totalmente a los sujetos, pues no se puede tratar de la misma manera a un productor de un país como México, que carece de acceso tecnológico desarrollado, en gran

---

<sup>72</sup> Podríamos hacer un análisis más extenso sobre la fetichización y la cosificación dentro de los APPRI y TLC; sin embargo, este trabajo tiene por objeto dar, únicamente, un análisis somero acerca de estos procesos.

<sup>73</sup> Goode, Walter, *op. cit.*, p. 252. “...the principle of giving others the same treatment as one’s own nationals”.

proporción, comparado con un productor estadounidense. De esta forma, la norma difumina las relaciones sociales que tienen los productores y las mercantiliza. El principio de “trato nacional” cosifica las relaciones sociales entre productores, dejándolos al libre arbitrio del mundo de las mercancías.

Otro principio es el llamado “nación más favorecida”, que establece que los inversionistas extranjeros protegidos por APPRI o tratados de inversión deberán recibir un trato más favorable que aquellos países que no tienen esta ventaja. En los artículos se redacta comúnmente en forma negativa. Por ejemplo, el APPRI firmado entre México y el Reino de España tiene la siguiente redacción:

Cada Parte Contratante otorgará a los inversores de la otra Parte Contratante, en lo que respecta a la administración, mantenimiento, uso, disfrute y venta o, en su caso, la liquidación de las inversiones realizadas en su territorio, un tratamiento no menos favorable que el otorgado, en circunstancias similares, a sus propios inversores o a inversores de cualquier tercer Estado, el que sea más favorable al inversor.

Como ya se dijo, la mayoría de los tratados y acuerdos de inversión son signados entre países centrales y países periféricos. Este tipo de normas lo que hace es garantizar la prevalencia e inclusión dentro de la economía de los países centrales dentro de países periféricos y semiperiféricos.

Otro principio es el llamado “expropiaciones”, que prohíbe la expropiación, entendida —según el *Dictionary of Trade Policy Terms*— como la confiscación por el país anfitrión de los bienes de propiedad de extranjeros o de la adopción de medidas para anular el valor de la propiedad, por lo general bajo la apariencia de una meta de política pública. Aparte de esta definición, también se incluye un nuevo concepto llamado “expropiación indirecta”, que se define como alguna política pública o determinada acción del Estado que afecte el valor de la inversión. Este concepto es sumamente vago y está incluido en todos los acuerdos y tratados de inversión; sirve para que las empresas transnacionales puedan iniciar arbitrajes contra Estados, demandando una indemnización por normas ambientales, de salud u otras de carácter social (adoptadas a través de un proceso democrático) que afecten su inversión. Daré un ejemplo somero que especifique los alcances de dicho artículo: a partir de 2008, en México, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes implementó una política de reducción de tarifas en telecomunicaciones para que un mayor rango de la población mexicana tuviera acceso a dicho servicio; sin embargo, la implementación de esa política significó una distorsión al comercio para la empresa española Telefónica S.

A., lo cual trajo como consecuencia que la empresa llevara a México ante un arbitraje en el cual está argumentando expropiación indirecta por haber implementado una política que va contra sus intereses de maximizar sus ganancias.

La vaguedad de las normas establecidas en estos instrumentos internacionales ocasiona que cualquier mínima acción del Estado se interprete como una violación a los acuerdos en cuestión y que por consecuencia se obligue a los Estados a pagar cifras millonarias a las empresas. Este arbitraje se concluyó el 15 de enero de 2018, y el gobierno mexicano no ha proporcionado información del acuerdo bajo el cual concluyó el arbitraje CIADI No. ARB(AF)/12/4,<sup>74</sup> siendo que las telecomunicaciones son un tema de carácter público. Por fuentes cercanas al caso, sabíamos que la posibilidad de que el Estado mexicano fuera condenado a pagar una compensación millonaria a la empresa española era casi un hecho.

Existen más preceptos establecidos en estos instrumentos internacionales; sin embargo, consideramos que estos son los reclamados usualmente en los arbitrajes de inversión.

E. *Comentarios a la segunda parte de los acuerdos de inversión, “solución de controversias”*

Estos instrumentos internacionales contienen disposiciones según las cuales, ante el surgimiento de diferencias con el Estado anfitrión, los inversionistas pueden optar por negociar o presentar el caso ante una instancia de arbitraje internacional. Con frecuencia se indica que no es necesario agotar la instancia local. Algunos indican que si se opta por la instancia local, luego no se podrá acceder a la instancia internacional.<sup>75</sup> Los defensores de este tipo de instituciones internacionales consideran que estos tribunales permiten procesos justos e imparciales; a pesar de ello, lo cierto es que estos tribunales han servido para que las empresas transnacionales evadan los tribunales nacionales.

El procedimiento se inicia con la presentación de la demanda por parte del inversionista; después:

La Secretaría General del CIADI revisa la demanda para determinar su pertenencia, sin considerar temas de jurisdicción ni de fondo. Si la considera

---

<sup>74</sup> Véase la página *web* de la Secretaría de Economía del Estado mexicano, <https://www.gob.mx/se/documentos/comercio-exterior-solucion-de-controversias-inversionista-estado-casos-concluidos-telefonica?state=published>.

<sup>75</sup> García-Bolívar, *op. cit.*, p. 6.

procedente, se notifica a la otra parte. A partir de ese momento se inicia la etapa de designación de los árbitros. Si las partes han acordado el número de árbitros, se procede en consecuencia, si no lo han hecho entonces se aplican las reglas de CIADI, según las cuales el tribunal arbitral estará compuesto por 3 árbitros, donde cada parte designa un árbitro, quien debe reunir ciertas condiciones que demuestren competencia e imparcialidad. El tercero es designado por los otros dos árbitros o, en ausencia de acuerdo, lo designa CIADI. Una vez constituido el tribunal arbitral, las partes son convocadas para una reunión preliminar donde se definen detalles formales y administrativos del procedimiento, tales como idioma a usar, honorarios de los árbitros, mecanismos de comunicación, etc. Con posterioridad se fija la primera audiencia para que se presenten las objeciones a la jurisdicción del tribunal arbitral, si las hubiera. El tribunal recibe las objeciones en esa oportunidad, escucha los argumentos y decide en consecuencia. Si se ratifica la jurisdicción continua el procedimiento, se convoca a la audiencia de méritos, se evacuan las pruebas pertinentes en la audiencia y se decide. Contra la decisión no cabe apelación, pero se puede pedir la nulidad por 5 razones taxativas establecidas en la Convención CIADI, tales como error de constitución del tribunal, exceso de funciones, corrupción, violación grave de norma de procedimiento o carencia de expresión de los motivos en el laudo.<sup>76</sup>

La gran preocupación que existe hoy en día es que una gran parte de controversias iniciadas en estos mecanismos de arbitraje involucran no sólo cuestiones meramente de inversión, sino actividades relacionadas con servicios públicos, como agua, electricidad; actividades extractivas como la industria minera, petrolera, gasera, etcétera. Los sectores en los que se involucran todas estas compañías están vinculados con el bienestar social, el medio ambiente, la salud pública, e inclusive la seguridad nacional. Es sumamente irresponsable que situaciones que combinan diferentes aristas de carácter social y que involucran a todo un Estado se resuelvan en tribunales cuasiprivados. No conforme con esto, dichos tribunales se han caracterizado por la falta de transparencia y rendición de cuentas. El documento *Challenging Corporate Investor Rule* del Institute for Policy Studies expresa que “El sistema de arbitraje no es un mecanismo apropiado para resolver disputas inversionista-Estado, debido a que este sistema no fue diseñado para proveer rendición de cuentas, transparencia o participación ciudadana. De hecho, este sistema fue intencionalmente diseñado para ocultar las audiencias del ojo público”.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>77</sup> Anderson, Sarah and Grusky Sara, *Challenging Corporate Investor Rule*, Washington, Food & Water Watch-Institute for Policy Studies, 2007, p. 8. “The system of commercial arbitra-

Estos tribunales dejan de ser imparciales porque resulta que los árbitros contemplados por el CIADI y el UNCITRAL son los mismos abogados que se dedican a llevar estos casos. De esta manera, dependiendo de las decisiones que tomen estos árbitros dependerá el trabajo que obtendrán sus grandes firmas al servicio de las empresas. Sarah Anderson y Sara Grusky —en sus estudios sobre inversión— afirman que los árbitros no deben servir como abogados un día y como jueces al otro, pues como jueces toman decisiones que ayudan a los que serán sus próximos clientes; es así que el concepto de “judicatura objetiva y neutral” no existe.<sup>78</sup> Estos grupos de abogados son parte también de estas grandes burocracias privadas que controlan la hegemonía.

## 2. *El arbitraje de inversión, un foro para la eliminación de derechos humanos*

De manera estrictamente formal, en el arbitraje de inversión únicamente se pueden verter conflictos relacionados con inversión privada. Sin embargo, como ya se expresó, en los arbitrajes se involucran aspectos que están relacionados con poblaciones enteras, y que tienen que ver no sólo con inversiones, sino también con pueblos indígenas, recursos naturales y derechos humanos. El estricto formalismo en cuanto al ámbito de aplicación de los tratados y acuerdos de inversión ocasiona que se oculten todas las aristas que subyacen en un conflicto de inversión, de nuevo, cosificando las relaciones humanas; sin embargo, en algunos ya se ha tratado de incorporar la discusión de los DDHH, y esto es lo que sucedió.

### A. *Caso Six Nations vs. United States*

En la controversia *Grand River Enterprises Six Nations, Ltd., et al. v. United States of America*,<sup>79</sup> un grupo de inversionistas canadienses llevaron a un arbitraje comercial a Estados Unidos. Lo interesante de este caso es que un grupo de indígenas conocidos como *Six Nation* eran los titulares de una empresa

---

tion is not an appropriate mechanism to resolve investor-state disputes because this system was not designed to provide public accountability, transparency, or citizen participation. In fact, the system was designed to intentionally shield the hearings from the public eye”.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 9. “Lawyers or arbitrators should not serve as advocates one day and as judges on another. As judges they create decisions that aid their clients or clients in a future potential situation... The concept of a neutral, objective judiciary does not exist in such a system”.

<sup>79</sup> U.S. Department of State, Diplomacy in Action, *Grand River Enterprises Six Nations, Ltd., et al. v. United States of America*, Washington, 2011, disponible en: <http://www.state.gov/s/l/c11935.htm> (consultado el 1 de junio de 2016).

de tabaco. En dicha controversia, el grupo indígena alegaba que el TLCAN en su artículo 1105 establece que el tratado se debe implementar en concordancia con el sistema internacional de derecho, lo que incluye la costumbre internacional integrada por el sistema internacional de DDHH, y por tal motivo el TLCAN debería ser interpretado en relación con el Convenio 169 de la OIT y con la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. Por primera vez en la historia del arbitraje se introduce la implementación de normas de DDHH que protegen intereses de pueblos indígenas.

Al respecto, Estados Unidos respondió que

Los Estados Unidos rechazaron claramente “la posibilidad de que [la Declaración] es o puede convertirse en el derecho internacional consuetudinario” y destacaron que debido a que la Declaración “no describe la práctica actual de los Estados o de las acciones que los Estados se sienten obligados a tomar con carácter de obligación legal, no puede ser citado como evidencia de la evolución del derecho internacional consuetudinario”.<sup>80</sup>

Naturalmente, Estados Unidos defiende que la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT no pueden ser considerados partes de la costumbre internacional ni del sistema internacional de derecho. Curiosamente, cuando Canadá se percató de la discusión sobre incluir estos dos instrumentos en la interpretación de TLCAN, decide incorporarse como tercero en la controversia para hacer una interpretación que defiende la idea de que la Declaración y el Convenio 169 no son parte de la costumbre internacional, y por tal motivo no se deben considerar como parte del sistema internacional de derecho, y, por ende, el TLCAN no debe ser aplicado en concordancia con dichos instrumentos.<sup>81</sup> Al final, el tribunal arbitral decide<sup>82</sup> que no importa que se violenten las De-

---

<sup>80</sup> U.S. Department of State, *Diplomacy in Action*, Counter-memorial of respondent United States of America, Washington, 2008, disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/114065.pdf> (consultado el 1 de junio de 2016). “The United States clearly rejected «any possibility that [the Declaration] is or can become customary international law» and emphasized that because the Declaration «does not describe current State practice or actions that States feel obliged to take as a matter of legal obligation, it cannot be cited as evidence of the evolution of customary international law»”.

<sup>81</sup> U.S. Department of State, *Diplomacy in Action*, Counter-memorial of respondent United States of America, Washington, 2008, disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/115489.pdf> (consultado el 1 de junio de 2016).

<sup>82</sup> U.S. Department of State, *Diplomacy in Action*, Counter-memorial of respondent United States of America, Washington, 2008, disponible en: <http://www.state.gov/documents/organization/156820.pdf> (consultado el 1 de junio de 2016).

claración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, pues estos instrumentos no se vinculan con lo que expresa el artículo 1105. De esta manera, Estados Unidos, Canadá y el Banco Mundial (a través del CIADI) eliminan cualquier posibilidad de incorporar a los tribunales arbitrales interpretaciones de derecho en relación con DDHH relacionados con pueblos indígenas. Cuando leemos todos estos documentos en los cuales se da la discusión, vemos que dejan muy en claro que el artículo 1105 únicamente hace referencia a derechos de propiedad y no a otro tipo de derechos que representen una distorsión al comercio.

Es menester remarcar que los criterios generales, en cuanto a la interpretación y aplicación de estas normas, se van fijando conforme a un sistema de precedentes, por lo cual era importante que en la primera discusión, que se da sobre la inclusión de derechos indígenas en cuestiones de inversión, no se estableciera un precedente de inclusión de derechos indígenas, y, por el contrario, se dejara un precedente de exclusión.

### B. *Caso Abengoa vs. México*

A continuación, expondré un caso que vincula muchos de los aspectos que arriba hemos expuesto. Esta historia comienza en el municipio de Zimapán, estado de Hidalgo, una zona caracterizada por la extracción minera desde la llegada de los españoles. Actualmente, las condiciones de vida de Zimapán son realmente difíciles, pues la actividad minera ha devastado el medio ambiente de dicha zona, y además se ha caracterizado por ser el municipio más pobre de los 87 municipios de Hidalgo.

En 2003, los pobladores de Zimapán se enteraron de que se construiría un confinamiento de residuos tóxicos, un megaproyecto impulsado por la empresa transnacional Abengoa. Sin embargo, la empresa y el gobierno municipal de aquel momento engañaron a la población diciendo que sería una empresa que reciclaría basura. Se sabe que durante el transcurso de la instalación de la empresa, ésta sobornó diferentes niveles de gobierno para poder conseguir todos los permisos de trabajo. Siendo Zimapán una zona en la que abundan las empresas mineras, existen una gran cantidad de residuos tóxicos; por tal motivo, un confinamiento en dicha zona es un excelente negocio.

La contaminación por residuos tóxicos es tan alta que la población ha presentado 400% más casos de cáncer que la cifra media del estado de Hidalgo. Los ríos de Zimapán están contaminados con arsénico, producto de

la minería tóxica. Y es en esta zona donde se inicia un megaproyecto de confinamiento.

Conforme pasa el tiempo, los pobladores de Zimapán se dan cuenta de que ese megaproyecto de la empresa Abengoa no es una recicladora, sino un confinamiento. Al percatarse de este hecho, los pobladores deciden que no van a seguir soportando que Zimapán sea un basurero tóxico. Por tal motivo, aquéllos se organizan para evitar que implemente el megaproyecto, pues se sabe que justo debajo de donde se estaba construyendo el confinamiento existe una red de ríos subterráneos, de los cuales la población se alimenta. El aceptar la implementación y operación de dicho confinamiento era aceptar un suicidio colectivo.

Desde 2007 los pobladores implementaron una serie de acciones bien organizadas para parar por completo el funcionamiento del confinamiento. La empresa, al verse impedida para seguir sus actividades, presenta un aviso de intención, en el cual advierte al Estado mexicano que si no se le permite seguir con sus actividades, entonces lo llevará a un tribunal arbitral para resolver la situación. Al cabo de unos meses, y una vez remplazadas las autoridades del municipio de Zimapán, se cancelan los permisos para trabajar en esa zona. La lucha por una vida digna parecía rendir sus primeros frutos. Sin embargo, no fue fácil, ya que se sabe que después de que la empresa transnacional presentara su aviso de intención, el gobierno federal contrató a una empresa llamada V.I.P. Security, que fungió como un grupo de espionaje para el gobierno federal. De esta forma, el gobierno federal se puso a los servicios de la empresa transnacional para evitar que la lucha por la dignidad en Zimapán se convirtiera en una distorsión al comercio. A pesar de esta situación, la lucha de los pobladores fue exitosa.

Sin embargo, Abengoa aún tenía más armas. El 22 de septiembre de 2009, la empresa presentó una reclamación de arbitraje en contra de México ante el CIADI, la cual fue registrada el 11 de diciembre de 2009. La reclamación se presentó en el marco del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España.<sup>83</sup>

Al día de hoy el arbitraje ha concluido, y se sabe que, aunque la empresa transnacional no cumplió con un gran número de normas ambientales ni con el requisito de realizar una consulta previa a la población, la empresa ha

---

<sup>83</sup> *World Bank, Abengoa, S.A. y COFIDES, S.A. c. los Estados Unidos Mexicanos*, caso CIADI No. ARB (AF)/09/2), Washington, 2010, disponible en: [http://www.economia.gob.mx/files/comunidad\\_negocios/solucion\\_controversias/inversionista-estado/casos\\_activos/Abengoa\\_COFIDES/lau-do\\_abengoa\\_testado\\_300514.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/solucion_controversias/inversionista-estado/casos_activos/Abengoa_COFIDES/lau-do_abengoa_testado_300514.pdf) (consultado el 1 de junio de 2016).

logrado ganar en el arbitraje internacional. Los conceptos que se consideraron violatorios a los acuerdos de inversión fue el de expropiación indirecta y nivel de trato mínimo.

Éste es un ejemplo de cómo se usan los tribunales internacionales para evadir las leyes nacionales. Además de haber representado un peligro para la comunidad de Hidalgo, ahora el Estado mexicano debe pagar 491,809, 534.54 pesos mexicanos<sup>84</sup> a la empresa por haberle generado un déficit en su inversión, además de los respectivos pagos de intereses, que suman aproximadamente 17,541,797.00 pesos mexicanos.<sup>85</sup> Este caso representa la fetichización de la mercancía en su máxima expresión; la cosificación de la población, al dejar de lado el daño latente que estaban provocando, el ocultamiento de las relaciones humanas por la relación entre mercancías.

### C. *Caso TecMed vs. México*

Para finalizar nuestro análisis de casos, expondremos el conflicto TecMed versus México. TecMed es la abreviación de la empresa Técnicas Medioambientales de México, S. A. de C. V., que es una filial de la empresa de capital español denominada Técnicas Medioambientales TecMed S. A., que a su vez es propietaria del 100% del capital social de Cytrar S. A. de C. V., constituida esta última en febrero de 1996.<sup>86</sup> Cytrar fue la empresa encargada de construir un confinamiento de residuos tóxicos en un lugar conocido como Las Víboras, en Hermosillo, Sonora. Dicho confinamiento tuvo una serie de escándalos, debido a la falta de cumplimiento de la normatividad ambiental. La empresa recibió residuos tóxicos importados de Estados Unidos (hecho prohibido por la legislación mexicana); también, el confinamiento se considera sumamente riesgoso, porque no se construyó bajo los estándares previstos por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiental.<sup>87</sup> Tal situación significó una preocupación constante para los pobladores de la zona, pues por debajo de dicho confinamiento se encuentra una capa de manto freático. También, dentro del confinamiento se tenían residuos tóxicos contaminando la atmósfera, puesto que éstos se encontra-

---

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> *Idem.*

<sup>86</sup> Durante Tagles, Héctor F., “Cytrar: detrás de los residuos peligro en Sonora”, *Acta Universitaria*, Guanajuato, vol. 13, núm. 2, mayo-agosto, 2003, p. 30.

<sup>87</sup> Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, Petición ciudadana Cytrar, Montréal, 2001, disponible en: [http://www.ccc.org/Storage/88/8551\\_01-1-SUB-s.PDF](http://www.ccc.org/Storage/88/8551_01-1-SUB-s.PDF) (consultado el 1 de junio de 2016).

ban expuestos al aire libre. Además, otra parte de los residuos fueron enterrados; naturalmente, al no seguir los estándares mínimos establecidos por la norma, estos residuos representaron también la contaminación del suelo. En vista del inminente peligro y la falta de interés por el gobierno, los pobladores de Hermosillo se organizaron para protestar en contra del confinamiento, evitando que continuara recibiendo más residuos tóxicos. Posteriormente, y en vista del evidente rechazo de la población, el gobierno federal negó los permisos necesarios a la empresa para seguir trabajando.

Al verse afectados los intereses de la empresa española, decidieron comenzar una reclamación ante el CIADI el 28 de agosto de 2000. La empresa alegó que México no cumplió con la obligación de no expropiar (entendida como expropiación indirecta); no otorgar un trato justo y equitativo a la luz del derecho internacional, y no proteger y dar seguridad a la inversión, entre otros alegatos más.<sup>88</sup>

Este arbitraje concluyó respondiendo a los intereses del neoliberalismo. Sin tomar en consideración el peligro que representaba este confinamiento para una población entera, y reduciendo el conflicto a términos de ganancia y pérdida (cosificando y fetichizando), el tribunal arbitral condenó al Estado mexicano a pagar la suma de 5.533.017.12 de dólares más un interés compuesto, capitalizable anualmente, a devengarse sobre dicha suma a partir del 25 de noviembre de 1998, y a una tasa del 6% anual, hasta la fecha del efectivo e íntegro pago a la demandante de todas las sumas pagaderas a ésta.<sup>89</sup>

Antes de que el arbitraje se resolviera, la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A. C. colocó una petición ciudadana ante la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), para señalar internacionalmente los daños ecológicos que representó la empresa Cytrar en México. La CCA cuenta con un mecanismo de transparencia llamado Unidad de Peticiones Ciudadanas, con el cual se pudo dar una investigación internacional del daño ecológico que representaba la empresa, e incluso, con dicha investigación se pudieron alegar excepciones a todos los alegatos que presentó la empresa en el arbitraje. Sin embargo, la defensa del derecho por un ambiente sano y la rendición de cuentas, como ya mencionamos, son considerados una distorsión al comercio. Y aunque el secretariado de la CCA recomendó entrar al estudio del caso y realizar un expediente de hechos sobre el caso en cuestión, el órgano político de gobierno de la CCA

<sup>88</sup> World Bank, caso No. ARB (AF)/00/2, Washington, DC, 2003, disponible en: [https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC602\\_Sp&caseId=C186](https://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC602_Sp&caseId=C186) (consultado el 1 de junio de 2016).

<sup>89</sup> *Idem.*

respondió<sup>90</sup> que en vista de que se encontraba un procedimiento arbitral ante el CIADI, no se debía indagar más en el asunto, dando por terminada la petición ciudadana.

Con este caso podemos apreciar que, en un primer momento, el gobierno mexicano fue servilista de la inversión extranjera, pero que a pesar de ello se pudo evitar que incrementara el daño ambiental (con gran limitación, porque la zona ya se encontraba bastante contaminada) gracias a la lucha de los pobladores. Sin embargo, la empresa no podía dejar perder sus ganancias, por lo que acudieron a mecanismos internacionales de derecho para defender sus intereses. Éstos respondieron conforme a sus fines y, aunque el Estado mexicano detuvo las actividades de la empresa por el descontento social, aquél debió pagar una cuantiosa suma de dinero a la empresa. El resultado final fue un confinamiento abandonado lleno de residuos tóxicos que jamás se limpiaron y el incremento de la deuda pública mexicana. Con este caso desmostramos cómo el derecho internacional cosificó las relaciones humanas que se implicaban en esta inversión, y la fetichización de la misma, pues la inversión se sobrevalorizó por encima de las dos fuentes originarias de la riqueza: el ser humano y el medio ambiente.

## VI. CONCLUSIONES

Concluimos que detrás de las políticas neoliberales subyacen los procesos de fetichización y cosificación. Éstos traen como consecuencia una negación al ejercicio de los DDHH como realización de la dignidad material. Identificamos también que la norma que posibilita la reproducción del capitalismo es la *lex mercatoria*, basada en un discurso instrumental de derechos humanos.

Para argumentar y ejemplificar nuestra afirmación, mostramos el funcionamiento de la protección de las inversiones extranjeras en el derecho internacional. Dentro de la normatividad internacional pudimos corroborar la autovalorización de las mercancías en los preceptos que atribuyen privilegios a los inversionistas.

Para mostrar la supresión del ejercicio de derechos humanos expusimos tres casos. En ellos pudimos observar cómo el sistema jurídico está diseñado para evadir la discusión de DDHH; sin embargo, en los últimos dos casos pudimos apreciar que el factor común que detuvo las acciones de las empresas fueron las luchas y resistencias sociales.

---

<sup>90</sup> Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, Determinación del Consejo de la CCA Cytrar, Montréal, 2001, disponible en: [http://www.cca.org/Storage/70/6450\\_01-1-Res-S.pdf](http://www.cca.org/Storage/70/6450_01-1-Res-S.pdf) (consultado el 1 de junio de 2016).

También concluimos que cuando una empresa encuentra sus objetivos frustrados gracias a la lucha social, utiliza la *lex mercatoria* para evitar las pérdidas de sus posibles ganancias. Este resultado es irónico, porque aunque la resistencia social detenga (en cierta medida) los perjuicios que pueda ocasionar una empresa internacional, ésta aún viene blindada con un andamiaje jurídico internacional, que obliga a los Estados a pagar grandes sumas de dinero a los inversionistas; entonces, esta situación nos lleva a concluir que con este entramado fetichista de derecho sólo se dejan a los países receptores dos opciones: permitir que las empresas deterioren el medio ambiente y las condiciones de vida de las poblaciones, o pagar grandes cantidades de dinero. Cual sea la opción, ninguna es favorable para los países periféricos y semiperiféricos, los cuales enfrentan día a día la voracidad de las empresas internacionales. Además de que en ninguno de los casos mencionados en el presente artículo, incluyendo el de Telefónica, se tomaron en consideración las violaciones a derechos humanos cometidas por las empresas. El arbitraje internacional niega en todo momento el ejercicio de los DDHH, lo oculta y lo descontextualiza. El arbitraje se considera una zona de libertad dada, y el mundo de las mercancías toma el control de la situación.

Con este artículo pretendemos aportar distintos elementos a la discusión que dan cuenta de una realidad que no se puede ocultar, pues la cosificación de lo humano y la fetichización de las mercancías no son una abstracción filosófica de los marxistas, sino que son la realidad de una actividad frecuente del capitalismo, que sólo las luchas de la sociedad, por la reivindicación de su dignidad material y por el ejercicio de sus DDHH, podrán poner fin.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Sarah y GRUSKY, Sara, *Challenging Corporate Investor Rule*, Washington, Food & Water Watch-Institute for Policy Studies, 2007.
- ANDERSON, Sarah y PÉREZ-ROCHA, Manuel, *Extrayendo ganancias en tribunales internacionales*, Washington, Institute for Policy Studies, 2013.
- CALDERÓN SALAZAR, Jorge, “La experiencia de los APPRI y de las normas sobre inversión en el TLCAN, el TLC México-Unión Europea y la OMC. Su relación con la regulación de la inversión extranjera en México”, en MÉNDEZ SILVA, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1643/21.pdf>.

- DURANTE TAGLES, Héctor F., “Cytrar: detrás de los residuos peligro en Sonora”, *Acta Universitaria*, Guanajuato, vol. 13, núm. 2, mayo-agosto de 2003.
- DUSSEL, Enrique, *20 tesis de política*, México, Siglo XXI, 2006.
- DUSSEL, Enrique, *La producción teórica de Marx*, México, Siglo XXI, 1985.
- ECHEVERRÍA, Bolívar, “El concepto de fetichismo en el discurso revolucionario”, ponencia presentada en el *Segundo Coloquio Nacional de Filosofía*, Monterrey, México, Bolivare, 1977.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías, la ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.
- FUENTES, Carlos, “En defensa de la Trigolibia”, *Los días enmascarados*, México, Era, 2008.
- GARCÍA-BOLÍVAR, Omar E., “Nociones básicas del arbitraje internacional de inversiones”, disponible en: <https://studylib.es/doc/4947954/nociones-basicas-del-arbitraje-internacional-de>.
- GOODE, Walter, *Dictionary of Trade Policy Terms*, 5a. ed., Nueva York, World Trade Organization, 2007.
- HERRERA FLORES, Joaquín, *Los derechos humanos como productos culturales*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2005.
- HINKELAMMERT, Franz J. y MORA JIMÉNEZ, Henry, *Hacia una economía para la vida*, San José, DEI, 2005.
- HINKELAMMERT, Franz, *Yo soy, si tú eres: el sujeto de los derechos humanos*, México, Centro de Estudios Ecuménicos, 2010.
- LUKÁCS, George, *La cosificación y la consciencia del proletariado*, México, Marxismo crítico, 2011. Disponible en: <https://goo.gl/ku82XF>.
- MARX, Karl, *El capital*, trad. de Pedro Scarón, México, Siglo XXI, 2010.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Servicios Legales Alternativos, 1998.
- STIGLITZ, Joseph, *El malestar de la globalización*, trad. de Carlos Rodríguez Brown, España, Punto de Lectura, 2007.

## CAPÍTULO TERCERO

# ANÁLISIS CRÍTICO TEÓRICO DE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Mylai BURGOS MATAMOROS\*  
Benjamín CERVANTES PÉREZ\*\*  
Silvia RUIZ CERVANTES\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El integracionismo asimilacionista: la imposición de la homogeneidad.* III. *El multiculturalismo como cultura dominante.* IV. *Pluralismo intercultural desde la interlegalidad en relación con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.* V. *Derechos colectivos de los pueblos indígenas.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene el objetivo de analizar críticamente el debate teórico de los derechos de los pueblos indígenas, enfatizando su carácter colectivo<sup>1</sup> desde el ámbito sociojurídico. El estudio, situado en América Latina, específicamente en México, considerará las diversas concepciones político-jurídicas que han

---

\* Cooordinadora del Proyecto PAPIIT IN302311 IJJ-UNAM. Profesora-investigadora de la Academia de Derecho de la Universidad Autónoma de Ciudad de México; profesora en la Facultad de Derecho de la UNAM; formación de licenciatura en derecho por la Universidad de La Habana; posgrados en derecho y estudios latinoamericanos en la UNAM. Contacto: [mylai.burgos@uacm.edu.mx](mailto:mylai.burgos@uacm.edu.mx), [mburgosm@derecho.unam.mx](mailto:mburgosm@derecho.unam.mx).

\*\* Especialista en derecho constitucional y maestrante en derecho, UNAM, becario del PAPIIT IN302311 IJJ-UNAM.

\*\*\* Maestrante en estudios latinoamericanos, UNAM; becaria del PAPIIT IN302311 IJJ-UNAM.

<sup>1</sup> Cuando se habla de derechos colectivos somos conscientes del debate respecto a los diferentes sujetos que pueden ser titulares de los mismos. Para este artículo, en lo sucesivo se tratará de manera similar derechos colectivos de los pueblos indígenas como derechos colectivos en sentido estricto, por ser el objeto de este trabajo.

existido sobre los pueblos, y, por ende, sobre sus derechos, desde el integracionismo/asimilacionismo, pasando por el multiculturalismo, y posteriormente, el pluralismo intercultural,<sup>2</sup> para, críticamente, profundizar sobre qué son los sujetos y bienes colectivos de los pueblos, desde un proceso relacional. Se realizará un análisis teórico de estos elementos desde estudios existentes (antropológicos, sociológicos y filosóficos) y desde la dogmática jurídica internacional, en aras de colaborar en la comprensión de los mismos para la enseñanza, la investigación y la práctica jurídicas.

Es relevante señalar que el estudio partirá del reconocimiento del pluralismo jurídico,<sup>3</sup> hecho siempre presente en la historia sociojurídica de América Latina.<sup>4</sup> Los pueblos indígenas han sido históricamente actores productores de normatividad política-jurídica propia; en la actualidad se puede constatar una amplia mixtura entre las múltiples jurisdicciones existentes en un mismo espacio-tiempo (normas jurídicas de los pueblos, estatales e internacionales) que denotan complejas relaciones de interlegalidad,<sup>5</sup> por lo que pensar los elementos del carácter colectivo de los derechos de pueblos indígenas ofrece argumentos diversos para su defensa jurídica ante las instancias estatales e internacionales, y pueden constituir frenos para las nociones teóricas modernas dominantes del individualismo posesivo, contrarias a las nociones y formas de vida de las propias comunidades indígenas.

Teorizar críticamente el derecho hoy en México es una necesidad; el de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (DCPI) más, pues un proceso jurídico lleva en sí la interpretación de los conceptos de quiénes son sujetos de derechos, cuáles son los bienes que se protegen, cómo se relacio-

---

<sup>2</sup> Hay que destacar que, en paralelo y/o de manera concomitante, existen otras denominaciones desde la antropología que marcan la relación de los pueblos indígenas con la institucionalidad política y jurídica, como son el indigenismo, que puede ser clasificado como integracionista o incorporacionista, y el etnicismo o etnodesarrollo; pero nos hemos decidido por estos términos para el debate jurídico que nos compete.

<sup>3</sup> Sobre pluralismo jurídico existe un gran aparato teórico ya construido, lo mismo desde la teoría que desde la práctica; por ejemplo, véase la obra de autores en América Latina, como Antonio Carlos Wolkmer, Boaventura de Sousa Santos (aunque es portugués parte fundamental de su trabajo se basa en América Latina), Teresa Sierra, Rachel Sieder, Mariana Mora, entre otros. También existe una vasta obra en la academia anglosajona donde destaca el clásico ensayo de Sally Merry.

<sup>4</sup> García Villegas, Mauricio y Rodríguez Garavito, César (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina. Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2003, pp. 15 y ss.

<sup>5</sup> Sierra, María Teresa, “Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígenas y las políticas de reconocimiento”, en Sierra, María Teresa *et al.* (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, México, CIESAS, 2011.

nan, para así llevar a cabo procesos de exigibilidad ante las vulneraciones de derechos. Entonces, teniendo en cuenta que en el contexto mexicano los pueblos indígenas conviven mayoritariamente en zonas donde abundan los recursos naturales —objetivo fundamental del capital en sus políticas de desarrollo mediante la acumulación por despojo—, el conflicto siempre está latente, y los pueblos luchan por la defensa de sus bienes y formas de vida de múltiples maneras; una de ellas es utilizar estrategias jurídicas: el derecho se ha constituido en un espacio de reconocimiento, pero también de uso mediante sus mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de sus derechos.

Desde este mismo proceso comentado previamente, y desde el ámbito sociojurídico, en las últimas décadas se ha destacado el uso alternativo del derecho por juristas críticos que realizan acompañamiento a movimientos sociales, grupos y comunidades en sus procesos de lucha, llevando a cabo acciones de positivismo de combate.<sup>6</sup> Esto ha traído consigo un activismo sociojurídico hermenéutico a favor de grupos vulnerables para defender derechos, frenar violaciones y lograr políticas de resarcimiento,<sup>7</sup> con las miras puestas en la contención de acción del capital y todos sus actores, incluyendo los Estados. El ejercicio del positivismo de combate por juristas comprometidos con las luchas sociales ha ido en incremento en México, por varias razones: el carácter vinculante de las regulaciones internacionales en materia de derechos humanos en el orden interno mexicano, la fuerza que ha adquirido el Poder Judicial en estos temas mediante el aumento potencial del control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad,<sup>8</sup> y las situaciones en conflictos que viven las personas, grupos y comunidades frente a

---

<sup>6</sup> El positivismo de combate es la denominación que el pensamiento jurídico crítico le ha dado al uso del derecho positivo vigente con el objetivo expreso de la defensa de los derechos humanos de personas y grupos vulnerables, desde una comprensión activa hermenéutica con fines éticos, en aras de la protección y defensa de estos grupos, sobre todo en esos procesos de acompañamiento de procesos sociales en lucha. Véase Wolkmer, Antonio Carlos, *Introducción al pensamiento jurídico crítico*, Bogotá, ILSA, 2003, p. 9.

<sup>7</sup> Estos aspectos mencionados también se abordan en las teorías de movimientos sociolegales o activismo sociolegal, pero preferimos usar el aparato del pensamiento jurídico crítico latinoamericano, y no este aparato crítico predominante en las escuelas sociológicas estadounidenses, aunque con influencia también en América Latina, sobre todo en Colombia.

<sup>8</sup> Durante 2011 y 2012 se llevaron a cabo una serie de reformas a la Constitución mexicana en materia de derechos humanos, que han venido reflejando de manera explícita el carácter vinculante de las regulaciones internacionales para el orden interno mexicano y la modificación del propio articulado constitucional en estos tópicos, reflejado fundamentalmente en los artículos 1o. y 4o. respecto a los derechos, principios generales y de interpretación, entre otros artículos y cuestiones relacionados.

las políticas de depredación del capital neoliberal que se aplican en el país desde hace casi tres décadas. No es menos cierto que el uso alternativo del derecho con fines liberadores tiene límites, que lo más relevante es la movilización sociopolítica de los grupos en lucha; pero el derecho es también un campo de batalla, que no tendría que dejarse solamente a los grupos dominantes. También para ese activismo se trabaja teóricamente, pues la argumentación no es sólo fundamentación legal, sino elementos teóricos vinculados a la realidad y conflictividad social. Aportar a este proceso argumentativo es también objetivo principal de este trabajo.

## II. EL INTEGRACIONISMO ASIMILACIONISTA: LA IMPOSICIÓN DE LA HOMOGENEIDAD

El integracionismo asimilacionista ha sido una perspectiva dominante que incidió de manera simultánea en concepciones teóricas, políticas (políticas públicas) y jurídicas (tanto en la letra de la norma vigente como en su aplicación), cuyo fin primordial era *integrar* una cultura nacional homogénea bajo los parámetros que la modernidad capitalista, como periodo histórico, había construido. En este sentido, los sujetos diferentes a esa cultura nacional no encontraban espacio de expresión identitaria propia en la política que no fuera el abandono de sus culturas diferentes e “inferiores” —para los propios defensores de lo nacional—, en pos de esa entidad culturalmente homogénea. Los pueblos indígenas constituyeron un claro ejemplo de ello, porque sus cosmovisiones de reproducción de la vida eran diferentes, e incluso contrarios, a los presupuestos fincados por la modernidad.<sup>9</sup>

Los fundamentos de la teoría integracionista nacen en el seno de la modernidad<sup>10</sup> con la expansión/globalización de las relaciones socioeco-

---

<sup>9</sup> López López, Liliانا, *La demanda indígena de autonomía desde los acuerdos de San Andrés. Los retos para el derecho y la pertinencia del pluralismo jurídico*, México, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales-Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2011, p. 61.

<sup>10</sup> Para este trabajo nos acogemos a las teorías que afirman que la modernidad, como proceso histórico, surge entre los siglos XIV y XVI. Creemos que la teoría más certera es la que hace confluír el nacimiento de este periodo histórico con el surgimiento del sistema-mundo capitalista (SMC), determinado por la conquista de América en 1492 y la conformación del primer Estado moderno (Reino de España), en conjunto con el surgimiento y desarrollo de nuevas ideas “rationales científicas/culturales”, que abarcaron la producción del conocimiento, el arte y las cosmovisiones religiosas desde principios del siglo XV, extendiéndose así por todo el mundo moderno. En esta caracterización nos podemos acoger a la clasificación que realizan algunos autores donde se presentan tres procesos dentro de la modernidad: modernidad temprana (1450-1648) —aunque estos años pueden trasladarse

nómicas capitalistas debido a la conquista de los pueblos de América, la cual constituyó despojo, explotación, esclavismo y servidumbre para los pueblos.<sup>11</sup> A su vez, este proceso trae consigo transformaciones de los saberes científicos/culturales sobre la realidad y el papel del ser humano en sus procesos de producción. La modernidad significó un cambio paradigmático respecto del mundo, la sociedad y el papel que jugaba el ser humano en la transformación de su entorno, incidiendo en las concepciones teóricas, que se cristalizaron positivamente en el derecho a partir del siglo XIX. En este sentido, las relaciones socioeconómicas del capital, en pleno surgimiento y posterior desarrollo, requerían de estructuras políticas y jurídicas para su expansión y consolidación, cuestión que se afianza con el proceso del Estado moderno en sus diferentes fases, primero absolutista, pero sobre todo, mediante el que devino en la modernidad madura como estructura política fundamental: el Estado-nación liberal. Las implicaciones de la creación de esta nueva mediación institucional fueron políticas, jurídicas, sociales y territoriales.<sup>12</sup>

La concepción liberal burguesa que soportaba esta nueva construcción de Estado necesitó fabricar una idea de comunidad que propiciara, por un lado, la unión y la obediencia social y, por otro, la expulsión de todos aquellos componentes que apelaban a tener otras lealtades por encima de la lealtad del Estado. Esta construcción fue la idea de “nación”. Es así que lo nacional significaba analógicamente un proceso de unificación, necesario para las relaciones capitalistas y para la concentración del poder político.<sup>13</sup>

---

hacia siglos anteriores en el orden de la existencia de pensamiento moderno y relaciones capitalistas—; modernidad madura, a partir de las revoluciones en Inglaterra (siglo XVII), Francia (1789), la independencia de Estados Unidos (1776) y las independencias latinoamericanas (siglo XIX), y modernidad tardía, referente a las independencias de los países de Asia y África durante el siglo XX. Para abundar en estas perspectivas están teorías como la del sistema mundo capitalista de Immanuel Wallerstein; sobre la mundialización, Samir Amin; desde la filosofía latinoamericana, específicamente la filosofía de la liberación, Enrique Dussel y Horacio Cerutti, por sólo mencionar algunos representativos.

<sup>11</sup> Como lo apunta Yacotzin Bravo en el artículo de este libro “Elementos para comprender los límites y las posibilidades del derecho y los derechos frente al despojo de los territorios indígenas”, donde expone que los presupuestos que ayudaron a configurar dialécticamente la modernidad fueron la producción, circulación y consumo capitalistas.

<sup>12</sup> *Ibidem*, para profundizar sobre estas implicaciones.

<sup>13</sup> La concentración del poder no se entendería sin el otro elemento binomio: la soberanía. Aunque este último término evolucionó a lo largo del tiempo; en esencia, siempre se ha significado que no puede haber poder igual o supremo frente al poder del Estado, dentro de su territorio estatal, cuya titularidad descansa en sus órganos representativos (ya sea el monarca, ya sea el pueblo como una entidad abstracta). Véase López López, Liliana, *op. cit.*, pp. 39 y ss.

Dicha unificación nacional se expresaba a través de una homogeneización, tanto cultural —en la educación, en la imposición de un idioma oficial, etcétera— como política —en la administración de justicia, en la burocracia estatal, etcétera— y territorial —en la delimitación de fronteras al interior<sup>14</sup> y exterior del territorio estatal—. La idea de Estado-nación parecía que era la vía idónea para responder a ese “desarrollo” tan anhelado de la clase burguesa liberal. Esa sociedad “civilizada” —occidental capitalista— estaba fundamentada en la noción de “progreso”, que se expresa mediante los individuos racionales y empíricos, a la vez que políticamente, individuos iguales, propietarios y libres. Por lo tanto, aquellos sujetos colectivos que mostraban resistencia para insertarse en la misma lógica se encontraban en una fase de atraso, salvajismo o estado de barbarie, a menos que se integraran para que pudieran adentrarse en el anhelado progreso. Era evidente la necesaria exclusión de otras manifestaciones culturales, políticas y territoriales, que constituían desde la heterogeneidad real de las sociedades un obstáculo para consolidar la uniformidad abstracta, borrando la multiplicidad de comunidades sobre las que se imponía, estableciendo sobre ellas dicho orden homogéneo. Es así que los pueblos indígenas, o se integraban o se excluían, y tal como eran, no tenían cabida en este modelo.<sup>15</sup>

Desde estas teorías se construyó el derecho y los derechos, conocidos desde la historia jurídico-política como la perspectiva liberal clásica dominante. Yacotzin Bravo, en el estudio que aporta en este libro, se ocupa de explicar los principios fundamentales de esta doctrina. Señala así, que bajo la noción de “igualdad de los sujetos individuales”, los derechos subjetivos imperantes son la libertad, la propiedad privada, la seguridad jurídica y la igualdad, derechos que conformaron la estructura jurídica de una sociedad cuyo fundamento era la acumulación de la riqueza privada y el individualismo.<sup>16</sup>

Estos derechos tienen base en los principios de dicha doctrina que se fundamentan en la *personalidad jurídica abstracta de los individuos*. Las personas

---

<sup>14</sup> Para México se delimitaron los municipios y las entidades federativas.

<sup>15</sup> Por ejemplo, Francisco López Bárcenas advierte que en la reforma al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada en 2001, antes de entrar al debate sobre los derechos de los pueblos indígenas, se hace la aclaración de que la nación es única e indivisible, advirtiendo de esta manera la ideología y los prejuicios a la que respondía el cambio en el texto constitucional: la nación como cultura homogénea. López Bárcenas, Francisco *et al.*, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, COAPI, 2002, p. 8.

<sup>16</sup> Bravo Espinosa, Yacotzin, *op. cit.* En el mismo sentido véase Burgos Matamoros, Mylai, “Apuntes críticos a la razón liberal dominante de los derechos humanos”, en León del Río, Yohanka, *La paloma: utopía y liberación*, La Habana, Instituto Goethe-Caminos, 2014.

detentan una voluntad determinada por sí misma, a partir de la autodeterminación individual, que se destacaba por la necesidad de autonomía frente a los poderes absolutos monárquicos y eclesiales del antiguo régimen europeo.<sup>17</sup> Siguiendo este argumento, todas las personas somos seres humanos racionales, con autonomía de la voluntad, que tenemos derechos universalmente; es decir, para todos y todas. Estas nociones universalistas se enmarcaron dentro de la formalidad legal, e implicaron una universalidad falaz en la realidad (particular impuesto), debido a que se trataba como iguales a los que eran completamente diferentes, mientras que asimétricamente a los desiguales, lo mismo socioeconómicamente<sup>18</sup> que culturalmente, lo que los condicionaba de un ámbito a otro de lo social. Se concebían a los sujetos de derechos como individuos, fragmentados, cosificados respecto a la realidad social, alienados desde su propia existencia empírica hacia la subjetividad jurídica abstracta. Entonces, el individuo inmerso en la pobreza, empujado por la necesidad, de condiciones culturales diferentes, era al mismo tiempo jurídicamente libre y formalmente igual a cualquier otro individuo,<sup>19</sup> en un contexto socioeconómico capitalista que por naturaleza era y sigue siendo inequitativo.<sup>20</sup>

En América Latina estas concepciones se expresaron en lo político/jurídico; así, primero, se entronizaron los derechos universales para todos, los ciudadanos, los mexicanos, pero en la práctica los derechos eran para los individuos blancos, occidentales, propietarios (criollos y mestizos), lo cual generó la exclusión de todos aquellos que no entraban dentro del canal socioeconómico cultural predeterminado, y que desde la instauración del monismo jurídico —un solo orden jurídico del Estado-nación como la forma jurídica esencial—, se invisibilizaron los órdenes jurídicos existentes de los pueblos y sus expresiones políticas normativas existentes dentro de su funcionamiento social. Es decir, no sólo trataron como iguales a desiguales, sino que dentro de su homogeneización impuesta invisibilizaron y exterminaron hasta donde pudieron las prácticas políticas jurídicas diferenciadas que existían en las comunidades indígenas.

A partir de este proceso, y ante la realidad de los propios pueblos, para finales del siglo XIX y gran parte del XX, se fueron construyendo otro tipo

<sup>17</sup> Doménech, A., *El eclipse de la fraternidad: una visión republicana de la tradición socialista*, Barcelona, Crítica, 2004, pp. 41-43.

<sup>18</sup> Courtis, Christian y Abramovich, Víctor, *Los derechos sociales en el debate democrático*, Madrid, GPS, 2006, p. 13.

<sup>19</sup> García Inda, Andrés, *Materiales para una reflexión sobre los derechos colectivos*, Madrid, Dykinson, 2001, p. 13.

<sup>20</sup> Burgos Matamoros, Mylai, *op. cit.*

de prácticas políticas/jurídicas oficiales denominadas *indigenistas*, cuyo propósito era buscar la aceleración y consolidación de una cultura nacional homogénea, en la que los indígenas se tenían que *integrar*. Es decir, mediante otros mecanismos continuaban las perspectivas de que los pueblos debían desintegrar sus culturas para integrarse a una cultura nacional, mandato elaborado desde ese Estado, desde su derecho nacional y el ejercicio del poder mediante estas instituciones. Los pueblos que históricamente habían sido dominados, explotados y despojados de sus territorios en la época de la colonia, ahora debían someterse a una “cultura nacional”, perpetuándose su eterna colonización.<sup>21</sup>

Lo anterior se traducía en dos cosas que interesan al desarrollo de este trabajo: en primer lugar, los indígenas eran concebidos como individuos nacionales, es decir, se les negaba la posibilidad de que fueran un grupo diferenciado como un sujeto colectivo de derecho, a la par de un sujeto individual. En segundo lugar, bajo esta concepción integracionista, los indígenas no eran concebidos como titulares de derechos, ya ni siquiera de los derechos individuales, sino que eran objetos de políticas gubernamentales en función de los intereses del propio Estado y del desarrollo nacional.<sup>22</sup>

Para sorpresa de muchos, México se constituyó en uno de los líderes continentales para impulsar este tipo de políticas integracionistas. El Estado mexicano desde sus inicios empieza a manifestarse como un país modernizador: en lo jurídico, bajo un Estado de derecho uniforme, monista; en lo social, con la homogeneización de todos los ciudadanos frente al Estado; en lo político, a través de la democracia representativa; en lo económico, mediante el desarrollo capitalista, y en lo territorial, como una federación, con entidades federativas y municipios luciendo todo un moderno aparato institucional. La república liberal mexicana, bajo estos presupuestos, necesitaba deshacerse de los cuerpos colectivos para fundar su dominio sobre una sociedad de individuos, individuos que, por cierto, en palabras de Luis Villoro, eran “ciudadanos imaginarios”.<sup>23</sup>

Los pueblos indígenas resultaban un obstáculo para la civilización y el progreso de la nación mexicana mestiza. Lo mestizo era la mezcla entre lo indio y lo blanco, una fusión racial que significaba la unificación cultu-

---

<sup>21</sup> Barre, Mariel Chantal, “Políticas indigenistas y reivindicaciones indias en América Latina 1940-1980”, en Bonfil, Guillermo *et al.*, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José, Flasco, 1982, pp. 43 y ss.

<sup>22</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos indígenas en el sistema internacional. Un sujeto en construcción”, *Revista IDH*, San José, vol. 26, julio-diciembre de 1997, pp. 81 y 82.

<sup>23</sup> Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, 1998, p. 36.

ral, lingüística y económica de la sociedad,<sup>24</sup> que representaba la mayoría demográfica del país, entronizándose como una construcción moderna de lo mexicano, esa construcción que tenía que ser inventada para tener una cultura nacional homogénea expresada con claridad en la “raza cósmica” de José Vasconcelos.

Nuestro país se colocaba a la vanguardia del progreso en América Latina y compartía sus experiencias para replicar sus políticas e instituciones en diversos Estados latinoamericanos.<sup>25</sup> La actitud que el Estado mexicano tomaba frente a la problemática de los pueblos indígenas de América, y que hasta cierto punto se sigue reproduciendo, era rescatar y venerar su pasado cultural como origen de la cultura nacional, pero con el recelo de lo que para ellos significaba, un estorbo para el progreso.<sup>26</sup>

### III. EL MULTICULTURALISMO COMO CULTURA DOMINANTE

La teoría multicultural es una concepción teórica política acerca de qué es la diversidad y cómo ésta debe insertarse en el sistema de dominación liberal. Esta teoría comienza a situarse en los debates cuando se intenta explicar la

---

<sup>24</sup> Sánchez, Consuelo, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999, p. 29.

<sup>25</sup> Para la década de 1940, en el pueblo purépecha de Pátzcuaro, Michoacán (México), se convocaba al Primer Congreso Indigenista Interamericano, en presencia de numerosos etnólogos, sociólogos y antropólogos procedentes de todo el continente, y presidida por el gobierno mexicano. Las recomendaciones que surgieron de este congreso siguieron la línea paternalista y una política integracionista que respondía sólo a los intereses del grupo del poder, basadas en mecanismos de desmovilización y represión hacia la organización y la lucha de los pueblos indígenas. Lo anterior, porque la cosmovisión de estos últimos no fue tomada en consideración. Véase Barre, Mariel Chantal, *op. cit.*, p. 44.

<sup>26</sup> Para ejemplificar un poco el proceso en México descrito líneas arriba, podemos citar el discurso que dió el general Lázaro Cárdenas del Río el 1o. de septiembre de 1940, en el Congreso de la Unión: “...como expresé en reciente ocasión, nuestro problema indígena no está en conservar indio al indio, ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio... Las clases indígenas de México, cuya condición social y humana, sólo se explica a través de largos siglos de explotación, fueron objeto de la preocupación constante del Gobierno, que al construir los cimientos de la recuperación del indio, reconoció expresamente la enorme deuda que la Nación tiene con esos núcleos raciales, que no obstante constituir el nervio vital de la nacionalidad, estuvieron siempre al margen de nuestra cultura, de nuestra civilización y de los beneficios que los movimientos revolucionarios han significado para el pueblo...”

En la actualidad, hay doctrina liberal que defiende los DDHH de manera universal, conociendo incluso las diferencias existentes entre personas y grupos, pero se someten a los mismos argumentos respecto a los pueblos indígenas y la inexistencia de sus derechos colectivos, similares a los liberales del siglo XIX. Un ejemplo de ello es Luigi Ferrajoli, el creador de la teoría garantista constitucional; o Ronald Dworkin, el teórico de postpositivismo.

realidad de los pueblos indígenas más allá de la concepción liberal individualista, ideología que nació en el seno del capitalismo globalizado o neoliberal.<sup>27</sup>

Andrés García Inda explica que las tensiones que engendró dicha teoría fueron aquellas que nacieron en el mismo seno del liberalismo por problemas e inquietudes concretos de la realidad, en este caso, el conflicto entre los derechos colectivos frente a los derechos individuales.<sup>28</sup>

Aunque de manera paralela nacían otras posturas desde fuera y contrarias al liberalismo —como el marxismo—,<sup>29</sup> nos interesa analizar de manera crítica las incidencias políticas y jurídicas que fueron producto de debate entre liberales individualistas y liberales comunitaristas.<sup>30</sup> Este enfrentamiento interno entre liberales doctrinarios, muchas veces se ha confundido como una lucha de dos tradiciones teóricas totalmente contrapuestas —liberales versus comunitaristas—; pero no es otra cosa que producto de la crisis interna en el mismo liberalismo, cuyo fondo era la discusión del rumbo que debía adoptar dicha doctrina tras la globalización del capital y las demandas provenientes de la diversidad sociocultural.<sup>31</sup>

Resumiendo la polémica, diríamos que el fundamento de los liberales individualistas se centra en la construcción moderna de la razón como instrumento de la individuación, ajeno y anterior a cualquier otro constructo que comprometa a la comunidad. Desde esta postura individualista, de trasfondo tenemos la coartación de la posibilidad de participar en una vida pública, pues está en juego la autonomía e identidad individual, como se explicó en el acápite anterior.

En cambio, los comunitaristas afirman que la individualidad forma parte de una colectividad que conforma grupos de seres humanos. En ese tono, en una sociedad tradicional existen colectividades diferentes desde el punto de vista cultural.<sup>32</sup> Se empieza a tejer el principio de “diversidad cultural”

---

<sup>27</sup> Díaz Polanco, Héctor, *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, La Habana, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2007, pp. 169 y ss.

<sup>28</sup> García Inda, Andrés, *op. cit.*, p. 14

<sup>29</sup> Recordemos que en la teoría marxista del Estado y el derecho elaborada sobre todo durante el postestalinismo se realizaron elaboraciones conceptuales sobre el derecho a la autodeterminación de los pueblos vinculado al área internacional, pero también relativo a los pueblos diferentes que existían en la Unión Soviética como conjunto de repúblicas y qué tipo de autonomía o autodeterminación tenían referente a la unión de repúblicas.

<sup>30</sup> Díaz Polanco, Héctor, *op. cit.*, pp. 99 y ss.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Antonio Salamanca refiere a los teóricos comunitaristas, como Charles Taylor o Sandel, que creen que la moralidad del individuo se realiza en comunidad, en una crítica al liberalismo kantiano. Por ejemplo, otros comunitaristas, como Alasdair MacIntyre, proponen que las reglas morales de las que hablaba Kant se aprenden en un determinado medio social;

desde el multiculturalismo, donde se obvian los problemas de la diversidad social, económica y política. Desde esta perspectiva, el fondo del debate académico se fundamenta en la reconstrucción de la noción monista de Estado-nación, para poder reconocer e integrar la diversidad cultural interna en cada Estado.

Respecto a lo jurídico, el multiculturalismo critica el carácter universalista e individualista abstracto de los derechos, el trato que se hace igualitario de las personas independientemente del grupo al que pertenezcan, abogando por derechos diferenciados de grupo, como un estatus especial de aquellas culturas minoritarias. Estos derechos de las minorías, en tanto pertenecientes a un Estado-nación y una cultura homogénea, debían tener un límite: el principio de libertad individual, la dignidad humana y la democracia representativa.<sup>33</sup> Justo es ésta la diferencia con los liberales individualistas, pues el rechazo a la concepción colectivista de derechos se funda a partir de que éstos solamente pueden ser otorgados a sujetos individuales bajo una condición de igualdad, por lo que la noción de derechos colectivos atentaría contra la noción de igualdad por el posible trato diferenciado de los grupos.

Lo que sostiene el multiculturalismo es que la noción de una sociedad que encuentra su base en un individuo abstracto no puede sostenerse, ya que la posibilidad de satisfacer ciertas necesidades personales solamente encuentra cumplimiento desde lo colectivo. Así, la reivindicación de los derechos colectivos es, en el fondo, la reivindicación de derechos de los sujetos pertenecientes a una realidad social concreta; ese grupo social, por tanto, resulta valioso en cuanto contribuya al bienestar de sus miembros, la relación del individuo con su comunidad desde la visión multiculturalista es utilitarista y por ende, instrumental.<sup>34</sup>

Ante esta situación, los Estados deben ser los encargados de proteger la existencia y la identidad de las minorías nacionales en sus respectivos territorios, adoptando medidas legales e institucionales para favorecer al desa-

---

este medio las dota de contenido, y que fuera de la comunidad determinada no existe razón para la moralidad de los individuos. Y adelantando una crítica a la cosmovisión multiculturalista, desde Carlos Santiago Nino y en relación con la moralidad, es que esta cosmovisión al final lo que hace es universalizar, como lo hace el liberalismo individual, los fundamentos de su moralidad social. Véase Salamanca, Antonio, *Fundamento de los derechos humanos*, Madrid, Nueva Utopía, 2003, pp. 303 y 304.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>34</sup> Moro González, Rosa del Mar, “Pueblos indígenas y derechos humanos. ¿Derechos individuales y/o colectivos?”, *Eikasia, Revista de Filosofía*, núm. 14, noviembre de 2007, pp. 124-126.

rollo cultural de éstas, teniendo como referencia a una cultura mayoritaria dominante. Dicha protección o tutela estatal tiene dos objetivos principales: que los grupos minoritarios alcancen una igualdad cultural, política y social con la mayoría nacional, y en caso de no alcanzarse esta meta, tener una tutela permanente mientras persistan características de estos grupos que las distinguan de la mayoría.<sup>35</sup>

En otras palabras, los Estados pueden tolerar hasta cierto punto la existencia de minorías con algunas diferencias culturales, siempre y cuando se tenga como fin último alcanzar la civilización, asumiendo puntualmente los principios liberales políticos, sociales y culturales, y que no resulten un desafío a esta teoría y al propio funcionar político-económico del liberalismo en sus nuevas definiciones.<sup>36</sup>

Derivado de lo anterior, el tratamiento que se les dio a los pueblos indígenas desde esta postura multicultural fue de minorías étnicas o culturales. La noción de minoría étnica comenzó a construirse teóricamente como un grupo de ciudadanos de un Estado, que representaban una minoría numérica frente al grupo dominante de la entidad estatal, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, con una noción colectiva de solidaridad, cuya aspiración es la igualdad de hecho y de derecho respecto a la mayoría.<sup>37</sup>

De esta definición, podemos afirmar que los sujetos tratados como minorías presentan las siguientes características: 1) en el ámbito espacial, las personas del grupo deben estar circunscritas al territorio de un Estado o de dos Estados, pero siempre dentro de los límites territoriales establecidos una vez constituido el Estado-nación, sin tomar en consideración la organización territorial originaria de estos pueblos; 2) en el ámbito relacional, se definen siempre teniendo como referencia a una mayoría, esto es, a una cultura nacional dominante, pero dotándolos de rasgos diferenciadores, no como grupo, sino como individuos con una identidad en el mismo, y 3) desde el ámbito político, el colectivo se encuentra sujeto a las decisiones estatales, sus instituciones y prácticas aplicadas a ellos.

Por consiguiente, se puede afirmar que los derechos de estas minorías étnicas no tienen el carácter de colectivos, sino como derechos individuales homogéneos, no son ejercidos de manera colectiva, sino individualmente por los miembros de dichas minorías, a lo sumo, tomándose como sumatoria de derechos de personas dentro de un grupo.

<sup>35</sup> Stavenhagen, Rodolfo, "Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales", *Nueva Antropología*, México, vol. XIII, núm. 43, 1992, pp. 93 y 94.

<sup>36</sup> Díaz Polanco, Héctor, *op. cit.*, pp. 169 y ss.

<sup>37</sup> García Inda, Andrés, *op. cit.*, p. 61.

Del anterior debate, es que nacen ciertos reconocimientos a estas minorías étnicas en el derecho internacional. Por ejemplo, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, donde se les otorgan derechos individuales especiales.

Art. 27. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propia idioma.

Este artículo había sido redactado de una forma tan vaga y poco clara que conllevó problemas de interpretación. Primero, vemos que su redacción refuerza la visión individualista de los derechos humanos; segundo, no se define claramente cómo se van a determinar esas minorías étnicas, religiosas o lingüísticas; tercero, los derechos que supuestamente se otorgan a esas minorías vagamente identificadas no se afirman o se expresan en positivo, sino que dice simplemente que no se les negarán sus derechos, los cuales no quedan bien definidos.

Explicando los elementos que recoge esta definición, podemos afirmar que cuando el artículo refiere que en los “Estados en que existan minorías”, denota el primer elemento espacial del sujeto “minoría”, el elemento relacional con una cultura mayoritaria. La noción individualista está explícita cuando se menciona “a las personas que pertenezcan a dichas minorías”. El tercer elemento que define al sujeto, en cuanto objeto de las decisiones estatales, se encuentra un poco menos explícita, pues los derechos que les pertenecen se expresan de forma negativa: “no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías”, lo que lleva implícita una acción estatal.

Además, en cuanto a los derechos de las minorías, se declara que “no se les negará” la titularidad de los derechos individuales como a cualquier otro individuo, pero que también son titulares de ciertos derechos elementales como sujetos diferenciados de una cultura dominante, que deben ser ejercidos en los contextos social, político y cultural adecuados, pues si no no tendrían sentido. En una primera instancia, esto se refleja en el reconocimiento a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma, mismos que fueron extendidos y acompañados de otros derechos en la Declaración sobre Derechos de Minorías de la ONU.<sup>38</sup> Pero como explicamos líneas arriba, esta titularidad de

<sup>38</sup> La Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en

derechos no es directa, sino que es el propio Estado el que debe reconocer, respetar y promover los mismos: costumbres, tradiciones, lengua, religión, etcétera.

En la misma sintonía, este debate también se ve reflejado en el ámbito nacional. México reformaba su Constitución en 1992, donde reconoce derechos importantes para los pueblos indígenas, pero no resolvía sus demandas centrales. La reforma fue expresada en el artículo 2o. constitucional,<sup>39</sup> y nosotros la insertamos en esta perspectiva teórica multicultural, por lo siguiente: primero, el derecho a la libre determinación de los pueblos se tiene que ejercer en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; segundo, no reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derechos; por último, el artículo remite a las legislaciones estatales la debida reglamentación en dicha materia, lo que reproduce los elementos anteriormente mencionados.<sup>40</sup>

Las limitaciones que las minorías encontraban en el ejercicio de sus derechos, bajo la tutela y protección del Estado-nación, no es otra cosa que la acotación al ejercicio del derecho a la autodeterminación. Este derecho es el elemento fundamental y la garantía para la existencia y desarrollo de los pueblos indígenas, condiciones básicas como autogobierno y autonomía son la demanda principal que se traducen en la capacidad de decidir los

---

1992. Dicha Declaración estipula que los Estados protegerán la existencia y la identidad de las minorías en sus territorios, y que adoptarán medidas legales y otras que favorezcan la identidad y el desarrollo cultural de dichas minorías. En cuanto a los derechos, esta Declaración no reconoce a las minorías como portadoras de derechos, manteniendo el enfoque individualista de los derechos. Véase Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos indígenas en el sistema internacional. Un sujeto en construcción”, *Revista IIDH*, San José, vol. 26, julio-diciembre de 1997, pp. 90-92.

<sup>39</sup> “Artículo 2o.: La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico...”.

<sup>40</sup> López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*, pp. 7 y ss.

asuntos relevantes de acuerdo con su cultura y pactando reglas en común con el Estado.<sup>41</sup>

Pero los pueblos no se veían ni se sentían representados por estas concepciones teóricas y normativas, construidas desde arriba, sin tomarlos en cuenta, ya que esta concepción multiculturalista seguía sin resolver los problemas centrales sociales, económicos y culturales que imperan en la diversidad de los pueblos indígenas de América Latina.<sup>42</sup> Por un lado, los términos en sentido sociológico hacen referencia de grupos marginados, discriminados, diferenciados, excluidos o desaventajados, independientemente de su peso demográfico, porque, por ejemplo, ya sea que “las minorías étnicas” en muchos Estados-nación son demográficamente mayoría en comparación con la población nacional, como es el caso de Guatemala o Bolivia; o ya sea que representen una mayoría demográfica en partes específicas dentro del territorio nacional, como es el caso del sureste mexicano en estados como Oaxaca, Guerrero y Chiapas. Por otro lado, el término en un sentido político refiere a la concentración del poder estatal en una unidad territorial y administrativa, producto de procesos históricos arbitrarios en los trazos fronterizos que inició en la colonización y tuvo su cumbre en el periodo histórico de la modernidad madura y la construcción del Estado-nación liberal.<sup>43</sup>

Es por eso que los mismos pueblos indígenas hicieron un rechazo total a ser identificados como “minorías”, debido a que el término no sólo hace referencia a pueblos indígenas, sino a otros colectivos lingüística, étnica o religiosamente diferenciados. Las organizaciones indígenas sostienen que como pueblos o naciones originarias son acreedores de derechos históricos que no necesariamente comparten con otras minorías. Otra cuestión es que ellos reivindican la historia de invasiones, conquistas y despojos que han sufrido a lo largo de quinientos años, para fundamentar la demanda de restitución de sus derechos perdidos, incluyendo soberanía, y no como protección de derechos concedidos. Finalmente, las organizaciones indígenas

---

<sup>41</sup> Gómez Rivera, Magdalena, “Derecho indígena y derecho nacional”, *Revista Universidad de Guadalajara*, México, núm. 13, invierno de 1998-1999.

<sup>42</sup> El multiculturalismo es determinante en cuanto a establecer las diferencias admisibles a partir de los principios liberales; por lo tanto, señala cuáles son los límites. Por ejemplo, Díaz Polanco refiere a Kymlicka, uno de los autores que más ha defendido esta perspectiva teórica, quien argumenta que en este caso “el objetivo no es la asimilación de la cultura milenaria, sino más bien liberalizarla de modo que pueda convertirse en el tipo de sociedad de ciudadanos libres e iguales que el liberalismo se propone lograr”. Díaz Polanco, Héctor, *op. cit.*, pp. 169 y ss.

<sup>43</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos de los indígenas: algunos...”, *cit.*, pp. 94 y 95.

consideraron que su reconocimiento debía ser desde el paradigma de los “pueblos”, de acuerdo con la terminología que se comenzó a utilizar en los pactos internacionales de derechos humanos, y no como “minorías”.<sup>44</sup>

Los pueblos indígenas comenzaron a organizarse para presentar alegatos estructurados y fundamentados en la violación histórica de su derecho a la autodeterminación como pueblos —perdieron autonomía política y de desarrollo, han sido despojados de sus territorios y recursos naturales, se les ha privado de sus propios medios de subsistencia, etcétera—, cometida desde los imperios coloniales, los Estados poscoloniales, y en la actualidad, por poderes privados transnacionales. A mediados de la década de los setenta, varias organizaciones indígenas de todo el territorio latinoamericano comenzaron a concentrarse en organizaciones —Parlamento Indio de América del Sur, Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas y el Congreso Internacional Indígena de América Central—, donde no admitieron a ningún “blanco”, con el fin de evitar cualquier influencia de su parte sobre el desarrollo de la reunión.<sup>45</sup> Los indígenas comenzaron a manejar el discurso con espíritu de trascendencia, transgrediendo el discurso oficial de “minorías étnicas” que había impuesto la cultura dominante, se amparaban en la noción de “pueblos”, comenzando de esta manera a emerger en la narrativa jurídica los derechos de los pueblos indígenas.

#### IV. PLURALISMO INTERCULTURAL DESDE LA INTERLEGALIDAD EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Comenzando los años noventa del siglo XX, con la caída del campo socialista, el mundo se enfrentó al desplome referencial del marxismo como paradigma ideológico alternativo al liberalismo capitalista. Se prescribió así el supuesto “fin de la historia”, que no era otra cosa que el final de la confrontación de dos formas de percibir el cómo vivir, ganando en el desencuentro, que había perdurado poco más de un siglo, lo que sería la *noción válida de vida* como la occidental capitalista —individualista, consumista, patriarcal y blanca— a la cual se habían adherido los hasta ahora grupos confrontados con el sistema del capital. Ya no se postulaba, sino ahora se afirmaba desde una rotunda exégesis empírica a causa del derrumbe, que no era necesario que las sociedades discutieran formas de vida políticas alternas al liberalismo

---

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> Barre, Mariel Chantal, *op. cit.*, p. 24.

capitalista, pues éste había triunfado, y aunque el mundo no fuera homogéneo en los “grandes logros” que el sistema dominante había obtenido, lo relevante era el predominio de las ideas, no la concreción material de estas formas políticas de vida.

Lo que es un hecho es que ni el marxismo clásico ni la mayoritaria ortodoxa interpretación de éste durante el socialismo real, ni mucho menos las perspectivas liberales capitalistas en sus diferentes vertientes —integracionistas y multiculturalistas—, habían defendido los derechos colectivos de los pueblos indígenas desde una noción realmente liberadora. Por tanto, desde la *praxis* transformadora que generó el desmoronamiento de unos y las palmas de triunfos de otros, pero sobre todo, ante la realidad siempre excluyente de los pueblos indígenas, emergieron los reclamos de los pueblos exigiendo no sólo su reconocimiento, sino también su autodeterminación como eje liberador. Y es que en la historia humana siempre existen perspectivas hegemónicas, pero ante la dialéctica de las sociedades, las resistencias contradicen, y en este caso, la negatividad surgió desde las víctimas excluidas del sistema, los pueblos indígenas.

Como se comentó en el acápite anterior, la luchas de los indígenas por su reconocimiento/autodeterminación data desde mediados del siglo XX en diferentes momentos y niveles,<sup>46</sup> pero realmente podríamos afirmar que justo con los cambios geopolíticos que se generaron en los noventa, los sujetos que se invisibilizaban entre el discurso de clase del marxismo y de

---

<sup>46</sup> En 1940 se llevó a cabo el denominado Congreso Indigenista, en Michoacán, constituyendo esto un motor de arranque para que se discutiera internacionalmente la problemática de los pueblos indígenas. Respecto a México, años más tarde, en 1948 se crearía el Instituto Nacional Indigenista, que cuando menos en los años cincuenta y sesenta fue considerado para muchos observadores de la época como un modelo en su género. En el seno de este instituto, en los años ochenta fue creada la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas, que se dio a la tarea de construir una propuesta de reforma constitucional que llegó al Congreso de la Unión en diciembre de 1990, meses después de que México ratificara el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en el que se da el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales. La iniciativa de reforma constitucional con el título de “Iniciativa de Decreto que adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas”, fue aprobada en 1992.

<sup>47</sup> Lo mencionado es referente a lo ocurrido a nivel internacional, pero siempre han existido las luchas indígenas, desde la conquista hasta la actualidad. Véanse las múltiples obras de López Bárcenas, Francisco, *Rebeliones indígenas en la mixteca. La consolidación del Estado nacional y la lucha de los pueblos por su autonomía*, México, Mc Editores-Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., 2007; *El fuego y las cenizas. Los pueblos mixtecos en la Guerra de Independencia*, México, COAP-INALI, 2011. Su obra completa puede consultarse en: <http://www.lopezbarcenas.org/libros>.

ciudadano/propietario/minoría étnica del liberalismo, salieron a la luz globalmente por la fuerza de las contradicciones sociales.<sup>47</sup>

En el caso mexicano, después de décadas de luchas,<sup>48</sup> se logra una reforma constitucional en 1992, muy limitada, como ya expusimos, que incluye por primera vez algunos derechos de los pueblos indígenas reconociendo la composición pluricultural de la nación y comprometiéndose a proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Pero justamente, en medio de este contexto, se reformaba el artículo 27 constitucional, y con ello, como efecto dominó,<sup>49</sup> el derecho sirvió para la implementación de la articulación política neoliberal que se había venido gestando en el país desde hacía poco más de diez años. Uno de los clímax de este proceso fue la firma, ratificación y puesta en vigor del TLCAN, el 1o. de enero de 1994. En la misma fecha ocurrió el levantamiento zapatista que, podríamos decir, detonó a nivel nacional, pero también internacional,<sup>50</sup> un llamado a la lucha de los pueblos indígenas desde lo más profundo del dolor de la opresión, la invisibilización y el irrespeto a ser diferente. El levantamiento indígena ocurrió en Chiapas, y fue comandado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> Con esto nunca afirmaré que las clases han desaparecido actualmente en las sociedades capitalistas, pero es un hecho incluso que, dentro de la clase trabajadora, cada vez hay más niveles y escalas de explotación vinculado a las características de los sujetos y grupos que los componen. Podríamos comentar que la clase queda en una clasificación macro, donde internamente tenemos la posibilidad de analizar sus componentes en rangos ubicados también por las condiciones étnicas y de género, como nos aporta en los últimos años el pensamiento decolonial, agregando estos componentes al ámbito de explotación del capital.

<sup>48</sup> Para un estudio pormenorizado del sujeto político pueblo indígena en México y las luchas por la autonomía, véase Sánchez, Consuelo, *op. cit.*

<sup>49</sup> En este libro se exponen todas las transformaciones legales que se suscitaron desde los años ochenta, pero sobre todo los noventa, para encaminar al Estado mexicano hacia los rumbos neoliberales social y económico. Véase el artículo de Juan José Carrillo Nieto, “Neoliberalismo, reestructuración jurídica y extractivismo en México”.

<sup>50</sup> Díaz Polanco, Héctor y Sánchez Consuelo, *México diverso: el debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002.

<sup>51</sup> Chiapas es uno de los más lamentables ejemplos en el país del grado de contradicciones a los que responde el sistema capitalista, un estado rico en recursos hídricos, flora y fauna, poseedor de una incommensurable riqueza etnolingüística, cultural, histórica, con la población más pobre del país, pobreza producto del modelo extractivista y explotador. En este contexto, el EZLN aparece en la vida política y social como un movimiento que busca justicia social para los indígenas, trato digno y respeto. Asumiéndose heredero del zapatismo de la revolución mexicana, con raíces indigenistas y autonomistas, el movimiento libertario se enfrenta en una lucha ideológica y armada contra el Estado mexicano y sus instituciones, que por siglos invisibilizaron su existencia, ignoraron sus necesidades e hicieron caso omiso de las demandas indígenas.

Más allá de todo lo que ocurrido, que es de suma relevancia para la historia mexicana y de los pueblos indígenas, lo importante para este texto, desde la *praxis*, es que todos estos procesos antes descritos generan un par-teaguas en las nociones internacionales de lo que debían ser los pueblos indígenas, desde ellos y desde el resto de los grupos sociales que comulgaban con sus luchas. En este sentido, la universalización de sus luchas, al menos a nivel de visibilidad, influyó en gran medida en el cambio de la concepción de los pueblos indígenas y sus derechos, y en general la relación con el ámbito jurídico. Nacían desde la rebelión, inmersas en los contextos previamente descrito, las perspectivas pluralistas interculturales de los pueblos indígenas.

Desde esta posición conceptual tomamos parte en este artículo. Por ser el pluralismo intercultural una noción construida entre las realidades de los pueblos, pero sobre todo, con perspectivas transformadoras de la situación de las víctimas del sistema, una especie de teleología ética desde la cual partimos para el análisis de este trabajo. Si bien son nominaciones teóricas, las abstracciones desde lo concreto son concreciones de la realidad, y también son parte de ella. Creemos así, que desde el pluralismo intercultural, podemos conjugar una serie de elementos argumentativos que puedan servir para las concepciones, argumentos y confirmación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en aras de sus múltiples luchas por la defensa de sus modos de vida y en resistencia siempre a la embestida desarrollista moderna.

El pluralismo intercultural tiene fundamento en el pluralismo cultural, categoría marco utilizada por varios autores para insertar la noción multicultural e intercultural, algunos desde posiciones antagónicas,<sup>52</sup> otros como complementarias.<sup>53</sup> Dicho pluralismo parte de la coexistencia de poblaciones con diferentes culturas en un determinado espacio territorial, ya sea Estada-nación o supranacional, o una región, un municipio, una nación sin Estado; en fin, una localidad espacial. Esto también se entiende como una concepción de diversidad cultural y una determinada propuesta institucional, que abarcaría el ámbito jurídico, y que tendría una expresión práctica en las normas jurídicas, pero también en su marco interpretativo/aplicativo.

Desde esta perspectiva, la diversidad cultural es positiva porque enriquece, y por tanto, debe ser respetada, aprovechada y celebrada; es la denominada “celebración de la diferencia”.<sup>54</sup> Aunque desde el punto de vis-

---

<sup>52</sup> Véanse las obras citadas en este artículo de Héctor Díaz Polanco.

<sup>53</sup> Giménez Romero, Carlos, “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos”, s/f, disponible en: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/100416.pdf>, consultado en 2018.

<sup>54</sup> *Idem*.

ta sociológico, antropológico y de la teoría política existen fundamentos al respecto, nuestro interés no es estudiar este panorama, sino explorar concepciones que podamos ir vinculándolas a los derechos. En este sentido, se plantea que el pluralismo cultural se basa en dos principios básicos: 1) la igualdad o la no discriminación en función de la raza, cultura, etnia, religión, lengua, nacionalidad, origen regional, etcétera, y 2) el principio de la diferencia o respeto a la aceptación del otro; es decir, que todos somos iguales en derechos, obligaciones y oportunidades,<sup>55</sup> al mismo tiempo que deben ser reconocidas, respetadas y ejercitadas las diferencias culturales, étnicas, lingüísticas, religiosas, etcétera.<sup>56</sup> Estos dos principios encierran lo que hemos denominado en otros trabajos la práctica de un *universalismo pluralista*,<sup>57</sup> que retomamos de Gerardo Pisarello.

Esto implica que el primer derecho universal es el derecho de todos a la diversidad, desarrollándose en la dialéctica de un *pluralismo universalizable*,<sup>58</sup> que no es otra cosa que preferir la igualdad cuando las diferencias implican opresiones y exclusión, y acudir a la diversidad cuando la igualdad genera dominación mediante la homogeneidad que descaracteriza y lo invisibiliza. El desenvolvimiento de estos principios sería bajo los signos del reconocimiento del proceso relacional intersubjetivo y de procesos de interacción democrática participativa como garantía de pluralidad e inclusión, respectivamente.

Esta interrelación entre universalismos y pluralismos nos hace ver el pluralismo cultural desde una perspectiva de inclusión versus exclusión, discriminación, segregación, invisibilización o eliminación de los otros, acercando la evidente diferenciación. Aunque destacamos que no nos interesa la inclusión violenta del asimilacionismo integracionista ni el respeto a las diferencias desde el multiculturalismo, ya explicadas en este artículo.

El marco anterior nos permite hablar de los derechos colectivos en el ámbito de los derechos humanos, sin ser excluyentes unas formas u otras, y teniendo presente que los segundos han sido construidos desde nociones eurocéntricas y occidentalocéntricas, en su momento,<sup>59</sup> pero que hoy, en muchos aspectos, pueden ser una herramienta de lucha de los oprimidos,

<sup>55</sup> Young, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000.

<sup>56</sup> Giménez Romero, Carlos, *op. cit.*

<sup>57</sup> Burgos Matamoros, Mylai, “La exclusión del discurso liberal dominante de los derechos”, en Anglés Hernández, Marisol *et al.*, *Sin derechos. Exclusión y dominación en el México actual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 56.

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Rajagopal, Balakrishnam, *El derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*, Bogotá, ILSA, 2005.

sobre todo de los pueblos indígenas. Aunque la propia construcción de regulaciones a nivel internacional en materia de derechos y garantías tiene limitaciones, se puede afirmar que también son producto de las luchas de los pueblos indígenas por sus reconocimientos y la realización de sus derechos, y no sólo de un simple reconocimiento del *statu quo* global.

A partir de las premisas de la pluralidad cultural podemos arribar a su modalidad intercultural y definir cuáles son los elementos que aporta en su configuración específica. La interculturalidad, si bien reconoce la diversidad cultural, parte de un proceso relacional, percibe el pluralismo como un proceso de relaciones interétnicas, interlingüísticas e interreligiosas, por ejemplo. Además, no sólo reconoce las diferencias a partir de la igualdad como hace el multiculturalismo, sino que proyecta la convivencia en la diversidad, donde se agrega el principio de interacción positiva entre los iguales diferenciados. Este es uno de sus grandes aportes, ya que no sólo puede partirse en el análisis de que existen principios de igualdad, no discriminación y diferencia, sino que hay que caminar entre procesos relacionales, de interacción entre sujetos y entidades culturalmente diferenciados. Al abordar el proceso de relación e interacción entre sujetos y grupos culturalmente diferentes, no sólo se propicia el reconocimiento del otro, sino que se pueden establecer vínculos y puntos de común entre los grupos. Además, aunque se destaca la identidad del grupo, su cultura, su historia y sus normas políticas y jurídicas —cuestión en la que se centra el multiculturalismo—, la diferencia está en que todo esto servirá para el aprendizaje mutuo, la cooperación y el intercambio entre entidades distintas. El fin de esta modalidad es la convivencia entre diferentes, donde pueda existir regulación pacífica de conflictividad interétnica, yendo más allá de la línea multicultural —al conformarse con la coexistencia— y que la convivencia social surja del respeto y la aceptación del otro. Finalmente, la interculturalidad busca cómo construir la unidad dentro de la diversidad, característica de las sociedades actuales, mientras el multiculturalismo se queda en el coartado ámbito del reconocimiento de estas diferencias.

Partiendo de estos principios del pluralismo intercultural, nos interesaría construir la relación con el derecho, usando otros dos conceptos ya mencionados en este texto: “pluralismo jurídico” e “interlegalidad”.<sup>60</sup> El pluralismo jurídico es el reconocimiento de la convivencia de múltiples y diferentes órdenes jurídicos en un mismo territorio o localidad. Concebimos el orden jurídico no de forma tradicional, como un sistema coherente y cerrado donde se dan las relaciones entre elementos, o donde el cambio de

<sup>60</sup> Sierra, María Teresa, *op. cit.*

uno incide en el otro, sino lo percibimos como sistemas complejos, donde no existen relaciones lineales, ni solamente de causa efecto, sino más bien se muestran y expresan en esos ordenamientos jurídicos, y a su vez, entre ellos, una madeja de relaciones complejas, yuxtapuestas, entremezcladas, donde se reconocen y también se generan nuevas relaciones, donde se manifiestan en paralelo; unas van al lado de otras, subsecuentes, o se contradicen en oposición; en fin, un sinnúmero de situaciones típicas de la realidad social, dinámica, en movimiento, contradictoria.

Entonces, cuando hablamos de pluralismo jurídico, son órdenes jurídicos que se expresan en iguales espacios físicos donde se producen relaciones sociales y jurídicas superpuestas, que parten de órdenes jurídicos con lógicas culturales e históricas muy diferentes, pero que conviven en el mismo devenir histórico, y provocan interrelación y mixtura, así como tensión y contradicción. Los órdenes jurídicos existentes en un mismo territorio no se encuentran aislados, inamovibles, estancos en sus propias lógicas, sino que se mueven como relaciones sociales dentro del marco social dinámico y dialéctico, con interrelaciones de retroalimentación y de resistencia a la vez, como ya comentamos.

Los principios descritos para este análisis, aunque sus contenidos lleven en sí rupturas con lo normalizable desde el punto de vista conceptual de lo jurídico (el monismo jurídico, los sujetos individuales abstractos, o los colectivos como suma de individuos diferentes, pero sin posibilidad real de reconocimiento y exigibilidad de derechos) deben tener un uso no neutral, con los fines propios del pensamiento crítico; es decir, en función de la transformación social. Esto quiere dar a entender que no es sólo reconocer el pluralismo jurídico desde la interculturalidad y la interlegalidad, sino que su uso debe ser en función de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta su relación sistémica con los Estados y con las estructuras de poder económicas, políticas y sociales desde donde ellos son oprimidos. En este sentido, el análisis implica una argumentación que favorezca a los pueblos, que refleje sus verdades sociales, sus historicidades, que los coloque, al menos mediante estos conceptos jurídicos, en una posición consolidada para defender sus derechos colectivos, ante la asimetría de poder en la que se encuentran en el sistema capitalista. Por supuesto, una cosa es la argumentación y otra la realidad; esto sólo es un aporte mínimo en el camino liberador, una vía hacia la defensa y la protección de sus derechos, pero nunca la solución ante la desigualdad del mundo en que vivimos, cosa que ya desde un inicio hemos advertido.

## V. DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A partir de los presupuestos de interculturalidad e interlegalidad nos interesa argumentar cómo se han construido y construyen los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Para esto, hemos tenido en cuenta varios aspectos: los principios ya mencionados, construcciones críticas desde las ciencias sociales —históricas, políticas, antropológicas y sociológicas— dónde se ha trabajado desde la *praxis* histórica de grupos y procesos sociales, y, desde el campo jurídico normativo —regulaciones o jurisprudencia actual, sobre todo internacional— donde hemos encontrado consensos interpueblos. Además, hemos retomado lo más relevante del pensamiento analítico respecto a los derechos colectivos, porque, como bien sabemos los que hacemos pensamiento crítico con perspectiva de realidad social, el pragmatismo es parte de nuestro actuar desde los usos críticos del derecho, desde sus conceptos hasta sus prácticas; por tanto, cualquier elemento que contribuya a la defensa de los pueblos es reconocido y retomado si nos aporta, sabiendo deslindar cuánto de estas teorías apoyan al *statu quo* y no colaboran en el uso alternativo del derecho para las comunidades indígenas, pero también cuánto de ellas sí.

En este sentido, aquí exponemos desde las teorías analíticas los sujetos en relación con sus bienes colectivos, los segundos insertos en los primeros dados por su propia relación. Así, explicamos qué implica técnicamente, de manera abstracta, el sujeto y el bien que son tutelados colectivamente. Como ya mencionamos, esto nos parece más que relevante a la hora de pensar el uso crítico del derecho y sus procesos argumentativos en materia de defensa de los derechos de las comunidades. Finalmente, estudiamos qué son los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos en relación siempre con sus bienes en protección, otorgándoles materialidad y concreción a los conceptos expresados previamente.

### 1. *Sujetos en relación con sus bienes colectivos en los pueblos indígenas desde el punto de vista analítico*

Si uno se remite a la doctrina de los derechos colectivos (DC), podemos percibir que hay diferentes perspectivas teóricas sobre las características del sujeto para poder ser titular de derechos que se han venido consolidando a partir de la modernidad, en dependencia de los contextos históricos. Esto, por supuesto, ha provocado que los DC de los pueblos indígenas hayan sido vistos desde diferentes nociones, ya explicadas en los fenómenos del integracionismo/asimilacionismo y del multiculturalismo en este artículo.

Para rememorar, la percepción integracionista parte de la noción y prescripción moderna de la titularidad de los derechos desde sujetos individuales determinados, que desde su concreción material se vuelve un sujeto abstracto mediante principios como la autonomía de la voluntad, que les otorga capacidad y personalidad jurídica para ser sujetos de derechos. Esto hace que los derechos sean otorgados únicamente a cada uno de los sujetos, protegiendo bienes indivisibles, como el derecho a la vida, potenciando así el concepto de “derecho subjetivo” desde la teoría. A su vez, otros tipos de sujetos se fueron delimitando históricamente en las sociedades modernas y reclamando derechos que se delineaban a partir de sus necesidades y como parte del desarrollo del capitalismo industrializado —el derecho al trabajo—, generando lo que se ha denominado dentro de las nociones colectivas de los derechos, los “derechos individuales homogéneos”. Éstos son derechos individuales que se protegen de manera colectiva, se le adjudica a un grupo como conjunto de personas individualizadas, indeterminadas, aunque pueden ser determinables. Estos derechos son divisibles dentro del grupo, porque cada persona es sujeto de derecho; solamente se vuelven colectivos por una afectación de hecho que los vincula como grupo o por una relación jurídica previa que tienen los sujetos del mismo. La defensa de este tipo de derechos trae como consecuencia indemnizaciones; su tutela se hace colectiva con la finalidad de facilitar la protección masiva de los derechos individuales con dimensión grupal, sin la cual la defensa estaría vetada por el ordenamiento jurídico.<sup>61</sup>

El desarrollo de las sociedades actuales y sus problemáticas ligadas a temas que no son tan fáciles de determinar desde el punto de vista jurídico normativo —como el ambiente adecuado—, ha hecho que la doctrina genere otras concepciones ligadas a derechos colectivos. En este caso se encuentran los *derechos difusos*, donde sus sujetos constituyen un ente comunitario de personas indeterminadas e indeterminables, siendo colectivo el sujeto por la imposibilidad de que una persona pueda proponer una acción jurídica mediante su titularidad. Estos derechos son supra, meta y transindividuales, metasubjetivos e indivisibles, y la comunidad está unida por la amenaza de lesión de un derecho del grupo.<sup>62</sup>

El derecho colectivo que nos interesa teóricamente para los pueblos indígenas es el denominado “DC en sentido estricto”, donde el derecho corresponde a un grupo de personas indeterminadas, pero determinables,

---

<sup>61</sup> Gidi, Antonio y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.

<sup>62</sup> *Idem*.

a diferencia de los difusos. En este tipo de derechos los sujetos colectivos mantienen una relación jurídica anterior o se sostienen también como grupo en referencia a una contraparte respecto a la posible amenaza o lesión al derecho en protección. Estos derechos son de iguales características que los difusos en cuanto a su supra, meta y transindividualidad, metasubjetividad e indivisibilidad respecto al sujeto que lo detenta.<sup>63</sup>

Un sujeto supraindividual implica que está por encima de la condición de subjetividad individualista, que trasciende esta esfera —transindividual—, porque los seres humanos no son vistos de una forma aislada, sino como miembros pertenecientes a un grupo, que es titular de derecho y protege sus bienes a través de un control colectivo.<sup>64</sup> Por eso son derechos metaindividuales que van más allá del individuo antes referido, y metasubjetivos por la condición de titularidad, que no es ni personalísima ni la suma de derechos individuales, separándose de la noción subjetiva jurídica del liberalismo integracionista. Por último, estas condiciones previas nos llevan a la indivisibilidad del DC, porque no hay posibilidad de reducir este tipo de derecho a la suma de derechos individuales, porque la idea es la potencia del grupo, dejándose de percibir como individuos atomizados.

Es importante comentar el carácter determinado del sujeto de DC, pues una de las críticas que se le hacen es su condición de indeterminación. Recordemos que esta crítica no es nueva, sino que tiene fundamento en el carácter teórico que le han dado desde la doctrina liberal dominante y sus operadores jurídicos a los derechos sociales, al plantear que el sujeto y los bienes que se protegen en estos derechos —educación, salud, alimentación, agua, etcétera— son indeterminados y, por tanto, no pueden regularse ni protegerse con mecanismos de garantías jurisdiccionales dogmáticamente.<sup>65</sup> Esto es una falacia, pues todos los derechos, incluso los derechos que son personalísimos, tienen indeterminaciones en sus contenidos, a veces desde los sujetos y muchas veces desde los bienes que se protegen; pensemos en la libertad de expresión o de información, y hasta en la misma vida digna de las personas. Nada está prefijado de manera exacta respecto a los fenóme-

---

<sup>63</sup> *Idem.*

<sup>64</sup> López Calera, Nicolás, “El concepto de derechos colectivos”, *Isotimía. Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, núm. 1, 2009, pp. 27-56.

<sup>65</sup> Burgos Matamoros, Mylai, *Herramientas teóricas para la investigación de los derechos económicos, sociales y culturales*, Curso I del Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos, México, Servicio Profesional en Derechos Humanos-CDHDF, 2012, disponible en: [http://cdhdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/guia\\_prof2012\\_curso1.pdf](http://cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/guia_prof2012_curso1.pdf) y [https://www.academia.edu/7635952/Herramientas\\_te%C3%B3ricas\\_para\\_la\\_investigaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_derechos\\_econ%C3%B3micos\\_sociales\\_y\\_culturales](https://www.academia.edu/7635952/Herramientas_te%C3%B3ricas_para_la_investigaci%C3%B3n_de_los_derechos_econ%C3%B3micos_sociales_y_culturales) (consultado en 2018).

nos sociales, que es al final lo que reflejan los derechos. Lo que tenemos son personas que individual o colectivamente deben ser protegidas mediante figuras que reflejen expectativas de hacer algo o no, en aras de la satisfacción de sus necesidades, todo establecido de acuerdo con ciertos consensos sociales en determinados contextos históricos.<sup>66</sup>

Consideramos que estos argumentos sobre los sujetos, deterministas por demás, usados contra los derechos sociales y también contra los derechos colectivos de los pueblos indígenas, no son más que justificaciones de la doctrina liberal dominante y su práctica política e ideológica de defender a toda costa el sujeto jurídico individualista cosificado, separado de la realidad como ser social, con su condición de propietario excluyente, ligado a las categorías de una ciudadanía genérica e igualitaria formalmente dentro de una nación soberana abstracta que considera la homogeneidad como uno de sus valores inmutables.

Todo este andamiaje político-jurídico, protegido desde el Estado y expresado en la dogmática jurídica durante casi todo el siglo XX, responde coherentemente con la lógica del sistema capitalista respecto a la fetichización de sus procesos sociales. Esto se expresa presentando una arquitectura estatal de protección y un derecho de corte ideal igualitario reflejando una sociedad homogénea artificial que encubre realmente la lógica del sistema, que es por naturaleza desigual y asimétrica, producto de la acumulación por desposesión, con su consecuente explotación. Aceptar que los derechos sociales y también los derechos colectivos de los pueblos indígenas son derechos que deben ser protegidos y garantizados, es ponerle un freno de mano al capital, al menos mediante los propios instrumentos jurídicos ideados en esta, ya vieja, modernidad. También es cierto que el sistema no sería cambiado mediante estas vías, pero si negamos que el reconocimiento y las regulaciones nacional e internacional de estos derechos ha sido de suma importancia para los grupos sociales y pueblos indígenas oprimidos sistemáticamente, estamos negando sus luchas en el campo sociojurídico como parte de todos sus procesos de resistencia política.

Siguiendo con el debate analítico crítico de los derechos colectivos, podemos comentar que los bienes que se protegen en estos derechos, el interés que proyecta el grupo y el ejercicio de estas figuras jurídicas, son de carácter colectivo.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Para un análisis más completo sobre este tema, véase *ibidem* y Pisarello Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.

<sup>67</sup> López Calera, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Madrid, Ariel, 2000.

Respecto al objeto de derecho que se protege, hay autores que defienden que es lo más relevante dentro de este tipo de derecho; en este sentido, apuntan que un DC es típicamente un derecho a un bien colectivo, porque sirve a sus intereses como miembros del grupo.<sup>68</sup> El objeto no puede individualizarse, como sí podría hacerse con el patrimonio de un sujeto que es excluyente o alguna característica que es indivisible en lo personal, como la vida o la libertad; por tanto, los bienes colectivos son inapropiables individualmente, porque son y se constituyen en y como colectividad.<sup>69</sup>

La naturaleza de un bien colectivo implica que la lesión o puesta en peligro del mismo afecta a todos los miembros de la comunidad, que es titular del bien, lo cual demuestra su carácter indivisible como objeto jurídico en protección, en relación directa con el ente colectivo que lo detenta. Por esto, respecto a las consecuencias de un posible daño, éste no se puede individualizar; es decir, separar entre los miembros comunitarios, porque el daño a un sujeto de la comunidad es el daño a todo el ente colectivo. Por ejemplo, si se afecta la autonomía de un pueblo indígena, no se afecta la autonomía de un sujeto de la comunidad, sino el derecho a ejercer su organización política, jurídica y cultural como entiende la colectividad. A la vez, nadie es autónomo de manera personal como indígena, sino el ejercicio del derecho es relevante en cuanto a que se expresa comunitariamente, siendo la identidad de carácter personal, pero que trasciende su expresión en el ejercicio colectivo del derecho. En este sentido, hay una interrelación sujeto/bien colectivo en protección para los pueblos indígenas que es esencial, porque sus derechos llevan en sí el carácter colectivo de los sujetos ligados intrínsecamente a sus propios bienes; no pueden existir el uno sin el otro, sobre todo, no puede haber ejercicio del derecho si no es desde la comunidad con sus bienes en sí y desde ellos hacia el colectivo.

Pensemos en los DC de los pueblos indígenas reconocidos y regulados internacionalmente como la autonomía, la tierra-territorio, el desarrollo propio, la identidad cultural, la consulta previa, libre e informada, entre otros, y podremos encontrar las respuestas a este debate teórico, dándonos cuenta de que no existe trascendencia de corte individual, sea para el sujeto que para los bienes en protección.

Otros elementos desde los que podemos analizar lo anteriormente planteado tiene que ver con las características de los derechos humanos en ge-

---

<sup>68</sup> Cruz Parceros, Juan Antonio, "Sobre el concepto de derechos colectivos", *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.

<sup>69</sup> Marés de Souza, Carlos Frederico, "Autodeterminação dos povos e jusdiversidade", en Almedia, Ileana y Arrobo, Nidia, (coords.), *En defensa del pluralismo y la igualdad: los derechos de los pueblos indios y el Estado*, Quito, Biblioteca Abya Yala, 1998.

neral en cuanto a la indivisibilidad que ya hemos mencionado, integralidad y su relación de interdependencia, lo cual es aplicable perfectamente a este análisis de los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta sus peculiares características.

Como ya hemos comentado, los derechos y bienes colectivos de los pueblos son indivisibles porque no puede haber división ni en el sujeto comunitario ni en el bien que se protege. Por tanto, en el momento en que se regulan y protegen no hay ningún miembro de la comunidad con más derechos que otros, ni ningún objeto en protección con mayor importancia que el resto. La indivisibilidad implica la no jerarquización entre derechos, que en este caso aplicaría en cuanto a la titularidad y al objeto de protección. Todos los DC como derechos humanos que son, deben ser tratados con la misma importancia a la hora de regularlos y garantizarlos; todos requieren similar atención y urgencia en su cumplimiento. Es muy importante la autonomía, pero ésta no tiene sentido si no es usada para determinar su desarrollo propio, sus instituciones políticas y jurídicas, para realizar libremente sus fiestas y ritos en defensa de su identidad cultural, o que se exprese mediante el derecho procesal de consulta previa, libre e informada para la toma de decisiones respecto a sus tierras-territorios y recursos propios, todo para la realización de la vida digna de la comunidad y sus miembros.

Todos los derechos se relacionan mutuamente, y eso no sólo ocurre entre los DC en estudio, sino entre todos los derechos humanos. A la vez, si uno de estos derechos es vulnerado, afectaría a otros relacionamente. En este sentido, esta característica nos conduce hacia que los DC son integrales e interdependientes; son integrales porque en su funcionamiento se relacionan mutuamente, sin jerarquías, con interdependencia, porque ellos recogen en sus bienes las necesidades que deben satisfacerse y exigirse para la comunidad como una totalidad que hace inferir la unidad de los derechos de los pueblos indígenas. Se ratifica así la relación de interdependencia y recíproca que existe entre los DC; cada uno depende del otro para su realización, pero de manera integral y sin jerarquías; es decir, indivisiblemente en sus contenidos propios, pero también en su totalidad.

Finalmente, lo que queremos argumentar es que realmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas tienen toda la arquitectura teórica necesaria para ser sustentados como derechos con este carácter, reflejados además en la dogmática internacional, que también se ha pensado y construido junto a los pueblos, porque ellos mismos han luchado en estos espacios por el reconocimiento y el ejercicio pleno de sus derechos. Bajo estos parámetros, no se puede negar que los DC implican regulación normativa y prescripción de mecanismos de garantías para su protección, teniendo en cuen-

ta que sabemos cuáles son los sujetos comunitarios y sus bienes colectivos en protección de manera determinada. El proceso de garantización mediante recursos implicaría efectos también colectivos a la hora de ser ejercidos, efectos idénticos para todas las personas miembros de la comunidad titular de derechos, que es indivisible.

## 2. *Hacia una materialidad de los derechos colectivos en los pueblos indígenas*

Teniendo en cuenta las conceptualizaciones anteriores, de carácter abstracto, que nos ayudan de manera técnica y procesal al uso del derecho como positivismo de combate, podríamos pasar a un análisis más concreto de estos presupuestos teóricos. Es decir, otorgarle a esos sujetos y bienes contenidos de materialidad, significantes, historicidad, en tanto contexto espacio temporal, y por ende, no neutralidad. Los DC de los pueblos indígenas tienen contenido propio producto de sus propias vivencias y luchas, no sólo como reconocimiento del mundo occidental moderno. Para esto, como ya enunciamos al inicio de este apartado, se tomará en cuenta lo teóricamente plasmado por estudios desde las *praxis* indígenas, y que, incluso, han tenido reflejo en normativas y jurisprudencia internacionales y nacionales, respectivamente.

## 3. *¿Qué son los pueblos indígenas y sus bienes-derechos colectivos?*

Es conocido que la definición de pueblos indígenas es discutible, incluso por los propios pueblos. Sin desconocer este debate, comentemos los elementos normativos a los que se ha llegado con cierto consenso, en los pactos internacionales y en la jurisprudencia mexicana, para ir pensando una materialidad del sujeto de derecho.

Regularmente, un pueblo es una colectividad con cierta cohesión social que detenta un proyecto común con elementos propios, como pueden ser el territorio, la lengua, la cultura, las instituciones sociales particulares, las formas de organización relativamente autónomas y factores que los diferencian de otros pueblos. Aunque estas características pueden ser propias de cualquier pueblo en el mundo, puede ser aplicable perfectamente a las comunidades, pueblos o naciones indígenas.

En las normativas reguladas en el Convenio 169 de la OIT,<sup>70</sup> y en la jurisprudencia existente a nivel interamericano y a nivel nacional en paí-

---

<sup>70</sup> El Convenio 169 de la OIT de 1989 prevé en su artículo 1o. estas características antes enunciadas.

ses con reconocimiento legal y tradiciones indígenas relevantes,<sup>71</sup> podemos encontrar características que se han asumido para definir los pueblos indígenas. Desde el punto de vista doctrinal, la mayoría de las investigaciones críticas sobre el tema se acogen a las definiciones que el relator de la Subcomisión de las Naciones Unidas de Prevención de Discriminaciones y Protec-

---

“1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf) (consultado en 2016).

<sup>71</sup> En México, las sentencias dictadas referentes a los casos de comunidades indígenas ya han usado estos elementos materiales en su argumentación. Por ejemplo, el caso *Yaqui* reconoce la legitimidad como miembros de un pueblo indígena de acuerdo con:

— Autoconciencia o autoadscripción: criterio determinante para advertir quiénes son las “personas indígenas” o los “pueblos y comunidades indígenas”.

— Autoidentificación: puede delimitarse por las características y afinidades del grupo al que se estima pertenecer, de las cuales se desprenden diversos elementos objetivos comprobables y particulares, como son: a) la continuidad histórica; b) la conexión territorial, y c) las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas, o parte de ellas.

La sentencia señala que la autoidentificación es un elemento suficiente para constatar la legitimación de los promoventes como indígenas, sin que exista prueba u objeción que ponga en duda esa calidad o la desvirtúe. Véase Sentencia de amparo en revisión 631/2012, p. 50, disponible en: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/engrosepdf\\_sentenciarelevante/12006310.002-1712\\_0.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/engrosepdf_sentenciarelevante/12006310.002-1712_0.pdf) (consultado en 2018).

En el caso *Cherán*, igualmente argumenta que los actores:

— Promueven el juicio por propio derecho, aduciendo su calidad de integrantes de la comunidad indígena de Santa Cruz Tanaco, Cherán, que no fueron considerados al momento de elegir a sus autoridades bajo el método de usos y costumbres.

— Es una comunidad autóctona que plantea el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres.

En este caso el juzgador estableció que basta el señalamiento de permanecer a una comunidad indígena para tener por acreditada esa condición, pues ello es conforme al criterio de conciencia de identidad indígena y de autoadscripción, previstos en la Constitución federal y en la normativa internacional. Sentencia de juicio por la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, Expediente: SUP-JDC-9167/2011, p. 21, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-09167-2011.htm> (consultado en 2018).

ción a las Minorías, José R. Martínez Cobo, emitiera en un informe sobre discriminación de los pueblos indígenas en 1987, donde prevé que

Las comunidades indígenas, pueblos y naciones que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades previas a la invasión y a la colonia que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios, o en partes de ellos. Conforman en el presente sectores no dominantes de la sociedad y están destinados a percibir, desarrollar y transmitir a generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica, como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas jurídicos.<sup>72</sup>

En este sentido, podríamos desglosar los elementos constitutivos de estos pueblos.

La comunidad indígena está dotada de una legitimidad histórica. Es decir, su existencia es un *continuum* histórico con sociedades previas, precoloniales o no, con un devenir común, una historia en conjunto, tradiciones que se desarrollaron regularmente en las localidades que ocupa la colectividad. Esto los vincula a un espacio tierra-territorio, que puede ser bien delimitado o no. El hecho es que no es solamente donde radican para vivir, sino es un espacio simbólico público/privado de desarrollo propio, donde realizan sus actividades de reproducción de la vida, ya sean económicas, políticas, culturales, rituales, lúdicas y todas las relacionadas a su vida. En este sentido, este espacio abarca desde la tierra, flora y fauna existentes, donde llevan a cabo sus actividades económicas, como la siembra o la pesca, donde disfrutan sus actividades lúdicas y culturales; por tanto, también se incluyen los lugares en donde se realizan sus ritos culturales y ancestrales, sus fiestas, o donde entierran a sus muertos; en fin, todo lo que tenga que ver con el desarrollo de sus vidas como comunidad. Es importante comentar que al menos en México, si bien se reconoce la historia común ancestral, antes de la colonización, hoy estas culturas pueden estar imbuidas, mezcladas y enriquecidas con otras culturas,<sup>73</sup> no son puras, aunque sí autóctonas.

Un pueblo se autoidentifica como indígena, de manera colectiva y en cada uno de sus miembros como comunidad. Esto significa tener la con-

---

<sup>72</sup> Citado por Boaventura de Sousa Santos en su libro *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 1998.

<sup>73</sup> López Bárcenas, Francisco, *Nava Ku Ka'anu in ñuu. Para engrandecer al pueblo. Pensando el derecho entre los mixtecos*, México, COAPI, s/f, p. 54.

ciencia de ser indígena y expresarlo como colectivo, heredero de ciertos patrones sociales, políticos, económicos, culturales y jurídicos. Estos elementos pueden ser ancestrales, aunque sus conformaciones son históricas; es decir, ligadas a los pueblos y a sus propios cambios contextuales. Además, este proceso de identidad tiene carácter intersubjetivo e intergrupar, porque la colectividad se percibe diferente a otros sectores sociales; por tanto, se identifica en su relación con respecto al otro.

La expresión colectiva de ser indígena trae consigo no sólo realidad simbólica y potencial, sino *praxis*, que transforma la realidad en que viven. Por tanto, una comunidad como las que estamos estudiando manifiesta en sus modos de vida la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a sus futuras generaciones sus cosmovisiones ancestrales ligadas a sus espacios físicos/simbólicos y su identidad étnica. Esto constituye la base de su existencia continuada como pueblo, teniendo en cuenta sus patrones culturales, sociales, económicos, políticos y jurídicos. Por tanto, ellos generan este proceso de continuidad mediante sus formas de vida socioeconómicas, pero también teniendo instituciones políticas y jurídicas propias que estén estructuradas y que sean funcionales, con elementos sustanciales y procesales.

Por último, un elemento relevante a tener en cuenta para los pueblos indígenas es que no son dominantes en la sociedad; por tanto, habría que tener en cuenta dentro de sus características sus *condiciones de opresión* dentro de las sociedades modernas actuales. Por tanto, otra de sus características es que están en desventaja frente a los grupos de poder, sea el Estado y/o los poderes privados nacionales o internacionales que ejercen dominación y hegemonía<sup>74</sup> sobre este grupo poblacional, ubicándose ellos en una posición de riesgo frente al otro. Esto no quiere decir que internamente en las comunidades no existan también prácticas de dominación y hegemonía en su funcionar social colectivo, pero lo que es mucho más palpable, es que un pueblo que se reconoce como indígena, por la historia vivida desde hace cinco siglos —o más o menos— y los recursos/saberes que detentan desde donde se ubican, se encuentran siempre en un estado de vulnerabilidad frente al poder.

---

<sup>74</sup> En este sentido, nos referimos a los conceptos gramscianos “dominación” y “hegemonía” del sistema capitalista sobre los grupos sociales y personas en un espacio dado. En este caso, la dominación de las personas se practica mediante el ejercicio de la fuerza física por el Estado mediante la coacción física y sus medios, como la policía, las cárceles, el ejército y todo tipo de fuerzas represivas, lo cual genera miedos propios que hacen reproducir al sistema en que viven; mientras, la hegemonía se funda a partir del consenso, donde los grupos son hegemonizados culturalmente, mediante formas de vida: creencias, consumos, expectativas, moralidades, que son llevadas a cabo de manera consciente o no, pero que hacen reproducir el sistema en el que viven sin oponerse ni resistirse.

Una vez expresadas dichas características con significados de sentidos de lo que implica ese sujeto colectivo indígena, es relevante afirmar que los pueblos, las naciones y las comunidades indígenas pueden hacer valer su condición mediante derechos; estos derechos están llenos de elementos y contenidos que hemos denominado “bienes” en este artículo, que intrínsecamente implican la materialización de sus relaciones comunitarias. Estos bienes, como ya hemos mencionado, también tienen el carácter de colectivos, en su expresión práctica y normativa, siendo el objeto esencial del actuar comunitario para el pueblo en su reproducción de la vida social, económica, política y jurídica. En este sentido, podemos plantear que los derechos establecidos para las comunidades en estudio son los principios mediante los cuales ellas hacen funcionar su colectividad.

Esos bienes los podemos describir a partir de la autodeterminación, la cual tiene como una de sus formas específicas la autonomía, que versa sobre dos elementos: los contenidos de sus formas de vida material (económica y sociocultural) y los procesos mediante los cuales determinan sus modos de vida. Es decir, si un pueblo indígena se considera como tal, puede ejercer su autonomía sobre sus tierras-territorios, recursos naturales, cosmovisiones culturales, desarrollo propio, mediante la propiedad y posesión comunal, el uso y disfrute de todos sus recursos materiales y saberes, utilizando los mecanismos participativos —políticos y jurídicos— que ellos acuerden para la toma de decisiones, entre ellos la consulta previa, libre e informada.

Todos estos contenidos jurídicos se encuentran previstos en las normas internacionales y nacionales de derechos humanos vinculadas a los pueblos indígenas, y tienen un arduo trabajo en materia prescriptiva; pero si detallamos cada uno de ellos podríamos escribir un artículo más, y justamente en este libro se desglosarán estudios sobre los contenidos de estos derechos, sus elementos esenciales y formas de garantías. Podemos enunciarlos según la legislación internacional: el derecho a la libre determinación o autodeterminación de los pueblos, con su específica relación de autonomía, al desarrollo propio, a la tierra-territorio y a la consulta previa, libre e informada.

No se puede dejar de mencionar que las comunidades indígenas disfrutaban también de todos los derechos humanos reconocidos y establecidos en la actualidad, conocidos como derechos civiles, políticos, sociales y ambientales; todos, en relación con la integralidad, la indivisibilidad y la interdependencia. La diferencia entre los DC y el resto de los derechos humanos es que los primeros están relacionados con los pueblos indígenas como comunidad, y no a otros, por las características que describimos previamente en este apartado. Es decir, el resto de los seres humanos, como sujetos de derechos, no tenemos las características previstas como nación o comunidad

indígena; por tanto, no podemos ejercer estos derechos, aunque si el resto de los derechos humanos, al igual que ellos. La segunda diferencia estriba en que los DC se ejercen colectivamente como sujetos-bienes, mientras el resto de los derechos humanos, si bien pueden ser ejercidos por la comunidad colectivamente, sobre todo si son afectados como conjunto, un miembro de la comunidad que se encuentre fuera de ella espacialmente, puede ejercer los derechos humanos mencionados de manera individual, o como grupo, pero en función de la sumatoria de individualidades, y nunca así los que tienen carácter colectivo, que quien los ejerce es la comunidad misma.

Una vez definidos estos elementos, podemos concluir que el proceso de interculturalidad e interlegalidad desde los cuales deberíamos analizar estos sujetos colectivos, sus bienes y, en general, la práctica de sus derechos, forma parte del proceso argumentativo práctico de la concepción que hemos ido elaborando, expresándose en la defensa y en el ámbito judicial. Para esto debemos tener en cuenta, primero, el pluralismo jurídico; es decir, la existencia de órdenes jurídicos propios de los pueblos desde donde habrá resignificaciones de los elementos y sus prácticas aportadas en el último apartado de este texto. Desde ese *locus* de enunciación, podremos aplicar nociones de interculturalidad e interlegalidad de manera horizontal, que no son más que los procesos relacionales que se darían entre las múltiples subjetividades que tomamos parte en los procesos jurídicos, como son abogados, jueces, miembros de movimientos sociales y de las comunidades indígenas, donde primaría el respeto, la solidaridad, la comprensión, la horizontalidad y el significado de sentido de lo que los pueblos indígenas demandan y el derecho debe reconocerles y otorgarles.

## VI. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos realizado un recorrido teórico exhaustivo de cómo se han concebido los derechos colectivos de los pueblos indígenas históricamente, haciendo énfasis en la concepción del sujeto de derecho comunitario, sus relaciones con el Estado y con el resto de los grupos sociales, desde el asimilacionismo/integracionista y el multiculturalismo, para arribar a una caracterización de la cual tomamos parte, que se desarrolla a partir de los principios de la interculturalidad e interlegalidad, pasando por las definiciones analíticas de lo que consideramos un sujeto y un bien dentro de los derechos colectivos, y arribando a los contenidos materiales que tienen estos sujetos y bienes relacionados a los pueblos indígenas.

Creemos fehacientemente que un trabajo como este puede aportar elementos teóricos para el proceso del uso alternativo del derecho, denominado específicamente positivismo de combate, dentro del pensamiento jurídico crítico. Desde aquí nos interesa hacer uso del derecho positivo vigente, con todos sus conceptos y formas argumentativas posibles, en aras de la defensa de los grupos y personas, que en una sociedad capitalista como la que vivimos se encuentran siempre en riesgo y vulnerabilidad para preservar y mantener sus formas de vida propias, como son las comunidades indígenas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARRE, Mariel Chantal, “Políticas indigenistas y reivindicaciones indias en América Latina 1940-1980”, en BONFIL, Guillermo *et al.*, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José, Flacso, 1982.
- BURGOS MATAMOROS, Mylai, “Apuntes críticos a la razón liberal dominante de los derechos humanos”, en LEÓN DEL RÍO, Yohanka, *La paloma: utopía y liberación*, La Habana, Instituto Goethe-Caminos, 2014.
- BURGOS MATAMOROS, Mylai, “La exclusión del discurso liberal dominante de los derechos”, en ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol *et al.*, *Sin derechos. Exclusión y dominación en el México actual*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.
- BURGOS MATAMOROS, Mylai, *Herramientas teóricas para la investigación de los derechos económicos, sociales y culturales*, Curso I del Programa de capacitación y formación profesional en derechos humanos, México, Servicio Profesional en Derechos Humanos-CDHDF, 2012. Disponible en: [http://cdhdf.org.mx/serv\\_prof/pdf/guia\\_prof2012\\_curso1.pdf](http://cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/guia_prof2012_curso1.pdf) y [https://www.academia.edu/7635952/Herramientas\\_te%C3%B3ricas\\_para\\_la\\_investigaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_derechos\\_econ%C3%B3micos\\_sociales\\_y\\_culturales](https://www.academia.edu/7635952/Herramientas_te%C3%B3ricas_para_la_investigaci%C3%B3n_de_los_derechos_econ%C3%B3micos_sociales_y_culturales), consultado en 2018.
- COURTIS, Christian y ABRAMOVICH, Víctor, *Los derechos sociales en el debate democrático*, Madrid, GPS, 2006.
- CRUZ PARCERO, Juan Antonio, “Sobre el concepto de derechos colectivos”, *El lenguaje de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- DÍAZ POLANCO, Héctor y SÁNCHEZ, Consuelo, *México diverso: el debate por la autonomía*, México, Siglo XXI, 2002.

- DÍAZ POLANCO, Héctor, *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, La Habana, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, 2007.
- DOMÉNECH, A., *El eclipse de la fraternidad: una visión republicana de la tradición socialista*, Barcelona, Crítica, 2004.
- GARCÍA INDA, Andrés, *Materiales para una reflexión sobre los derechos colectivos*, Madrid, Dykinson, 2001.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ GARAVITO, César (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina. Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- GIDI, Antonio y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Procesos colectivos. La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales en una perspectiva comparada*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.
- GIMÉNEZ ROMERO, Carlos, “Pluralismo, multiculturalismo e interculturalidad. Propuesta de clarificación y apuntes educativos”, s/f. Disponible en: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/100416.pdf> (consultado en 2018).
- GÓMEZ RIVERA, Magdalena, “Derecho indígena y derecho nacional”, *Revista Universidad de Guadalajara*, México, núm. 13, invierno de 1998-1999.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco *et al.*, *Los derechos indígenas y la reforma constitucional en México*, 2a. ed., México, COAPI, 2002.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *El fuego y las cenizas. Los pueblos mixtecos en la Guerra de Independencia*, México, COAP-INALI, 2011.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Nava Ku Ka'anu in nüu. Para engrandecer al pueblo. Pensando el derecho entre los mixtecos*, México, COAPI, s/f.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Rebeliones indígenas en la mixteca. La consolidación del Estado nacional y la lucha de los pueblos por su autonomía*, México, Mc Editores-Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C., 2007.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Madrid, Ariel, 2000.
- LÓPEZ CALERA, Nicolás, “El concepto de derechos colectivos”, *Isotimia. Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica*, núm. 1, 2009.
- LÓPEZ LÓPEZ, Liliana, *La demanda indígena de autonomía desde los acuerdos de San Andrés. Los retos para el derecho y la pertinencia del pluralismo jurídico*, México, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales-Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2011.
- MARÉS DE SOUZA, Carlos Frederico, “Autodeterminação dos povos e jusdiversidade”, en ALMEDIA, Ileana y ARROBO, Nidia (coords.), *En defensa del*

- pluralismo y la igualdad: los derechos de los pueblos indios y el Estado*, Quito, Biblioteca Abya Yala, 1998.
- MORO GONZÁLEZ, Rosa del Mar, “Pueblos indígenas y derechos humanos. ¿Derechos individuales y/o colectivos?”, *Eikasía, Revista de Filosofía*, núm. 14, noviembre de 2007.
- PISARELLO, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.
- RAJAGOPAL, Balakrishnam, *El derecho internacional desde abajo. El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del tercer mundo*, Bogotá, ILSA, 2005.
- SALAMANCA, Antonio, *Fundamento de los derechos humanos*, Madrid, Nueva Utopía, 2003.
- SÁNCHEZ, Consuelo, *Los pueblos indígenas: del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI, 1999.
- SIERRA, María Teresa, “Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígenas y las políticas de reconocimiento”, en SIERRA, María Teresa et al. (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, México, CIESAS, 2011.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”, *Nueva Antropología*, México, vol. XIII, núm. 43, 1992.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “Los derechos indígenas en el sistema internacional. Un sujeto en construcción”, *Revista IDH*, San José, vol. 26, julio-diciembre de 1997.
- VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, Paidós, 1998.
- WOLKMER, Antonio Carlos, *Introducción al pensamiento jurídico crítico*, Bogotá, ILSA, 2003.
- YOUNG, Iris Marion, *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid, Cátedra, 2000.

## CAPÍTULO CUARTO

### ELEMENTOS PARA COMPRENDER LOS LÍMITES Y LAS POSIBILIDADES DEL DERECHO Y LOS DERECHOS FRENTE AL DESPOJO DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS\*

Yacotzin BRAVO ESPINOSA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Situando la configuración dominante del derecho y los derechos frente a los pueblos indígenas y sus territorios.* III. *La defensa de los territorios indígenas en la transición hacia el capitalismo transnacional globalizado: entre pluralismos jurídicos, interlegalidades y violencias.* IV. *Los límites y posibilidades del derecho, los derechos y sus usos en la defensa de los territorios indígenas. Una propuesta de acercamiento al derecho.* V. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los conflictos históricos derivados del desplazamiento de los pueblos indígenas junto con el despojo de sus bienes y recursos culturales y naturales se han convertido en una verdad irrefutable dentro del ámbito interescalar de los derechos humanos.<sup>1</sup> El modelo de desarrollo neoliberal basado

---

\* Una versión de este artículo se publicó en *Amicus Curie*, vol. 12, núm. 2, de la Universidad de Extremo Sul Catarinense en 2015.

\*\* Maestra en Derecho por la UNAM; doctoranda en Ciencias Antropológicas en la UAM-Iztapalapa. Ha trabajado en diversos proyectos de investigación en México con la UNAM, UABC, CIESAS-DF y con el *Centre on Law and Social Transformation*, de la Universidad de Bergen. Es miembro activa del grupo de trabajo Pensamiento jurídico crítico en el CLACSO. Correo: [levantiscoez@gmail.com](mailto:levantiscoez@gmail.com).

<sup>1</sup> No es de sorprenderse que en México sean los pueblos indígenas los que sufran tal embestida, pues las regiones con mayor diversidad biológica son aquellas donde los pueblos indígenas han habitado históricamente. Los territorios con mayor riqueza cultural también son aquellos con mayores recursos naturales: agua, petróleo, bosques, recursos minerales, entre otros. Véase Daes, Erica-Irene A., “Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra”, do-

en la privatización, el libre mercado y la acumulación de la ganancia se ha impuesto mediante normatividades, proyectos, políticas públicas y acciones del sector privado sobre las diversas formas de sociabilidad indígena. Dicho modelo ha impactado invasivamente sobre sus formas de vida, territorios y medios de subsistencia a través de la apropiación por desposesión. Esto ha desencadenado graves conflictos entre el Estado neoliberal —que se autoproclama titular monopólico del territorio nacional mientras sostiene políticas multiculturales y actos de criminalización—, los sectores privados —como las empresas transnacionales que ven en la diversidad biológica y cultural un bien patrimonial y para explotar y comercializar— y los pueblos indígenas, que desde sus luchas locales, regionales, nacionales e internacionales defienden sus formas de vida colectiva, sus identidades culturales y sus territorios.

En este marco de conflictividad, el derecho no ha quedado ajeno; su papel y sus usos son tan diversos como los procesos de opresión, control, resistencia, impugnación o negociación en los que están insertos los pueblos indígenas.

No obstante, en México, ha sido el positivismo jurídico el que se ha configurado como dominante en el estudio, la enseñanza y la *praxis* legislativa, judicial y litigante. Desde su visión, el derecho es neutral, autorreferente e independiente de los procesos y de los actores sociales. De modo que las relaciones entre el Estado, los sujetos privados nacionales, inter o transnacionales y los pueblos indígenas se reducen a relaciones formales y normativas, y, en consecuencia, los conflictos y soluciones se visualizan en términos de legalidad, dejando fuera o invisibilizando las relaciones de dominación y subordinación ejercidas históricamente sobre los pueblos indígenas, tanto las relaciones que fueron necesarias para negar y criminalizar a las pluralidades jurídicas indígenas —que colocaron al derecho estatal como dominante— como las que, desde la legalidad e ilegalidad, le han permitido al capitalismo expandirse sobre los territorios indígenas. Esta reducción también ha restringido la comprensión de las posibilidades y los límites del derecho y los derechos,<sup>2</sup> así como de sus usos en las luchas o procesos de defensa indígena.<sup>3</sup>

---

cumento de trabajo final del tema 5 del programa provisional Prevención de discriminaciones y protección a los pueblos indígenas y a las minorías, 53 periodo de sesiones, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, ONU, 30 de junio de 2000.

<sup>2</sup> Cuando se habla de los derechos se referencia a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto en su versión formal como expansiva. Ambos elementos serán abordados más adelante.

<sup>3</sup> La tendencia en los últimos años es el surgimiento de poderosos movimientos indígenas en el mundo, cuya demanda central es la protección y reconocimiento de los derechos

Es preciso mencionar que estos usos, posibilidades y límites del derecho y los derechos<sup>4</sup> son procesos diversos, abiertos, dinámicos y dialécticos que se dan conforme a las experiencias y contextos de las luchas indígenas, a sus necesidades, intereses y capacidades políticas y a su localización e interrelaciones con otros espacios locales, estatales, nacionales, inter y transnacionales. Es por ello que en este trabajo se propone entender al derecho desde la pluralidad y la interlegalidad, donde se encuentran desde el derecho oficial hasta los pluralismos jurídicos dominantes, comunitarios, etcétera, que están insertos en relaciones de poder y conflicto, lo cual desata la posibilidad de la dominación, así como de la creatividad o la transformación jurídica.

Sin duda, es la *praxis* y su aproximación crítica, interdisciplinaria e interescalar desde “abajo” la que más iluminará sobre estas realidades.<sup>5</sup> Sin embargo, como contribución a este acercamiento, el presente artículo tiene como objetivo esbozar algunos elementos teóricos<sup>6</sup> que nos ayuden a comprender, más allá de la teoría tradicional del derecho y en el marco de la actual forma de sociabilidad capitalista, las posibilidades y los usos del

---

territoriales indígenas y sus recursos naturales, pues muchos de los actuales conflictos están relacionados con su desposesión y explotación. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), existe una gran riqueza mineral, depósitos de petróleo, pastos, plantas medicinales y recursos acuíferos, por lo que no hay un solo territorio indígena en el mundo que no sea codiciado por las transnacionales. Véase Fukuda-Parr, Salilo, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, PNUD-Mundi-Prensa, 2004.

<sup>4</sup> Las posibilidades y límites del derecho hacen referencia a la capacidad que tiene el derecho y los derechos humanos para garantizar la vida, las culturas y territorios de las personas y los pueblos indígenas, no sólo desde vías jurisdiccionales o semijurisdiccionales, sino también desde los usos políticos de ellos.

<sup>5</sup> En términos de Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, una aproximación o perspectiva desde “abajo” y desde el “sur” sería la construcción de una legalidad cosmopolita subalterna; es decir, una aproximación que permita visualizar y resaltar las potencialidades de los excluidos o de las víctimas de la ciudadanía social —ya sea por cuestiones de clase, género, raza o pertenencia étnica— en marcos desiguales entre los sujetos hegemónicos y los contrahegemónicos. La legalidad cosmopolita subalterna es una forma de ir más allá de los estudios hegemónicos de la globalización y el derecho. Véase De Sousa Santos, Boaventura y Rodríguez Garavito, César A., “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, en De Sousa Santos, Boaventura *et al.* (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, México, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, 2007, pp. 7-20. Otra excelente obra que ilumina desde la perspectiva de la antropología jurídica es Sierra, María Teresa *et al.* (eds.), *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, México, Flacso-CIESAS, 2013.

<sup>6</sup> Si bien este análisis es una aportación teórica, está pensado desde las experiencias de lucha indígena con las que he participado en comunidades indígenas zapatistas, y actualmente, con el pueblo indígena cucapá en su lucha por la defensa de su territorio y sus recursos pesqueros.

derecho, así como los derechos en las defensas de los territorios y recursos naturales indígenas, en términos de potencialidad, creatividad, dominación, represión, etcétera.

Para ello, será necesario, en primer lugar, situar brevemente el proceso de dominación en el que se insertan los pueblos indígenas en la transición de la modernidad capitalista al capitalismo transnacional globalizado, que en diferentes escalas enmarcan los despojos territoriales indígenas, localizan a los sujetos que lo impugnan y a los impugnados, contextualizan las lógicas de poder —sin las cuales no se pueden entender las posibilidades— y los usos del derecho y los derechos.<sup>7</sup> De esto se tratarán los dos primeros apartados de este trabajo.

El primer apartado se ocupa de hacer un recorrido histórico general sobre la forma en cómo se configuró al Estado moderno, su derecho y la construcción liberal de los derechos como dominantes frente a las pluralidades indígenas en la modernidad capitalista. Este recorrido ayudará a visibilizar las formas en cómo se ha ido limitando la configuración del derecho, los derechos y sus usos en México, antesala de los modos de dominación actual. El segundo apartado se ocupará de la transición hacia la forma de sociabilidad capitalista transnacional globalizada, en la cual se reconfigura el Estado, sus instituciones, su derecho y territorio bajo relaciones más complejas, dinámicas e interdependientes a escala global, nacional, regional y local, donde la soberanía formal y los límites territoriales estatales se conservan, aunque en la *práxis* se superponen diversas formas de configuración espacial localizadas, tanto de la economía transnacional como de los pueblos indígenas. A su vez, la concentración y acumulación del poder estatal se difuminan frente a las formas hegemónicas de poder privatizadas de los sujetos transnacionales, y el monopolio de la creación y aplicación de normas es disputada legal y/o ilegalmente por los pluralismos jurídicos transnacionales localizados en diversos espacios, desde el estatal hasta los pluralismos jurídicos indígenas.

En este proceso, el papel del Estado y las posibilidades del derecho, los derechos y sus usos en la defensa de los territorios indígenas se ha transformado, así como se han reconfigurado los pueblos indígenas y sus territorios. Para dar cuenta de ello, es preciso trascender la concepción tradicional del derecho. Esto se desarrollará en el último acápite, donde se proporcionan diversos elementos para abordar y conceptualizar al derecho como un pro-

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, en un litigio judicial cuyo objetivo es defender un territorio indígena frente a un megaproyecto, están inmersos diversos intereses, expresiones, relaciones y negociaciones propios de la nueva sociabilidad capitalista, más allá del funcionamiento de instituciones o prácticas judiciales en sentido estricto.

ceso sociohistórico de producción dialéctica e interescalar de las sociedades, inserto en relaciones de poder y conflicto, como punto de partida para explorar múltiples posibilidades y límites del derecho en el marco de los conflictos territoriales entre el Estado, los pueblos indígenas y otros sujetos privados; por ejemplo, las empresas transnacionales. Lo anterior, con el objetivo de trascender la visión liberal de los derechos para enfocarlos desde la interlegalidad y en su versión expansiva, es decir, tomando en cuenta la construcción, apropiación y reinterpretación de nociones, prácticas y representaciones de los derechos desde los movimientos y resistencias indígenas, en un marco de lucha política situada en el capitalismo transnacional globalizado.

## II. SITUANDO LA CONFIGURACIÓN DOMINANTE DEL DERECHO Y LOS DERECHOS FRENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y SUS TERRITORIOS

En los procesos de creación y consolidación de los Estados modernos, tanto en Europa como en América Latina, prevalecieron las pluralidades sociales, políticas, económicas y jurídicas, aunque éstas se mantuvieron en permanente conflictividad mediante la resistencia, la adaptación, la negociación, etcétera, mientras el Estado-nación y su derecho se constituyeron como dominantes en la modernidad capitalista.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> La modernidad no es entendida como un concepto unívoco, un periodo o conjunto de periodos en la historia, sino como un proceso histórico que se desarrolla o transita a través de diversas prácticas y concepciones espaciales, sociales, políticas, intelectuales, culturales, económicas y jurídicas. Asimismo, como explica Bolívar Echeverría, ante la diversidad de sociabilidades también coexisten diferentes modernidades en conflicto, aunque fue la capitalista la que se constituyó como hegemónica primero en Europa y después en el mundo entero. En este marco, la modernidad capitalista no es producto de sí misma, en términos eurocéntricos, lo que no implica negar el proceso de desarrollo europeo y sus aportaciones, así como tampoco afirmar que fue un proceso homogéneo o lineal, ausente de diversidades y resistencias al interior y al exterior de Europa. En ese sentido, esta modernidad no se puede comprender sin los fenómenos y presupuestos históricos intra y extraeuropeos, especialmente en su relación con América Latina, a partir de los cuales se conformó el patrón de sociabilidad dominante a nivel mundial que impuso un modelo estatal, jurídico, territorial, cultural y social. Véase Echeverría, Bolívar, “Modernidad y capitalismo: 15 tesis sobre la modernidad”, *Antología. Crítica de la modernidad capitalista*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia-OXFAM, 2011, p. 72; Dussel, Enrique, *Hacia una filosofía política crítica*, Bilbao, Desclée de Brouwer, 2001, pp. 350-353; Wallerstein, Immanuel, “El eurocentrismo y sus avatares: los dilemas de la ciencia social”, en Dube, Saurabh *et al.* (coords.), *Modernidades coloniales: otros pasados, historias presentes*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África, 2004, pp. 107-115.

La figura moderna del Estado se instituyó como parte de un proceso de dominación y expansión capitalista cuyo carácter mundial lo fundó la conquista de América Latina, y cuyas relaciones de colonialidad le permitieron a Europa colocarse en el centro hegemónico mundial y constituir una geografía social bajo sus referentes de sociabilidad, formas de organización política y producción del pensamiento.<sup>9</sup> Los presupuestos que conformaron interdependientemente este modelo de modernidad fueron la producción, la circulación y el consumo capitalista; la constitución de una identidad moderna basada en la negación del otro; la organización política y jurídica personificada en el Estado-nación, y la producción de la ciencia moderna.

Aunque el capitalismo es esencialmente expansivo a nivel mundial, durante la consolidación de los Estados modernos, la organización de su producción, intercambio y consumo se desarrolló al interior de las fronteras estatales.<sup>10</sup> En este sentido, la consolidación estatal implicó la acumulación y concentración de poder coercitivo (dominio) y capital (ámbito de explotación y acumulación de la riqueza) en una organización o ente que, de forma exclusiva y prioritaria, los ejercía frente otros colectivos, con un territorio

---

<sup>9</sup> La colonialidad del poder es un patrón de poder mundial en el que convergen interdependientemente dos ejes. El primero es la codificación de las diferencias a partir de la construcción de identidades contrapuestas basadas en la idea de la raza. Esta codificación surgió en el momento en que los ibéricos conquistaron, nombraron y dominaron América, y crearon las identidades americanas como los “otros” externos en negatividad u oposición; frente a ellas, la identidad europea se colocó en una posición superior y se definió en sentido positivo o moderno. Esta configuración racista de las identidades fundamenta y justifica el segundo eje de este patrón de poder mundial por medio de las relaciones de dominación, explotación y despojo, derivadas del control del trabajo y la apropiación de los recursos y productos en torno al capital y a la expansión del mercado mundial. Así, “todas las formas de control y de explotación del trabajo y de control de la producción-apropiación-distribución de productos, fueron articuladas alrededor de la relación capital-salario... y del mercado mundial”. Quijano, Aníbal, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso, 1993, pp. 204-220. También vale la pena consultar Grosfoguel, Ramón, “La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global”, *Tabula Rasa*, Bogotá, núm. 4, enero-junio de 2006, pp. 17-48.

<sup>10</sup> Henri Lefebvre expresa que el capitalismo actuando a escala mundial estratégica y modificando sus relaciones de producción ha logrado mantener sus relaciones específicas de producción: “Lo ha conseguido a pesar de sus fracasos a escala estratégica; aun cuando países enteros hayan sido apartados de las relaciones de producción capitalista (la URSS, China, Cuba, etc.), la presión del mercado mundial sobre los países sigue manifestándose”. Lefebvre, Henri, *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, Barcelona, Península, 1976, p. 98.

definido y sobre una población determinada.<sup>11</sup> El espacio fue fundamental, porque configuró un ámbito material de dominio exclusivo estatal a partir de fronteras definidas y límites establecidos que funcionaba como contenedor del ejercicio del poder de comunidades y pueblos, tanto a lo interno como a lo externo; era la base para la organización de la producción, el intercambio y la competencia capitalista, y, al mismo tiempo, pretendió instalarse como espacio de uniformidad y homogeneidad identitaria mediante el imaginario del territorio nacional.

Al interior, la consolidación estatal se logró frente a las pluralidades coexistentes, principalmente mediante la ordenación centralizada y jerárquica del poder, y la conformación de una cartografía uniforme política y administrativa. Se instauró formalmente una homogeneidad social a través de la construcción de la ciudadanía basada en el individuo. El individuo es la dimensión fundamental para la expansión del capitalismo, ya que éste precisaba sujetos para la producción y el consumo que garantizaran su acumulación, y facilitaba al Estado la centralización del poder por medio de relaciones directas con las personas mediante el establecimiento de derechos y obligaciones. En términos sociales, una sociedad individualizada permite la ocupación, homogeneización y fragmentación de los territorios colectivos en aras de la propiedad privada. Dicha acción sustrae a los propietarios tradicionales de sus particularidades naturales, sociales, culturales y políticas, puesto que reduce su propiedad a una superficie de suelo. Este mecanismo posibilitó la reordenación y adquisición de dominio por medio del derecho de propiedad, y la conversión a bienes les otorgó el valor intercambiable necesario para incorporarlos al circuito de la producción, distribución, venta y compra.<sup>12</sup>

A nivel interestatal, los Estados estaban en competencia por la población, el territorio y los recursos, de forma que la acción bélica fue fundamental durante la consolidación de las fronteras estatales, pues le permitió a las potencias conservar su poder frente a otros Estados y acumular capital mediante procesos de expansión, colonización y apropiación. Así, los territorios y recursos naturales y culturales fueron considerados un bien patrimonial por poseer.<sup>13</sup> Esta expansión y colonización no sólo arrastró a los

<sup>11</sup> Tilly, Charles, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992, pp. 37-40 y 53-56.

<sup>12</sup> Harvey, David, *La condición de la posmodernidad. Investigación del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu, 1998, pp. 267-282; Lefebvre, Henri, *op. cit.*, pp. 9, 108 y 109; Tilly, Charles, *op. cit.*, pp. 152, 153 y 167.

<sup>13</sup> Entre 1876 y 1915 aproximadamente, la cuarta parte de la superficie terráquea estaba redistribuida en forma de colonias entre media docena de Estados, y hasta el estallido de la

Estados y sus territorios dentro del mercado mundial, asignándoles un lugar en su lógica interdependiente e imponiendo formas de organización política y/o jurídica, sino que también afectó las dimensiones de la existencia social desde lo local, lo regional y lo estatal.<sup>14</sup>

No obstante, esto no implicó que las heterogeneidades y singularidades sociales, políticas, culturales, económicas y jurídicas hayan sido erradicadas; al contrario, ellas constituyeron sus propias historias desde la resistencia: impugnación, adaptación y/o negociación, al interior del Estado, pero también en relación con él y conforme a sus condiciones políticas y sus contextos. Por ejemplo, las relaciones de colonialidad ejercidas sobre los pueblos indígenas y la reconfiguración de sus diversas identidades e instituciones como pueblos dinámicos, aunque en términos de desigualdad, son parte del mismo proceso histórico sin el cual no se puede entender la conformación de los Estados latinoamericanos. Una muestra de ello fue el uso de las repúblicas de indios. Éstas se crearon para el control político a nivel local, pero jugaron un papel importante para la reconfiguración de los pueblos indígenas, de sus formas de vida, territorios y modos de gobierno durante la colonización.<sup>15</sup>

Este proceso conjunto y dialéctico de relaciones de poder trascendió en la fragilidad institucional de los Estados nacionales, y en su derecho monopolístico y liberal. Primero en términos de la consolidación de la ciudadanía (igualdad formal), la desamortización de los territorios indígenas, la desaparición de las repúblicas de indios dentro de la organización del poder público estatal, y más tarde, en las políticas indigenistas y en la reapropiación que hicieron los pueblos indígenas del uso del derecho y los derechos —como los propios municipios oficiales, el derecho agrario, etcétera—. Sobre esto se

---

Primera Guerra Mundial el dominio francés e inglés se extendía por el mundo entero. Desde 1900 el mundo vivió 237 nuevas guerras civiles e internacionales, en cuyas batallas murieron al menos cien millones de personas al año. Hasta el año 2000 la cifra es de 275 guerras y 115 millones de muertes en batalla, y los civiles podrían alcanzar la misma cantidad. *Cfr.* Tilly, Charles, *op. cit.*, pp. 109, 110 y 146.

<sup>14</sup> Para Aníbal Quijano, la globalidad del patrón colonial del poder representa una globalidad que “es un piso básico de prácticas sociales comunes [homogéneas] para todo el mundo, y una esfera intersubjetiva que existe y actúa como esfera central de orientación valórica del conjunto. Por lo cual las instituciones hegemónicas de cada ámbito de existencia social, son universales a la población del mundo como modelos intersubjetivos. Así, el Estado-nación, la familia burguesa, la empresa, la racionalidad eurocéntrica”. Quijano, Aníbal, *op. cit.*, pp. 214 y 215. Véase también Grosfoguel, Ramón, *op. cit.*, p. 28.

<sup>15</sup> Una obra fundamental para comprender el proceso histórico de las repúblicas de indios es Lenkersdorf, Gudrum, *Repúblicas de indios. Pueblos mayas en Chiapas*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Filológicas, 2001.

profundizará más adelante, por ahora, interesa abordar el papel del derecho en esta transición histórica.

El derecho fue fundamental, y, a su vez, fue expresión de un proceso sociohistórico, tanto en su construcción teórica como en la práctica. En los países con tradición románico-germánica, la perspectiva predominante del derecho moderno fue el positivismo jurídico, que separa exitosamente las relaciones entre el Estado, las sociedades y el derecho, y desarrolla una noción y una práctica legalista y formal de las normas, de la sociedad, del poder, del territorio y del Estado.<sup>16</sup>

El derecho es considerado como un sistema racional perfectamente unido, concluyente y válido para toda la sociedad humana, independientemente de sus circunstancias. La ley se vuelve la fuente formal del derecho. Como bien lo sintetiza Jesús de la Torre Rangel, “La modernidad redujo el derecho a la ley que procede del Estado. Por lo que se niega de principio, el pluralismo jurídico y la variedad de fuentes formales. Derecho es igual a ley del Estado, y la ley del Estado es igual a Derecho”.<sup>17</sup> Asimismo, el individualismo jurídico<sup>18</sup> constituyó la fundamentación del derecho, los derechos y los sujetos jurídicos. El Estado y su derecho se convierten en garante de los derechos subjetivos mediante una racionalidad legal y bajo la idea de la igualdad de los sujetos individuales. Los derechos subjetivos imperantes son la libertad —sobre todo de comercio—, la propiedad privada, la seguridad jurídica y la igualdad. Estos derechos, dice Jesús de la Torre Rangel, son la estructura jurídica de una sociedad cuyo fundamento es la acumulación de la riqueza privada y el individualismo.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> La transición histórica que conllevó la revolución científico-técnica, el racionalismo como base del entendimiento del mundo (cuyo centro era el individuo), la identidad moderna y el desarrollo de la economía capitalista (siglo XVIII y XIX), aunado al proceso de codificación impulsado por los Estados burgueses europeos en el siglo XIX, originó un cambio en la fundamentación del derecho en su ámbito científico, dogmático y práctico, que condujeron a la entrada triunfal del positivismo jurídico. Véanse Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, México, CENEJUS (Centro de Estudios Jurídicos y Sociales)-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2006, pp. 65, 66, 72, 73 y 82; Fitzpatrick, Peter, *La mitología del derecho moderno*, México, Siglo XXI, 1998, pp. 55 y 66-75; Bobbio, Norberto, *El problema del positivismo jurídico*, México, Fontamara, 2004, pp. 11-36.

<sup>17</sup> Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *op. cit.*, p. 82.

<sup>18</sup> Heredado del iusnaturalismo humanista y racionalista desde el siglo XVI hasta el XVIII.

<sup>19</sup> Su máxima proclamación en la historia se encuentra en la Declaración de Independencia Americana de 1776 y en la Constitución de Estados Unidos de 1791, en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, producto de la Revolución de

En los países latinoamericanos los elementos de la modernidad capitalista han guiado hasta la actualidad tanto la *praxis* como el estudio dominante del derecho. A partir de ellos, presupuestos como universalidad, neutralidad, progreso, identidad nacional, libertad individual, democracia liberal, ciudadanía, soberanía, etcétera, son incorporados como resultado natural e incuestionable de los procesos independentistas y la conformación de nuestros Estados y su derecho. Sin embargo, estos presupuestos se incorporaron mediante relaciones de colonialidad y de poder sobre las pluralidades políticas, sociales, culturales, económicas y jurídicas que han coexistido con el Estado, incluso, de algunas que son previas a su conformación, como es el caso de los pueblos indígenas.<sup>20</sup> Se trata de un conjunto de relaciones de colonialidad que se invisibilizaron o naturalizaron bajo discursos de neutralidad del derecho, de legalidad y de un constitucionalismo exacerbado en los países que se independizaban. De este modo, la aparente neutralidad del derecho moderno es en realidad el acto de normalizar las relaciones de dominación sobre los pueblos indígenas e ilegalizar su existencia como colectividades —que tenían y tienen formas propias de organización en diferentes escalas—.

Igualmente, el constitucionalismo liberal heredó la noción de territorio vacío del derecho internacional público que sirvió para invisibilizar a los pueblos indígenas como ocupantes previos de los territorios, y que justificó su despojo y explotación. Junto a dicha noción de territorio vacío se sumó el presupuesto de soberanía estatal, que instauró la organización territorial política y jurídica homogénea sobre las jurisdicciones indígenas y dividió con límites políticos a pueblos que ocupaban un mismo territorio en diversas entidades federativas, municipios e, incluso, en diferentes países.<sup>21</sup>

---

Estados Unidos y la francesa, respectivamente. Véase Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *op. cit.*, pp. 352-366.

<sup>20</sup> García Villegas, Mauricio y Rodríguez Garavito, César A., “Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos”, en García Villegas, Mauricio y Rodríguez Garavito, César A. (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 17.

<sup>21</sup> La noción de espacio libre o vacío fue trascendental en el derecho de gentes europeo y en su política de colonización y expansión, debido a que no podían justificarla mediante la representación de “espacio enemigo”. Fue entonces imprescindible constituir el “espacio libre” para justificar la ocupación y toma de suelo y mar de los espacios colonizados. La noción de espacio libre implicaba que las sociedades previamente existentes tenían ausencia de derecho, república, civilización y fe cristiana, lo que les daba a los conquistadores derechos de dominio y jurisdicción, y a su vez, los obligaba a la misión cristiana y conversión a la civilidad o república de las sociedades colonizadas. El derecho de guerra se justificó mediante

A la par se instituyó un universalismo de sujetos jurídicos y derechos subjetivos, mediante la ciudadanía y la personalidad jurídica individual frente a las colectividades jurídicas y políticas, y de los derechos individuales sobre los derechos colectivos. No obstante, la constitucionalización de estos derechos, más que responder a la proclamada universalidad e igualdad, correspondía a la concepción moderna del ser humano, de forma que el indígena para ser libre tenía que ser civilizado, y el goce “igualitario” de los derechos representaba la pérdida de sus derechos propios.<sup>22</sup>

En este sentido, la juridización y la aplicación de este paradigma de derecho y derechos a través de la Constitución, leyes y reglamentos, desde un inicio se constituyó como excluyente y colonial, pues comportó discriminaciones, criminalización y exterminio de todo aquello que atentaba o fuera un obstáculo para la consolidación nacional y las formas de producción, explotación y consumo basadas en el progreso, idea que guió la reorganización de las sociedades y territorios en los Estados latinoamericanos.<sup>23</sup> De esta forma, a los pueblos indígenas se les imponían dos destinos posibles: su civilización obligada o su aniquilación.<sup>24</sup>

---

la guerra justa prohibiendo y criminalizando las resistencias indígenas frente a la nueva ordenación de vida y de los espacios. Véase Schmitt, Carl, *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del ius publicum europaeum*, Granada, Comares, 2002, p. 53.

<sup>22</sup> Para Bartolomé Clavero, la Constitución de Cádiz de 1812 fue la que introdujo este planteamiento constitucional en América Latina. Ésta condicionaba a los pueblos indígenas a la política civilizatoria; la ausencia de ésta entrañaba una suspensión implícita, pero efectiva de sus derechos y garantías. Véase Clavero, Bartolomé, *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 31-34.

<sup>23</sup> Los gobiernos independentistas consideraron que uno de los principales problemas para realizar su proyecto de nación y progreso era la acumulación de grandes extensiones de tierras en manos, sobre todo, de las élites hispanas y el clero; esta acumulación se consideró como uno de los motivos de “atraso económico” en el que se encontraba el país. Para solucionar este problema, durante el siglo XIX se impulsaron diversas políticas y leyes de secularización, desamortización y colonización de tierras, que tenían como objetivo la prohibición de la acumulación de tierras y se implementaba el fraccionamiento de las tierras y su liberalización para alcanzar el progreso. Para lograr la movilidad y libre circulación de las tierras se impulsó su enajenación y la consolidación de la propiedad libre, plena e individual. Estas medidas legales, más allá de lograr la desamortización eclesiástica, consolidaron el despojo de las tierras colectivas de los pueblos indígenas. Véase Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de Independencia*, 3a. ed., México, UNAM, 1981, pp. 112-121; Clavero, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, Siglo XXI, 1994, pp. 22-28; González Casanova, Pablo, *Sociología de la explotación*, Buenos Aires, Clacso, 2006, p. 195.

<sup>24</sup> Lander, Edgardo, “Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocentrismo”, en Lander, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso, 1993, pp. 2-11.

El hipercentralismo discursivo y simbólico en torno a la Constitución y sus reformas buscaba dar respuesta a las realidades sociales plurales, híbridadas y profundamente asimétricas. El constitucionalismo era entonces una herramienta fundamental en la instauración de los Estados latinoamericanos; sin embargo, no logró la consolidación de los mismos. Como lo expresan Rodríguez Garavito y García Villegas, más que haber logrado una eficacia instrumental para consolidar las instituciones estatales, controlar a las pluralidades existentes y acabar con la polarización social producto de los movimientos independentistas, este constitucionalismo se convirtió en un instrumento político, simbólico y discursivo para la legitimación institucional; es decir, en un argumento para atenuar los efectos de la incapacidad estatal.<sup>25</sup> La articulación jurídica y constitucionalista en América Latina se caracterizó por su ineficacia instrumental en la *praxis*, de manera que la consolidación institucional del Estado precisó del uso de otras vías extralegales, de otros espacios estructurales, como el nepotismo, la corrupción, el clientelismo, etcétera, así como el autoritarismo estatal.<sup>26</sup>

Sobre esta configuración, en México se erigió la relación entre los pueblos indígenas y el Estado; la reforma agraria y las políticas indigenistas tuvieron un papel importante en ello. En cuanto la primera, a inicios del siglo XX, el despojo de los territorios colectivos, su concentración en grandes latifundios, así como la marginación y desigualdad social desató el movimiento revolucionario. La respuesta jurídico-política a las demandas de los campesinos e indígenas fue la constitucionalización de los derechos agrarios, entre otros derechos sociales. Pese a que éstos se operativizaron para muchos pueblos hasta el cardenismo (1934-1940), durante el siglo XX representaron una restricción jurídica al exacerbado liberalismo individual imperante, pues se reconocía a un sujeto colectivo con personalidad jurídica mediante los ejidos y las comunidades agrarias. Estas últimas no sólo se conformaban por las creadas por el derecho agrario, sino por las comunidades de hecho. Se decretó el derecho de dotación a los pueblos, rancherías y comunidades que carecían de tierras y aguas o que no las tenían en cantidad suficiente, para las necesidades de su población, así como el derecho de restitución de tierras, aguas y bosques de las que fueron privados con las leyes

---

<sup>25</sup> Aunque, como bien nos advierten Rodríguez Garavito y García Villegas, no quiere decir que todas las reformas obedecieron a la necesidad del Estado de legitimar su acción ni que las normas decretadas con fines simbólicos estuvieron condenadas a la ineficacia o fracaso instrumental. Véase García Villegas, Mauricio y Rodríguez Garavito, César A., *op. cit.*, pp. 28-46.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 30-34.

de desamortización.<sup>27</sup> Por primera vez se reconoció la tenencia y disfrute colectivo de la tierras, bosques y aguas mediante la propiedad colectiva, cuyas características eran ser imprescriptible, inalienable e inembargable.<sup>28</sup>

El régimen agrario ha representado para los pueblos indígenas un papel ambivalente en la protección de sus territorios, formas de vida y subsistencia. Por un lado, se ha constituido un marco legal y un instrumento de judicialización para obtener seguridad jurídica colectiva sobre su posesión agraria, acceder colectivamente a tierras y recuperar tierras de las que fueron despojados históricamente. Sin embargo, este régimen de protección colectiva se menoscabó con las reformas al artículo 27 constitucional en 1992. Por otro lado, el movimiento indígena de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa empezó a pugnar por los derechos de los pueblos indígenas, centrados en la autonomía, cuya expresión más importante fue el levantamiento zapatista en Chiapas, en 1994. Esta fase del movimiento puso en evidencia que los derechos a la tierra no eran suficientes para reconocer sus identidades, territorios, autogobiernos y jurisdicciones indígenas, y aunque el Estado mexicano ratificó en 1990 el Convenio 169 de la OIT,<sup>29</sup> los pueblos y comunidades indígenas quedaron restringidos a los derechos agrarios.

No fue hasta las reformas constitucionales de 2011, en materia de derechos humanos, cuando el reconocimiento del sujeto colectivo indígena y su personalidad jurídica tuvieron existencia, siempre y cuando se expresaran a través de la figura de ejido o comunidad agraria. Ello los ha privado del ejercicio colectivo de su gobierno y derecho propio en diversas formas y niveles comunales, regionales y municipales de autonomía. Asimismo, el concepto de “tierra” ha invisibilizado, e incluso ilegalizado, a los territorios indígenas con sus diferentes dimensiones y escalas (incluso la reforma constitucional indígena de 2002 limitó el concepto de “territorios” a “tierras agrarias”). Por último, así como lo explica Francisco López Barcenas, la forma en que

---

<sup>27</sup> Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley del 25 de junio de 1856 o Ley de Desamortización de Bienes de la Iglesia y de Corporaciones, en adelante. Como consecuencia se prevé que todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. Véase el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917.

<sup>28</sup> Clavero, Bartolomé, *op. cit.*, pp. 34-39.

<sup>29</sup> Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, 27 de junio de 1989.

el Estado ha instrumentalizado la política agraria ha conllevado a diversos conflictos y disputas históricas intra e intercomunitarias por el acceso a las tierras, y en muchos casos ha destruido el tejido social de las comunidades.<sup>30</sup>

En cuanto a las políticas indigenistas, éstas se fundaron sobre la idea de la nación homogénea, el progreso y el individuo, lo que colocaba a la población indígena como seres incapacitados, atrasados y pobres, a los cuales había que asimilar e integrar a la sociedad mexicana y a su desarrollo.<sup>31</sup> Hasta la actualidad, estas políticas en sus diferentes modalidades han conducido al etnocidio, y en el proceso de su implementación han sido instrumento de control social mediante la creación de instituciones indigenistas y organizaciones indígenas oficiales. No obstante, como analiza Rodolfo Stavenhagen, las respuestas a ellas han sido diferentes. En la década de los ochenta, los pueblos indígenas empezaron a romper el cerco de los proyectos estatales, que con frecuencia los limitaban, y crearon espacios de organización transcomunitarios. Si bien las demandas planteadas se enfocaban en problemas específicos y locales, como la tierra, el crédito agrícola, la educación, la salud, etcétera; la interrelación local, nacional e internacional, sobre todo en términos de su participación en espacios internacionales de derechos humanos independientes y oficiales, comenzaron a reconfigurar sus identidades étnicas, y con ellas sus demandas. Más recientemente, como explica el mismo Stavenhagen:

...a las demandas socio económicas se han agregado llamados a la autonomía y a la autodeterminación. La identidad étnica se ha vuelto un punto nodal de muchas de estas organizaciones... se oyen reclamos de cambios en las legislaciones nacionales y el cumplimiento de instrumentos jurídicos internacionales, tales como el Convenio 169 de la OIT y el proyecto de declaración sobre los derechos indígenas de las Naciones Unidas [Declaración aprobada en el 2007].<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Para profundizar sobre este tema véase López Bárcenas, Francisco, “Territorios indígenas y conflictos agrarios en México”, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, nueva época, año 12, núm. 36, mayo-agosto de 2006, pp. 85-118.

<sup>31</sup> Uno de los fundamentos de las políticas indigenistas es la Doctrina de la tutela que acompañó la teoría del espacio vacío y la guerra justa durante la colonización. El desarrollo de las diferentes modalidades de estas políticas en México la podemos encontrar en Sámano Rentería, Miguel Ángel, “El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): un análisis”, en Ordoñez Cifuentes, José Emilio (coord.), *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho. XII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. Sobre la doctrina de la tutela de Francisco de Vitoria véase Anaya, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2005, pp. 41-45.

<sup>32</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”, en González Volio, Lorena (ed.), *Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor*

Este acercamiento al proceso sociojurídico nos abre la puerta a una primera comprensión de los límites y posibilidades del derecho, los derechos y sus usos, tanto por parte del Estado para someter a los pueblos indígenas y negar sus derechos colectivos como por parte de los pueblos y comunidades indígenas para reconfigurarse y defender sus formas de vida e identidades, pues a pesar de los diversos procesos de dominación y despojo, éstos han creado diversas estrategias de negociación, adaptación y resistencia a partir de las cuales se reconfiguran y redefinen a sí mismos, y mantienen el control y reproducción de sus formas de organización en las diversas escalas territoriales. Sin embargo, en la actual forma de sociabilidad capitalista, el papel del Estado, el derecho, los derechos y los movimientos indígenas también se han transformado. En esta transición al capitalismo transnacional globalizado es fundamental dar cuenta de cómo se configura el derecho, qué papel juega y qué posibilidades plantea para las luchas y reivindicaciones indígenas. Aunque primero, es necesario comprender la transición al capitalismo transnacional globalizado; de esto se ocupará el siguiente apartado.

### III. LA DEFENSA DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN LA TRANSICIÓN HACIA EL CAPITALISMO TRANSNACIONAL GLOBALIZADO: ENTRE PLURALISMOS JURÍDICOS, INTERLEGALIDADES Y VIOLENCIAS

Como expresa David Harvey, las reglas básicas del capitalismo continúan definiendo y organizando el desarrollo histórico y geográfico de las sociedades mediante el valor de cambio como razón inmediata de la ganancia o maximización del beneficio.<sup>33</sup> No obstante, en la transición al capitalismo transnacional globalizado, la geografía global y las relaciones de colonialidad del poder se han modificado; su expansión ya no se configura necesariamente desde de las potencias económicas ni precisa de la guerra interestatal, sino que ocurre mediante procesos de dispersión-concentración, deslocalización-localización y des-reterritorialidad, que se expanden invasivamente con un alto grado de movilidad, flexibilidad, simultaneidad e interdependencia en múltiples espacios transnacionales, nacionales, regionales y locales. Todo ello ocurre gracias al control de la innovación tecnológica,

---

a Fernando Volio Jiménez, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, pp. 410-413.

<sup>33</sup> Harvey, David, *op. cit.*, p. 143.

la información y la comunicación, así como a la reorganización del sistema financiero global.<sup>34</sup>

Este proceso se define como expansivo e invasivo, porque no sólo es económico, sino que constituye una forma de sociabilidad capitalista en la cual las redes de información, capital, poder y símbolos están basadas en la ganancia y el consumo, e impregnan todas las esferas de la actividad social, el conocimiento y los espacios, desde los dominantes hasta los cotidianos.<sup>35</sup> Para Bolívar Echeverría, se instaure la fase destructiva de la violencia, en donde se imponen el productivismo abstracto e ilimitado como horizonte de la actividad y el pensamiento humano, y donde las necesidades se crean para y por la producción y la ganancia.<sup>36</sup> “Es la violencia represiva elemental que no permite que lo que hay de creación en los objetos del mundo y de promesa de disfrute, se realice efectivamente, sino es como soporte o

---

<sup>34</sup> El espacio capitalista, que Manuel Castells denomina espacio de flujos, es un proceso de interconexión e interdependencia que domina y conforma la sociedad red, organizada en diversas escalas, en tiempo compartido y simultáneo, a través de flujos de información, capital, tecnología y poder. Este espacio para alcanzar su globalidad o expansión dispersa necesita localizarse en diversas escalas cuyas características particulares determinan su funcionalidad y lugar dentro del proceso de acumulación capitalista. Pueden existir desde lugares o nodos con funciones superiores de dirección, producción y gestión del capital, así como lugares auxiliares o marginales, pero todos articulados interdependientemente. Respecto a la desreterritorialización, el espacio del capital no avanza sobre los espacios sólo desterritorializando, sino también imponiendo sus prácticas, representaciones y espacios representados a nivel interescalar, es decir, reterritorializando. Véase Castells, Manuel, *La era de la información*, vol. I, *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 1996, pp 31 y 39-48.

<sup>35</sup> Se configura lo que Santos Milton denomina como una unicidad universal de la técnica, que significa que toda la humanidad conoce ese denominador común, y todas las civilizaciones deben referirse a él, aunque no implica que sólo haya una técnica única ya sea histórica o presente. “Sin embargo, las técnicas actuales se han difundido universalmente, aunque con diferente intensidad y sus efectos se hacen sentir directa o indirectamente sobre la totalidad de los espacios. Éste es uno de los caracteres distintivos de la técnica actual”. Santos, Milton, *La naturaleza del espacio. Técnica y razón. Razón y emoción*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 159-162 y 174-176. Véase también Harvey, David, *op. cit.*, pp. 184-191.

<sup>36</sup> La violencia, dice el autor, es ineludible a la condición humana, pero existen dos tipos de violencia: la violencia dialéctica o constructiva, que permite la transición del ser humano en ruptura. Esta violencia es ejercida por el ser humano como estrategia de supervivencia frente a la situación de desigualdad ante la naturaleza, con el revolucionamiento de las fuerzas productivas; la asimetría vendría a ser sustituible por una simetría posible. Y la violencia destructiva, que persigue la abolición y destrucción del otro como sujeto libre. La violencia fundamental en la modernidad capitalista es la que resuelve la contradicción entre la lógica del valor de uso y la lógica de la valorización del valor, sometiéndola a la primera a la segunda. Véase Echeverría, Bolívar, “Violencia y modernidad”, *Valor de uso y utopía*, México, Siglo XXI, 2012, pp. 96-115.

pretexto de la valorización del valor”.<sup>37</sup> Para ello, requiere anular las posibilidades de otras formas de vida y alternativas sociales, económicas, políticas, culturales, ecológicas, etcétera.

La expresión de esta forma del capitalismo es denominada, según David Harvey, como acumulación por desposesión.<sup>38</sup> Ésta es una nueva forma de hostigamiento y apropiación depredatoria que mediante la privatización lleva al circuito privado los bienes públicos y comunes, así como los diversos aspectos de la vida: la cultura, el arte, la información, etcétera, con objeto de lanzarlos al mercado para que el capital sobreacumulado invierta en ellos del modo más rentable. De esta manera, dice Harvey, “Lo que posibilita la acumulación por desposesión es la liberación de un conjunto de activos (incluida la fuerza de trabajo) a un coste muy bajo (y en algunos casos nulos). El capital sobre acumulado puede apoderarse de tales activos y llevarlos inmediatamente a un uso rentable”.<sup>39</sup> Para lograrlo se requiere de un sistema de financiamiento y comercio más libre, así como un planteamiento radicalmente diferente del poder del Estado. Para el autor, es la teoría neoliberal y su política de privatizaciones lo que posibilita esta transformación.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 114.

<sup>38</sup> Para David Harvey, la acumulación por desposesión es una nueva forma de imperialismo. El autor menciona que la configuración geográfica histórica del capitalismo se da a partir de la relación orgánica y dialéctica entre la reproducción ampliada y un violento proceso de desposesión. No obstante, es la segunda la que predomina después de la crisis de 1973. “El inconveniente de estas hipótesis es que relegan la acumulación basada en la depredación, el fraude y la violencia a una «etapa original» ya superada o que se considera, como en el caso de Luxemburg, algo «exterior» al capitalismo como sistema cerrado. Una reevaluación general del papel continuo y persistente de las prácticas depredadoras de la acumulación «primitiva» u «originaria» en la amplia geografía histórica de la acumulación de capital es, por lo tanto, muy necesaria, como han observado recientemente varios autores. Dado que no parece adecuado llamar «primitivo» u «originario» a un proceso que se halla vigente y se está desarrollando en la actualidad, en lo que sigue sustituiré estos términos por el concepto de «acumulación por desposesión»”, Harvey, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004, pp. 111-116.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 119.

<sup>40</sup> El autor afirma que “...el proceso de neoliberalización ha acarreado un acusado proceso de «destrucción creativa» no sólo de los marcos y de los poderes institucionales previamente existentes (desafiando incluso las formas tradicionales de soberanía estatal) sino también de las divisiones del trabajo, de las relaciones sociales, de las áreas de protección social, de las combinaciones tecnológicas, de las formas de vida y de pensamiento, de las actividades de reproducción, de los vínculos con la tierra y de los hábitos del corazón. En tanto que el neoliberalismo valora el intercambio del mercado como «una ética en sí misma capaz de actuar como guía para toda la acción humana y sustituir todas las creencias éticas anteriormente mantenidas», enfatiza el significado de las relaciones contractuales que se es-

En este marco se reconfigura el Estado, sus instituciones, el derecho, el territorio y las sociedades mismas. El Estado no desaparece ni tampoco sus funciones de regulación y control social; en cambio, se reconfigura bajo relaciones más complejas, dinámicas e interdependientes a escala global, nacional, regional y local, dadas en el marco de la sociabilidad capitalista y la acumulación por desposesión. Entonces, surge el Estado neoliberal como marco institucional para preservar y crear las condiciones necesarias para el desarrollo de la privatización, el libre mercado y el comercio.<sup>41</sup>

Si bien la soberanía en términos formales se conserva, la concentración y acumulación del poder estatal se difumina frente a formas hegemónicas de poder privatizadas de los sujetos transnacionales; con ello, se introduce una nueva relación entre los territorios, la economía, los sujetos transnacionales, el Estado y las colectividades locales. Sin embargo, esta privatización del poder no implica la pérdida del monopolio estatal, pues los procesos del capitalismo requieren de él, de su normatividad y de su violencia para localizarse. Al interior, dice Bolívar Echeverría, se conjuga la violencia salvaje capitalista, que aunque representa una ruptura con el monopolio estatal a través del exacerbamiento y agudización irrefrenable del uso de la violencia no institucionalizada en diversos niveles, también requiere del uso de la violencia estatal reconfigurada bajo un discurso “civilizador y modernizador” para garantizar el buen funcionamiento de la circulación mercantil capitalista y para protegerla de toda otredad posible.<sup>42</sup>

---

tablecen en el mercado. Sostiene que el bien social se maximiza al maximizar el alcance y la frecuencia de las transacciones comerciales y busca atraer toda la acción humana al dominio del mercado”. Harvey, David, *El nuevo imperialismo... cit.*, pp. 116-132. También véase Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007, pp. 9 y 10.

<sup>41</sup> Bolívar Echeverría lo denomina “Estado empresarial”, y David Harvey, “Estado neoliberal”.

<sup>42</sup> La misión fundamental del Estado neoliberal es facilitar las condiciones para una provechosa acumulación de capital, tanto por parte del extranjero como doméstico. “Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero. Igualmente, debe disponer las funciones y estructuras militares, defensivas, policiales y legales que son necesarias para asegurar los derechos de propiedad privada y garantizar, en caso necesario mediante el uso de la fuerza, el correcto funcionamiento de los mercados. Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), éste debe ser creado, cuando sea necesario, mediante la acción estatal. Pero el Estado no debe aventurarse más allá de lo que prescriban estas tareas. La intervención estatal en los mercados (una vez creados) debe ser mínima porque, de acuerdo con esta teoría, el Estado no puede en modo alguno obtener la información necesaria para anticiparse a las señales del mercado (los precios) y porque es inevitable que poderosos grupos de interés distorsionen y condicionen estas intervenciones estatales (en particular en los sistemas democráticos) atendiendo a su propio beneficio”. San-

Asimismo, las fronteras y divisiones territoriales estatales se conservan, pero los procesos de dispersión-concentración y des-reterritorialidad del capitalismo en la *praxis* introducen una dinámica de superposición e interrelación entre las escalas transnacionales, nacionales, regionales, locales y comunales que posibilitan la búsqueda simultánea de ganancias en ellas, abarcando sus todas sus dimensiones (sociales, culturales, políticas, etcétera). Se constituye una geometría variable donde las diversas propuestas espaciales y territoriales se superponen en marcos de poder desiguales y conflicto, que permiten tanto relaciones de subordinación y dominación como de transformación, resistencia, impugnación o negociación.<sup>43</sup>

Pese a que, formalmente, el monopolio de la creación y aplicación de normas sigue siendo del Estado, es disputado legal e ilegalmente por los pluralismos jurídicos transnacionales localizados hegemónicamente en las diversas escalas, de forma que puede haber más de un ordenamiento jurídico regulando de modo interlegal<sup>44</sup> y en conflicto con cada uno de los territorios. En este sentido, las normatividades estatales se relacionan interlegalmente con los pluralismos jurídicos transnacionales, respondiendo subordinadamente o en contradicción a sus exigencias, lo que no significa que estos procesos de interlegalidad sean unidireccionales, lineales y coherentes. Para Boaventura de Sousa Santos, la acción estatal se da en términos heterogéneos:

---

tos, Milton, *op. cit.*, p. 287 y 288. Véase también Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, *cit.*, pp. 8, 14 y 71-85; Echeverría, Bolívar, “Violencia y modernidad”, *cit.*, pp. 102-204.

<sup>43</sup> Las dimensiones y escalas de los territorios se entenderán a partir del concepto de “espacio de la geografía crítica”. Para Neil Smith, es “viviendo, actuando y trabajando que producimos espacio”. Así, el espacio está vinculado a los procesos sociales que sirven para reproducir, transformar y darle continuidad a la vida social. Éstos no se reducen sólo al plano material o práctico, sino que abarcan los imaginarios, las percepciones y representaciones sociales desarrolladas en la interrelación misma de actores históricamente situados en contextos específicos, de modo que la pluralidad social significa pluralidad espacial. Estos espacios no están contenidos de modo aislado y estático, sino desde interrelaciones dialécticas e interdependientes, donde el poder juega un papel fundamental en la lucha por especializar sus propuestas. En estos marcos de poder y conflicto, las escalas espaciales se superponen en diversas escalas, ya sea en oposición, acuerdo, resistencia, impugnación, etcétera, de modo que los espacios se constituyen en áreas no sólo de dominación, sino de creatividad social. Véase Smith, Neil, *La producción de la naturaleza. La producción del espacio*, trad. de Claudia Villagas Delgado, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Sistema de Universidad Abierta, 2006, p. 7. Véase también Harvey, David, *La condición de la...*, *cit.*, pp. 225-228; Lefebvre, Henri, *op. cit.*, pp. 8-10 y 25-27; Castells, Manuel, *op. cit.*, pp. 47 y 48; León Hernández, Efraín, “Geopolítica de la lucha de clases: una perspectiva desde la reproducción social de Marx”, *Revista Geográfica de América Central*, vol. 2, núm. 47, febrero de 2012, p. 6.

<sup>44</sup> Trabajaremos con el concepto de “interlegalidad” más adelante.

No sólo se trata de que diferentes sectores de la actividad estatal se estén desarrollando con ritmos diferentes y en ocasiones en direcciones opuestas, sino también de que hay disyuntivas e inconsistencias en la acción estatal, y esto llega hasta un punto tal que no se puede distinguir ningún patrón coherente de acción estatal... El descentramiento de ciertas áreas puede, entonces, coexistir con el recentramiento de la acción estatal en otras.<sup>45</sup>

Así pues, mientras el diseño constitucional del Estado se conserva formalmente (la soberanía estatal, la división de poderes, la designación de funciones burocráticas o administrativas, etcétera) su forma de gobernar se transforma y transita hacia la gobernanza. Ésta es una configuración más amplia del Estado, donde la frontera entre el Estado y el poder corporativo se torna cada vez más porosa, y las instituciones públicas se empresarizan o privatizan. El proceso de toma de decisiones estatales se integra dentro de las redes de poder transnacionales a través del impulso y creación de una combinación de consorcios públicos y privados integrados, que no sólo colaboran con los actores estatales, sino, como lo explica Harvey:

...adquieren un importante papel a la hora de redactar legislaciones, determinar políticas públicas, y establecer marcos normativos que son ventajosos principalmente para ellos mismos. Emergen, de este modo, patrones de negociación que introducen intereses empresariales y en algunos profesionales en el ejercicio del gobierno a través de consultas privadas y en ocasiones secretas.<sup>46</sup>

Igualmente, los procesos de creación y reforma legislativa se dan en marcos conflictivos y de apropiación con los pluralismos jurídicos transnacionales y los poderes privados. En esta interlegalidad y privatización del poder, el impulso de los lineamientos neoliberales ha precisado un marco regulatorio estatal para dismantelar los constreñimientos sociales, políticos e institucionales que obstaculizan la privatización, el libre mercado y las actividades empresariales, corporativas y financieras.<sup>47</sup>

Este marco regulatorio se expresa en diversos procesos jurídicos. Aunque la neoliberalización estatal ha implicado el repliegue de sus instituciones a través de la no intervención y la desregulación de los mercados, el comercio, los servicios y los bienes públicos y colectivos, y los controles medioambientales, fiscales, laborales, etcétera, también ha supuesto un do-

<sup>45</sup> De Souza Santos, Boaventura, *La globalización del derecho, Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad de Colombia-ILSA, 2002, p. 30.

<sup>46</sup> Harvey, David, *Breve historia...*, cit., p. 83.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 71-88; y Rodríguez Garavito, César, *op. cit.*, pp. 23-30.

ble movimiento mediante la (re)regulación de esos mismos sectores, pero bajo la lógica neoliberal. De modo que se conjuga la desregulación y la (re) regulación para el desmantelamiento de diversos sectores públicos y colectivos para su apropiación por desposesión.<sup>48</sup>

Aunado a ello, la articulación constitucional del derecho internacional de los derechos humanos se manifiesta en lo que Rodríguez Garavito denomina “el Estado global de derecho”, donde se combina la neoliberalización de los derechos con su constitucionalización. Ello supone el impulso predominante de los derechos individuales, privados o patrimoniales acompañado por la embestida y/o invisibilidad jurídica de los derechos sociales, culturales, económicos, campesinos, colectivos, etcétera, o bien de su reconocimiento condicionado en la Constitución o en la legislación como derechos de segundo nivel.<sup>49</sup> En estos casos, el reconocimiento, garantía e instrumentalización llega a ser aparente, ya que no afecta estructuralmente al Estado neoliberal (ni a su modelo de gobernanza).

En esta juridización, el derecho privado, sobre todo el contractual y los derechos individuales de propiedad, seguridad y libertad económica, son trascendentales, ya que su importancia y jerarquía se deriva de su utilidad para la privatización y su clara tendencia para deteriorar o limitar los derechos sociales y colectivos. Lo que acontece es una cesión de los derechos al dominio privado, y al ser restringidos por el Estado, éste también abandona su obligación de asegurarlos.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Un ejemplo emblemático de este doble movimiento son las prácticas contemporáneas relativas al capital e instituciones financieras. Harvey expone que los Estados neoliberales acostumbran a facilitar la propagación de la influencia de las instituciones financieras a través de la desregulación, pero cuando éstas cometen errores financieros masivos también garantizan su integridad y solvencia. De modo que el Estado interviene para rescatarlas y prevenir las quiebras. Véase Harvey, David, *Breve historia...*, *cit.*, pp. 80 y 111.

<sup>49</sup> Aunque la vía de reformas constitucionales es fundamental para la configuración del Estado neoliberal, no es la única; de hecho, en México las reformas legales a nivel secundario son más comunes y sencillas para impulsar las políticas neoliberales, pues los requisitos de adición o reforma constitucional tienen mayores candados procedimentales. Por ejemplo, véanse los artículos 71, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>50</sup> Para el autor, el Estado global de derecho tiene una versión ligera y una densa. En la primera se priorizan los derechos privados, la seguridad jurídica, la libertad, etcétera, y la segunda es una versión más expansiva de los derechos civiles y políticos. En América Latina existe una combinación de ambos derechos. A esta combinación se le denomina “proyecto neoconstitucional global”. Por su parte, los Comaroff hablan de una transformación global en el diseño constitucional de un Estado capitalista a un modelo neoliberal. “Así pues mientras las constituciones promulgadas tras la Segunda Guerra Mundial ponían el acento en la soberanía parlamentaria, la discreción ejecutiva y la autoridad burocrática, las más recientes se centran, aunque irregularmente, en la primacía de los derechos civiles y políticos, y en el

Y como se mencionó, aunque la propia lógica del capitalismo requiere un marco institucional y regulatorio con alto grado de flexibilidad, descentralización y desprotección, también precisa del monopolio normativo y del ejercicio de la violencia estatal. Jean y John Comaroff mencionan que las políticas, las culturas populares e, incluso, las culturas del bandolerismo implantadas por el neoliberalismo están impregnadas del espíritu de la ley. Se produce una dialéctica entre la ley y el desorden. Y una de sus expresiones es la guerra legal, que implica el uso de los instrumentos legales y la violencia inherente a la ley para cometer actos de coacción política, desposesión, etcétera. A través de ella, el Estado se vuelve más legalista, pero se dirige a limitar o reducir los derechos de la gente y las formas de vida contrarias a la lógica capitalista, convirtiéndolas en la “nuda vida”. No obstante, esta guerra legal se invisibiliza mediante un lavado de legitimación y/o un discurso de legalidad, que en realidad se despliega para reforzar los pilares del Estado o ampliar los vasos capilares del capital.<sup>51</sup>

Lo anterior, se acompaña de una cultura de ilegalidad y/o falsificación de la cultura de la legalidad por parte del crimen organizado o de los sujetos privados, como las transnacionales. Estos sujetos, por un lado, subcontratan al Estado para mantener el orden necesario para sus negocios o regulan directamente bajo su sombra; asimismo, proporcionan protección o reparten justicia por su cuenta. El resultado de la guerra legal y la cultura de la legalidad e ilegalidad, dicen los autores, es la construcción de una arquitectura de los simulacros de la legalidad.<sup>52</sup>

Así pues, a los procesos de dominación y violencia propios de la acumulación por desposesión, la reconfiguración del Estado neoliberal, el derecho y las ilegalidades, hasta ahora expuestos, Rodríguez Garavito los denomina “campos minados”, para llamar la atención sobre los procesos que están en

---

imperio de la ley”. Rodríguez Garavito, César, *La globalización del Estado de derecho. El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009, pp. 7-14; Camaroff, Jean y Camaroff, John, *Violencia y ley en la poscolonial: una reflexión sobre las complicidades Norte y Sur*, Madrid, Katz, 2009, p. 36; Harvey, David, *El nuevo imperialismo...*, cit., pp. 118 y 119.

<sup>51</sup> Para los autores, la guerra legal es el uso de los propios códigos penales, sus procedimientos administrativos, sus estados de emergencia, sus fueros, mandatos y órdenes judiciales para sancionar a sus individuos por medio de una violencia descodificada y legalizada. Véase Camaroff, Jean y John Camaroff, *op. cit.*, pp. 45 y 46.

<sup>52</sup> Para los autores es la ilegalidad, la criminalidad, los gobiernos paralelos o clandestinos, las economías ocultas, los ejércitos privados y el bandolerismo lo que impera en esta forma de capitalismo, aunque éstos requieren del fetiche de la ley y el Estado: “un sentido más siniestro de la «criminalización» ha pasado a caracterizar la última época de la lamentable historia del sur global”. *Ibidem*, pp. 9-31 y 50-54.

juego o se invisibilizan en los conflictos y en las defensas jurídicas y/o políticas en torno a los territorios y recursos naturales y culturales de los pueblos indígenas.<sup>53</sup>

Estos campos minados son el marco a partir del cual las empresas transnacionales, los organismos económicos inter/transnacionales y el Estado impulsan nuevas formas de hostigamiento y apropiación depredatoria legal e ilegal sobre los territorios indígenas.<sup>54</sup> Es sobre ellos que se configuran las posibilidades, los límites y los usos del derecho y los derechos, tanto para la regulación, el control y la represión, como para la emancipación o resistencia indígena dentro de los procesos de acumulación por desposesión. De modo particular, se dan los procesos de juridización y judicialización de los derechos de los pueblos indígenas, impulsados tanto por el Estado, las empresas transnacionales y los organismos internacionales —que resignifican discursiva e instrumentalmente los derechos de estos pueblos para impulsar sus políticas de desposesión—,<sup>55</sup> como por los movimientos indígenas, que, aunque en contextos profundamente desiguales de poder, se (re)apropian, (re)defienden, reivindican sus derechos, y utilizan el derecho estatal e internacional conforme sus propias formas de vida, necesidades, geografías y capacidades políticas.

En este sentido, los pueblos indígenas y sus territorios no han sido simples receptáculos de dinámicas, lógicas y prácticas del capitalismo actual, así como tampoco han quedado inmóviles frente a la embestida de la acumu-

---

<sup>53</sup> Estos campos minados están dados en el marco del Estado neoliberal, la gobernanza y procesos híbridos entre legalidad/ilegalidad, y se caracterizan por ser procesos de violencia extrema en contextos de despojo, relaciones de poder profundamente desiguales y dominación de sociabilidades violentas y de desconfianza en los cuales los pueblos están en riesgo de ser aniquilados física y culturalmente. Véase Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, De Justicia-Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2012, pp. 13 y 14.

<sup>54</sup> Los conflictos territoriales se relacionan con la desposesión y explotación de los pueblos indígenas, porque en sus territorios existe una gran diversidad cultural y biológica, de forma que no hay un solo territorio indígena en el mundo que no sea codiciado por las transnacionales. Véase Fukuda-Parr, Salilo, *op. cit.*

<sup>55</sup> Un ejemplo de la reapropiación dominante de los derechos de los pueblos indígenas es el derecho a la consulta. Por ejemplo, en 2005 el Banco Mundial expidió su Política Operativa 4.10, que exige a los gobiernos consultar con los pueblos indígenas como condición para recibir préstamos para proyectos que los afecten, y en 2008 el Consejo Internacional de Minería y Metales (la asociación más grande la industria minera) adoptaba un conjunto de principios de conducta sobre las relaciones entre compañías y pueblos indígenas, entre los que incluyen la necesidad de “garantizar un proceso justo y abierto de consulta”. Véase Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos..., cit.*, pp. 16 y 17.

lación por desposesión. De este modo, observamos que el derecho, los derechos y sus usos tampoco han sido solamente instrumentos de dominación jurídica, sino que en el marco de la lucha política y las reivindicaciones indígenas, también han sido una herramienta trascendental en la reconfiguración misma de los pueblos, en sus territorios y sus luchas, y en las impugnaciones y negociaciones con el Estado, con los sujetos inter/transnacionales y con los locales.

Ahora bien, para acercarnos al estudio de estos procesos es necesario trascender los enfoques deterministas de las relaciones capitalistas sobre los pueblos indígenas y sus territorios, así como del derecho como autorreferente e independiente, o como simple instrumento de dominación. Limitar el análisis de esa manera cerraría las posibilidades para la crítica, la creatividad y la transformación, ya que se estarían circunscribiendo las necesidades, las funciones e intereses sociales a una configuración espacial y jurídica que parece estar ya dada, que es dominante y totalizante, y a la cual estamos ceñidos irremediablemente.<sup>56</sup> Es por esto que es preciso reconstruir interdisciplinariamente el estudio de los territorios y el derecho para comprenderlos como procesos sociohistóricos de producción dialéctica e interescalar, como procesos dados en escenarios de lucha política donde se abren tanto las posibilidades a la creatividad y a la transformación social como a la dominación, ya sea en la acción, en el pensamiento, en la imaginación o en todas ellas.<sup>57</sup> De esto se ocupará el último apartado: primero situaré la propuesta general de acercamiento y conceptualización del derecho de la que parto, para posteriormente explorar, reconocer y proponer algunas posibilidades, límites y usos del derecho y los derechos en su interrelación con el Estado neoliberal, los pueblos indígenas y los nuevos sujetos transnacionales en marcos de poder desigual.

---

<sup>56</sup> Henri Lefebvre expresa que “Aquí es cuando se presenta el dilema; si nos hallamos circunscritos dentro de un determinado sistema, nuestras palabras y nuestros conceptos son parte integrante de él. El propósito de quebrarlo teóricamente y prácticamente es vano. Caso de que existiese semejante sistema tan sólido y tan penado como algunos lo suponen, la protesta no tendría sentido”. Lefebvre, Henri, *op. cit.*, p. 26.

<sup>57</sup> Para la comprensión del espacio y los territorios se retoma a la geografía crítica. Y sobre el derecho, además de la geografía crítica, también se parte de la sociología y antropología jurídica. Entre sus principales autores están David Harvey, Santos Milton, Neil Smith y Henry Lefebvre; y en América Latina están Efraín León Hernández y Bernardo Maçano Fernández. En términos de la construcción crítica del derecho, García Villegas y Rodríguez Garavito expresan que es necesario aplicar una doble estrategia de deconstrucción y reconstrucción, porque es en esta dialéctica donde se encuentra el desafío para los estudios interdisciplinarios críticos sobre el derecho. Véase García Villegas, Mauricio y Rodríguez Garavito, César A., *op. cit.*, pp. 17 y 18.

#### IV. LOS LÍMITES Y POSIBILIDADES DEL DERECHO, LOS DERECHOS Y SUS USOS EN LA DEFENSA DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS. UNA PROPUESTA DE ACERCAMIENTO AL DERECHO

La comprensión crítica del derecho conlleva nuevos retos, más complejos y matizados. Acorde con Rodríguez Garavito y García Villegas, éstos aluden “al esfuerzo consiente por cuestionar los fundamentos de las formas jurídicas y sociales dominantes con el fin de impulsar prácticas e ideas emancipadoras dentro y fuera del campo jurídico”.<sup>58</sup>

En primer término, invitan a ampliar dialécticamente el estudio del derecho sobre las sociedades, así como el impacto de las sociedades sobre el derecho, su conformación, posibilidades y límites. Desde esta perspectiva, en este trabajo se comprende al derecho como un proceso sociohistórico de producción plural<sup>59</sup> e interlegal<sup>60</sup> de las sociedades, inserto en escenarios de poder y conflicto a partir de los cuales se regula, prescribe y reglamenta. Esta conceptualización implica que la producción y práctica del derecho, sus repre-

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>59</sup> De modo general, el pluralismo jurídico ha sido un término usado para designar a la multiplicidad de sistemas jurídicos generados por diferentes fuerzas sociales, los cuales, coexisten en un mismo espacio sociopolítico. Boaventura de Souza Santos adopta el término “pluralidad de ordenamientos jurídicos” para evitar la concepción romántica del pluralismo jurídico como esencialmente emancipatorio; para el autor, no hay nada inherentemente progresista o emancipatorio en el pluralismo jurídico, de hecho, hay diversos ejemplos del pluralismo reaccionario, como es el caso de los pluralismos jurídicos transnacionales. Véase De Sousa Santos, Boaventura, *op. cit.*, p. 24 y Wolkmer, Carlos Antonio, “Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina”, en García Villegas, Mauricio y Rodríguez Garavito, César, *op. cit.*, pp. 250 y 251.

<sup>60</sup> Los pluralismos jurídicos históricamente no han estado aislados; por el contrario, su interacción e intersección ha sido intensa. Si bien cada ordenamiento jurídico tiene sus propios referentes sociales, culturales, políticos y espaciales, en esta interacción e intersección, los órdenes jurídicos de cada espacio se constituyen por múltiples ordenamientos jurídicos de otras escalas que los fuerzan a constantes transiciones, transgresiones y apropiaciones. De modo que, en este proceso se superponen, articulan e interpenetran varios espacios jurídicos mezclados, a partir de comportamientos, actitudes, lenguajes, instituciones, culturas, discursos, simbologías, representaciones y normas. Esta intersección nos lleva al concepto de “interlegalidad”, que se constituye en una herramienta útil para analizar las dinámicas, prácticas y relaciones cotidianas entre los múltiples ordenamientos jurídicos. Al respecto, véase Sierra, María Teresa, “Pluralismo e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento”, en Chenaut, Victoria *et al.* (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, Quito, Ciesas (México)-Flacso (Ecuador), 2011, pp. 391 y 395; De Sousa Santos, Boaventura, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho”, *Nueva Sociedad*, núm. 116, noviembre-diciembre de 1991, p. 13.

sentaciones, apropiaciones, y usos simbólicos, discursivos y formales están lejos de estar separados de las realidades sociales, políticas y económicas. Al existir tantos derechos (ordenamientos jurídicos) como grupos sociales, éstos se conforman por más que reglas, leyes o normas, pues incluso en la creación de ellas están reunidos intereses, imaginarios, valores y prácticas de sujetos sociales situados desigualmente en contextos históricos particulares que actúan y/o reaccionan de acuerdo con sus capacidades políticas y de transformación de sus subjetividades mediante la aceptación, impugnación, resistencia, confrontación o acuerdo.

En este sentido, dice Carlos Antonio Wolkmer, “Se rompe con la configuración mítica de que el derecho emana sólo de la norma estatal, instaurándose la idea consensual del derecho como acuerdo, producto de necesidades, confrontaciones y reivindicaciones de las fuerzas sociales en la arena política”.<sup>61</sup> Y, como expresa Boaventura de Sousa Santos, ni la práctica ni la ciencia jurídica son, en sí mismas, un eje de la transformación de las realidades sociales, así como tampoco el único elemento del cual depende la regulación y control de las sociedades.<sup>62</sup>

En el caso de los pueblos indígenas, su relación con el derecho ha estado marcada históricamente por relaciones de colonialidad que han conllevado al despojo de sus formas de vida, organización, territorios y recursos naturales. En la actualidad, las relaciones de dominación y violencia de la sociabilidad capitalista avanzan de modo más expansivo e invasivo; asimismo, los pueblos indígenas y sus luchas contra el despojo también se han reconfigurado. Si bien el posicionamiento e interrelación de éstos no es en absoluto igualitario, las relaciones de poder no se ejercen de modo determinista de arriba hacia abajo, sino que los pueblos indígenas, mediante sus cosmovisiones, identidad, y formas de organización, que van desde la escala comunal hasta la regional, se han reconfigurado y definido a sí mismos mediante diversas estrategias de negociación, adaptación, confrontación y resistencia. Como expresa Milton Santos, las lógicas externas no se insertan simplemente en los espacios locales, sino mediante la lógicas internas; la política se territorializa permitiéndoles estar en permanente transformación y recreación. Así, el lugar se enfrenta al mundo, pero también lo afronta en virtud de su propio orden.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Wolkmer, Carlos Antonio, *op. cit.*, p. 257.

<sup>62</sup> De Sousa Santos, Boaventura, *La globalización del derecho...*, *cit.*, pp. 19-21.

<sup>63</sup> Ésta es una realidad tensa, un dinamismo que está recreándose a cada momento, una relación permanente inestable y donde “globalización y localización”, y “globalización y fragmentación” son términos de una dialéctica que se rehace con frecuencia. Véase Santos,

En este marco, el derecho y los derechos, su papel y sus usos han sido y son tan diversos como los procesos de opresión, control, resistencia, impugnación o negociación en los que han estado insertos los pueblos indígenas. De forma que sus usos y posibilidades contrahegemónicas están dados en el marco de las estrategias de las propias experiencias y acciones del movimiento indígena transnacional, nacional, regional y/o local.

En México, por ejemplo, la reforma constitucional de 2002 sobre derechos de los pueblos indígenas fue resultado de la presión política que el movimiento indígena nacional ejerció apartir de 1994 con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Durante este proceso, la reivindicación fundamental fue el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas plasmados en los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en y en la Ley Cocopa, cuya base era el derecho a la libre determinación a través de las autonomías indígenas.<sup>64</sup> Sin embargo, y pese a las diversas iniciativas del movimiento indígena que finalizaron con la “Marcha del Color de la Tierra”, el Estado ignoró y vació de contenido las demandas indígenas, y en 2002 reformó la Constitución federal para consolidar el multiculturalismo neoliberal como paradigma jurídico de la gobernanza mexicana.<sup>65</sup>

Este paradigma dominante del reconocimiento de la diversidad cultural reincorpora los derechos colectivos, siempre y cuando no colapsen ni cuestionen las instituciones, programas y proyectos de la acumulación por desposesión impulsados por las empresas transnacionales, los organismos económicos internacionales y el Estado neoliberal. De modo que el “reconocimiento” de la diversidad y sus derechos colectivos no sólo se ha vuelto un discurso políticamente correcto, sino su constitucionalización ha elaborado candados o limitaciones jurídicas para obstaculizar la garantía de derechos fundamentales, como la autonomía en diversas escalas (no sólo la comunal), las formas de gobierno y los sistemas normativos propios, el derecho a los territorios, a los recursos naturales y culturales, al desarrollo propio

---

Milton, *op. cit.*, pp. 267, 274, 284-286. También véase León Hernández, Efraín, *op. cit.*, pp. 10-17.

<sup>64</sup> Gómez Rivera, Magdalena, “En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización”, en Chenaut, Victoria *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 129-132; y Toledo Llancaqueo, Víctor, “Políticas indígenas y derechos territoriales en América Latina: 1990-2004 ¿Las fronteras indígenas de la globalización?”, en Dávalos, Pablo (comp.), *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Buenos Aires, Clacso, 2005, pp. 83 y 84.

<sup>65</sup> Sobre el multiculturalismo neoliberal, véase Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos...*, *cit.*, pp. 33 y 35; Sieder, Rachel, “Pueblos indígenas y derecho en América Latina”, en Rodríguez Garavito, César (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, pp. 306 y 307.

y, en este marco al consentimiento previo, libre e informado, derechos cuyo ejercicio representan un límite a la acumulación por desposesión.

Entonces, se ha creado una arquitectura jurídica de simulacros donde el multiculturalismo neoliberal, el uso categórico de la legalidad y la gobernanza subordina el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas a regímenes inter/transnacionales y nacionales de libre comercio y privatización, que a través de megaproyectos, políticas y programas públicos y privados impulsan procesos de despojo por desposesión sobre los pueblos indígenas y sus territorios.<sup>66</sup> Al mismo tiempo que se exacerbaba el sistema de control y represión estatal —mediante el sistema penal y la seguridad nacional— frente a las crecientes luchas y movilizaciones, pues, en palabras de Harvey, se está “generando una tendencia muy grave y creciente que consiste en valorar la problemática indígena bajo un esquema de seguridad nacional”,<sup>67</sup> y que desencadena, cotidiana y sistemáticamente, en la criminalización de la protesta.

Ahora bien, las respuestas de los pueblos y el movimiento indígena no han sido mínimos, y la reforma constitucional y el abanico de derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas también han abierto diversos marcos de oportunidad de uso político o judicial del derecho y los derechos (aunque enmarcados en los campos minados anteriormente expuestos).

Algunos pueblos indígenas dejaron de enfocar sus esfuerzos en conseguir cambios legislativos y priorizaron el fortalecimiento de sus autonomías mediante el ejercicio de su gobierno y sistemas normativos en diversos niveles, así como de sus propias formas de apropiación, uso y disfrute de sus territorios, recursos naturales y culturales, como es el caso de la autonomía zapatista en Chiapas,<sup>68</sup> entre muchas otras experiencias.

---

<sup>66</sup> En esta interlegalidad de los pluralismos jurídicos transnacionales, los procesos de desregulación han sido fundamentales para asegurar el marco de derechos privados y mercantiles; la primera reforma que sienta las bases para que las tierras comunales y ejidales fueran insertadas al mercado, y se rigieran por el derecho mercantil y civil, fue la reforma al artículo 27 constitucional en 1992. Este régimen privatizador se replicó en el artículo 2o. constitucional en materia indígena en 2002. A partir de esto se han impulsado un conjunto de reformas legales que trazan la línea de la privatización y el despojo; entre otras leyes están: la Ley de Biodiversidad de Organismos Genéticamente Modificados, la Ley Minera y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Véase Gómez Rivera, Magdalena, *op. cit.*, pp. 133-145, y Toledo Llancaqueo, Víctor, *op. cit.*, pp. 73-76.

<sup>67</sup> Harvey, David, *Breve historia del neoliberalismo*, *cit.*, pp. 72-83 y 106-112; Gómez Rivera, Magdalena, *op. cit.*, p. 130.

<sup>68</sup> Para profundizar en el tema: Bravo Espinosa, Yacotzin, “El derecho estatal frente al ejercicio de la autonomía indígena zapatista: municipios autónomos rebeldes zapatistas y juntas de buen gobierno”, en Colectivo de Estudios Críticos Radar, *Imaginando otro dere-*

En otros casos, los procesos de interlegalidad, ya sea por transacción, negociación o resistencia, han conllevado a múltiples formas de apropiación, reconfiguración e instrumentalización del derecho nacional e internacional, muchas veces en contraposición con las pluralidades jurídicas transnacionales hegemónicas.<sup>69</sup> Así, algunos pueblos han reivindicado el reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el marco jurídico vigente para su judicialización y/o movilización política.

A pesar de las limitaciones del sistema jurídico nacional, se ha usado el derecho en materia indígena, agraria, administrativa y de amparo como una herramienta de judicialización para contener la embestida capitalista sobre pueblos, sus territorios y recursos. En el mismo sentido, muchas veces, frente a los obstáculos de la justicia mexicana, otros pueblos usan la vía semijurisdiccional o jurisdiccional a nivel internacional, cuyo desarrollo de su jurisprudencia internacional ha permitido una mayor protección de derechos de los pueblos indígenas (no obstante su falta de vinculatoriedad para los Estados).<sup>70</sup>

Ahora bien, sobre el uso del derecho (sus instituciones y procedimientos) y los derechos como herramienta para la defensas de los territorios indígenas, en el marco del capitalismo actual y sus campos minados, su posible éxito no está sólo vinculado a los procesos de judicialización mismos, sino a la fuerza política lograda por negociaciones, cabildeos y movilización local, nacional e internacional de los propios pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones solidarias, que fuerzan a las diferentes instancias nacionales e internacionales a reconocer los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre sus territorios.

---

cho. Contribuciones a la teoría crítica desde México, México, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales de la Universidad de San Luis Potosí y Maestría en Derechos Humanos, 2013; así como Baronet, Bruno *et al.* (coords.), *Luchas "muy otras". Zapatismo y autonomía en las comunidades indígenas de Chiapas*, México, UAM Xochimilco-CIESAS-Universidad Autónoma de Chiapas, 2011.

<sup>69</sup> Incluso, la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas tiene su origen en el movimiento transnacional, que dio lugar en 1971 a la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que encarga a la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de Minorías hacer un estudio sobre "el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas". A partir de ahí, algunas ONG de derechos humanos, así como la movilización de los pueblos indígenas, produjeron diversas negociaciones y la final aprobación de la Declaración sobre los Derechos Indígenas, en 2007. Este proceso, dice Rodríguez Garavito, constituye un movimiento transnacional contrahegemónico al paradigma de gobernanza. Véase Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos...*, *cit.*, pp. 33 y 34.

<sup>70</sup> Sieder, Rachel, *op. cit.*, pp. 307-310.

Los usos judiciales y políticos del derecho y los derechos no sólo han reconfigurado las luchas indígenas al exterior, sino al interior de los propios pueblos, sus identidades y territorios. Por ejemplo, la dinamicidad con la que se dan las relaciones interlegales con el derecho nacional e internacional ha conllevado procesos de apropiación, adaptación o reconfiguración de los derechos humanos en general, y de los derechos de los pueblos, en particular. Los pueblos indígenas constituyen sus propias construcciones y reinterpretaciones de las nociones, prácticas y representaciones de los derechos a partir de sus experiencias políticas, culturales, económicas y sociales. En este sentido, dicen Rodríguez Garavito y De Sousa Santos, se conforma una versión expansiva de los derechos que no es la versión de la que hablan las instituciones, normatividades y doctrina de los derechos humanos liberales y con raíz en Occidente, sino que es la transformación y reapropiación de nuevos conceptos, prácticas y representaciones de dignidad humana, derechos, sujetos, bienes, personas, etcétera.<sup>71</sup> A su vez, estas reconfiguraciones expansivas de los derechos no sólo son abanderadas en la movilización política, sino que se aplican y discuten al interior de los propios pueblos indígenas.<sup>72</sup>

De acuerdo con lo anterior, la reconfiguración y resignificación de los derechos, sus usos políticos y jurídicos, las identidades y territorios indígenas se dan en términos dialécticos. Odile Hoffmann, al referirse a la relación entre identidad y territorio, expresa que ésta no es natural, cerrada o lineal, sino que es resultado de un proceso social y político de negociación interna y externa que, a su vez, conforma un capital espacial que se gestiona por los grupos étnicos y les permite ubicarse frente al mundo englobante, inserto en

---

<sup>71</sup> “El énfasis en la expansión del rango de derechos no significa el abandono de los derechos individuales. De hecho los derechos individuales son una parte central de la legalidad cosmopolita subalterna en el contexto actual de militarismo unilateral a escala global y de neoliberalismo represivo (con sus tendencias visibles hacia el control coercitivo de las poblaciones marginadas) en los niveles nacionales y locales. Sin embargo, las experiencias acerca de la legalidad cosmopolita subalterna también pretenden articular nuevas nociones de derechos que vayan más allá de la idea liberal de autonomía individual e incorporen concepciones solidarias de titularidad de los derechos, cimentadas en formas alternativas de conocimiento jurídico”. De Souza Santos, Boaventura y Rodríguez Garavito, César *op. cit.*, pp. 18-22.

<sup>72</sup> Sally Engle Merry, por ejemplo, describe el papel de las traductoras locales en la resignificación de los derechos humanos, la violencia y los derechos de las mujeres en marcos de culturas locales dinámicas y en interrelación con espacios nacionales, inter y transnacionales. Véase Engle Merry, Sally, *Derechos humanos y violencia de género. El derecho internacional en el mundo de la justicia local*, Bogotá, Siglo XXI-Universidad de los Andes, 2010, pp. 21-77.

relaciones desiguales de poder.<sup>73</sup> En el mismo sentido, para Rodolfo Stavenhagen, los pueblos indígenas constituyen una etnicidad politizada donde la identidad cultural es un eje de la acción política, la negociación y la visibilidad pública a partir de la cual resignifican sus relaciones con otros sujetos y ponen en juego sus propuestas, demandas y luchas.<sup>74</sup>

Estos diferentes escenarios y usos del derecho y los derechos nos muestran que, más allá de la regulación o prescripción del derecho, en términos del positivismo jurídico, existen respuestas y construcciones sociales del derecho plural e interlegal a los conflictos que surgen por el despojo de los territorios indígenas; exhiben los planos de ambigüedad, negociación y contradicción entre los diversos ordenamientos jurídicos, así como los fenómenos de protección y desprotección de derechos tanto en los marcos de regulación como de desregulación y de legalidad e ilegalidad. Lo anterior nos sitúa en los diferentes usos del derecho, así como en las posibilidades frente a la resolución de problemáticas y conflictos territoriales en el capitalismo actual. Asimismo, desmitifica la concepción neutral, imparcial e independiente del derecho, pues los conflictos y contradicciones dados entre los espacios capitalistas, estatal e indígenas están situadas en contextos de poder profundamente asimétricos, de forma que las posibilidades, límites y usos del derecho plural e interlegal, y los derechos, tanto para el control y la represión como para la transformación o creatividad sociojurídica, no son independientes, sino que se definen por las relaciones de poder y la lucha política entre los sujetos inmersos en los conflictos territoriales en contextos de campos minados.

---

<sup>73</sup> Para Odile Hoffman, la identidad es relacional, no se define *per se*, sino que es contextual. Es producto y proceso; por tanto, es negociable e instrumentalizable por los actores sociales dentro de marcos culturales más o menos flexibles y en función de relaciones de poder que presiden las relaciones entre los actores. Véase Hoffman, Odile, “Identidad-espacio: relaciones ambiguas”, en Estrada, Margarita y Labazée, Pascal (coord.), *Globalización y localidad: espacios, actores, moviidades e identidades*, México, Ciesas, 2004, pp. 445 y 446.

<sup>74</sup> Para Rodolfo Stavenhagen, la mayoría de los Estados son multiétnicos, y los conflictos étnicos no son nuevos, sino inherentes a los procesos de formación de los Estados y su construcción nacional. En este sentido, dice el autor, la etnicidad es un hecho social y político que es necesario observar para entender los procesos sociales. Así, los grupos étnicos forman y adquieren sus identidades étnicas a partir de diferentes procesos históricos donde influyen factores internos y externos dentro de una compleja red de interrelaciones que se ha caracterizado por la discriminación, negación y marginación de grupos étnicos dominantes sobre las demás pluralidades étnicas. A partir de estas relaciones interétnicas, la identidad ha tomado matices políticos; así, emerge la etnicidad politizada, que desarrolla una visión crítica de la situación de los grupos étnicos dominados, a partir de la cual resignifican políticamente su relación con el Estado y las sociedades. Se constituye una autoidentidad activa. Véase Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos y Estado nacional*, México, Siglo XXI, 2000, pp. 7-37.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2005.
- BRAVO ESPINOSA, Yacotzin, “El derecho estatal frente al ejercicio de la autonomía indígena zapatista: municipios autónomos rebeldes zapatistas y juntas de buen gobierno”, en COLECTIVO DE ESTUDIOS CRÍTICOS RADAR, *Imaginando otro derecho. Contribuciones a la teoría crítica desde México*, México, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales de la Universidad de San Luis Potosí y Maestría en Derechos Humanos, 2013.
- CAMAROFF, Jean y CAMAROFF, John, *Violencia y ley en la poscolonial: una reflexión sobre las complicidades Norte y Sur*, Madrid, Katz, 2009.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información*, vol. I, *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 1996.
- CLAVERO, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América, México, Siglo XXI*, 1994.
- CLAVERO, Bartolomé, *Geografía jurídica de América Latina. Pueblos indígenas entre constituciones mestizas*, México, Siglo XXI, 2008.
- DAES, Erica-Irene A., “Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra”, documento de trabajo final del tema 5 del programa provicional Prevención de discriminaciones y protección a los pueblos indígenas y a las minorías, 53 período de sesiones, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, ONU, 30 de junio de 2000.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho”, *Nueva Sociedad*, núm. 116, noviembre-diciembre de 1991.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, Universidad de Colombia-ILSA, 2002.
- DUBE, Saurabh *et al.* (coords.), *Modernidades coloniales: otros pasados, historias presentes*, México, El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África, 2004.
- ECHEVERRÍA, Bolívar, “Modernidad y capitalismo: 15 tesis sobre la modernidad”, *Antología. Crítica de la modernidad capitalista*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia-OXFAM, 2011.
- ECHEVERRÍA, Bolívar, “Violencia y modernidad”, *Valor de uso y utopía*, México, Siglo XXI, 2012.

- FITZPATRICK, Peter, *La mitología del derecho moderno*, México, Siglo XXI, 1998.
- FUKUDA-PARR, Salilo, Informe sobre Desarrollo Humano, 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy, PNUD-Mundi-Prensa, 2004.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio y RODRÍGUEZ GARAVITO, César A. (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal, 2007.
- HARVEY, David, *El nuevo imperialismo*, Madrid, Akal, 2004.
- HARVEY, David, *La condición de la posmodernidad. Investigación del cambio cultural*, Buenos Aires, Amorrortu, 1998.
- LANDER, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Clacso, 1993.
- LEFEBVRE, Henri, *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, Barcelona, Península, 1976.
- LEÓN HERNÁNDEZ, Efraín, “Geopolítica de la lucha de clases: una perspectiva desde la reproducción social de Marx”, *Revista Geográfica de América Central*, vol. 2, núm. 47E, febrero de 2012.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Territorios indígenas y conflictos agrarios en México”, *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, nueva época, año 12, núm. 36, mayo-agosto de 2006.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, De Justicia-Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2012.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *La globalización del Estado de derecho. El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.
- SÁMANO RENTERÍA, Miguel Ángel, “El indigenismo institucionalizado en México (1936-2000): un análisis”, en ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio (coord.), *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho. XII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.
- SANTOS, Milton, *La naturaleza del espacio. Técnica y razón. Razón y emoción*, Barcelona, Ariel, 2000.
- SCHIMITT, Carl, *El nomos de la tierra en el derecho de gentes del ius publicum europaeum*, Granada, Comares, 2002.
- SIEDER, Rachel, “Pueblos indígenas y derecho en América Latina”, en RODRÍGUEZ GARAVITO, César (coord.), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

- SIERRA, María Teresa, “Pluralismo e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento”, en CHENAUT, Victoria *et al.* (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, Quito, Ciesas (México)-Flacso (Ecuador), 2011.
- SMITH, Neil, *La producción de la naturaleza. La producción del espacio*, trad. de Claudia Villagas Delgado, México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, Sistema de Universidad Abierta, 2006.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”, en GONZÁLEZ VOLIO, Lorena (ed.), *Presente y futuro de los derechos humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- TILLY, Charles, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992.
- TOLEDO LLANCAQUEO, Víctor, *Pueblo mapuche. Derechos colectivos y territorio: desafíos para la sustentabilidad democrática*, Santiago de Chile, Fundación Heinrich Boll-Programa Chile Sustentable, 2006.
- TORRE RANGEL, Jesús Antonio de la, *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, México, Cenejus (Centro de Estudios Jurídicos y Sociales)-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2006.
- VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de cultura*, México, Paidós, 1999.
- WOLKMER, Antonio Carlos, *Introducción al pensamiento jurídico crítico*, México, ILSA-Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2006.

## CAPÍTULO QUINTO

### LA DISPUTA POR EL DERECHO AL TERRITORIO INDÍGENA: DE LOS MOVIMIENTOS LATINOAMERICANOS A LA EXPERIENCIA MEXICANA

Blanca Lizbeth HERNÁNDEZ\*

Agosto 11  
Familia

Según se sabe en el África negra y en la América indígena, tu familia es tu aldea completa, con todos tus vivos y tus muertos.

Y tu parentela no termina en los humanos.

Tu familia también te habla en la crepitación del fuego, en el rumor del agua que corre, en la respiración del bosque, en las voces del viento, en la furia del trueno, en la lluvia que te besa y en el canterío de los pájaros que saludan tus pasos.

Eduardo GALEANO  
*Los hijos de los días*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Sobre la cuestión del territorio indígena*. III. *El conflicto por el territorio en América Latina*. IV. *El derecho al territorio en México: una historia de encuentros y desencuentros*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Quedan pocas dudas de la relevancia que ha adquirido la categoría geográfica de “territorio” en las últimas décadas, ya sea para el derecho o para el

---

\* Licenciada en Derecho y maestrante en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Miembro del Proyecto PAPIIT IN302311, IJ, UNAM.

resto de las ciencias sociales. Lo presente no hace más que revisitar dicha categoría, en tanto espacio donde se ejercita la politicidad de los pueblos y comunidades indígenas, y por ser, además, el conector de diversas luchas sociales que se libran actualmente en América Latina y México.

El trabajo aquí realizado se expresa en tres momentos. El primero pasa por el entendimiento del espacio como proceso de producción donde el territorio adquiere dos expresiones, como el conjunto de prácticas que definen cierta forma de producir y reproducir el espacio de un cuerpo comunitario determinado, y la de un espacio apropiado por sujetos que se afirman por medio de él, es decir, su capacidad para defender un proyecto político de autoafirmación de la vida.

El segundo momento trata la manera en cómo la disputa por el territorio en América Latina persiste a través del tiempo como resultado de la subordinación de los espacios latinoamericanos por el capital hasta llegar a la fase actual —caracterizada por la reedición del patrón extractivo— en un contexto de crisis múltiple, que convierte a los territorios de los pueblos y comunidades indígenas en fronteras de expansión para el capital.

Finalmente, trata de reflexionar cómo es que la disputa por el reconocimiento del derecho al territorio indígena se expresa en la experiencia mexicana, donde la relación entre el Estado y los movimientos indígenas ha pasado muchas etapas, que van desde la creación de políticas paternalistas hasta la reconfiguración de dichas relaciones, impulsada ya en los años setenta, pero que encuentra su expresión más acabada en los noventa, en la imagen del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, como punto de inflexión histórica y motor de expresión de ejercicios autonómicos, cada día más frecuentes.

## II. SOBRE LA CUESTIÓN DEL TERRITORIO INDÍGENA

En el siglo pasado, Henri Lefebvre demostró que la dimensión espacial de la actividad humana requería ser especificada en aras de descubrir sus cualidades, atributos y elementos como parte de la totalidad social; esto es, como un momento más en la conformación de las sociedades, de las comunidades y de los individuos que las integran, de construcción de sus identidades colectivas y singulares.

Lo espacial de la vida social habría sido en muchos casos presupuesta, metaforizada, clasificada o descrita por el pensamiento y la ciencia, pero nunca descubierta en lo esencial; es decir, como proceso social. Para el au-

tor, una forma de aproximarse al entendimiento de lo espacial como proceso social era a través de lo que en el materialismo histórico se dio en llamar *producción*.<sup>1</sup>

Lefebvre (1976) despliega una crítica a la parcelación/apropiación privada del saber en la modernidad que fragmenta la comprensión del espacio. Desmonta las concepciones epistémicas tanto del pensamiento abstracto (filosófico, matemático, arquitectónico) —que otorgan al espacio un estatus mental, matemático, metafórico, puro y vaciado de historicidad— como del pensamiento empirista (sociologicista, economicista, pretendidamente histórico) —que ve al espacio en tanto contenedor y síntesis de las relaciones sociales, producto externo de una determinada forma social, por tanto, estático en sí mismo—. Sin embargo, la operación deconstructiva del autor se trata de un procedimiento dialéctico que supera dichas concepciones aisladas para ubicar cada una de esas representaciones en el movimiento conjunto del espacio social como proceso de producción. A partir de esta visión, el espacio es un elemento de la *praxis* social, en el sentido de que se constituye como punto de partida, mediación y producto de la misma. El espacio no es así una metáfora, un producto que contiene todas las relaciones, no es un espacio mental, lógico y coherente, sino un elemento estructurador de la vida social, dinámico, funcional y cambiante.<sup>2</sup>

Es desde este horizonte de comprensión desde donde las nociones de “territorio” y “territorialidad” son retomadas para responder a un cuestionamiento fundamental: ¿cuál es ese territorio por el que luchan los pueblos indígenas? El territorio es una categoría construida desde la vida comunitaria de los pueblos, es un concepto que hace referencia a la forma en que ellos producen su espacio: el territorio —el territorio indígena— es un espacio social producido de forma particular por un sujeto determinado.

El territorio de las comunidades rurales (indígenas, campesinas y/o campesindias) es la “expresión de la práctica comunitaria de organizaciones y comunidades cuando se miran a sí mismas en su unidad material y subjetiva —es decir, en la unidad de su vida práctica u objetiva— reconociendo

---

<sup>1</sup> Como Marx había explicitado, la producción es la objetivación del sujeto productor en sus creaciones, la producción de un mundo que refleja —no directamente— las relaciones sociales en momentos históricos determinados, la energía social plasmada en los bienes-productos, en la organización de las relaciones de producción, de intercambio y de consumo, en las instituciones políticas y religiosas, en las prácticas culturales y en los discursos, en el saber y el conocimiento. La producción no era la producción de cosas llanamente, sino de relaciones sociales y de sus configuraciones más heterogéneas.

<sup>2</sup> Lefebvre, Henri, *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, Barcelona, Península, 1976.

en ella demarcaciones espaciales en mayor o menor grado definidas”.<sup>3</sup> La producción del territorio es la unidad del conjunto de prácticas que definen cierta forma de reproducción de un cuerpo comunitario determinado: prácticas que van desde las formas productivas y de organización política, las técnicas, los saberes, los conocimientos y las creencias. Se trata, en suma, de la totalidad de relaciones que establecen las comunidades entre ellas y con el ambiente, mismas que definen su identidad como comunidad concreta.<sup>4</sup>

El elemento definitorio de su identidad comunitaria son las cosmovisiones que ellas mismas han construido. Si bien cada uno de los pueblos ha desarrollado la propia, existen elementos comunes que responden a una dinámica de profundo vínculo con el territorio habitado, manteniendo los procesos de reproducción de sus culturas, organizaciones y sistemas económicos y políticos. Este imaginario se basa en una relación simbólica y holística con su entorno natural, expresada en vínculos de colaboración grupal, del equilibrio con la biodiversidad de su entorno y con una explotación de los bienes naturales sustentable en el tiempo, a partir de lo cual se configura su identidad territorial en tanto pueblo. A la tierra se le atribuye un carácter sagrado y de vínculos estrechos con la comunidad, que además le aprovecha colectivamente; el territorio, entonces, incluye no sólo la tierra entendida como parcela, sino referida a su construcción histórica y cultural en la que se desarrollan relaciones de parentesco, relaciones sociales y relaciones políticas.<sup>5</sup>

El territorio, al ser la expresión de la unidad del cuerpo comunitario en sus múltiples relaciones, es también la defensa de esa unidad como proyecto político de afirmación de su vida.<sup>6</sup> El territorio, como producto de una construcción sociocultural e histórica, aparece como una reivindicación cuya referencia es la identidad colectiva indígena y la necesidad de construir espacios de autodeterminación y autonomía. Los movimientos indígenas por la defensa y recuperación de sus territorios son parte de la disputa por el espacio político, social y económico del que han sido privados y despojados a lo largo de la historia.

Es aquí cuando surge una segunda acepción del territorio, entendido como territorialidad. La cualidad del espacio (y por tanto del territorio, al

---

<sup>3</sup> León Hernández, Efraín, “Territorialidad campesina y contrarreforma agraria neoliberal”, en Calderón, Georgina y León, Efraín (comps.), *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina*, México, Ítaca, 2001, p. 182.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Soriano Hernández, Silvia (coord.), *Espacios en movimiento. Luchas desde la exclusión en América Latina*, México, CIALC-UNAM, 2013.

<sup>6</sup> León Hernández, Efraín, *op. cit.*, pp. 182 y 183.

ser un producto espacial específico) como mediación de lo social implica su carácter instrumental, funcional y estratégico;<sup>7</sup> así, la adecuación de la espacialidad indígena hace referencia a la instrumentalización política de *su* territorio para la defensa de *su* proyecto político de autoafirmación comunitaria.<sup>8</sup>

La territorialidad nos ayuda a identificar la existencia simultánea del espacio social en múltiples proyectos y prácticas políticas de adecuación funcional de la espacialidad. Tal como lo expresa Bernardo Mançano, el territorio es un espacio apropiado (un espacio para una cosa propia que se instituye por sujetos y grupos sociales que se afirman por medio de él), sobre el que se encarnan, producen y reproducen distintos proyectos, sea de las formas de control estatal, de las relaciones mercantil-capitalistas y de formas de afirmación de la *praxis* socioespacial de sujetos colectivos como los pueblos indígenas y campesinos. Se trata de proyectos políticos diferenciados que mantienen una compleja interacción en la que se generan tensiones y conflictos.

Las luchas por la resistencia y reivindicación del territorio (formado por los elementos de la naturaleza y por las dimensiones sociales, producidas por las relaciones entre las personas, como la cultura, la política y la economía)<sup>9</sup> avivan la deconstrucción y reconstrucción de sus identidades colectivas. Y es que en la actualidad, la lucha por la disposición de los territorios se torna como un eje fundamental de los procesos políticos en curso. Raúl Zibechi da cuenta de ello:

Territorios en resistencia que son a la vez espacios en los que va naciendo lo nuevo. No podemos olvidar que los territorios son claves para la lucha por un mundo nuevo por dos razones estratégicas: se trata de crear espacios donde podamos garantizar la vida de los de abajo, en todas sus multifacéticas dimensiones; y porque la acumulación por despojo —que es el principal modo de acumulación del capitalismo actual— ha convertido a los movimientos territoriales en el núcleo de la resistencia.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Lefebvre, Henri, *op. cit.*, pp. 30 y 31.

<sup>8</sup> “...con territorialidad nos referimos a la instrumentalización consiente de la espacialidad de acuerdo con el proyecto o fin político del sujeto social que lo genera...”. León Hernández, Efraín, *op. cit.*, pp. 184 y 185.

<sup>9</sup> Mançano Fernandes, Bernardo, “Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales”, *Reforma Agraria y Lucha por la Tierra en América Latina*, Buenos Aires, 2009, p. 2, disponible en: <http://web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-5.pdf>.

<sup>10</sup> Zibechi, Raúl, “El territorio como espacio emancipatorio”, *La Jornada*, México, 2013, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/25/opinion/021a1pol>, consultado el 28 de agosto de 2014.

La coyuntura actual forjada entre la crisis permanente del capitalismo y sus formas de reproducción y la construcción de escenarios alternativos a este, devuelve primacía a las luchas por el territorio indígena, en las que los pueblos han de construir sus proyectos de vida basados en redes colectivas de apoyo y colaboración versus su mercantilización y cercamiento por el progreso capitalista.

### III. EL CONFLICTO POR EL TERRITORIO EN AMÉRICA LATINA

Existe un desplazamiento global, desde el Norte hacia el Sur, como principal escenario geopolítico de las presentes disputas ecológicas y del dinamismo de los movimientos socioambientales.<sup>11</sup> Y es que las expresiones más dinámicas de la conflictividad social fueron trasladadas desde el campo clásico de la lucha contra la explotación de la fuerza de trabajo (la relación capital-trabajador), al de las resistencias contra la explotación/expoliación de los territorios.

En realidad, la disputa por el territorio siempre ha sido un elemento clave en la geografía del desarrollo capitalista, así como en las geopolíticas que se han desprendido de la dinámica de la acumulación de capital. Así lo demuestra Karl Marx en la llamada “acumulación originaria”, proceso mediante el cual el capital pone las condiciones para su continua recreación y reproducción en todos los espacios —a través de la escisión del productor de sus medios de producción—, con mayor intensidad cuando la forma histórica de su totalización de la vida social ha arribado a lo que se denomina *mundialización*, es decir, la imposición de los mecanismos de producción capitalista de la riqueza, así como de los dispositivos para la dominación política e ideológica en prácticamente todos los rincones del planeta.<sup>12</sup>

La etapa colonial en América Latina, que abarca desde el siglo XVI hasta el XIX, no fue otra cosa sino el despliegue de un proyecto de despojo territorial y de reorganización espacial, que implicó la destrucción y refuncionalización de las culturas indígenas nativas y sus formas de convivencia comunitaria, que eran completamente antagónicas al fin de la Europa cristiana y a la naciente lógica mercantil-burguesa. La producción de un espacio para el saqueo de las materias primas, bienes agrícolas, así como de

---

<sup>11</sup> Machado Aráoz, Horacio, “Crisis ecológica, conflictos socioambientales y orden neocolonial: las paradojas de Nuestra América en las fronteras del extractivismo”, *Rebela*, vol. 3, núm. 1, octubre de 2013, p. 123, disponible en: <http://rebela.edugraf.ufsc.br/index.php>.

<sup>12</sup> Lefebvre, Henri, “Space and the State”, en Brenner, Neil y Elden, Stuart (eds.), *State, Space, World. Selected Essays*, Minnesota, University of Minnesota Press, 2009.

fuerza de trabajo, se manifestó a través del sistema de cacicazgos, las encomiendas, las grandes haciendas, los sistemas radiales de caminos y vías para el comercio, los enclaves mineros y agroexportadores, hasta la organización del trabajo bajo la modalidad de la mita, la esclavitud y el tráfico de personas. Todas estas formas configuraron un arreglo espacial de los territorios y los cuerpos nunca antes conocido: la espacialidad de la colonización.

Ya en el periodo de las independencias, en el siglo XIX, Latinoamérica fue clave para la transferencia de valor hacia los centros, que posibilitó el tránsito de la explotación del plusvalor absoluto a la plusvalía relativa en los países europeos industrializados; es decir, a la consecución de la ganancia capitalista vía el aumento de la capacidad productiva del trabajo con la introducción de tecnologías novedosas, proceso que para la periferia se manifestó en lo contrario; esto es, en la radicalización de las estrategias de explotación: la superexplotación de la fuerza de trabajo vía su desvalorización se convirtió en la herramienta privilegiada del capitalismo latinoamericano para compensar el costo de su subordinación al mercado mundial.<sup>13</sup>

Es en el siglo XX cuando América Latina experimentó importantes transformaciones en las formas de territorialización del capital. Una primera transformación se puede identificar con el inicio de un proyecto de industrialización autónoma en la primera mitad del siglo XX, y que se expresó en el modelo de sustitución de importaciones. Con la crisis económica de los treinta y la contracción del sector externo se impuso la necesidad de una política industrial, fuertemente apoyada por la transferencia de tecnología, que había sido ya desechada por los centros capitalistas, se verifica un desplazamiento de la acumulación del sector primario-exportador a la industria y cuya principal consecuencia espacial fue la urbanización de las sociedades latinoamericanas.<sup>14</sup>

El patrón de especialización productiva<sup>15</sup> marcó la segunda transformación ya a finales de la década de los setenta. Se trata del fin del modelo de sustitución de importaciones, y el inicio de una nueva etapa para la región caracterizada por la desindustrialización de las economías nacionales con la

---

<sup>13</sup> Marini, Ruy Mauro, *Dialéctica de la dependencia*, México, Era, 1981.

<sup>14</sup> *Idem*.

<sup>15</sup> “Hablamos de especialización productiva como rasgo distintivo del nuevo patrón exportador para destacar que este tiende a reposar en algunos ejes, sean agrícolas, mineros, industriales (predominantemente de ensamble o maquila) y de servicios, sobre los cuales las diversas economías regionales cuentan con ventajas naturales o comparativas en la producción y en el comercio internacional”. Osorio, Jaime, “El nuevo patrón exportador de especialización productiva en América Latina”, *Revista Soc. Bras. Economía Política*, núm. 31, 2012, p. 37.

implementación de los esquemas de ajuste estructural promovidos desde los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial: el neoliberalismo se constituyó como la estrategia para la restauración del poder de clase y una nueva subordinación de los territorios latinoamericanos a las dinámicas del mercado mundial.<sup>16</sup>

Esta reconfiguración del capital apuntalaba nuevas estrategias y alianzas entre empresas transnacionales, empresas privadas nacionales y empresas estatales, hacia una reproducción del capital en la región que se da sobre la base de una reedición y transformación del tradicional carácter extractivo de las economías.<sup>17</sup>

El control de los territorios latinoamericanos y la imposición de una organización espacial de los cuerpos sociales —indígenas, obreros y campesinos— ha sido siempre parte de la geografía cambiante del capitalismo en su proceso de mundialización, un proceso que, sin embargo, siempre es impugnado por las subjetividades amenazadas por la lógica del capital. Así, estas transformaciones de la organización espacial del capitalismo en América Latina fueron acompañadas paralelamente por el surgimiento de movimientos y luchas por los territorios.

Existen autores que consideran la existencia de tres momentos importantes en las disputas territoriales en la región. El primero de ellos ocurre entre la década de 1960 y 1970. Se trató de una movilización popular donde los campesinos, indígenas y el proletariado rural —ligados a las guerrillas de liberación nacional— se sumergieron en luchas nacionales en contra

---

<sup>16</sup> Cada patrón de reproducción del capital dominante estableció también patrones espaciales específicos que respondían a las necesidades de la acumulación y a las metamorfosis que experimenta. La forma de utilizar el territorio por el capital mantiene al menos tres núcleos estratégicos comunes que se modifican en el tiempo: a) la configuración espacial productiva (agricultura intensiva o extensiva, enclaves, parques industriales, etcétera); b) los procesos de articulación espacial (infraestructuras de conexiones viales y energéticas, corredores, telecomunicaciones, etcétera), y c) la configuración de los espacios de consumo. Así el paisaje latinoamericano ha sido esculpido por tres patrones de reproducción del capital dominantes en la historia del capitalismo latinoamericano: el agro-minero-exportador (desde el siglo XIX hasta principios del XX), el patrón industrial (1940-1970), y el actual patrón exportador (1980-presente). Osorio, Jaime, *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*, México, Porrúa-UAZ, 2004.

<sup>17</sup> “La especialización productiva exportadora va asociada a una suerte de reedición, bajo nuevas condiciones, de nuevos enclaves, en tanto un número reducido de actividades, generalmente muy acotadas y dinámicas, operan sin establecer relaciones orgánicas con el resto de la estructura productiva local, al demandar prioritariamente al exterior equipos, bienes intermedios y en algunos casos hasta las materias para no mencionar la tecnología y el diseño, siendo los salarios e impuestos el aporte fundamental a la dinámica de la economía local”. *Ibidem*, p. 32.

de las dictaduras y los regímenes autoritarios, tomando como inspiración la revolución cubana. Estos fueron movimientos masivos con una fuerte base campesina e indígena. En países como El Salvador, Nicaragua, Colombia, Brasil y Perú se involucraron —adquiriendo diversos matices— en la lucha por la tierra. Los gobiernos de los Estados respondieron violentamente a tales levantamientos; la muerte de gran parte de los insurrectos fue la consecuencia directa de su rebelión.<sup>18</sup>

En los años ochenta, ya puesto en marcha el patrón de especialización productiva y la fase de desindustrialización, se asiste a lo que Veltmeyer identifica con una segunda oleada de movimientos por la tierra y el territorio. En este periodo fue amplia la movilización de diversas organizaciones constituidas mayoritariamente por *paupers* urbanos y grupos sociales con intereses múltiples, cuya lucha, en esencia, se concentraba en su derecho a vivir en la ciudad y obtener bienes materiales que hicieran esto posible.

En los veinte años que ocupa la segunda y tercera ola, los gobiernos latinoamericanos instituyeron distintos programas de reformas agrarias para luego consagrar sus energías en impedir su radicalización, usando una combinación de estrategias que iban desde el corporativismo, los intentos de controlar las organizaciones campesinas y la cooptación del liderazgo, hasta la represión abierta. Los gobiernos de Ecuador, Bolivia, Perú, México y demás países de la región, volcaron sus esfuerzos para iniciar y dar continuidad a un enfoque de mercado de la reforma agraria; con ello, las estrategias de abolición de la protección constitucional o legal de la propiedad comunal, y de la titulación legal a minifundistas, se hicieron frecuentes.<sup>19</sup>

Este campo minado que expresa la contradicción entre la creciente mercantilización de los bienes comunes versus la sujeción de los pueblos y comunidades a dichos bienes —al ser necesarios para su reproducción—, enmarca el surgimiento de una tercera oleada, que inició en la década de los noventa. En ese momento los levantamientos comenzaron a arraigarse en las comunidades indígenas como luchas por sus territorios, la autonomía territorial, la democracia y la justicia social.<sup>20</sup>

El contexto en donde surgen estas últimas movilizaciones sociales es el de una compleja maduración del mercado mundial que amplió las fronteras de expansión del desarrollo capitalista a aquellos territorios que an-

---

<sup>18</sup> Veltmeyer, Henry, “La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina”, en Moyo, Sam y Yeros, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2008, p. 305.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 318.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 320.

teriormente se consideraron no productivos, y que ahora se convertían en focos estratégicos para la nueva fase de apropiación de los bienes comunes, tales como la biodiversidad, la riqueza hídrica y energética, los yacimientos minerales, así como la desposesión de los saberes culturales de los pueblos originarios.

Tal como afirma Seoane, América Latina se convierte en una reserva importante de bienes comunes, que se vuelven estratégicos para el capital en el contexto actual de crisis múltiple (energética, económica, alimentaria, climática, etcétera):

Los pueblos de la América latina y caribeña habitan un territorio en el que crecen el 25% de los bosques y el 40% de la biodiversidad del globo. Casi un tercio de las reservas mundiales de cobre, bauxita y plata son parte de sus riquezas, y guarda en sus entrañas el 27% del carbón, el 24% del petróleo, el 8% del gas y el 5% del uranio. Y sus cuencas acuíferas contienen el 35% de la potencia hidroenergética mundial, contando —desde la selva chiapaneca a la amazonía— con una de las reservas de biodiversidad más importantes del planeta.<sup>21</sup>

Por lo anterior, la dimensión territorial se ha tornado el centro de disputa: la territorialización de la resistencia histórica que ha llevado a cabo el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), en Brasil; el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en México; los seringueiros, en Chile; los piqueteros argentinos, así como las diputas por el gas, el agua y la defensa de la amazonia en Bolivia; las luchas contra la expansión de la minería a cielo abierto en Perú que originó la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería, en 1999, y la reciente Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas en 2009, son ejemplos claros de esa tercer oleada de movimientos en defensa de los territorios.

Dichos procesos son la expresión más nítida de la constitución de los pueblos originarios como sujetos políticos con capacidad de producir una territorialidad alternativa mediante la energía social emanada de un proceso histórico de reinención y recreación de lo comunitario indígena fundando en el *nosotros*, en la reciprocidad y solidaridad que se edifica en la cotidianeidad de las relaciones sociales, donde la despolitización de lo social, a través de la conformación del poder estatal como poder enajenado de la

---

<sup>21</sup> Seoane, José, “Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas”, *Sociedade e Estado*, Brasilia, vol. 21, núm. 1, 2006, pp. 85-107, disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a06.pdf>.

comunidad, encuentra en los levantamientos indígenas su antítesis en tanto reterritorialización del poder social.<sup>22</sup>

Siguiendo a Atilio Borón, las luchas latinoamericanas concentran rasgos comunes: *a)* son movimientos de base territorial, puesto que han espacializado sus propuestas y estrategias de organización comunitaria, una vez que las políticas neoliberales fragmentaron sus anteriores sitios de reivindicación sociopolítica; *b)* se trata de movimientos con cierta autonomía respecto de los poderes estatales; *c)* en ellos se asiste a una revalorización de sus identidades y culturas ancestrales; *d)* también construyen propuestas pedagógicas alternativas al formar sus propios intelectuales y centros educativos, como son los casos de la construcción de universidades interculturales y escuelas de formación en los espacios rurales; *e)* son movimientos en donde se experimentaron procesos importantes de politización de las mujeres, convirtiéndose en dirigentes sociales clave y dejando atrás el papel tradicional al que habían sido recluidas; *f)* en ellos se despliegan prácticas de organización colectiva y social de la producción, donde se establecen nuevas formas de relacionamiento productivo y espiritual con la naturaleza, y *g)* sus estrategias de resistencia y lucha mantienen un perfil espacial importante con la reapropiación de espacios públicos, toma de espacios estratégicos, como carreteras, yacimientos mineros, inmuebles abandonados y readecuación para la vivienda, entre otras estrategias.<sup>23</sup>

Las demandas de la mayoría de movimientos indígenas son esencialmente dos: 1) por un lado se encuentran las demandas materiales, en las que luchan por tierras, por el uso, goce y disfrute de los bienes comunes, y 2) las demandas por el respeto de su identidad cultural. Estos dos bloques de demandas son inseparables las unas de las otras.<sup>24</sup> Es quizá en esta intersección cuando las reivindicaciones respecto al reconocimiento y goce del derecho al territorio adquieren un sentido más profundo. La disputa por el uso de los bienes comunes de la naturaleza se transforma así en un punto clave de las resistencias, de la crisis y de las alternativas enarboladas frente al capitalismo neoliberal.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Zibechi, Raúl, *Dispersar el poder*, México, La Casa del Mago, 2006.

<sup>23</sup> Borón, Atilio, *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, México, CEIICH-UNAM, 2014, pp. 190 y 191.

<sup>24</sup> Bartra, Armando y Otero, Gerardo, "Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia", en Moyo, Sam y Yeros, Paris (coord.), *op. cit.*, p. 402.

<sup>25</sup> Borón, Atilio, *op. cit.*, p. 333.

Los movimientos sociales, y específicamente los socioterritoriales, asumen el compromiso de reinventarse expresado en estas reflexiones del geógrafo brasileño Carlos Walter Porto-Gonçalves, quien dice que

Los paradigmas son establecidos por sujetos sociales, históricos y geográficamente localizados, y, por lo tanto, la crisis del paradigma es también la crisis de la sociedad y los sujetos que lo instituyen. No es de sorprender, por lo tanto, cuando vemos emergen nuevos paradigmas junto con nuevos sujetos que reivindican un lugar en el mundo. O, dicho de otra manera, esos sujetos que muchos llaman *nuevos*, aunque no lo son tanto, pongan en el debate otras cuestiones, otras relaciones, las que tuvieron que forjar en situaciones asimétricas de poder, pero de ninguna manera anulados, sino resistiendo, *re-existiendo*, se reinventaran en su diferencia.<sup>26</sup>

La reactualización de las luchas indígenas por la tierra y los territorios han inaugurado los intentos por frenar el despojo y la privación de los bienes comunes, desplegados por todo el continente.

#### IV. EL DERECHO AL TERRITORIO EN MÉXICO: UNA HISTORIA DE ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

La realidad de un México diverso complejiza no sólo la aparición de problemáticas agrarias —problemas ligados de facto a la tierra en su expresión de extensión y materialidad—, que resultan al tiempo problemas vinculados con la posibilidad de tener, usar y gozar de la tierra y de los significados, organización, sentidos e intenciones que un sujeto histórico-político le otorga; es decir, se trata, en esencia, de un territorio.

La lucha por el territorio, que en muchos sentidos vincula a la tierra, se ha librado por siglos. El periodo de gobierno colonial desde el “descubrimiento del nuevo mundo” en el siglo XV y la “conquista” de la población indígena, hasta el proceso de independencias nacionales en el siglo XIX, llevó tras de sí una historia gravada de expropiación de tierras, del proceso de *acumulación originaria*. Sin embargo, más que tratarse de un hecho separado del conflicto, desde el principio, una resistencia extendida con numerosos brotes de rebeliones indígenas y campesinas se hizo presente. Al grado

---

<sup>26</sup> Porto-Gonçalves, Carlos, “Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades”, en Sader, Emir (coord.), *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, Buenos Aires, Clacso, 2002, p. 220, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2805.dir/cecena3.pdf>.

incluso de llegar a la institución de leyes de reforma agraria conducidas por los Estados.<sup>27</sup>

En el caso mexicano, las leyes de reforma, con su carácter profundamente liberal, reaccionario y hostil contra los pueblos indígenas, así como las décadas del porfiriato, despojaron a las comunidades indígenas de sus espacios de vida. Sólo por cifrar, para el año en que comenzó la gesta revolucionaria, poco menos del 90% del suelo mexicano estaba en manos de propietarios privados.<sup>28</sup>

La insurrección popular de 1910 resultó paradigmática; la razón principal fue, sin duda, la intención por devolver tierras a campesinos, y en menor medida a comunidades indígenas. La reorganización del campo de fuerzas políticas del México posrevolucionario giró en torno a la negociación con las clases subalternas para otorgar legitimidad al proyecto estatal mediante la adopción de leyes y políticas paternalistas. Así pues, el ascenso de las elites gobernantes que desplazarían a las oligarquías tradicionales fue acompañado por amplios movimientos populares de obreros, campesinos, intelectuales e indígenas. Se construyó entonces una hegemonía nacional mediante lo que Lucio Oliver Costilla denomina una “peculiar ideología capitalista popular revolucionaria, dirigida por el Estado”,<sup>29</sup> cuyo resultado fue la cooptación de los movimientos indígena-campesinos a través de sus dirigentes y la despolitización de la sociedad civil, que frustró la posible transformación radical de las instituciones surgidas tras el pacto.

Para mantener la coerción social fueron creadas instituciones a través de las cuales el poder hiciera efectivos ciertos derechos, entre ellos el derecho a la tierra. La reforma agraria, que se instrumentalizó en virtud de la Constitución de 1917 y de la Ley Agraria que le antecedió (1915), hizo posible el reparto agrario para las colectividades y el temprano reconocimiento del derecho histórico de los pueblos originarios, aspecto recogido en su perspectiva restitutoria, lo cual generó la llamada propiedad social,<sup>30</sup> modificando los regímenes anteriores de propiedad de la tierra.

<sup>27</sup> Veltmeyer, Henry, *op. cit.*, p. 303.

<sup>28</sup> Bartra, Armando y Otero, Gerardo, *op. cit.*, p. 403. En 1905 existían 8,431 haciendas que poseían 114 millones de hectáreas (ha), con 87% de la propiedad rústica del país, según lo expresa Reyes Osorio (1974) citado en Concheiro Bórquez, Luciano y Robles Berlanga, Héctor, “Tierra, territorio y poder a cien años de la reforma agraria en México: luchas y resistencia campesindia frente al capital”, en Almeyra, Guillermo *et al.* (coords.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*, vol. III, México, UAM-Clacso-Continentel, 2014, p. 184.

<sup>29</sup> Oliver Costilla, Lucio, *El Estado ampliado en Brasil y México. Radiografía del poder, las luchas ciudadanas y los movimientos sociales*, México, UNAM-Conacyt, 2009, pp. 41, 42 y 44.

<sup>30</sup> Concheiro Bórquez, Luciano y Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, p. 181.

De tal manera que se sostuvieron dos formas de ocupación de la tierra: los ejidos y las comunidades agrarias, estas últimas diseñadas para su uso colectivo por comunidades indígenas, quienes podrían probar un derecho sobre la tierra basado en documentos coloniales,<sup>31</sup> otorgando una óptima relevancia a la dimensión rentable y productiva a través de derechos de propiedad social, y no a través de una comprensión multidimensional de los espacios políticos de los pueblos indígenas.

A pesar de obnubilar el ejercicio de los derechos territoriales y tratarlos por derechos a la tierra, esta instrumentalización política del derecho a su restitución a pueblos y comunidades indígenas y campesinas valió una larga espera. Los anuarios estadísticos de la época reflejan que para 1930 la propiedad privada de la tierra comprendía 123 millones de hectáreas (ha) de la superficie del Estado; para 1950 había disminuido apenas a las 86.7 millones de ha, hasta que en 1970 se reportaron setenta millones de ha. cuya propiedad era privada, mientras que la propiedad social pasó en el mismo periodo de una superficie de quince a 105.9 millones de ha, entre ejidos y comunidades agrarias.<sup>32</sup>

A la par del uso instrumental de la política agraria conforme a los intereses de las elites nacionales, desde la década de los cuarenta los pueblos originarios devinieron sujetos del indigenismo burocrático. La política oficial paternalista implementada a través del Instituto Nacional Indigenista (INI), como institución corporativa del Estado, supuso la reinención de los indígenas del siglo XX, por supuesto, alejada de las reivindicaciones de los pueblos.

Pasadas algunas décadas, específicamente a partir de los setenta, las comunidades indígenas reactualizaron su capacidad política cuando varias comunidades en México central y occidental desarrollaron movimientos locales o regionales en defensa de las tierras y los bosques. Colocando en la agenda nacional e internacional la cuestión indígena, y creando escenarios de acción política y de construcción de espacios para la discusión, como sería el caso del primer Congreso Indígena llevado a cabo en Chiapas, en

---

<sup>31</sup> Bartra, Armando y Otero, Gerardo, *op. cit.*, p. 411.

“No obstante, la Constitución de 1917 reconoció los derechos históricos de los pueblos originarios y planteó la restitución de sus tierras; en términos de la ideología dominante la condición indígena debía disolverse en el mestizaje, primero cargado de hispanofilia y después en una mestizofilia que reivindica lo indígena hasta que desemboca en el llamado indigenismo oficial de corte igualmente «integracionista». Véanse al respecto los textos de uno de los inspiradores del artículo 27 de la constitución, Molina Enríquez (1981 y 1986) y el libro de Basave Benítez (1992)”. *Ibidem*, p. 193.

<sup>32</sup> Concheiro Bórquez, Luciano y Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, pp. 184-186.

1974, encuentro caracterizado por el intento de crear una agenda indianista, empero cuyas conclusiones fueron básicamente campesinas.

Un año después (1975), la formación del Consejo Nacional de los Pueblos Indios (CNPI) daría pocas esperanzas a la articulación de un movimiento indígena autónomo, pues el Consejo fue rápidamente transformado en una confederación sumisa y ligada políticamente al Partido Revolucionario Institucional,<sup>33</sup> tras la descomposición del Consejo, derivado de las rupturas entre las corrientes más conservadoras y el ala más crítica, el movimiento indígena mexicano se reinventó.

A pesar de las medidas clientelares, los grupos indígenas continuaron sus reuniones y encuentros masivos, reforzaron sus identidades construyendo solidaridades y desarrollando liderazgos. Como resultado de este proceso se organizó el primer encuentro de organizaciones indígenas independientes realizado en Puxmecatán, Oaxaca, en 1980.<sup>34</sup> Con la conformación del Frente Nacional de los Pueblos Indios (Frenapi) quedó claramente definida la agenda indígena: la lucha era por la autodeterminación, el derecho a la identidad cultural, el derecho a la tierra y a los recursos naturales, y el predominio del derecho consuetudinario indígena.<sup>35</sup>

Con el surgimiento de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (1979), que enarbolaría reivindicaciones autonómicas, y la sucesiva creación del Frente Independiente de Pueblos Indios (1987), el movimiento indígena se retomaría con mayor fuerza. Muestra de ello fue la creación de la Asamblea Nacional Indígena Popular por la Autonomía, en 1995, y del Congreso Nacional Indígena (CNI), en 1996, este último significó un logro estratégico del movimiento indígena, pues desde éste espacio el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y otras organizaciones indígenas llevaron a cabo decenas de acciones encaminadas a exigir el reconocimiento de sus derechos.<sup>36</sup>

La movilización política durante largo tiempo tuvo una laxa respuesta con la reforma presidencial del artículo 4o. constitucional (1991) concerniente a la cultura indígena, misma que produjo cambios culturalistas vagos e insustanciales. La situación se agravó cuando en 1992 la contrarreforma agraria planteó en la práctica una ruptura del pacto social posrevolucionario.

---

<sup>33</sup> Bartra, Armando y Otero, Gerardo, *op. cit.*, pp. 410-413.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 414.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> González, Carlos, “El congreso nacional indígena: un espacio de encuentro y unidad”, *Ojarasca*, México, núm. 102, 12 de octubre de 2005, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/17/oja102-cni.html>.

Como se ha señalado en acápites anteriores, el proceso de liberalización de la tierra en México responde a una tendencia continental, impulsado por la política del Banco Mundial, que promovía la integración de mercados de tierra en América Latina.<sup>37</sup> La contrarreforma al artículo 27 constitucional impactó profundamente en los pueblos indígenas, quienes participaban en 22.9% de los ejidos y comunidades, y eran dueños de 28% de los bosques y la mitad de las selvas de propiedad social. Antes de la reforma, la organización ejidal comprendía el 52% del territorio nacional; ahora apenas y alcanza un 12%,<sup>38</sup> y sigue en descenso.

Tenemos pues dos pilares fundamentales sobre los que se erige la modernización neoliberal del campo mexicano: 1) la reforma al artículo 27 constitucional, y 2) el carácter excluyente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994).<sup>39</sup>

Cuando el primero de enero de 1994 el levantamiento del EZLN ocupó los reflectores, lo hizo también la agenda indígena-campesina. Años de enfrentamientos y negociaciones entre el Estado y el EZLN parecieron no concretar ningún acuerdo favorable para los pueblos indígenas, sea por la negativa del gobierno federal en 1996, o por la modificación sustantiva de la iniciativa Cocopa, en 2001, a manos de la legislatura.

Los pueblos indígenas reunidos en el Congreso Nacional Indígena manifestaron su descontento por lo que consideraron ataques a los fundamentos de la iniciativa de Ley Cocopa, que obnubiló cuestiones sustantivas en materia de autonomía, derechos colectivos y territorialidad. La negación

---

<sup>37</sup> Los organismos económicos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional apoyan especialmente las políticas de mejora y modernización de los Estados demandantes de financiamiento —como ya se ha expresado en un capítulo previo de este trabajo—, cada día existe una cantidad creciente de proyectos en los que estos organismos de naturaleza semipública en contubernio con empresas privadas (capital transnacional) se convierten en la amenaza principal de la pérdida de derechos territoriales de los pueblos indígenas. La complicidad entre las élites políticas de los gobiernos nacionales otorga a las empresas transnacionales un amplio margen de maniobra, que va desde la ocupación de territorios indígenas tras mecanismos de consulta simulada hasta la pérdida misma de soberanía nacional, cuya justificación discursivo-ideológica es el fortalecimiento y la modernización de los países. Como expresa Filomeno Aguilar: “los intereses capitalistas corporativos obtienen acceso a grandes extensiones de tierras públicas, pero tales operaciones son generalmente legitimadas con medidas legales, tanto a través de permisos, concesiones o de un discurso científico de conservación”. Aguilar, Filomeno V. Jr., “Luchas por las tierras en Asia: perspectiva de contextos seleccionados”, en Moyo, Sam y Yeros, París, *op. cit.*, p. 226.

<sup>38</sup> Concheiro Bórquez, Luciano y Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, p. 193; Composto, Claudia y Navarro Trujillo, Mina Lorena, *Territorios en disputa: entre el despojo y las resistencias, la megaminería en México. La megaminería en México*, México, Casa de ondas, s/f, p. 30.

<sup>39</sup> Concheiro Bórquez, Luciano y Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, p. 200.

que se hizo de su derecho al territorio responde a una preocupación de los grupos de poder político, para quienes los pueblos indígenas promovían la balcanización del país, el fraccionamiento y descomposición de la unidad nacional. Cuenta de ello, la letra del artículo 2o. constitucional, donde se expresa que “la nación mexicana es única e indivisible”, al ser la nación quien ostenta el dominio pleno sobre el territorio y la única capaz de transmitirlo en la forma de propiedad social o propiedad privada, reservó dicha potestad, desconociendo el derecho al territorio indígena y tratándolo como sinónimo de tierras agrarias.

Cuando el Congreso de la Unión amputó severamente la iniciativa, y después de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no aportó elementos para resolver el conflicto, el EZLN cambió el terreno de acción ratificando la decisión de ejercer la autonomía en la práctica y anunciando la suspensión de todo contacto con el gobierno, teniendo que, a la fecha, el movimiento aún existente ha llevado a cabo intentos reales y potenciales de construir su territorialidad, vinculado a su derecho a la autonomía y la libre determinación.

Con las transformaciones para nada sustantivas de la Constitución en materia indígena, los problemas territoriales se hallan aún en los tribunales agrarios, quienes al estar facultados para conocer de aquello que se vincula a la tierra tienen la tarea de justiciabilizar este derecho, y es que aquello que se litiga en los tribunales no se agota en la tierra, son los derechos humanos de los pueblos indígenas lo que a partir de las estrategias jurídicas más diversas han logrado posicionarse en los tribunales en aras de hacer exigibles sus derechos.

En tal escenario, se han desplegado en todo el país una serie de experiencias, sea en la exigibilidad ante los tribunales de estos derechos o en ejercicios autonómicos diversos, entre los que destacan las juntas de buen gobierno de los pueblos zapatistas,<sup>40</sup> la de la tribu yaqui en el estado de Sonora por la defensa de su territorio y el agua, la práctica de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC),<sup>41</sup> la de los pueblos nahuas y totonacos de la sierra norte de Puebla con diversas experiencias, como la Unión de Cooperativas Tosepan Titataniske (Unidos Venceremos), el Or-

---

<sup>40</sup> Para conocer con mayor profundidad este tema recomendamos el artículo “El derecho estatal frente al ejercicio de la autonomía indígena zapatista: municipios autónomos rebeldes zapatistas y juntas de buen gobierno” de la maestra Yacotzin Bravo Espinosa, en el libro *Imaginando otro derecho, contribuciones a la teoría crítica desde México*, México, Colectivo Radar-UASLP-Mispat, 2013.

<sup>41</sup> Véase el capítulo de Jorge Peláez Padilla, Alejandra Hernández y Edith Na Savi en este libro.

denamiento Territorial del municipio de Cuetzalan que elevó la autodeterminación a una práctica colectiva consensuada,<sup>42</sup> y el del pueblo rarámuri, que después de ochenta años de ser privado de su territorio lucha ahora por la posibilidad de recuperarlo.

## V. REFLEXIONES FINALES

La reproducción de los pueblos indígenas depende esencialmente de su acceso a sus tierras como fundamento material de sus territorialidades; por ello, a partir de la década de los noventa, en México, en América Latina y en otras partes del mundo, surgió con fuerza la articulación de luchas por sus espacios de vida, por su autonomía y autodeterminación, con el fin de garantizar la reproducción de su existencia cultural y comunitaria.

El Estado, por un lado, ha favorecido la acumulación de riqueza privada de los grandes propietarios, desfavoreciendo a los trabajadores indígenas y campesinos, en tanto que por otro lado, construye una visión y una práctica paternalista, en virtud de cooptar la energía transformacional de los movimientos territoriales. Consecuencia de esto, apenas se trata de *conceder* derechos a los pueblos, y pocas veces hablan de *reconocer* tales derechos; durante décadas la ley se ha construido en virtud de asumir el desarrollo homogéneo de una identidad nacional y la eventual asimilación de los pueblos originarios a aquélla.

Así, los territorios de los pueblos indígenas se han visto amenazados por las leyes estatales, los proyectos de desarrollo y los intereses estrictamente privados correspondientes a una lógica empresarial de despojo. Las actualizaciones de los procesos de acumulación originaria con los nuevos acercamientos de la agenda extractivista y neoliberal confieren un papel protagónico a la lucha por la tierra y los territorios, donde los actores campesinos e indígenas se enfrentan al Estado y a los capitales internacionales que dirigen sus fuerzas coercitivas a través de organismos internacionales, sean aparentemente públicos, semipúblicos o estrictamente privados.

Hay un arduo quehacer en materia de la definición de procedimientos eficaces que garanticen y protejan el derecho al territorio de los pueblos indígenas, y resultan urgentes tras la intensificación de las privaciones de sus espacios de vida en virtud de la subordinación de estos al capital, en donde las tácticas como el hostigamiento, las represalias, el uso de la fuerza pública, y en un plano institucional las mismas contrarreformas, se articulan todos como mecanismos del poder en contra de los pueblos.

---

<sup>42</sup> Concheiro Bórquez, Luciano y Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, p. 203.

Los ejercicios de autonomía y las formas democráticas en las que se desenvuelven muchos de los movimientos en tanto horizontes alternativos de hacer política, pasan por su adjetivación en las prácticas de territorialidad, que se constituyen como un referente simbólico de sus identidades étnicas. Este creciente activismo por parte de los pueblos indígenas que ha forjado su lucha desde lo local, pero con la progresiva interconexión en redes globales legales desde abajo, ha posibilitado una mejora gradual en el ejercicio de sus derechos, con atención especial del derecho al territorio. Los movimientos de base territorial tienen un papel fundamental en la presente crisis del capitalismo global, pues auténticamente han expresado su intención por construir alternativas para sobrevivir o trascender hacia otras configuraciones sociales.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Filomeno V. Jr., “Luchas por las tierras en Asia: perspectiva de contextos seleccionados”, en MOYO, Sam y YEROS, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2008.
- BARTRA, Armando y OTERO, Gerardo, “Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia”, en MOYO, Sam y YEROS, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2008.
- BORÓN, Atilio, *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, México, CEIICH-UNAM, 2014.
- BÓRQUEZ, Luciano y ROBLES BERLANGA, Héctor, “Tierra, territorio y poder a cien años de la reforma agraria en México: luchas y resistencia campesindia frente al capital”, en ALMEYRA, Guillermo *et al.* (coords.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*, vol. III, México, UAM-Clacso-Continente, 2014.
- BRAVO ESPINOSA, Yacotzin, “El derecho estatal frente al ejercicio de la autonomía indígena zapatista: municipios autónomos rebeldes zapatistas y juntas de buen gobierno”, *Imaginando otro derecho, contribuciones a la teoría crítica desde México*, México, Colectivo Radar-UASLP-Mispat, 2013.
- BRENNER, Neil y ELDEN, Stuart. “Henri Lefebvre on State, Space, Territory”, *International Political Sociology*, 2009.

- COMPOSTO, Claudia y NAVARRO TRUJILLO, Mina Lorena, *Territorios en disputa: entre el despojo y las resistencias, la megaminería en México. La megaminería en México*, México, Casa de Ondas, s/f.
- CONCHEIRO BÓRQUEZ, Luciano y ROBLES BERLANGA, Héctor, “Tierra, territorio y poder a cien años de la reforma agraria en México: luchas y resistencia campesindia frente al capital”, en ALMEYRA, Guillermo *et al.* (coords.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*, vol. III, México, UAM-Clacso-Continente, 2014.
- ECHEVERRÍA, Bolívar, “Modernidad y capitalismo (15 tesis)”, *Las ilusiones de la modernidad*, México, El Equilibrista-UNAM. 1995.
- ECHEVERRÍA, Bolívar, *Definición de la cultura*, México, Ítaca-UNAM, 2001.
- GONZÁLEZ, Carlos, “El Congreso Nacional Indígena: un espacio de encuentro y unidad”, *Ojarasca*, México, núm. 102, 12 de octubre de 2005. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/10/17/oja102-cni.html>, consultado el 26 de marzo de 2015.
- HARVEY, David, “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”, *Social Register*, 2004.
- HARVEY, David, “Organización para la transición anticapitalista”, *Rebelión*, 2010.
- LEFEBVRE, Henri, “Space and the State”, en BRENNER, Neil y ELDEN, Stuart (eds.), *State, Space, World. Selected Essays*, Minnesota, University of Minnesota Press, 2009.
- LEFEBVRE, Henri, *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*, Barcelona, Península, 1976.
- LEFEBVRE, Henri, *The Production of Space*, Oxford, Basil Blackwell, 1991.
- LEÓN HERNÁNDEZ, Efraín, “Geopolítica de la lucha de clases: una perspectiva desde la reproducción social de Marx”, *Geográfica de América Central*, San José, número especial, 2011.
- LEÓN HERNÁNDEZ, Efraín, “Territorialidad campesina y contra reforma agraria neoliberal”, en CALDERÓN, Georgina y LEÓN, Efraín (comps.), *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina*, México, Ítaca, 2001.
- MACHADO ARÁOZ, Horacio, “Crisis ecológica, conflictos socioambientales y orden neocolonial: las paradojas de Nuestra América en las fronteras del extractivismo”, *Rebela*, vol. 3, núm. 1, octubre de 2013. Disponible en: <http://rebela.edugraf.ufsc.br/index.php>, consultado el 16 de mayo de 2014.
- MANÇANO FERNANDES, Bernardo, “Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales”, *Reforma agraria y lucha por la tierra en América*

- Latina*, Buenos Aires, 2009. Disponible en: <http://web.ua.es/en/giecryal/documentos/documentos839/docs/bmfunesp-5.pdf>, consultado el 27 de julio de 2014.
- MANÇANO FERNANDES, Bernardo, “Sobre la tipología de los territorios”, 2008.
- MANÇANO, Bernardo, “Movimientos social como categoría geográfica”, *Terra Livre*, núm. 15, 2000.
- MANÇANO, Bernardo, “Territorios, teoría y política”, en CALDERÓN, Georgina y LEÓN HERNÁNDEZ, Efraín (comps.), *Descubriendo la espacialidad social desde América Latina*, México, Ítaca, 2001.
- MARINI, Ruy Mauro, *Dialéctica de la dependencia*, México, Era, 1981.
- MARX, Karl, *El capital*, vol. I, t. III, México, Siglo XXI, 1988.
- MICHAEL, Phillipe, “La política alimentaria global”, *Cuadernos Agrarios*, núm. 1, 1999.
- “MODIFICACIONES del Senado a la Ley Cocopa”, *La Jornada*, México, 28 de abril de 2001. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2001/04/28/ley.html>, consultado el 10 de marzo de 2015.
- MORRETT, Jesús, *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*, México, Plaza y Valdés, 2003.
- OLIVER COSTILLA, Lucio, *El Estado ampliado en Brasil y México. Radiografía del poder, las luchas ciudadanas y los movimientos sociales*, México, UNAM-Conacyt, 2009.
- OSORIO, Jaime, “El nuevo patrón exportador de especialización productiva en América Latina”, *Revista Soc. Bras. Economía Política*, núm. 31, 2012.
- OSORIO, Jaime, *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*, México, Porrúa-UAZ, 2004.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos, “A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha”, en CECEÑA, Ana Esther (coord.), *Los desafíos de la emancipaciones en un contexto militarizado*, Buenos Aires, Clacso, 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/cece/Carlos%20Walter%20Porto-Goncalves.pdf>, consultado el 25 de marzo de 2014
- PORTO-GONÇALVES, Carlos, “Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades”, en SADER, Emir (coord.), *La guerra infinita. Hegemonía y terror mundial*, Buenos Aires, Clacso, 2002. Disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2805.dir/ce\\_cena3.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2805.dir/ce_cena3.pdf).
- PORTO-GONÇALVES, Carlos, *Geo-grafias: movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, México, Siglo XXI, 2001.
- RUBIO, Blanca, *Excluidos y explotados: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*, México, Plaza y Valdés-UACH, 2003.

- SAGAL LUNA, Yakir, *El secreto del Estado. Las políticas del espacio y los laberintos del neoextractivismo minero en el Ecuador del siglo XXI*, borrador de tesis de maestría, Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos, febrero de 2015.
- SEOANE, José, “Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas”, *Sociedade e Estado*, Brasíla, vol. 21, núm. 1, 2006. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a06.pdf>.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Silvia (coord.), *Espacios en movimiento. Luchas desde la exclusión en América Latina*, México, CIALC-UNAM, 2013.
- TOLEDO, Víctor, “El metabolismo social: una nueva teoría socioecológica”, *Relaciones*, núm. 136, 2013.
- VELTMEYER, Henry, “La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina”, en MOYO, Sam y YEROS, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2008.
- ZIBECHI, Raúl, “El territorio como espacio emancipatorio”, *La Jornada*, México, 2013. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/01/25/opinion/021a1pol>, consultado el 28 de agosto de 2014
- ZIBECHI, Raúl, *Dispersar el poder*, México, La Casa del Mago, 2006.

## CAPÍTULO SEXTO

# NEOLIBERALISMO, REESTRUCTURACIÓN JURÍDICA Y EXTRACTIVISMO EN MÉXICO

Juan José CARRILLO NIETO\*

Je vous souhaite à tous, à chacun d'entre vous, d'avoir motif d'indignation. C'est précieux!

Stéphane HESSEL (*Indignez-vous*)\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La propuesta económica del neoliberalismo.* III. *El neoliberalismo en México.* IV. *La reestructuración económica en México y su respaldo jurídico.* V. *Las ventajas comparativas y los recursos naturales: el núcleo jurídico del extractivismo.* VI. *Los tratados internacionales de libre comercio como parte del proceso de extracción de los recursos naturales.* VII. *Las desventajas de las ventajas: los saldos del neoliberalismo en México.* VIII. *Extractivismo y criminalización de la protesta social.* IX. *La defensa política y jurídica por la sobrevivencia.* X. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar la forma en que se han transformado la Constitución política y la legislación mexicana para facilitar el impulso del modelo neoliberal y su expresión en la extracción de los recursos naturales. Realizar esta tarea resulta un tanto compleja, en virtud de que la terminología jurídica dificulta la realización de un análisis político y económico. Además, para observar cómo se ha transformado la legislación

---

\* Abogado y maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Doctorante en la Universidad París 1 Panthéon Sorbonne. Profesor-investigador de la UAM, unidad Xochimilco. Miembro del Proyecto de Investigación PAPIIT IN302311.

\*\* Yo les deseo a todos, a cada uno de ustedes, que tengan su motivo de indignación. ¡Es un valor precioso!

es necesario realizar un análisis comparativo sobre qué es lo que señalaba la legislación estudiada antes del neoliberalismo, y qué es lo que señala ahora, subrayando que detrás de estos postulados existe un proyecto político y económico de sociedad.

Para cumplir con este objetivo, se ha organizado el artículo en ocho apartados; el primero de ellos presenta una breve exposición sobre las tesis fundamentales del neoliberalismo y su desarrollo histórico, lo que nos permite observar el tipo de sociedad que planea y propone. Posteriormente, el artículo explica brevemente cómo es que se optó por aplicar dicho modelo en México a partir de la crisis de 1982, y el tercer apartado muestra cómo para impulsar al neoliberalismo en México ha sido necesario reformar la Constitución política y un importante número de legislaciones secundarias.

Sin embargo, el neoliberalismo no es sólo un proyecto económico abstracto que reforma la Constitución política y pugna por la privatización de todo lo privatizable, porque con el apoyo de todo un andamiaje jurídico va transformando la forma de vivir en las ciudades y en las comunidades, por lo que su reestructuración va formando determinado tipo de relaciones sociales. Para observar cómo el proyecto neoliberal piensa la vida en el campo, la naturaleza y los recursos naturales, es importante observar cómo ha reestructurado la legislación en materia agraria, minera, de aguas, de bosques, etcétera, de tal manera que es posible observar quién gana derechos y quién los pierde en estas nuevas relaciones sociales. Por ello, el cuarto apartado se dedica a analizar lo que hemos denominado “el núcleo jurídico del extractivismo”; es decir, cómo se reformaron la Constitución y las leyes Agraria, Minera y de Aguas, entre otras, para facilitar la extracción de los recursos naturales. Analizando la transformación de esa legislación es más fácil comprender la situación actual en el campo.

Un elemento importante del neoliberalismo y su rostro extractivista, es que precisamente la extracción de los recursos naturales tiene algún destino, por lo que el quinto apartado se encarga de indagar cuál es ese destino y el respaldo jurídico que tiene, por lo que explica el papel que cumplen los tratados de libre comercio en la extracción de los recursos naturales en México. Por su parte, el sexto apartado expone algunos datos sobre las consecuencias sociales que ha traído el impulso de la una política económica tan agresiva para la población mexicana.

A pesar de su promoción de modernidad, las consecuencias sociales del neoliberalismo, y el arrebato que significa el proceso extractivista, son un proceso de exclusión social respaldado con un entramado jurídico que lo hace legal, lo que significa también que es un proceso de violencia institucional, que en muchas ocasiones tiene diversas respuestas que pasan por

el rechazo y las resistencias, lo que ha generado un endurecimiento de la materia penal. En este sentido, el séptimo apartado se encarga de mostrar el fuerte vínculo que existe entre el extractivismo y las reformas en materia penal que criminalizan la protesta social, por lo que no pueden estudiarse por separado.

Las reformas que se han impulsado a partir del neoliberalismo forman un entramado jurídico complejo, pensado en la lógica de la ganancia. A pesar de ello, no encontraremos en ninguna de las reformas alguna argumentación señalando que ese es su objetivo; por el contrario, siempre postulan a favor de los derechos de las personas. Además, es cierto que se ha avanzado internacionalmente en el reconocimiento de los derechos humanos, lo que abre la posibilidad de realizar luchas por la vía jurídica contra esos arrebatos. En ese sentido, el octavo apartado realiza una breve reflexión sobre la importancia de hacer uso de los derechos de los pueblos y comunidades como una de las vías posibles para transformar esta compleja realidad. El neoliberalismo renovó y radicalizó las batallas, porque a muchas personas, pueblos y comunidades los ha colocado en la disyuntiva de luchar y resistir, o desaparecer; por ello, es importante pensar que el derecho también es una herramienta para combatirlo.

## II. LA PROPUESTA ECONÓMICA DEL NEOLIBERALISMO

El neoliberalismo, como propuesta teórica de desarrollo económico, surgió como reacción política e ideológica a los planteamientos de Keynes en los años cuarenta del siglo XX, aunque su aplicación en el mundo puede observarse a partir de los años setenta y ochenta. Esta escuela dice basarse en las ideas de los economistas liberales clásicos; por ejemplo, del escocés Adam Smith recoge la idea de la *mano invisible* del libre mercado, que regula la economía, y del inglés David Ricardo (1772-1823) la idea de las *ventajas comparativas*.

Es muy importante observar que, al tratarse de una escuela que surgió como reacción a las propuestas keynesianas, radicalizó los postulados de Smith y Ricardo, e hizo relecturas de ellos, por lo que hay una distancia importante entre los postulados liberales clásicos y los neoliberales.

El historiador inglés Perry Anderson ha realizado un repaso histórico sobre cómo es que se reunieron los principales impulsores del neoliberalismo para discutir y organizar la forma en que, de acuerdo con su punto de vista, debería funcionar la economía. Según Anderson, los liberales Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Walter Eucken, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador Madariaga, entre otros,

fueron convocados por Hayek y comenzaron a reunirse en Mont Pelerín, Suiza, desde 1947, en una “reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar”.<sup>1</sup> El economista Eric Toussaint coincide con estos datos y recuerda que estas reuniones tuvieron financiamiento de parte de la banca suiza:

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, von Hayek enseñaba en la London School, y fundó con von Mises, en 1947, la Sociedad Mont-Pelerín. La primera reunión de esta sociedad, en la que participaron 36 personalidades liberales, tuvo lugar en abril de 1947 en el Hotel du Parc de la localidad de Mont-Pelerin, cerca de Vevey, Suiza. Fue financiada por banqueros y patrones de la industria suiza. Tres importantes publicaciones de Estados Unidos (*Fortune*, *Newsweek* y *The Reader's Digest*) enviaron delegados. Por otra parte, *The Reader's Digest* acababa de publicar una versión resumida de una obra clave de von Hayek, *Camino de servidumbre*.<sup>2</sup>

Los neoliberales retomaron el planteamiento de la mano invisible del mercado de los escritos de Adam Smith. Esta idea señala que cuando dejamos a los actores económicos actuar en libertad y sin la intervención del Estado, el mercado se autorregula a través de la ley de la oferta y la demanda, y esa autorregulación proporciona un equilibrio justo de los precios, esa autorregulación es para ellos la mano invisible que genera los precios correctos para intercambios económicos justos.

El planteamiento de las *ventajas comparativas* señala que en el libre juego del mercado mundial cada país y región posee ciertos recursos aptos para el intercambio comercial de los que otros actores carecen, por lo que si cada uno de ellos proporciona al mercado mundial estos recursos, en el libre juego de la oferta y la demanda, todos ellos podrían beneficiarse de mejor manera en el intercambio comercial global; es decir, cada país y región aprovecharía las ventajas comparativas que su posición geográfica, social y económica le permite, puesto que al tiempo que proporciona aquellos recursos que posee, adquiere aquellos de los que carece. Este planteamiento es fundamental para comprender la lógica del discurso neoliberal, porque de esta manera se justifica el impulso a un gran mercado mundial que se autorregula a través de la mano invisible. Así, un país que no tiene recursos

---

<sup>1</sup> Anderson, Perry, “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Clacso, 2003, p. 17.

<sup>2</sup> Toussaint, Eric, *Neoliberalismo. Breve historia del infierno*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012, p. 43.

naturales, pero que posee tecnología, podría intercambiar sus avances científicos, proporcionándoselos a aquellos países con carencias tecnológicas a cambio de aquellos recursos naturales que no tiene, pero le interesa adquirir. Aceptando esta premisa, América Latina carece de tecnología y posee una industria atrasada respecto a otras economías, pero tiene importantes recursos naturales de los que podría verse beneficiada.

Es importante observar que si bien el neoliberalismo posee un discurso lógico bajo el cual es fácil dejarse convencer, lo cierto es que responde a una postura ideológica profundamente conservadora de la sociedad y de las relaciones sociales, porque argumenta a favor del mantenimiento de las relaciones sociales vigentes. Además, en esta forma de entender las relaciones entre el Estado, el mercado, los trabajadores y los propietarios de los medios de producción (transnacionales, corporaciones, grandes empresas, etcétera), hay quienes siempre se ven beneficiados económicamente (los propietarios de los medios de producción y la alta burocracia), y quienes siempre pierden (derechos, territorio, y gran parte de sus medios de subsistencia). Por lo que, a pesar de ser una teoría lógica, se trata de una teoría que beneficia a algunos sectores sociales por encima de otros, es decir, un pensamiento que argumenta y justifica por qué algunos deben acumular capital y otros, ser desposeídos de sus riquezas, derechos, territorios, etcétera.

Ésta es la razón por la que en los lugares donde se han aplicado los postulados neoliberales ocurre un fuerte incremento de la desigualdad social y la pobreza, al mismo tiempo que una gran concentración de riqueza, una alta burocracia con salarios mayores que los del resto de la población, y una nueva lista de nombres y familias que se integran a los multimillonarios del mundo. Se trata de una redistribución de la riqueza producida en los mercados locales, regionales y en el mercado mundial, orientada a su concentración a través del despojo de las grandes mayorías, a lo que el economista David Harvey le ha llamado “acumulación por desposesión”, quien subraya la necesidad de observar que con este modelo se han creado nuevas fortunas a través del arrebato de los bienes y derechos que antes eran considerados colectivos.

### III. EL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

Es importante conocer cómo es que se optó por aplicar el neoliberalismo en México y en América Latina. Como bien señala Perry Anderson, Chile fue el primer país de la región que aplicó el neoliberalismo como programa económico, y no como una serie de políticas aisladas, y fue el “verdadero pio-

nero del ciclo neoliberal en la era contemporánea”.<sup>3</sup> Este dato es importante, porque el régimen neoliberal chileno inició con el golpe de Estado contra Salvador Allende en 1973, y los teóricos neoliberales no mostraron mayor inconveniente por este hecho, incluso participaron activamente en la construcción de la economía neoliberal de aquel país:

Friedman estaba claramente embarcado en un proyecto político y se colocó del lado reaccionario. En 1964 fue consejero económico del candidato republicano a la presidencia, Barry Goldwater. Cumplió la misma función con Richard Nixon en 1968 y con Ronald Reagan en 1980.

Tras el golpe de Estado del general Augusto Pinochet contra el gobierno de Salvador Allende, Friedman llegó a ser asesor económico de Pinochet, apoyando la represión y aconsejando la toma de medidas antisociales extremas.<sup>4</sup>

Dos cosas debemos destacar del hecho de que los ideólogos del neoliberalismo hayan asesorado al gobierno producto del golpe militar de 1973: en primer lugar, que no tuvieron estupor en colaborar con un gobierno que era producto de la violación a la Constitución política, por lo que se trata de un proyecto económico impulsado sin el consenso social; y en segundo lugar, que en otros países de la región, el neoliberalismo inició también con un golpe de Estado (por ejemplo, Argentina, Uruguay, Guatemala, entre otros).

Por otro lado, también es cierto que los promotores del neoliberalismo tuvieron condiciones favorables para probar sus postulados después de que estalló la *crisis de la deuda* de 1982 en América Latina, en virtud de que los acreedores decidieron organizarse y condicionar el refinanciamiento a cambio del saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración económica de los países deudores aplicando políticas neoliberales.

En este sentido, es necesario destacar el papel protagónico que adquirieron los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para coordinar y orientar la aplicación del neoliberalismo en América Latina. Si bien fueron actores centrales en la reconstrucción de Europa en la posguerra impulsando políticas keynesianas, también lo han sido en América Latina en el impulso neoliberal, y después de la crisis europea de 2009 también han tenido un papel protagónico en la reestructuración económica de aquella región.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>5</sup> Para conocer la manera en que ha cambiado el derecho a partir del proceso de globalización económica, véase el artículo “La globalización económica y sus efectos en el derecho”

En el caso mexicano, tras la crisis económica de 1982, el gobierno nacional decidió que el rumbo por el que se encaminaría la economía sería en torno al proyecto del neoliberalismo económico. Si bien es cierto que se encontraba bajo un limitado margen de maniobra para tomar una decisión distinta y que los organismos financieros internacionales condicionaron su apoyo económico a la aceptación de este tipo de reestructuración, también lo es que el grupo con mayor influencia en el partido político dominante coincidía ideológicamente con los postulados conservadores del neoliberalismo. De esta manera, tanto por el reducido margen de maniobra para tomar decisiones soberanas como por afinidad ideológica, a partir de 1982, el poder político y económico del país decidió que el camino a seguir sería la reestructuración económica con base en las propuestas del neoliberalismo; es decir, la apertura de la economía mexicana al mercado internacional, facilitando las transacciones comerciales a través de la desregulación y el fomento del libre mercado; todo ello mediante la utilización de las ventajas comparativas.

El proyecto neoliberal exigió desde un principio una serie de reformas, a las que los organismos financieros internacionales denominaron “recomendaciones”, que fueron aceptadas por el gobierno mexicano en las llamadas cartas de intención.<sup>6</sup>

No es posible caracterizar con mucha precisión las exigencias del proyecto neoliberal, en virtud de que no se trata de un proyecto homogéneo y estático, sino de un proyecto económico y político a favor de la acumulación de capital en un mercado global en constante transformación; es decir, se trata de un proyecto de reestructuración capitalista que exige ciertas políticas económicas con la finalidad de favorecer las transacciones económicas, y como consecuencia la acumulación de capital. Sin embargo, es posible observar que el neoliberalismo posee un núcleo de premisas en torno a una serie de decisiones económicas y políticas: flexibilización y abaratamiento del costo del trabajo, privatizaciones de empresas públicas para que los particulares se ocupen de aquellas áreas donde pueden obtener ganancias

---

de Aleida Hernández Cervantes, quien propone el nombre de centros de producción jurídica trasnacional para observar cómo los organismos internacionales están dirigiendo gran parte de la producción normativa de los Estados contemporáneos.

<sup>6</sup> Las cartas de intención son acuerdos firmados por representantes del gobierno en turno, pero que no tienen la formalidad de un tratado ni el compromiso absoluto de quien lo firma; es, como su nombre lo indica, un documento que refleja determinada intención por realizar determinado acto. Es importante observar la necesidad de analizar estas cartas de intención, pues si son compromisos internacionales, debieron ser aprobadas por el Congreso, de acuerdo con la Constitución política vigente.

(incluyendo servicios como los de la educación, la salud y la administración y uso del agua), reorientación de las actividades estatales vinculadas a la economía, reorientación del papel del Estado en el desarrollo social, reorientación del ahorro nacional, reestructuración del sistema fiscal, apertura comercial al mercado internacional a través de la eliminación de aranceles, y liberalización financiera; en pocas palabras, generar las mejores condiciones al capital para que pueda movilizarse dentro del país y entrar y salir de él sin restricciones jurídicas o económicas.

En el caso mexicano, además de los recursos naturales explotables (como son el petróleo y otros gases y minerales),<sup>7</sup> la situación geográfica y social le permite proporcionar al mercado mundial, entre otras, dos ventajas comparativas importantes en torno a los que ha girado la reestructuración neoliberal: más de once mil kilómetros de litoral para el desarrollo turístico (además de importantes zonas arqueológicas) y una abundante fuerza de trabajo. Para cerrar el círculo lógico de este discurso, en el caso de que existan países o regiones que ofrezcan el mismo recurso natural o social al mercado mundial, la propia ley de la oferta y la demanda, es decir, la mano invisible del libre mercado, se debe encargar de resolverlo.

La promesa neoliberal radica en que al reestructurar la economía nacional para integrarla al mercado mundial con base en las ventajas comparativas, el capital trasnacional estará interesado en invertir libremente, lo que generaría inyección de capital en las economías nacionales, por lo que habría crecimiento económico, que al llegar al 7% anual se distribuiría entre los distintos grupos y clases sociales, lo que significaría la inserción y participación en el mercado global de las clases sociales desfavorecidas. En este sentido, si México reestructuraba su economía, podría aprovechar sus ventajas comparativas para recibir inversión de capital extranjero, crecer económicamente, salir de la crisis, insertarse *exitosamente* en el mercado mundial y, finalmente, resolver sus problemas de pobreza.

Como se puede observar, los organismos financieros internacionales, al orientar las reformas neoliberales —también llamadas “reformas estructurales”— jugaron un papel protagónico en la reestructuración de la econo-

---

<sup>7</sup> La geología del territorio mexicano permite extraer importantes volúmenes de oro, plata, cobre, hierro, magnesio, bentonita, caolín, celestita, diatomita, feldespato, pliorita, fosforita, sal, sílice, sulfato de sodio, vermiculita, wollastonita, yeso, antimonio, azufre, barita, bismuto, cadmio, carbón, dolomita, molibdeno, plomo, sulfato de magnesio y zinc. Información disponible en la página oficial del Sistema Geológico Mexicano: [http://www.sgm.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=59&Itemid=67](http://www.sgm.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=67), consultado en enero de 2014.

mía mexicana a partir de 1982, y desde entonces han marcado el rumbo hacia donde ésta se dirige con base en recomendaciones y condiciones para el financiamiento.

#### IV. LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO Y SU RESPALDO JURÍDICO

En virtud de que el proyecto económico que se desarrolló en México entre 1934 y 1982 fue un proyecto conocido como *Estado interventor* o *Estado de bienestar*, gran parte de sus instituciones políticas giraron en torno a él, por lo que no fue fácil reorientar la economía hacia el neoliberalismo, y ha sido necesaria una profunda transformación jurídica que reestructuró al Estado mexicano y sus funciones económicas y sociales. Para cumplir con este objetivo, se impulsaron la transformación de la Constitución política de 1917 y de muchas otras leyes, reformándolas o volviéndolas a redactar.

Si aceptamos la hipótesis de que una Constitución política es el pacto social rousseauiano, en el caso mexicano podemos afirmar que la aplicación del neoliberalismo significó la transformación del pacto social derivado de la Revolución de 1910. De la misma manera, si aceptamos la hipótesis de Ferdinand La Salle en el sentido de que una Constitución política es la expresión de los factores reales de poder,<sup>8</sup> podemos señalar que con las reformas neoliberales hay un reacomodo de dichos factores, que se convierte en la pérdida de derechos para unos y la ganancia de derechos para otros.

El siguiente cuadro resume algunas de las más importantes reformas a la Constitución política mexicana realizadas a partir de 1982, cuando se inició el proyecto neoliberal en el país. Como se puede observar, se trata de reformas profundas y estratégicas en términos del proyecto que se impulsa desde la Constitución: una reorganización económica y social del Estado mexicano.

---

<sup>8</sup> Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Gernika, 2006.

Cuadro 1  
 REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA IMPULSAR  
 EL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO (1982-2013)

| <i>Núm. de decreto de reforma constitucional y fecha de publicación en el DOF</i> | <i>Artículos reformados</i> | <i>Contenido de la reforma</i>   |
|---|-----------------------------|--|
| Decreto 102/3 de febrero de 1983  | 16, 25, 26, 27, 28 y 73     | Permite la inversión de capital en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles.<br>Constitucionalizó la figura de la concesión de los servicios públicos.<br>Otorgó la autonomía al banco central, estableciendo que su objetivo prioritario es la estabilidad del valor de la moneda, y en ese sentido le prohíbe a las autoridades solicitarle cualquier tipo de financiamiento.   |
| Decreto 103/3 de febrero de 1983  | 115                         | Descentralización administrativa: responsabiliza a los municipios la administración de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y tránsito.<br>Además, otorga el derecho a los municipios de administrar libremente su hacienda. Les otorga la facultad para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal.<br>Les otorga la facultad para otorgar licencias de construcciones. |
| Decreto 120/6 de enero de 1992  | 27                          | Elimina el reparto agrario y permite la venta de la tierra.  |
| Decreto 121/28 de enero de 1992   | 3o., 5o., 24, 27 y 130      | Reforma en materia de asociaciones religiosas y libertad de culto.<br>Reconoce personalidad jurídica a las Iglesias.   |
| Decreto 124/5 de marzo de 1993  | 3o.                         | Individualiza la educación.<br>Permite la opinión de terceros en los planes y programas de estudio.<br>Impulsa la inversión privada en la educación  |

|   |                |  |
|---|----------------|--|
| Decreto 125/<br>20 de agosto<br>de 1993       | 28, 73,<br>123 | Posibilidad de nuevas áreas para privatizar.   |
| Decreto 151/<br>14 de agosto<br>de 2001       | 2o., 115       | Contrarreforma indígena.<br>Traición del Estado mexicano a los Acuerdos de San Andrés.               |
| Decreto 206/<br>26 febrero de<br>2013         | 3o.            | Reforma educativa y laboral para los docentes<br>Crea el Instituto de Evaluación Educativa.          |
| Decreto 212/<br>20 de<br>diciembre de<br>2013 | 25, 27 y<br>28 | Reforma energética: permite el ingreso de capital<br>privado en la industria petrolera y energética. |

FUENTE: Elaboración propia con base en la revisión de las reformas constituciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Una primera versión de este cuadro fue publicada por el autor en el artículo “La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo” (véase referencia completa en la bibliografía). Como parte del mismo proceso de investigación ha sido reelaborado y actualizado para comprender el papel de la contrarreforma indígena, de la reforma en materia de administración municipal y de las recientes reformas en materia educativa y energética de 2013.

Como se observa en el cuadro 1, se trata de reformas que facilitan e incentivan el ingreso del capital en áreas que no se consideraban susceptibles de ser privatizadas, o que se consideraba que el Estado debía proteger para aminorar las desigualdades sociales; es decir, se trata de una reestructuración jurídico-constitucional que favorece el desarrollo del capital en su fase neoliberal. Por los objetivos propios al artículo, no es posible detenernos con detalle en el análisis de cada una de las reformas constitucionales referidas; sin embargo, a continuación, se señalan los puntos fundamentales de éstas:

- El decreto de reforma constitucional 102, publicado en febrero de 1983, que reformó los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73, abrió al mercado las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, otorgó autonomía al Banco de México (banco central) y constitucionalizó la figura jurídica de la concesión, que es central para la entrega de los recursos naturales. Esto no significa que antes de 1982 no existieran las concesiones, sino que a partir de ese año fueron elevadas a rango constitucional; por lo tanto, el capital cuenta con mayor seguridad jurídica para funcionar a través de esta figura.

- El papel que juega el banco central es fundamental en cualquier economía, en virtud de que es esta institución la que administra y dispone del ahorro nacional. De tal manera que puede optar por utilizarlo para el desarrollo social, para el fomento de la industria, o como lo plantea el neoliberalismo, para mantener el valor de la moneda.

En el neoliberalismo, la salida de capital se recupera a través de la utilización del ahorro nacional; es decir, la moneda se encuentra en libre fluctuación (también por recomendación neoliberal), y se inyectan recursos provenientes del ahorro nacional para compensar la salida de capital del mercado interno con la intención de evitar su devaluación, por lo que se genera una sangría de los ahorros nacionales que no permiten la reinversión para el desarrollo nacional.<sup>9</sup> La autonomía se le otorga al banco central para que disponga libremente de los ahorros y para evitar presiones políticas que lo orillen a facilitar recursos económicos con otros fines, de tal manera que se le otorga autonomía y se le ordena constitucionalmente que su función principal sea el mantenimiento del valor de la moneda. Asimismo, esta reforma le prohíbe a cualquier autoridad solicitarle financiamiento.

- La descentralización administrativa también es una de las recomendaciones principales del BM. Para comprender su papel dentro de las reformas neoliberales, debemos analizarla junto con la reforma que otorga autonomía al banco central. De acuerdo con el discurso del BM, con la descentralización administrativa se democratizan las decisiones gubernamentales al impulsar que los niveles más bajos de gobierno —en este caso los municipios— se responsabilicen de los servicios públicos, porque se trata de asuntos que el nivel más bajo de gobierno puede resolver localmente con el apoyo de la ciudadanía y de terceros interesados, de tal manera que de las grandes

---

<sup>9</sup> Entre el 9 y el 10 de octubre de 2008 se esfumaron de las reservas federales aproximadamente, 8,900 millones de dólares, lo que significó que en 72 horas se fugó alrededor del 10.7% del ahorro nacional mexicano, siendo utilizado para cubrir la salida de capital y contener la devaluación de la moneda, que a pesar de ello perdió su valor en un 17% en estas horas. Se puede consultar en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/11/index.php?section=economia&article=018n1eco>. En aquella ocasión el gobierno mexicano acusó a grupos empresariales de especular con la moneda mexicana; sin embargo, cuando el valor de la moneda se deja al libre juego del mercado, en realidad se está especulando con ella, porque las reformas en esta materia son precisamente impulsadas para permitir dicha especulación. Lo ocurrido los días 9 y 10 de octubre de 2008 no es la excepción, sino una constante a partir de la apertura del mercado nacional al capital financiero en México.

decisiones se responsabiliza el gobierno nacional. A pesar de que suena muy lógico este discurso, en realidad su implementación genera que los servicios públicos se orienten a ser privatizados o concesionados, en virtud de que la descentralización administrativa no conlleva a que se descentralicen los recursos económicos del Estado, los cuales están orientados, entre otras actividades, al pago de la deuda externa, al mantenimiento de la alta burocracia (diputados, senadores, secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte, etcétera), al mantenimiento del valor de la moneda y a la promoción de las ventajas comparativas que el país ofrece al mercado mundial. Si bien es cierto que los gobiernos municipales reciben participaciones económicas del presupuesto nacional, también es cierto que estos recursos no son suficientes para que se hagan cargo de servicios públicos tan importantes, como lo es la administración del agua potable, por lo que se ven en la necesidad de recurrir a la inversión privada.<sup>10</sup> Esta reforma es fundamental para comprender los procesos extractivistas en México; sin embargo, es importante analizarla junto con la reforma que otorga autonomía al banco central, en virtud de que los recursos se ocupan para el capital golondrino y no para los servicios públicos.

- Las distintas reformas al artículo 3o. constitucional orientan al sector educativo al mercado, privatizando la educación y transformando su contenido, orientándola ya no a la construcción de una sociedad que tiene un proyecto colectivo ni a la solución de los problemas sociales, sino hacia la enseñanza de habilidades de sus estudiantes individualizados para que se incorporen al mercado laboral.
- Las reformas en materia religiosa (artículos 24 y 130) son importantes, en el sentido de que permiten observar el carácter conservador de los ideólogos neoliberales. En este sentido, al tiempo que impulsan transformaciones a favor del capital, fomentan una única

---

<sup>10</sup> Es de destacar que a partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1992, prácticamente todos los estados de la República publicaron una nueva ley orgánica municipal que se adaptó a estos nuevos mandamientos constitucionales. Entre enero de 1993 y diciembre de 2000 lo hicieron los estados de México, Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa y Aguascalientes. Durante 2001, publicaron una nueva ley orgánica municipal los estados de Veracruz, Tamaulipas, Coahuila, Puebla, Colima, Tlaxcala, Nayarit, Jalisco, Querétaro, Zacatecas, Sonora, Baja California y Michoacán. Entre 2003 y 2010 lo hicieron Morelos, Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Baja California Sur, Durango, Chiapas, Hidalgo y Oaxaca. Los estados de Guerrero y Nuevo León redactaron una nueva ley orgánica municipal en 1991.

mirada religiosa, actitud propia de las posturas políticas de la extrema derecha.

- La reforma publicada en diciembre de 2013 permite al capital, ingresar en la explotación de los recursos petroleros y energéticos. Se trata de una de las reformas más radicales del neoliberalismo, ya que desde que se publicó la Constitución de 1917 se consideró que, por su importancia, eran recursos que deberían ser administrados por el Estado. La redacción del artículo 27 en su versión original le permitió al general Lázaro Cárdenas, realizar la expropiación petrolera de 1938. Para pagar las indemnizaciones a las petroleras inglesas y norteamericanas participó activamente el pueblo mexicano entregando parte de sus bienes al gobierno mexicano.<sup>11</sup>

Para el caso de la extracción intensiva de los recursos naturales, además de la descentralización administrativa (reforma al artículo 115 de 1992) son fundamentales las reformas a los artículos 2o., 27 y 28 (con la constitucionalización de la concesión); sin embargo, de ellas nos ocuparemos con mayor detenimiento más adelante. Como se puede observar, el proyecto constitucional mexicano productor de la Revolución de 1910 fue transformado a profundidad, pero también decenas de ordenamientos jurídicos secundarios se reformaron para generar mejores condiciones de ingreso al capital nacional y extranjero.

---

<sup>11</sup> Se incluye esta reforma porque forma parte de los recursos que el mercado mundial exige sean entregados, y porque ya está publicada en el *DOF*. Sin embargo, existe una batalla jurídica y política en las calles para eliminarla.

Cuadro 2  
 REFORMAS A LEGISLACIONES SECUNDARIAS PARA IMPULSAR  
 PROYECTO NEOLIBERAL EN MÉXICO

| <i>Reforma</i> | <i>Publicación en el DOF</i>   | <i>Contenido y comentarios a la reforma</i>  |
|----------------|--|--|
| Fiscal         | Anual  | <p>Por razones históricas, la Constitución plantea que la legislación fiscal se renueve anualmente, por lo que no existe una reforma particular, sino una serie de reformas que se aplican anualmente. Sin embargo, a partir de 1982 hay un giro en el contenido de las diversas legislaciones fiscales. Su objetivo es generar mejores condiciones al capital para invertir en el mercado mexicano. Se han eliminado progresivamente los aranceles al comercio exterior. Ha aumentado el impuesto al consumo (IVA), que en 1982 era del 10% y actualmente es del 16%.</p> |
| Administrativa | Diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 | <p>Se eliminó la Secretaría de Fomento Industrial. Se eliminó la Secretaría de la Reforma Agraria. Se eliminó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se creó la Secretaría de Economía. Con la reforma a la Ley Orgánica del 30 de noviembre de 2000 se autorizó a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales a otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocimiento de derechos a particulares en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de flora y fauna, y sobre las playas.</p>             |

|                     |  |  |
|---------------------|--|--|
| Económica-comercial | 27 de diciembre de 1993.<br>Publicación de la Ley de Inversión Extranjera. | De acuerdo con su artículo 1o., su objetivo es determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país, y que ésta contribuya al desarrollo nacional.<br>Deroga la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el <i>DOF</i> el 9 de marzo de 1973.<br>Deroga la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 constitucional, publicada en el <i>DOF</i> el 21 de enero de 1926.<br>Deroga el decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieren socios extranjeros, publicado en el <i>DOF</i> el 7 de julio de 1944.<br>Significó reformar en la Ley del Servicio Ferroviario, la Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley Minera, Ley General de Sociedades Mercantiles, entre otras. |
| Reforma financiera  | Ley Orgánica del Banco de México.<br>23 de diciembre de 1993.              | Con la autonomía del banco central se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1993) para que deje de ser un organismo descentralizado de la administración pública.  |
| Reforma laboral     | Noviembre de 2012  | Flexibiliza los contratos laborales.<br>Disminuye el costo del trabajo.<br>Reducción de derechos a los trabajadores.<br>Se trata de una reforma que se presentó por primera vez en 1985.<br>Se aprobó finalmente en 2012, tras de ser presentada por quinta ocasión.<br>Esto no significa que antes de 2012 no existiera la flexibilización laboral, en virtud de que se impulsó <i>de facto</i> desde el poder estatal; sin embargo, requería de su legalidad para una mayor certidumbre jurídica.  |

|                               |   |   |
|-------------------------------|---|---|
| Reforma a la seguridad social | Nueva Ley del Seguro Social en diciembre de 1995.<br>Nueva Ley del ISSSTE en febrero de 2007. | Individualiza los seguros de los trabajadores<br>Amplía la edad para el retiro<br>Limita derechos a los dependientes económicos |
|-------------------------------|---|---|

FUENTE: Elaboración propia con base en bibliografía y legislación citada al final del documento.

El cuadro 2, lejos de ser una revisión exhaustiva, es un breve ejemplo de cómo la legislación mexicana, y, por ende, las instituciones que crea, se fueron transformando en las últimas décadas para atender las exigencias del proyecto neoliberal y profundizan lo señalado en las reformas constitucionales. Estas reformas reestructuran la administración pública y su papel en la economía, así como la forma de recaudar recursos para el mantenimiento del Estado, abaratan el trabajo, y reglamentan y facilitan la entrega de los recursos naturales al mercado mundial. A manera de resumen, se señalan las orientaciones más importantes de las reformas señaladas en el cuadro 2:

- Se ha implementado una reforma fiscal regresiva que está orientada a gravar a los trabajadores y su consumo, y a disminuir y eliminar los gravámenes al capital. Es regresiva en el sentido de que no produce una redistribución de las ganancias, sino su concentración en pocas manos, generando que paguen más impuestos (y, por consecuencia, mantengan al Estado) las clases sociales más pobres, y evita que lo hagan quienes tienen capital y obtienen ganancias (por distintas vías jurídicas).
- Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública reestructuran la administración pública, con la finalidad de generar los espacios administrativos que el neoliberalismo requiere; por ejemplo, elimina la secretaría que fomenta la industria nacional, y la sustituyen con una que administra la inversión extranjera. Se eliminó la Secretaría de la Reforma Agraria (2013), pues no era necesaria su existencia si ya no había protección al campo.
- Se creó una Ley de Inversión Extranjera, que abrogó la ley que promovía la inversión mexicana. Se trata de una transformación

radical, en virtud de que antes de 1993 existía una ley que promovía el mercado interno y la producción nacional, lo que significaba protección a la industria nacional, y, por lo tanto, una generación importante de empleos en esta materia. La nueva ley, por el contrario, tiene la finalidad de hacer competir la industria nacional con la extranjera bajo las mismas condiciones, lo que ha generado la destrucción de la industria nacional, y, por ende, de los empleos que producía. Otra consecuencia importante es que amplió la brecha tecnológica entre los países centrales de la economía y México.

- La reforma laboral de 2013 flexibilizó la contratación y abarató el costo por despido del trabajador, generando inseguridad jurídica para los trabajadores, pero mayor seguridad y ganancias al capital. Es importante señalar que cuando hablamos de abaratamiento del costo del trabajo, en realidad estamos diciendo disminución del salario y de las indemnizaciones a las que tendría derecho el trabajador, con las implicaciones que ello conlleva para los trabajadores y sus familias.
- La reforma a los sistemas de seguridad social deja de lado el viejo principio keynesiano de la “solidaridad intergeneracional”, que consistía en que la generación que se encontraba en su etapa productiva invertía en la seguridad social de las nuevas generaciones que todavía no podían laborar y aportaba en la de las que habían terminado su etapa productiva. Con las reformas de 1995 y 2007, el principio de “solidaridad intergeneracional” queda sustituido por el de la “individualización”, que implica que cada trabajador es responsable de ahorrar para el momento de su retiro y debe prever sus necesidades futuras. Además, se amplió el periodo de vida laboral de las personas y se limitaron los derechos de los dependientes económicos.

Como se puede observar, la profunda reestructuración de la legislación mexicana para cumplir con los lineamientos neoliberales incluyó prácticamente todos los tipos de normas. Se transformó la Constitución, es decir, el proyecto político y social del país, y se transformó la legislación interna para no contradecir los mandatos constitucionales y para profundizar el proyecto neoliberal, pero también se afianzó y aseguró en materia internacional el papel proveedor de la economía mexicana a través de los tratados de libre comercio, de lo que hablaremos más adelante.

V. LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y LOS RECURSOS NATURALES:  
 EL NÚCLEO JURÍDICO DEL EXTRACTIVISMO

Como ya se señaló, bajo el discurso de las ventajas comparativas, México tiene tres recursos fundamentales que puede proporcionar al mercado mundial: abundante fuerza de trabajo, potencial turístico y abundantes recursos naturales, que incluyen desde la tierra y el petróleo, hasta el conocimiento producido en pueblos y comunidades, recursos minerales, gases y biodiversidad. A continuación, nos ocuparemos de observar cómo funciona el entramado jurídico que facilita la entrega de una de las ventajas comparativas al mercado mundial; es decir, cómo se articulan las normas jurídicas para la entrega de los recursos naturales.

Son cinco las principales reformas constitucionales que configuran el entramado jurídico que facilita la explotación intensiva de los recursos naturales y su capital trasnacional: la reforma al artículo 28, que impulsa la figura jurídica de la concesión; las reformas al artículo 27, que eliminan la protección estatal de los derechos de pueblos y comunidades sobre sus tierras; entregar el petróleo al capital privado; la reforma al artículo 2o. constitucional, también llamada “contrarreforma indígena que traiciona los Acuerdos de San Andrés Larrainza”, y la reforma al artículo 115 constitucional, que descentraliza los servicios públicos.

Cuadro 3  
 ENTRAMADO JURÍDICO CONSTITUCIONAL EXTRACTIVISTA

| <i>Reforma</i>                        | <i>Año</i> | <i>Artículos</i> | <i>Contenido</i>   |
|---------------------------------------|------------|------------------|--|
| Constitucionalización de la concesión | 1983       | 28               | Constitucionalización de la concesión                                  |
| Descentralización administrativa      | 1983       | 115              | Responsabiliza a los municipios de los servicios públicos              |
| Contrarreforma agraria                | 1992       | 27               | Termina con la reforma agraria y la protección a la tierra             |
| Contrarreforma indígena               | 2002       | 2o. y 115        | Traiciona los Acuerdos de San Andrés                                   |
| Contrarreforma energética             | 2013       | 27 y 28          | Permite el ingreso del capital privado en petróleo y energía eléctrica |

FUENTE: Elaboración propia con base en bibliografía consultada. Debemos señalar que actualmente se discute en el Senado una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional para permitir la libre compraventa de los terrenos frente al mar a extranjeros, lo que significaría la continuidad del despojo de las tierras en aras de favorecer el ingreso del capital.

A continuación, se explica cómo estas reformas constitucionales otorgan seguridad jurídica a la extracción de los recursos naturales:

- Además de otorgarle autonomía al banco central, la reforma al artículo 28 constitucional constitucionalizó la figura jurídica de la concesión. Si revisamos las versiones anteriores de ese artículo desde su versión original, podemos observar que no existe una referencia previa a su existencia hasta 1983.

La concesión es una figura jurídica mediante la cual una persona (física o moral) puede explotar un bien o servicio público o estatal, a nombre del propio Estado, sin que cambie la propiedad; pero el hecho de que sea un particular quien explote el bien o servicio significa que será esta persona quien obtenga los beneficios económicos. En otras palabras, es una figura jurídica que permite al capital, explotar recursos naturales sin ser el propietario de ellos, por lo que la propiedad continúa en manos del Estado o de la comunidad, pero la explotación y las ganancias son administradas por el capital para satisfacer sus necesidades de acumulación.<sup>12</sup> Aunque pareciera una figura jurídica poco seria por su contenido económico y político, de acuerdo con Francisco López Bárcenas y Mayra Eslava,<sup>13</sup> para 2010 México ha concesionado el 34% de su territorio por los próximos cien años a empresas mineras. En América Latina, el caso mexicano sólo ha sido superado por Colombia, que ya concesionó el 40% de su territorio. Esta figura jurídica es sumamente útil para la acumulación de capital en momentos neoliberales, en virtud de que permite señalar que no se ha privatizado o vendido determinado bien o servicio de la comunidad, sino que sólo se ha concesionado; es decir, sólo se le otorga al particular su uso temporal. Además, facilita que sea capital trasnacional el que explote los recursos, pues

---

<sup>12</sup> No existe en la legislación una clara diferenciación entre concesión, asignación, permiso y autorización. La Ley de Aguas Nacionales vigente hace una clasificación en la que señala que la concesión se le otorga a un particular, y la asignación, a un órgano de gobierno; sin embargo, revisando otras legislaciones se observa que no existe el mismo criterio. La Ley Minera señala que la asignación minera es por una duración máxima de seis años, pero no hace diferenciación sustancial entre ambas figuras. En materia de salud se ha denominado como subrogación. En este sentido, debemos advertir que se trata de una institución jurídica que pasa prácticamente inadvertida respecto al papel que juega en el neoliberalismo, por lo que es necesario profundizar en su investigación.

<sup>13</sup> López Bárcenas, Francisco y Eslava, Mayra, *El mineral o la vida: la legislación minera en México*, México, Red IINPIM, A. C., 2011.

se puede argumentar que el Estado no está cediendo ni soberanía ni territorio.

- La segunda reforma fundamental en este proceso de reestructuración económica es la reforma al artículo 27 constitucional, que terminó con el reparto agrario. Esta reforma eliminó la protección constitucional al campo, que impedía al capital expulsar a pueblos y comunidades de sus tierras, pues prohibía la venta de la tierra, es decir, su transmisión. El argumento para reformar el artículo 27 fue que ya no había más tierra que repartir en el país, y que si un campesino, ejido o comunidad no podía vender las tierras, en realidad no era verdadero *propietario* de ellas. De tal manera que la reforma, de acuerdo con el discurso neoliberal, los hacía verdaderos propietarios, lo que significó permitir al capital, ingresar al mercado de la tierra, que desde 1992 puede venderse, arrendarse y comprarse con libertad. Es importante subrayar el hecho de que las tierras pueden arrendarse, en virtud de que es uno de los contratos más comunes en la explotación de los recursos naturales por parte de las grandes empresas agrícolas, mineras o ganaderas, entre otras.
- La tercera reforma constitucional que forma parte del núcleo jurídico extractivista es la llamada “contrarreforma indígena”.<sup>14</sup> Esta reforma jurídica se aprobó argumentando que respondía a las exigencias de los pueblos zapatistas de un reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, el contenido real de la reforma significó negar la aplicación de estos derechos, por lo que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) la rechazó, y acusó de traicionar los Acuerdos de San Andrés. La contrarreforma indígena niega a los pueblos indígenas el papel de sujetos políticos, relegándolos al de sujetos tutelados por el Estado; además, les niega el derecho al territorio sujetándolos a las modalidades de la propiedad privada,<sup>15</sup> limita su derecho de asociación con otros pueblos, y sobre todo, los orilla a “asociarse” con

---

<sup>14</sup> Para un análisis con mayor detalle del proceso de reforma al artículo 2o. constitucional, su historia y sus implicaciones políticas, puede consultarse el artículo “Juntas de buen gobierno y constitucionalidad. Autonomía *de facto*, autonomía *de iure*”, véase la bibliografía completa al final del documento.

<sup>15</sup> El territorio es central en los procesos de acumulación de capital extractivistas, pero también lo es para los pueblos y comunidades que lo habitan. Para profundizar sobre el papel que juega en las relaciones sociales, véase “Sobre el derecho al territorio”, de Blanca Lizbeth Hernández, en esta obra.

empresas trasnacionales la explotación de los recursos naturales. Vale la pena recordar que el argumento del EZLN y el Congreso Nacional Indigenista (CNI) para rechazar esta contrarreforma es que atenta contra sus derechos y contraviene el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Quizá habría que pensar de qué manera las trasnacionales buscarían “asociarse” con los pueblos indígenas. Además, una nueva reforma al artículo 2o. de la Constitución, publicada el 26 de enero de 2016 en el *DOF*, pasó desapercibida en el debate político mexicano; no obstante, se trata de una limitación al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, al limitar sus derechos de elección de autoridades, pues se le anexó la siguiente frase: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”, porque en el fondo intentan mantener el sistema de elección “democrático liberal” de autoridades sobre los sistemas comunitarios.

- Como parte de este entramado constitucional extractivista, es importante recordar el papel de la reforma administrativa que delega la responsabilidad de los servicios públicos a los municipios, la cual ya se comentó.

### *La legislación extractivista*

En materia de legislación secundaria, también hay reformas que se articulan para facilitar la extracción de los recursos naturales y su entrega al mercado mundial. Revisando la legislación secundaria, podemos observar que se crearon nuevas leyes en materia agraria, minera, de aguas, forestal, municipales y de biotecnología, entre otras, que atienden a los nuevos principios planteados por la Constitución política, que está orientada hacia el neoliberalismo.

Cuadro 4  
 LEGISLACIÓN EXTRACTIVISTA

| <i>Ley</i>  | <i>Fecha de publicación en el DOF</i> | <i>Datos relevantes</i>  |
|---|---------------------------------------|--|
| Ley Agraria   | 26 de febrero de 1992                 | Deroga:<br>Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural (1955), la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.<br>Además, deroga todas las disposiciones que se opongan a las previstas en esta ley. |
| Nueva Ley Minera  | 26 de junio de 1992                   | Deroga la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera de 1975 y todas las disposiciones que se le opongan.  |
| Ley de Aguas Nacionales                                     | 1 de diciembre de 1992                | Deroga la Ley Federal de Aguas de 1972.  |
| Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable              | 25 de febrero de 2003                 | Deroga la Ley Forestal de 1992.  |
| Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados | 18 de marzo de 2005                   | Deroga todas las disposiciones legales que se le opongan.  |
| Leyes secundarias en materia de la reforma energética       | 11 de agosto de 2014                  | Se trata de 21 nuevas leyes que transforman la regulación en materia de energía, entre otras cosas, para permitir a empresas privadas participar en exploración y explotación de los recursos energéticos.   |

FUENTE: Elaboración propia con base en bibliografía consultada. Debemos señalar que en el cuadro se colocan también, como parte de este entramado jurídico, las recientes leyes en energética publicadas en agosto 2014; sin embargo, por cuestiones de espacio, y que requieren un análisis particular, no se abunda sobre ellas.

Como se observa en el cuadro 4, la legislación que sustenta las políticas extractivistas es muy amplia y especializada. A continuación, se señalan los cambios más importantes en estas legislaciones:

A. *La Nueva Ley Agraria (1992)*

Desde que está en vigor la Constitución de 1917, la materia agraria ha sido regulada por la Ley Agraria de 1915, el Código Agrario de 1934, el Código Agrario de 1940, el Código Agrario de 1942 y la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. Es de destacar que la primera ley en la materia fue previa a la publicación de la Constitución, y esto tiene que ver con las exigencias sociales de una revolución que fue eminentemente agraria.

Desde la Ley Agraria de 1915 hasta la de 1971, se reguló la dotación y recuperación de tierras en una política agraria mandatada por la Constitución, que estaba marcada por la premisa del reparto agrario y la protección del campo y los campesinos a través de la prohibición de la libre venta de las tierras y aguas. Mucho hay que decir sobre las transformaciones de la protección al campo en estas legislaciones; por ejemplo, con la reforma constitucional al artículo 27 en el sexenio de Miguel Alemán ya se permitió el juicio de amparo como una forma de detener el reparto agrario. A pesar de ello, las legislaciones agrarias previas a la de 1992 mantenían la protección a los pueblos y comunidades, prohibiendo la venta de las tierras. Vale la pena citar cinco párrafos de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, que nos permiten observar esta protección:

Artículo 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

...

Artículo 55. Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76...

Artículo 56. Corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras...

...

Artículo 195. Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

...

Artículo 203. Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectable para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta ley.

En los artículos citados se puede observar que la tierra no se encontraba sometida a la lógica del mercado, porque estaba prohibido venderla, entregarla, arrendarla, cederla, hipotecarla, entre otros actos contractuales de comercio, lo que significó la protección de los pueblos y comunidades indígenas y campesinos frente a los terratenientes y las grandes empresas agrícolas y mineras que siempre estuvieron listos para adquirirlas. Además, se observa que un núcleo de población tenía derecho a solicitar no sólo la dotación de tierras, sino su ampliación, incluso afectando propiedades privadas cercanas.

Una vez aprobada la reforma al artículo 27 constitucional en 1992, se publicó una nueva Ley Agraria en el mismo año. En contraste con la legislación anterior, en esta nueva ley las tierras ya pueden ser sujetas de contratos comerciales, por lo que se terminó con la protección, y los pueblos y comunidades quedaron a expensas de los ofrecimientos de las grandes empresas que buscaban adquirir o arrendar las tierras y contratar a los campesinos como su fuerza de trabajo.

Artículo 45. Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.

Artículo 46. El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

...

Artículo 75. En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidos conforme al siguiente procedimiento...

...

Artículo 79. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohi-

bido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.<sup>16</sup>

La publicación de la nueva Ley Agraria de 1992 es fundamental para comprender los procesos extractivistas que hoy se viven en gran parte del país, en virtud de que, al poder vender, arrendar, comprar, traspasar y ceder las tierras, se abrió la puerta al capital privado sobre su explotación. Una vez reformado el artículo 27, constitucionalizada la figura jurídica de la concesión y publicada una nueva Ley Agraria para permitir la venta y entrega de los recursos naturales al capital, se publicaron dos leyes especializadas que otorgan mayores garantías y derechos al capital: la Ley Minera y la Ley Nacional de Aguas, ambas de 1992.

### B. *La Ley Minera de 1992*

La Ley Minera de 1992 transformó también a profundidad la forma en que se permite el uso y explotación de los recursos minerales en México. Se trata de una ley que organiza la extracción de los recursos minerales a través de tres tipos de concesiones: de exploración, de explotación y de beneficios (artículo 3o.), éstas son otorgadas por periodos de cincuenta años, prorrogables por cincuenta años más; es decir, permisos de explotación de los recursos minerales con duración de un siglo (artículo 15).

Si analizamos con detalle esta ley, podemos observar que otorga importantes derechos al capital y restringe derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que se trata de una ley extractivista sumamente útil para despojar a los pueblos y comunidades de sus territorios y recursos minerales. Por ejemplo, el artículo 6o. de esta ley señala que la explotación de los recursos minerales es una actividad preferente sobre cualquier otro uso del territorio —como podría ser su utilización para asentamientos humanos o de cuidado ecológico—. Como señalan Francisco López Bárcenas y Mayra Eslava, con este artículo las empresas mineras tienen el derecho de pedir que se desplacen pueblos y se despojen de sus territorios para explotarlos:

Al declarar de utilidad pública las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales, la ley permite que el Estado expropie a los dueños de las tierras donde se encuentren dichos minerales si considerara que esa medida es necesaria para que la actividad mineral se lleve a cabo...

---

<sup>16</sup> Además, señala en su artículo 2o. que se aplicará supletoriamente a esta ley la legislación civil, lo que implica pensar a los pueblos y comunidades como individuos o sumatorias de individuos y no como sujetos políticos y sociales que piensan desde y para la colectividad.

Con base en esta disposición, los concesionarios pueden pedir que un terreno ocupado por un pueblo sea desocupado para que ellos puedan realizar sus actividades; que unos terrenos dedicados a la siembra de alimentos dejen de dedicarse a ello para que la minería se desarrolle; que terrenos dedicados a la actividad forestal o silvicultura corran la misma suerte que los anteriores. Tratándose de pueblos indígenas la misma disposición puede ser el fundamento legal para que sus lugares sagrados o de rituales, que contribuyen al mantenimiento de su identidad, sean arrasados o destruidos. Como veremos en el lugar oportuno, esta disposición es contraria a lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a derechos de pueblos indígenas.<sup>17</sup>

Un segundo elemento a considerar de esta ley, es que coloca a los pueblos y comunidades en desventaja real cuando les exige presentar una igual o mejor oferta económica para obtener una concesión para explotar un territorio y sus recursos mineros. Como se observa en los artículos 13 y 13 bis, el pueblo o comunidad debe demostrar una igual o mejor capacidad jurídica, técnica y económica que una empresa minera nacional o transnacional para ser preferida en la entrega de estos recursos, lo que los coloca en una verdadera condición de desventaja. La trascendencia del contenido de estos artículos nos obliga a citar los párrafos y fracciones más relevantes:

Artículo 13. Las concesiones y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.

...

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, *siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.*

...

Artículo 13 bis. Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:

- I. La Secretaría publicará la convocatoria por lo menos en el Diario Oficial de la Federación;
- II. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:

---

<sup>17</sup> López Bárcenas, Francisco y Eslava, Mayra, *op. cit.*, p. 17.

a) La descripción de los terrenos o zonas de que se trate, los estudios realizados sobre los mismos, así como los planos de su localización, geológicos y de muestreo;

b) *Los requisitos con los que los participantes acreditarán su capacidad jurídica, técnica y económica, y*

c) La modalidad para la presentación de las propuestas de contraprestación económica y prima por descubrimiento, que podrá ser en sobre cerrado o alguna otra que se determine, y

d) El clausulado del contrato que, en su caso, deberá otorgarse para garantizar el cumplimiento de la contraprestación económica y la prima por descubrimiento que se ofrezca.

III. Las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en *consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas.*

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente a la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena.<sup>18</sup>

En la cita anterior también se observa que la ley obliga a las autoridades administrativas a que el único criterio que tome en cuenta para una decisión sobre una concesión sea “exclusivamente la contraprestación económica” y no el valor social o cultural del territorio en cuestión ni los beneficios o daños sociales o ambientales que podría ocasionarle a la comunidad. Esta ley le otorga a quien obtiene una concesión minera o una asignación, una amplia lista de derechos:

Artículo 19. Las concesiones mineras confieren derechos a:

I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;

II. Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrollen durante su vigencia;

III. Disponer de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;

IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

<sup>18</sup> Las cursivas son mías.

V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI. Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;

III. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;

IX. Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

X. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;

XI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

XII. Obtener la prórroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley, y

XIII. Obtener el permiso de la Secretaría de Energía para la recuperación y aprovechamiento de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral. El aprovechamiento puede darse de dos maneras: el autoconsumo y la entrega a Petróleos Mexicanos. En el caso del autoconsumo dependiendo de la forma en que se dé éste se sujetará a lo dispuesto en las leyes correspondientes.

...

Artículo 26. Las asignaciones mineras confieren derecho a:

I. Realizar obras y trabajos de exploración dentro del lote minero que amparen, sujeto a lo previsto por el artículo 20 de la presente Ley;

II. Obtener la ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;

III. Reducir e identificar la superficie que amparen, y

IV. Desistirse de las mismas o de los derechos que de ellas deriven. Las asignaciones serán intransmisibles y no podrán ser objeto de gravamen alguno.<sup>19</sup>

Como se observa en los artículos citados, quien obtiene una concesión o asignación minera tiene derecho a realizar obras de exploración, explotación, disponer de los minerales, pero también de obtener la servidumbre de los terrenos que necesite para sus actividades (es decir, el libre paso), aprovechar las aguas, tener preferencia en las concesiones de aguas, transmitir sus derechos como concesionario (es decir, vender, ceder o heredar la concesión), entre otros. Por el contrario, si revisamos las sanciones que puede recibir por violar la legislación, observamos que las multas son de máximo de dos mil

<sup>19</sup> Esto le da pie a una empresa minera, de abandonar un territorio cuando lo ha devastado, sin tener la necesidad de generar ningún tipo de informe a la comunidad o al estado.

días de salario mínimo general, lo que es una cuantía muy inferior respecto a las ganancias que obtienen. Además, la ley señala que podría cancelarse la concesión si la empresa no realiza la explotación, lo que difícilmente ocurrirá en tiempos neoliberales, salvo que se hayan agotado los recursos minerales.

Esta ley minera fue reformada en 2006, después de la tragedia en la mina Pasta de Conchos, Coahuila, donde murieron 65 personas sin que el estado o la empresa aceptaran recuperar los cuerpos de los mineros, ante el temor de que se hicieran públicas las condiciones laborales en el subsuelo. Aprovechando esta tragedia, el Congreso de la Unión votó la reforma mediante la cual se permitió concesionar también la explotación del gas metano, bajo el argumento de que con ello se evitarían accidentes similares.

### C. *La Ley de Aguas Nacionales de 1992*

La tercera ley que organiza y otorga garantías jurídicas al extractivismo en México es la Ley de Aguas Nacionales, publicada en 1992. La ley anterior en materia hídrica data de 1972, y contenía una forma de pensar la captación, administración y destino del agua mediante la cual se buscaba “una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación”.<sup>20</sup> Para ello, determinó en el artículo 27 un orden de prioridades en su utilización, bajo el cual el uso doméstico, los servicios públicos urbanos, el ganado, el riego, y los ejidos y comunidades quedaban en los primeros lugares de dicho orden jerárquico, y más atrás quedaban el uso industrial, la generación de energía eléctrica, entre otros.

Como se observa en el cuadro 5, las actividades prioritarias en la administración y uso del agua en la legislación de 1972 no son las industriales, sino el uso doméstico, los servicios públicos y su uso para ganado y agricultura. No deja de ser criticable el hecho de que un país que ha basado su cultura en el cultivo no coloque esta actividad en el primer orden; sin embargo, si pensamos en la fecha de publicación (1972), México estaba viviendo un intenso proceso de urbanización por lo menos veinte años atrás.

Esta ley se encargó de regular el abastecimiento de agua potable, las obras de alcantarillado, los distritos y las unidades de riego para el desarrollo rural, los distritos de drenaje, la protección contra inundaciones, los distritos de acuacultura, las aguas del subsuelo y las aguas utilizadas para la generación de energía eléctrica. Cabe señalar que permitía otorgar permisos, concesiones y asignaciones para la explotación, uso y aprovechamiento

---

<sup>20</sup> Artículo 1o. de la Ley Federal de Aguas de 1972.

de las aguas, pero bajo las prioridades del artículo 27. Por su parte, la ley de 1992 reorganizó el sistema de administración hídrico, y con ella ahora se regulan de manera más amplia las concesiones, asignaciones y permisos para la explotación del agua. En contraste con el orden de prelación de la ley hídrica de 1972, la Ley Nacional de Aguas vigente parte de nuevos principios sobre la forma en que se distribuye este recurso en el país y bajo los cuales funciona la política hídrica nacional.

Cuadro 5  
 COMPARACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS EN MATERIA HÍDRICA  
 DE LAS LEYES DE 1972 Y 1992

| <i>Ley Federal de Aguas de 1972</i>  | <i>Ley de Aguas Nacionales de 1992</i>   |
|--|--|
| <p>Artículo 27. Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría (de Recursos Hidráulicos) deberá observar el siguiente orden de prelación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Usos domésticos;</li> <li>ii. Servicios públicos urbanos;</li> <li>iii. Abrevaderos de ganado;</li> <li>iv. Riego de terrenos:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ejidales y comunales;</li> <li>b) De propiedad privada;</li> </ul> </li> <li>v. Industrias:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generación de energía para servicio público;</li> <li>b) Otras industrias;</li> </ul> </li> <li>vi. Acuacultura;</li> <li>vii. Generación de energía eléctrica para servicio privado;</li> <li>viii. Lavado y entarcamiento de terrenos;</li> <li>y</li> <li>ix. Otros.</li> </ul> <p>El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden, cuando lo exija el interés público, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán preferencia</p> | <p>Artículo 14 bis 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, <i>económico</i> y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;</li> <li>...</li> <li>III. La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada privilegiando la acción directa y <i>las decisiones por parte de los actores locales</i> y por cuenca hidrológica;</li> <li>...</li> <li>VII. El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará mecanismos para mantener o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua;</li> <li>...</li> <li>XI. El agua proporciona servicios ambientales que deben <i>reconocerse, cuantificarse y pagarse</i>, en términos de Ley;</li> <li>...</li> </ul> |

| <i>Ley Federal de Aguas de 1972</i> | <i>Ley de Aguas Nacionales de 1992</i>   |
|-------------------------------------|--|
|                                     | <p>XIII. El Ejecutivo Federal promoverá que los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de sus órganos competentes y arreglos institucionales que éstos determinen, se hagan responsables de la gestión de las aguas nacionales en cantidad y calidad que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos...</p> <p>XV. <i>La gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes, bajo el principio de que “el agua paga el agua”</i>, conforme a las Leyes en la materia;</p> <p>XVI. <i>Los usuarios del agua deben pagar por su explotación, uso o aprovechamiento bajo el principio de “usuario-pagador”</i> de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos...</p> |

FUENTE: Elaboración propia con base en las legislaciones señaladas. Las cursivas son mías.

Como se observa en el cuadro 5, la ley vigente cambia radicalmente el proyecto hídrico nacional, en virtud de que plantea que el agua debe ser considerado un bien con valor económico, que debe ser cuantificado bajo la lógica usuario-pagador, que su administración debe ser autosuficiente y que “el agua paga el agua”. Se trata de una concepción que impulsa la mercantilización del agua con base en los criterios establecidos en distintos documentos del BM.<sup>21</sup> En esta concepción no es importante el uso para el cual se adquiere el agua, sino que sea comprada, es decir, se mercantiliza un bien indispensable para la vida bajo una lógica mediante la cual quien la puede pagar la puede utilizar, sin importar con qué finalidad.

Esta ley crea la Comisión Nacional del Agua (Conagua), como la institución responsable de la política hídrica nacional y regionalmente, y está

<sup>21</sup> En 2010 el Banco Mundial realizó un préstamo a México de 450 millones de dólares para impulsar política en materia hídrica con la finalidad de adaptarla al cambio climático. El Banco Interamericano de Desarrollo aportó la misma cantidad en diciembre de 2013 bajo el mismo argumento.

organizada en organismos de cuenca (OC). Tanto la Conagua como los OC están facultados para expedir títulos de concesión, asignación o permiso para realizar obras hidráulicas, infraestructura hídrica y descarga de aguas, las cuales duran entre cinco y treinta años. Si bien es cierto que en la ley anterior ya se consideraban las concesiones, asignaciones y permisos, también lo es que esta ley es más específica, por lo que al igual que la Ley Minera de 1992, otorga amplios derechos a los concesionarios, muy similares a los otorgados en una concesión minera, entre las que incluye cambiar el uso para el que se le otorgó la concesión:

Artículo 25. Una vez otorgado el título de concesión o asignación, el concesionario o asignatario tendrá el derecho de explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales durante el término de la concesión o asignación, conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.

...

El concesionario, cuando no se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, podrá cambiar total o parcialmente el uso de agua concesionada, siempre que dicha variación sea definitiva y avise oportunamente a “la Autoridad del Agua” para efectos de actualizar o modificar el permiso de descarga respectivo y actualizar en lo conducente el Registro Público de Derechos de Agua. En caso contrario, requerirá de autorización previa de “la Autoridad del Agua”. La autorización será siempre necesaria cuando se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, se modifique el punto de extracción, el sitio de descarga o el volumen o calidad de las aguas residuales.

...

Artículo 28. Los concesionarios tendrán los siguientes derechos:

I. Explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales y los bienes a que se refiere el Artículo 113 de la presente Ley, en los términos de la presente Ley y del título respectivo;

II. Realizar a su costa las obras o trabajos para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento del agua, en los términos de la presente Ley y demás disposiciones reglamentarias aplicables;

III. Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como la de desagüe, de acueducto y las demás establecidas en la legislación respectiva o que se convengan;

IV. Cuando proceda en función de la reglamentación vigente, transmitir los derechos de los títulos que tengan, ajustándose a lo dispuesto por esta Ley;

V. Renunciar a las concesiones o asignaciones y a los derechos que de ellas se deriven;

VI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

VII. Solicitar, y en su caso, obtener prórroga de los títulos que les hubiesen sido expedidos, hasta por igual término de vigencia por el que se hubieran emitido y bajo las condiciones del título vigente, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 24 de la presente Ley, y

VIII. Las demás que le otorguen esta Ley y el reglamento regional respectivo derivado de dicha Ley.

Una de las funciones de la Conagua es administrar un Registro Público de Derechos de Agua para que exista seguridad jurídica sobre quiénes poseen una concesión, en qué zona y por cuánto tiempo; sin embargo, llama la atención que la misma Comisión esté obligada a publicar cada tres años la disponibilidad del agua para ser concesionada, lo que significa su obligación de promover las concesiones, y antes de ello, realizar el trabajo de buscar dónde hay regiones hídricas o cuencas susceptibles de concesionarse; es decir, el capital no tiene la necesidad de invertir en exploración, porque ese gasto corre a cargo del Estado:

Artículo 22. “La Autoridad del Agua” deberá contestar las solicitudes dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.

...

Para efectos de lo dispuesto en el presente Artículo, “la Comisión” publicará dentro de los primeros tres meses de cada tres años, en los términos de las disposiciones reglamentarias de esta Ley, la disponibilidad de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, que podrá ser consultada en las oficinas del Registro Público de Derechos de Agua y a través del Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua.

Finalmente, y atendiendo a la lógica mercantilista que hemos subrayado, debemos destacar que los ejidatarios y comuneros pueden transmitir (vender, arrendar, ceder, etcétera) sus derechos de agua, según el artículo 56 bis de la ley.

Como se puede observar, la nueva política hídrica implementada a partir de 1992, tras la reforma constitucional y la nueva Ley de Aguas, impulsa un fuerte proceso de privatización de este recurso a través de las concesiones y autorizaciones, sin existir más prioridades que las del pago, por lo que no hay diferencia entre utilizarlas para consumo agrícola, doméstico o industrial, pues lo importante es que sea pagada. Gerold Schmidt señala que bajo esta lógica de mercantilización a través de concesiones, en México funcionan las corporaciones transnacionales del agua más grandes del mundo:

francesas, españolas, alemanas y estadounidenses.<sup>22</sup> Según datos oficiales, para septiembre de 2014 hay 494,549 títulos de concesión de aguas nacionales.<sup>23</sup>

Para finalizar el análisis del núcleo jurídico extractivista, comentaremos brevemente dos leyes que también acompañan la entrega de los recursos naturales al mercado mundial: la ley en materia forestal y la ley en materia de organismos genéticamente modificados, también conocida como Ley Monsanto.

En el primer caso, también en 1992 se publicó una Ley Forestal; sin embargo, ésta fue vigente hasta 2003, cuando se publicó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. De la ley vigente debemos destacar que su artículo 31, fracción IV, señala como criterios obligatorios de política forestal de carácter social “La participación de las organizaciones sociales y privadas e instituciones públicas en la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los ecosistemas forestales y sus recursos”.

Es importante señalar que en esta materia no hay concesiones ni asignaciones, pero sí hay distintos tipos de autorizaciones como son: cambio de uso de suelo, de aprovechamiento de recursos madereros, de plantaciones forestales, de colecta y uso con fines comerciales y de investigación de los recursos genéticos:

Artículo 69. Corresponderá a la Secretaría otorgar las siguientes autorizaciones:

- I. Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, por excepción;
- II. Aprovechamiento de recursos maderables en terrenos forestales y preferentemente forestales;
- III. Establecimiento de plantaciones forestales comerciales en superficies mayores de 800 hectáreas, excepto aquellas en terrenos forestales temporales, y
- IV. Colecta y usos con fines comerciales o de investigación de los recursos genéticos.

Como si el ciclo de explotación maderable fuera tan largo como el ciclo de explotación minero, el artículo 76 de esta ley señala que las autorizaciones deben tener una vigencia corta, pero refrendable: “Las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales tendrán una vigencia co-

<sup>22</sup> Schmidt, Gerold, “Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México”, *Brot-für die Welt-MenschenRecht Wasser*, 2005.

<sup>23</sup> Información disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/nacional.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2019.

rrespondiente al ciclo de corta, pudiendo refrendarse, cuantas veces sea necesario para lograr los objetivos del programa de manejo respectivo y hasta el término de la vigencia del mismo...”.

Una última observación tiene que ver con el hecho de que se trata de una ley que está siendo constantemente reformada, ya que tiene reformas en 2011, 2012 y 2013. Una lectura política de estos constantes cambios podría indicarnos que se trata de una legislación inacabada en el sentido de que, a diferencia de la minera, que ya es una ley muy elaborada sobre la forma de entregar los recursos mineros, en el caso de la materia forestal, por su corto ciclo de explotación y su prolongado ciclo de recuperación, no han encontrado la forma precisa para su explotación.

En el caso de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, se trata de una materia que no se encuentra legislada con anterioridad, ya que la utilización y manipulación de los organismos genéticamente modificados por el hombre son una actividad de reciente aparición. Sin embargo, en la ley se observa la existencia de tres tipos de permisos para los interesados en realizar estas actividades: para liberaciones experimentales en el ambiente, para liberaciones en programas piloto, y para liberación comercial.

Artículo 32. Requerirá de permiso la realización de las siguientes actividades:

I. La liberación experimental al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de uno o más organismos genéticamente modificados;

II. La liberación al ambiente en programa piloto, incluyendo la importación para esa actividad, de organismos genéticamente modificados, y

III. La liberación comercial al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de organismos genéticamente modificados.

Como se observa en los párrafos anteriores, en México se han realizado prácticamente todas las reformas que hasta el momento ha exigido el neoliberalismo, de tal manera que respecto a los recursos naturales se transformó toda la legislación para permitir el ingreso del capital a las tierras, las aguas, los minerales, los gases, los bosques, y hasta para permitir la experimentación a quienes tienen *interés y capacidad técnica y económica* de realizar estas actividades.

Al tiempo que se han ido realizando estas reformas, se impulsaron también los tratados y acuerdos de libre comercio internacionales para asegurar la inserción de la economía mexicana al mercado mundial, con sanciones para quienes no respeten la expansión del mercado mundial.

## VI. LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LIBRE COMERCIO COMO PARTE DEL PROCESO DE EXTRACCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

México firmó su primer tratado de libre comercio con Canadá y Estados Unidos en 1993, el cual entró en vigor en 1994, y para 2013, tenía ya doce tratados de libre comercio con 44 países, además de otros acuerdos comerciales. Por estos motivos, en 2011 ocupó el segundo lugar en el listado de países con más acuerdos comerciales en el mundo, según la Organización Mundial de Comercio. Un punto importante a observar en este tema es el hecho de que estos tratados promueven la libre entrada y salida de capital y mercancías, pero no de las personas, y es un tema importante no sólo porque nos permite observar las prioridades del proyecto neoliberal, sino también porque ante un proyecto tan agresivo, millones de personas han decidido migrar, y sin embargo, se han elevado los niveles de control en las fronteras para evitar que puedan ser cruzadas.

Acompañando a estos tratados de libre comercio, debemos observar la existencia de acuerdos de infraestructura, que son acuerdos que bajo el argumento de potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la riqueza, facilitan la creación de grandes obras de infraestructura eléctrica, de transporte, de telecomunicaciones, etcétera. Se trata de diversos proyectos destinados a facilitar el traslado de los recursos naturales, un ejemplo es el Plan Puebla Panamá, ahora llamado Proyecto Mesoamérica, anunciado en 2001, que incluye la extracción de recursos naturales y la creación de vías carreteras para facilitar su transferencia y comercialización, en una extensa zona del continente, que incluye a Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Bajo el cobijo de los tratados de libre comercio y los acuerdos de infraestructura, se han formado numerosos contratos a empresas privadas, que obtienen la concesión para realizar la carretera (infraestructura) y/o la concesión para la explotación de los recursos naturales, así como de su traslado hacia el consumidor final.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Sólo por poner un ejemplo, la empresa norteamericana Sempra (también llamada Ienova), instalada en Ensenada, Baja California, desde 1995, extrae gas y produce electricidad desde esta región y la traslada a toda la costa oeste de los Estados Unidos, incluyendo el estado de California (la octava economía mundial). Dicha empresa, actualmente es el primer operador de gasoductos en México, la compañía más grande de terminales de gas naturales licuado y el quinto distribuidor de gas en México, por lo que el gobierno norteamericano considera de seguridad nacional la protección a sus instalaciones en Ensenada.

Como señalamos al inicio, el discurso neoliberal posee cierta lógica, en el que con facilidad se puede creer. En el caso de la aplicación de los tratados de libre comercio ocurre exactamente el mismo fenómeno. De acuerdo con el discurso neoliberal y proglobalizador, cuando el capital llega a una economía como la mexicana invierte recursos económicos y genera empleos, y a cambio se lleva los recursos y obtiene ganancias, generándose un intercambio “justo” entre ambas partes. La realidad es que trata de un intercambio bajo el cual una de las partes se lleva los recursos naturales, los vuelve a invertir y obtiene grandes ganancias, que reinvierte para extraer los recursos naturales de otros territorios, mientras que la otra parte se queda con un territorio devastado, contaminado, saqueado, y su población explotada, empobrecida y en muchos casos enferma por los métodos de extracción utilizados. En este intercambio también se genera dependencia económica, porque el país saqueado, en lugar de generar industria nacional que fortalezca a sus distintos sectores sociales, depende de que llegue capital foráneo a extraer sus recursos, y si no llega no obtiene ingresos económicos, por lo que se dedica a promover las inversiones en sus territorios, así como a bajar los precios de su mano de obra (campesina y obrera) y a disminuir los impuestos y aranceles para atraer capital, en una competencia con otros países con los mismos recursos. Por eso, señala Alberto Arroyo Pichard, es que los tratados libre comercio son “convertir en ley supranacional obligatoria, y con mecanismos efectivos para hacer cumplir, la ideología neoliberal”.<sup>25</sup>

Ahora bien, si como hemos señalado, el intercambio entre países y regiones no es justo y permite la acumulación de capital, es importante observar hacia a dónde se dirige dicha acumulación. En el caso mexicano, a pesar de ser una de las economías más abiertas del mundo, el 78% de la inversión por exportaciones proviene de Estados Unidos, y alrededor del 80% de sus exportaciones van hacia ese país;<sup>26</sup> con estos datos podemos observar que gran parte del capital se orienta hacia Estados Unidos, por lo que es con esa economía con la que se genera mayor dependencia económica, aunque no la única. Por eso, señala Pichard: “El TLCAN es un megaproyecto estratégico que obliga a nuestras economías a dejarse llevar por el llamado mercado que no es otra cosa que la ley del más fuerte”.<sup>27</sup>

Son tan importantes los recursos naturales de América Latina en los procesos de acumulación capitalista, particularmente en el proceso de acu-

---

<sup>25</sup> Arroyo Pichard, Alberto, “Refreshando la memoria: ¿qué es el TLCAN y cómo se negoció?”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

<sup>26</sup> Fuente disponible en: <http://www.dineroenimagen.com/2013-09-26/26491>.

<sup>27</sup> Arroyo Pichard, Alberto, *op. cit.*

mulación de los Estados Unidos, que dicho gobierno creó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la cual es una oficina norteamericana encargada de “mejorar la seguridad ciudadana y el bienestar” que se ha instalado en varios países de América Latina. La página oficial de USAID México señala que apoya al gobierno mexicano con modelos para mitigar los delitos y la violencia, colabora en la reforma del sistema de justicia penal, la competitividad económica, programas para reducir la violencia de género, y la implementación del Plan Mérida.<sup>28</sup>

## VII. LAS DESVENTAJAS DE LAS VENTAJAS: LOS SALDOS DEL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

Una de las promesas importantes del neoliberalismo era el crecimiento económico, pues únicamente después de lograr un crecimiento anual del 7%, comenzaría a disminuir la desigualdad, porque se generaría una derrama económica de la riqueza producida. Sin embargo, como se muestra en el siguiente cuadro, ese crecimiento nunca se ha logrado con las políticas neoliberales. En realidad, durante la época de las políticas benefactoras hubo mayor crecimiento económico que desde 1982, lo que implica que dicha promesa no es posible de cumplir, por lo menos en una economía como la mexicana.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, desde la aplicación del modelo neoliberal en México, el mayor crecimiento se obtuvo en 1997, donde el PIB creció 6.847%; es decir, una décima menos de lo necesario para iniciar la derrama económica prometida. Fuera de ese año, la mayoría de los crecimientos son muy menores, y llegan a aumentar sólo cuando el año anterior ha sido de crisis económica. En cambio, antes de 1982 hay crecimientos mayores a 6.847%, alcanzado en 1997; por ejemplo, en 1964 la economía mexicana creció 11.905%, en 1979 creció 9.698%, en 1980 creció 9.233% y en 1981 creció 8.526%.

---

<sup>28</sup> Más información disponible en: <http://www.usaid.gov/es/mexico/our-work>, consultado el 10 de enero de 2014. Esta agencia fue expulsada de Bolivia en 2013, bajo la acusación de conspirar contra el gobierno de Evo Morales. Según la propia página de USAID, en México tiene más de 1,300 proyectos de colaboración (consultese en: <http://usaid.gov/force.com/?l=regional&w=LATIN%20AMERICA%20%26%20THE%20CARRIBEAN>). Además, tiene presencia en América Latina en Perú, Ecuador, Colombia, Brasil y Paraguay, tiene oficinas en Asia y África.

Cuadro 6  
 CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL  
 EN MÉXICO 1979-2013

| <i>Año</i> | <i>PIB</i> |
|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 1979       | 9.698      | 1987       | 1.722      | 1995       | -6.291     | 2003       | 1.446      | 2011       | 3.663      |
| 1980       | 9.233      | 1988       | 1.283      | 1996       | 6.773      | 2004       | 3.921      | 2012       | 3.642      |
| 1981       | 8.526      | 1989       | 4.106      | 1997       | 6.847      | 2005       | 2.308      | 2013       | 1.354      |
| 1982       | -0.521     | 1990       | 5.176      | 1998       | 5.164      | 2006       | 4.495      | 2014       | 2.804      |
| 1983       | -3.486     | 1991       | 4.215      | 1999       | 2.754      | 2007       | 2.291      | 2015       | 3.288      |
| 1984       | 3.411      | 1992       | 3.541      | 2000       | 4.942      | 2008       | 1.144      | 2016       | 2.898      |
| 1985       | 2.188      | 1993       | 1.941      | 2001       | -0.404     | 2009       | -5.286     | 2017       | 2.041      |
| 1986       | -3.079     | 1994       | 4.941      | 2002       | -0.04      | 2010       | 5.118      | 2018       | 2.00*      |

FUENTE: Todos los datos, salvo 2018,\* fueron obtenidos de la página electrónica del Banco Mundial, disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=MX&start=1994&view=chart>, consultado el 1 de febrero de 2019. El dato de 2019 es un preliminar publicado el 2 de febrero de 2019 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Un punto importante a considerar al analizar el neoliberalismo en México es que si bien no hubo un crecimiento económico suficiente para distribuir la riqueza producida de acuerdo con lo señalado por el propio modelo, si generó riqueza, además de la que se arrebató mediante la flexibilización laboral y la contención del valor del trabajo, y esa riqueza debió tener algún destino. Ese destino lo podemos ubicar en tres grandes rubros: 1) las grandes transnacionales, que con apoyo de las reformas jurídicas que hemos comentado se llevan grandes cantidades de recursos naturales y económicos pagando trabajo barato, con beneficios y exenciones fiscales; 2) el ahorro nacional que está destinado a ser guardado en las reservas federales internacionales, y 3) la creación de grandes multimillonarios que no existían antes del México neoliberal.

De acuerdo con un informe de la organización internacional Social Watch,<sup>29</sup> para 1991 había en México dos multimillonarios, y para 1994 había ya 24. Estos datos muestran la tendencia en la concentración de recur-

<sup>29</sup> “24 millonarios, 40 millones de pobres”, *Social Watch*, Montevideo, disponible en: <http://www.socialwatch.org/es/node/10114>, consultado en mayo de 2014.

tos económicos. Ya para 2011, la mitad de esos 24 multimillonarios habían concentrado una parte considerable del producto interno bruto, pues, de acuerdo con el periodista Carlos Fernández-Vega, los once hombres más ricos del país concentran 159 mil 700 millones de dólares; es decir, el 15% del producto interno bruto mexicano.<sup>30</sup> Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), señala que la aplicación de políticas neoliberales ha generado 16.7 millones de personas pobres en las áreas rurales, de las que 5.2 millones viven en situación de pobreza extrema. La desigualdad que ha generado el despojo extractivista también se observa cuando revisamos los nombres de las personas más ricas del planeta. Por ejemplo, en el listado de *Forbes* —de los hombres más ricos del mundo— aparecen el director del grupo minero Industria Peñoles, y el director de Grupo Minero México, ambos mexicanos. Un informe publicado en 2012 en el *Wall Street Journal* por el periodista Nicholas Casey señala que en México existe una fiebre por los recursos mineros, en especial por el oro, pues se han hecho importantes descubrimientos con minerales de alta calidad y de alto valor en el mercado internacional, además de que la legislación ha generado las posibilidades de invertir con seguridad.

Peter Schukhof, cuya compañía Westridge Resources Inc. Opera una nueva mina de oro en Sinaloa, señaló que Wastridge había estado investigando planes para establecer minas en 60 países, pero finalmente optó por México debido a su estabilidad política y jurídica...

“Mientras que muchas empresas quieren explorar países como Venezuela, donde la calidad del mineral puede ser mayor, los riesgos de nacionalización son mayores también”, señaló Schulhof, “los colores del cubo de Rubik se enfilan perfectamente en México”, señaló... Las compañías dicen que se sienten atraídos por México, por sus leyes mineras, que permiten a las empresas extranjeras aprovechar la mayor parte de las ganancias de sus inversiones.<sup>31</sup>

En el caso de las reservas, fundamentales para el desarrollo social, en 2011 representaron aproximadamente un 10% del producto interno bruto. Como vimos, dichas reservas no pueden ser utilizadas para impulsar el mercado interno o el desarrollo social, debido a la reforma al artículo 28 constitucional, que le da autonomía al banco central. De acuerdo con un informe del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados,

<sup>30</sup> Fernández-Vega, Carlos, “México SA”, *La Jornada*, 8 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/08/opinion/032o1eco>.

<sup>31</sup> Casey, Nicholas, “En México, las minas de oro vuelven a llamar la atención”, *The Wall Street Journal*, 18 de julio de 2012.

publicado en 2005, el 71% de la reservas internacionales acumuladas entre 1996 y 2005 se utilizaron para el pago de la deuda externa pública.<sup>32</sup>

En el campo la situación no es distinta a la del resto del país. Tomothy Wise señala que el TLCAN significó para México la entrega de la soberanía alimentaria, porque mientras que en este se país se abandonó al campo al libre mercado, los productos norteamericanos “han sido apoyados con subsidios que promediaron 11 mil 500 millones de dólares por año entre 1997 y 2005”.<sup>33</sup> Esto significó que ya en 2011 el 36% del maíz que se consumió en el país era importado, así como el 20% del frijol, “actualmente, el país produce menos trigo y arroz que hace tres décadas y menos frijol que en 1990”.<sup>34</sup> Para Víctor Quintana, estas condiciones de empobrecimiento del campo mexicano generaron la migración; los campesinos se fueron hacia Estados Unidos o hacia las ciudades cercanas.

Con insumos caros y precios bajos para las cosechas, muchos productores tuvieron que intensificar la perforación de pozos para riego, abusar de los agroquímicos o incluso emplear semillas transgénicas para elevar su producción; empezaron a emplear tecnologías que ejercen una enorme violencia sobre el medio ambiente: suelos, corrientes de agua, bosques, pastos, etcétera. A resultas de ello, el desastre ambiental en el campo ha crecido, con ineludibles y costosos impactos en las ciudades y para el desarrollo económico nacional. De los 196 millones de hectáreas con que cuenta México, 64 por ciento están degradadas, principalmente por erosión hídrica y eólica. Cada año se pierde la utilidad agrícola de unas 10 mil hectáreas en las mejores tierras irrigadas, por causa de la acumulación de sales. Ello suma ya una superficie de 425 mil hectáreas que han dejado de ser útiles para la agricultura intensiva. Se han sobreexplotado los mantos acuíferos, se han devastado los bosques que generan el agua de las principales corrientes en México...

El campo mexicano está padeciendo la más terrible crisis de violencia desde el término de la Revolución de 1910. Esta violencia, promovida por los neoliberales se multiplica al destruir las formas productivas, de asociación, de vida comunitaria, de distribución de la riqueza y de relación con el medio ambiente que había subsistido hasta antes de que ellos llegaran y facilitaran la

---

<sup>32</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, “Fuentes y usos de las reservas internacionales en México, 1996-2005/May”, 2005, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdfs/cefp/cefp0172005.pdf>, consultado en enero de 2014.

<sup>33</sup> Timothy, Wise, “El TLCAN: el arte de entregar los valores”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

<sup>34</sup> Rubio, Blanca, “De TLCs, dominio agroalimentario y vías alternativas en América Latina”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

implantación de los cárteles de la droga y el crimen organizado precisamente ahí donde el Estado falló.<sup>35</sup>

Como se observa, el neoliberalismo es un proyecto sumamente violento, que genera mayor pobreza y violencia, en la lógica de una espiral, que nos lleva a reflexionar cuestiones fundamentales sobre el Estado.

### VIII. EXTRACTIVISMO Y CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Pobreza, desigualdad, concentración de la riqueza, exclusión, migración, abandono. Éstos son algunos datos de los saldos del neoliberalismo en México. Esto es así porque el neoliberalismo es un proyecto profundamente excluyente.

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la necesidad de tener o no un Estado que aplica políticas que promueven la desigualdad, la exclusión y el despojo. Esta pregunta es importante, porque tiene que ver con el origen del propio Estado. ¿Para qué se forma un Estado? ¿Cuáles son las mínimas obligaciones que debe cumplir un Estado para que su población acepte mantenerlo económicamente, ceder su violencia y respetar sus leyes?

En un Estado como el mexicano, que impulsa un proyecto neoliberal, es lógico que se generen movimientos sociales de defensa y resistencia, como ha estado ocurriendo. En ellos existen una diversidad de acciones políticas y sociales para defender las tierras, los territorios, los recursos naturales, las formas de vida, y en última instancia, la subsistencia. En ese sentido, se puede observar que dentro de estos actos de resistencia, que se ven obligados a realizar, se encuentran los cierres de carreteras, las tomas de instalaciones, la retención de funcionarios públicos, entre otros actos considerados “violentos” desde el discurso estatal, olvidando que previo a estos actos la mayoría de la población está viviendo exclusión económica y social, lo que es un acto de violencia institucional previo al que están juzgando.

Sin embargo, como el neoliberalismo está legalizado y constitucionalizado, resistir a él significa violar la ley, con lo que se genera una sanción estatal. Pilar Calveiro ha señalado que un Estado tiende a proteger su proyecto económico y social, y a castigar a aquellos que intenten violentar sus valores.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Quintana, Víctor, “Un tratado disparador de violencias”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

<sup>36</sup> Calveiro, Pilar, *Violencias de Estado: la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, México, Siglo XXI, 2013.

Aplicando esta observación en el caso mexicano y conociendo que se trata de un proyecto neoliberal, es claro que los valores que protegerá a ultranza son los de propiedad privada y libertad de comercio, y por lo tanto, sancionará a quienes intentan obstruir este proyecto. En este sentido, debemos recordar el dicho de Atilio Borón, que señala que “no existe extractivismo sin represión”.<sup>37</sup> Calveiro también ha señalado el papel del uso de la fuerza pública cuando existen resistencias al proyecto hegemónico; ella dice que

... lo militar tiene una posición decisiva: representa la garantía de abrir por la fuerza cualquier espacio del mundo que se rehúse a ser penetrado en términos económicos, políticos, tecnológicos o de cualquier otro orden. *El poder militar “abre” las condiciones para una nueva hegemonía*; por eso, guerra y globalización han sido, hasta el presente, procesos inseparables.<sup>38</sup>

Por ello, cuando analizamos las reformas extractivistas en México, debemos mirarlas junto con las reformas penales, para observar la manera en que criminaliza a quienes se oponen a estos proyectos; de manera sintética podemos encontrar lo siguiente:

- En 2005, Canadá, Estados Unidos y México firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN, por sus siglas en inglés), acuerdo mediante el cual se crea una agenda común para promover el crecimiento económico, la competitividad, la calidad de vida y la seguridad entre los tres países. Según documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la agenda está enfocada, entre otras cosas, a “Aumentar la productividad; Reducir los costos del comercio y los costos de transacción... Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas”.<sup>39</sup>

Como se observa en la cita anterior, el traslado de los recursos naturales y la seguridad son los ejes centrales del ASPAN, tal y como lo señala la lógica de funcionamiento de los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales y de seguridad que con anterioridad señalamos.

- En 2008 se reformó la Constitución en los artículos vinculados con la materia penal. En dicha reforma se incluyó de manera ambigua

<sup>37</sup> Borón, Atilio, *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Hondarribia, Argitaletxe Hiru, 2013.

<sup>38</sup> Calveiro Pilar, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

<sup>39</sup> Página de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspam/faqs.htm>. Consultada en enero de 2014.

el concepto de “delincuencia organizada”, señalando que se trata de una organización de tres o más personas para cometer delitos en términos de la ley de la materia.<sup>40</sup>

- Después de la reforma constitucional, se han reformado los códigos penales —estatales y federal— para incluir la categoría “delincuencia organizada”, ampliando su campo de acción. Por poner un ejemplo, el Código Penal Federal señala que también incurrir en el delito de delincuencia organizada quienes perturben el orden público o amenacen a la autoridad para que tome alguna decisión:

Artículo 131. Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.

- También se han redefinido los delitos de terrorismo<sup>41</sup> y sabotaje<sup>42</sup> para ampliar los aspectos en los que puede incurrir una persona que está luchando contra un proyecto económico o político.
- En 2005, se publicó la Ley de Seguridad Nacional, que no contiene la conceptualización de delincuencia organizada. Sin embargo, hay una propuesta presentada al Congreso por el gobierno federal en

<sup>40</sup> Artículo 16, párrafo 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>41</sup> Terrorismo. “Artículo 139. Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación. La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional”.

<sup>42</sup> Sabotaje. “Artículo 140. Se impondrá pena de dos a veinte años de prisión y multa de mil a cincuenta mil pesos, al que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesarios de armas, municiones o implementos bélicos, con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa”.

2009 para que se apruebe una nueva ley en la misma materia, y este proyecto sí incluye el concepto.

- Finalmente, el 21 de diciembre de 2017 se publicó en el *DOF* la Ley de Seguridad Interior, una ley severamente cuestionada por organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Esta ley de 33 artículos tenía por objetivo completar el proceso de militarización que se vive en México; sin embargo, diversas acciones de inconstitucionalidad lograron que fuera analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la declaró con invalidez total.
- Adicionalmente, el gobierno mexicano firmó con el gobierno norteamericano un préstamo económico con 1,600 millones de dólares para financiar la lucha contra la delincuencia organizada, acompañado de asistencia del Pentágono, la Agencia Central de Investigaciones (CIA), la Agencia Antidrogas (DEA), entre otras instituciones norteamericanas.

Como se observa en las definiciones anteriores, la ambigüedad de las reformas permite que se sancione no sólo a grupos delictivos, sino también a la protesta social, y que sea calificada como delincuencia organizada, terrorismo o sabotaje, lo que implica un endurecimiento de la materia penal en contra de los movimientos sociales. En este sentido, Pilar Calveiro ha señalado el carácter impreciso del concepto de “terrorismo”, para permitir realizar este tipo de acusaciones contra quienes están impidiendo el avance de los proyectos estatales:

La imprecisión en la definición del terrorismo, su vaguedad y su amplitud no son un error, sino la clave para poder incluir en la acusación de “terroristas” desde grupos insurgentes con prácticas e ideológicas variadas, hasta actividades completamente pacíficas... En síntesis, la figura del terrorismo es funcional para sancionar casi cualquier práctica de oposición al sistema social, económico o político, castigando a los responsables con penas especialmente duras en el marco de una legislación de excepción.<sup>43</sup>

Como se observa en estos párrafos, impulsar el proyecto neoliberal extractivista también ha significado reformas penales que criminalizan a los opositores de estos proyectos; es por ello que en los últimos años se habla de la criminalización de la protesta social; es decir, de cómo el Estado, para continuar con el neoliberalismo y el saqueo que conlleva, se ve obligado a perseguir a sus opositores, reformando la legislación penal y obtener y destinar presupuesto para combatirlos.

<sup>43</sup> Calveiro, Pilar, *op. cit.*, pp. 81 y 82.

## IX. LA DEFENSA POLÍTICA Y JURÍDICA POR LA SOBREVIVENCIA

Como se ha observado en los apartados anteriores, las reformas aplicadas tienden a legalizar la extracción de los recursos naturales, por lo que otorgan las garantías jurídicas que necesitan las empresas extractivistas —entre ellas las mineras— para realizar este tipo de actividades. Además, estas reformas se acompañan con sanciones para quienes intentan alterar su funcionamiento.

Si observamos la legislación extractivista, a diferencia de otras legislaciones, estas leyes no plantean el derecho a la participación de los *interesados* en participar en la planeación de la política minera o hídrica —en la forestal sí lo establece en el artículo 37—. Sin embargo, si revisamos con detalle las legislaciones analizadas, observaremos que el lenguaje utilizado no permite tener, a primera vista, el proyecto político y económico que encubre. Esto es así porque un gobierno no podría argumentar abiertamente su inclinación al despojo o en contra de los derechos de ningún sector social, por lo que su lenguaje es, más bien, sutil. Además, dado el peso histórico y político de los derechos humanos, tampoco podría decir que atentará contra éstos. Es por este motivo que al tiempo que reforma la legislación para impulsar el neoliberalismo, firma declaraciones a favor de los derechos humanos y amplía los establecidos en la Constitución.<sup>44</sup>

Es aquí donde se abre la posibilidad de utilizar la vía jurídica como espacio de lucha en la defensa de los territorios y los recursos naturales. No se trata de creer que con la vía jurídica es suficiente, pues nunca en la historia se han ganado batallas de esta magnitud, sólo con la lucha jurídica, sino de pensar que es un camino importante para ser acompañado con otras opciones.<sup>45</sup>

Si revisamos con detalle el artículo 2o. constitucional, a pesar de ser un dispositivo muy amplio dedicado a los derechos de los pueblos indígenas, prácticamente no contiene elementos que permitan la defensa del territorio

---

<sup>44</sup> Para observar con mayor detenimiento los alcances que puede tener una defensa jurídica frente al despojo, vale la pena detenerse en el texto de Yacotzin Bravo Espinosa “Elementos para comprender los límites y las posibilidades del derecho y los derechos frente al despojo de los territorios indígenas”, en esta obra.

<sup>45</sup> Distintas formas de hacer uso de lo jurídico para una batalla contra el despojo las podemos observar en el capítulo que analiza la defensa del territorio en la montaña de Guerrero, de Alejandra Leyva, Edith Na Savi y Jorge Peláez; en el capítulo que presenta la oposición a la presa La Parota, de María Silvia Emmanuelli, y en el capítulo sobre la defensa del territorio y los recursos pesqueros por parte del pueblo Cucapa, en Baja California, de Yacotzin Bravo Espinoza, todos contenidos en esta obra.

y los recursos naturales, y esto es así porque debemos recordar que se trata de una reforma que traiciona los Acuerdos de San Andrés. A pesar de ello, existe un párrafo en el apartado A que nos habla del derecho preferente al uso y disfrute de los recursos naturales:

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía para:

...

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

En el mismo sentido, México firmó en 1989 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Esta convención contiene derechos más amplios que la Constitución mexicana. Fundamentalmente debemos observar que comprende siete artículos directamente vinculados con el territorio, y plantea, de diversas formas, el derecho a la consulta a los pueblos indígenas cuando se trata de proyectos económicos que pueden afectarles. Por ejemplo, consagra el derecho a la participación libre en las políticas que les afectan y el derecho a ser consultados cuando se toman decisiones sobre sus tierras, entre otros. Esta convención fue firmada por el Estado mexicano, y por lo tanto está obligado a cumplirla, con lo que la vía jurídica en la defensa del territorio se vuelve más sólida.

Además, debemos recordar que en 2011 se reformó la Constitución para señalar que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar conforme a ésta y los tratados internacionales de los que forma parte para favorecer la más amplia protección:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por lo tanto, la vía jurídica se puede utilizar no sólo con la normatividad interna, sino con todos los tratados internacionales en los que se encuentre una referencia a la protección de los territorios de los pueblos y comunidades, pues la reforma constitucional plantea la máxima protección.

Si bien es cierto que no es muy vasta la legislación que puede ser utilizada para la defensa del territorio, es importante compilarla, conocerla y utilizarla para consolidar una vía jurídica que permita revertir los daños sociales, económicos y ambientales que este modelo depredador está generando a lo largo y ancho del país.

## X. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, Perry, “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en SADER, Emir y GENTILI, Pablo (comps.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Clacso, 2003.
- ARROYO PYCHARD, Alberto, “Refrescando la memoria: ¿qué es el TLCAN y cómo se negoció?”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.
- BORÓN, Atilio, *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Hondarribia, Argitaletxe Hiru, 2013.
- CALVEIRO, Pilar, *Violencias de Estado: la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, México, Siglo XXI, 2013.
- CARRILLO NIETO, Juan José, “Contrainsurgencia en México: neoliberalismo y guerra (2006-2012)”, en ESCÁRZAGA, Fabiola (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*, vol. III, México, UAM-BUAP-CIESAS-CEAM, 2014.
- CARRILLO NIETO, Juan José, “Juntas de buen gobierno y constitucionalidad: autonomía *de facto*, autonomía *de iure*”, *Argumentos*, México, año 19, núm. 51, mayo-agosto de 2006.
- CARRILLO NIETO, Juan José, “La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo”, *Política y Cultura*, núm. 33, UAM Xochimilco, 2010.
- CARRILLO NIETO, Juan José, “Le Mexique 30 ans après de politiques néolibérales: répartition de la richesse et pauvreté”, en ELMALEH, Eliane *et al.* (coords), *Argent, pouvoir et représentations*, París, Universidad Paris Nanterre, 2017.
- CARRILLO NIETO, Juan José, “Neo-extractivismo y reformas jurídicas en América Latina: los gobiernos latinoamericanos bajo el laberinto de la

- dependencia”, en CARRILLO NIETO, Juan José *et al.* (coords.), *Globalización, causas y perspectivas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.
- CASEY, Nicholas, “En México, las minas de oro vuelven a llamar la atención”, *The Wall Street Journal*, 18 de julio de 2012.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, “Fuentes y usos de las reservas internacionales en México, 1996-2005/May”, 2005. Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0172005.pdf>, consultado en enero de 2014.
- DELGADO-RAMOS, Gian Carlo y ROMANO, Silvina, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna”, *El Cotidiano*, México, núm. 170, 2011.
- HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, México, Akal, 2007.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Gernika, 2006.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y ESLAVA, Mayra, *El mineral o la vida: la legislación minera en México*, México, Red IINPIM, A. C., 2011.
- MARINI, Ruy Mauro, *América Latina, dependencia y globalización*, Bogotá, Siglo del Hombre-Clacso, 2008.
- QUINTANA, Víctor, “Un tratado disparador de violencias”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.
- REGUEIRO BELLO, Lourdes María, *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense*, Buenos Aires, Clacso, 2008.
- RUBIO, Blanca, “De TLCs, dominio agroalimentario y vías alternativas en América Latina”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John, “América Latina: ¿reserva estratégica de Estados Unidos?”, *OSAL*, núm. 25, 2009.
- SCHMIDT, Gerold, “Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México”, *Brot-für die Welt-MenschenRecht Wasser*, 2005. Disponible en: [http://www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/Studie\\_Cambios\\_Legales\\_Mexico.pdf](http://www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/Studie_Cambios_Legales_Mexico.pdf), consultado en enero de 2014.
- THWAITES REY, Mabel, *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, Santiago de Chile, Arcis, 2012.
- TIMOTHY, Wise, “El TLCAN: el arte de entregar los valores”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.
- TOUSSAINT, Eric, *Neoliberalismo. Breve historia del infierno*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

# RACIONALIDAD LEGAL, CONSULTA AMBIENTAL Y LUCHA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS POR EL DESARROLLO PROPIO

Marisol ANGLÉS HERNÁNDEZ  
Edgar GARCÍA ALTAMIRANO  
Adriana LÓPEZ BELDA

Es diáfano que el neoliberalismo no es una fuerza natural como la gravedad, sino un montaje totalmente artificioso, creado en función de los intereses de una minúscula minoría. Pero es preciso saber que lo que unos han montado con evidente perjuicio de la mayoría, otros lo pueden cambiar. Y de eso se trata.<sup>1</sup>

Xavier CAÑO TAMAYO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Capitalismo y racionalidad legal*. III. *De-recho al desarrollo versus etnodesarrollo*. IV. *Democracia y política al servicio del mercado*. V. *Movimientos sociales como prácticas de resistencia: las luchas por el desarrollo propio de los pueblos indígenas*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

Bajo la alineación a la que estamos sometidos por la reforma neoliberal del Estado, el gran capital se erige en asunto prioritario y se expulsan del ámbito público los intereses de la mayor parte de la sociedad,<sup>2</sup> pues el neoliberalismo

<sup>1</sup> Caño Tamayo, Xavier, “Lo que se montó se puede desmontar”, *Solidarios para el Desarrollo*, Madrid, 13 de agosto de 2004.

<sup>2</sup> Stolowicz, Beatriz, “La izquierda, el gobierno y la política: algunas reflexiones”, en Stolowicz, Beatriz (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, México, UAM Xochimilco-Plaza y Valdés, 2001, p. 198.

absolutiza en la práctica cotidiana al fetichismo de la mercancía y cosifica a los seres humanos para convertirlos en objetos de cambio desprovistos de historia y cultura. Así, la vida humana y los recursos tangibles e intangibles se comercian en un gran supermercado con reglas impuestas desde afuera.<sup>3</sup>

A ello obedece que una de las cuestiones que subyacen en las aportaciones que integran esta obra colectiva es la relación entre capitalismo y racionalidad legal, como uno de los grandes paradigmas de la modernidad eurocéntrica.

De manera que los propósitos de este artículo consisten en esbozar el andamiaje de esa relación (capitalismo y racionalidad legal) y su influencia en la *praxis*, con énfasis en la repercusión negativa que ésta ha tenido en el carácter emancipador de los derechos humanos de los pueblos indígenas. A tales fines, analizamos con una mirada crítica, la evolución del derecho al desarrollo y el acompasamiento de los instrumentos estatales que responden a una lógica economicista, como la consulta pública en materia ambiental, que pretenden homogeneizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a través de un instrumento que tiene una lógica diversa, y como resultado de ello se perpetua su exclusión, opresión, despojo y desposesión, dándose así paso a la reconfiguración de la resistencia de estos colectivos.

## II. CAPITALISMO Y RACIONALIDAD LEGAL

El siguiente apartado tiene como finalidad delinear sucintamente la relación entre capitalismo y racionalidad legal, partiendo de un breve análisis histórico y teórico de la construcción del discurso hegemónico de los derechos humanos.

Si bien puede hablarse de la noción de un derecho “metafísico”<sup>4</sup> y natural desde la antigüedad, cuya influencia se traslada hasta el derecho moderno a través del iusnaturalismo, y es durante la consolidación del pensamiento e ideología burguesa expresada en el modo de producción capitalista, que se trata de ampliar —al menos discursivamente— el alcance de estos

---

<sup>3</sup> Vega Cantor, Renán, *Un mundo incierto, un mundo para aprender y enseñar. Las transformaciones mundiales y su incidencia en la enseñanza de las ciencias sociales*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 2007, p. 215.

<sup>4</sup> Caracterizado así por Helio Gallardo, que lo diferencia a su vez del derecho natural moderno o iusnaturalismo, debido a que en la noción de derecho natural antiguo subyace un orden objetivo del mundo que se expresa como ley natural y que conlleva obligaciones para los miembros de la comunidad. Para ampliar este análisis, véase Gallardo, Helio, “Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura latinoamericana”, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, Sevilla, año II, núm. 4, julio-diciembre de 2010.

derechos naturales e inalienables a todos los seres humanos, la conceptualización hegemónica de lo “humano”, y con ello, de quiénes entran y quiénes no, se concibe y analiza en función de la conquista y colonización de pueblos extraeuropeos.<sup>5</sup>

Los primeros reclamos de derechos humanos se remontan a la Edad Media, y estuvieron ligados a demandas de propietarios y comerciantes vinculados al incipiente desarrollo de una economía mercantil;<sup>6</sup> la posterior consolidación de la burguesía y del capitalismo ocurrirá como resultado de la colonización y acumulación global del capital, sustentada a su vez en la restricción de ese derecho natural a los pueblos conquistados y en el despojo de sus recursos naturales.

Aunque diversos teóricos liberales proponían que los seres humanos nacían iguales, racionales y libres, en la práctica los derechos adquiridos durante las confrontaciones con el poder monárquico son reconocidos únicamente a los hombres propietarios blancos, por lo que este principio de “universalidad” resulta falso. Como bien argumenta Gallardo, se constata que las instituciones básicas sobre las que descansa el capitalismo

...contienen sistemáticamente principios de discriminación/dominación..., esto quiere decir que las formaciones sociales modernas crean o inventan “derechos humanos” y, en el mismo movimiento niegan la universalidad de algunos sectores sociales mediante la categoría de no-persona. Sumariamente, estos sectores, a quienes el “orden” político niega de diversas maneras su humanidad, constituyen “los otros”, o “el otro” [categoría que queda al margen de la tutela de derechos].<sup>7</sup>

Ello explica que, como producto de las reivindicaciones obtenidas por la clase burguesa, los derechos civiles y políticos sean los primeros en reco-

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que el trabajo lascasiano, en particular, y el de la Escuela de Salamanca, en lo general, abogó por el principio de igualdad; sin embargo, debido a las posteriores controversias jurídicas y teológicas, se mantuvo la visión de los pueblos originarios de América como bárbaros y sujetos a servidumbre. *Cfr.* Abril Castelló, Vidal, “La Escuela de Salamanca, derecho, moral y política de los derechos humanos”, *Derechos y Libertades*, Madrid, año II, núm. 6, febrero de 1998, pp. 29-254; también Nieto Navia, Rafael, “Teólogos y filósofos salmantinos y los derechos humanos de los naturales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 15, 1992.

<sup>6</sup> Cabe señalar que en Bartolomé de las Casas se efectúa una primera sistematización teórica de los derechos humanos en la modernidad, pero los primeros en reclamar (al menos en la práctica) las libertades frente a los privilegios de la nobleza y clero, así como frente a los reyes, fueron los propietarios y comerciantes durante la Edad Media. *Cfr.* Gallardo, Helio, *op. cit.*, p. 70

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 79.

nocerse sólo a un sector restringido de la sociedad, a fin de dar paso a una emancipación de la sociedad civil de la esfera estatal. Al respecto, Lucas Jolías,<sup>8</sup> en su análisis acerca de la dominación racional en Marx y Weber, señala que en el desarrollo histórico de la sociedad moderna ocurre una diferenciación entre la esfera pública y privada que va acompañada por un proceso de secularización, operación que será liderada por el Estado-nación como institución que monopoliza la creación del derecho y que se sostiene en un discurso de “cientificidad” que “sustenta el discurso jurídico liberal individualista y la cultura normativista”.<sup>9</sup>

La nueva racionalidad legal producto del discurso moderno y científico europeo ocasiona que el Estado monopolice el quehacer jurídico y lo instituya en códigos elaborados y administrados por personal especializado (burocracia); esta racionalidad legal posee dos características principales:<sup>10</sup> *a*) racionalismo metafísico (iusnaturalismo), que con su noción de “contrato” como préstamo de la esfera económica a la política supone una normalización de las nociones previas de desigualdad; posteriormente, aparece un espacio prístino (espacio público), en el que participan sujetos ideales con igualdad formal ante la ley,<sup>11</sup> descontextualizados de toda relación social, y *b*) racionalismo lógico-instrumental (positivismo jurídico), que “sostiene que no existe más derecho que el que se plasma en normas legales o jurídicas dispuestas por una autoridad competente, y que por ello pueden ser reclamadas en los tribunales”.<sup>12</sup> El positivismo jurídico basado en una legalidad exclusivamente generada por el Estado, como producto de una máquina autosuficiente, provoca una abstracción que impide reconocer determinadas relaciones sociales y de poder.

Aunque a lo largo de la historia moderna existieron diversos movimientos e individuos que abogaron por una visión crítica de los derechos humanos y que se encontraban en constante pugna con el Estado por la creación y control legal, es tras la caída del muro de Berlín y el agotamiento del discurso ideológico hegemónico de la fase keynesiana de producción capitalista, que se entra a una fase histórica con una nueva estructura de poder, en

---

<sup>8</sup> Jolías, Lucas, “¿Dominación racional o racionalización de la dominación? Algunas reflexiones en torno a Marx y a Weber”, *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, núm. 14, 2009.

<sup>9</sup> Wolkmer, Antonio Carlos, *Introducción al pensamiento jurídico crítico*, Bogotá, ILSA, 2003, p. 15.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>11</sup> Herrera Flores, Joaquín, “Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales”, *International Conference on Law and Justice in the 21st Century*, Coimbra, 2003.

<sup>12</sup> Gallardo, Helio, *op. cit.*, p. 58.

la que el Estado pierde su lugar como institución privilegiada para producir y aplicar el derecho. De acuerdo con Damsky, se “transforman los mecanismos de creación y aplicación del derecho, reduciendo al Estado-Nación a un sujeto más entre los varios operadores jurídicos de ese ordenamiento sobre el cual inexorablemente va perdiendo el poder de conformación exclusiva”.<sup>13</sup> Es en este escenario donde se desarrollan nuevos ordenamientos jurídicos de carácter supra o infraestatal, el monopolio detentado por el Estado es sustituido por un “conglomerado de derechos también incompatibles” y en disputa constante, que buscan diversas formas de legitimidad y/o imposición sobre una población o comunidad específica.<sup>14</sup>

La fase de globalización neoliberal, en conjunto con la irrupción de los movimientos sociales de corte nacionalista, de minorías étnicas y de reivindicación de los derechos humanos, tiene como resultado la transformación de aspectos tradicionales del Estado moderno, lo que repercute en su capacidad de monopolizar legítimamente la legalidad. Podemos mencionar algunas de estas características: I) proliferación de centros de poder (el poder político nacional lo comparte con corporaciones privadas y organismos multilaterales); II) interconexiones financieras que hacen depender la economía nacional de las fluctuaciones económicas, y III) posibilidad de las grandes corporaciones para obtener mayor información y capacidad de acción que los Estados-nación, por mencionar algunas.<sup>15</sup> En el contexto de dichas transformaciones<sup>16</sup> se muestra la limitación del modelo positivista y eurocéntrico del derecho, con lo que se abre un nuevo espacio para repensar y reconocer racionalidades oscurecidas por la visión hegemónica del quehacer jurídico. De acuerdo con Wolkmer, se da paso a una “nueva racionalidad

---

<sup>13</sup> Damsky, Isaac Augusto, “El control público en la internacionalización de los ordenamientos jurídicos. Aproximación a la crisis y transformación del control”, en Fernández Ruiz, Jorge y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 144.

<sup>14</sup> Aunque debemos tener en mente que a través del mundo existen múltiples variantes, modelos y aplicaciones de lo que la cultura occidental moderna ha denominado “derecho”, lo que se traduce en “múltiples culturas jurídicas, cuyas diferencias no son tan sólo de procedimiento, sino esencialmente sustanciales, es decir en sus respectivos presupuestos”. *Cfr.* Nicolau Coll, Agustí y Vachon, Robert, “Etnicidad y derecho: un enfoque diatópico y dialogal del estudio y enseñanza del pluralismo jurídico”, *V Jornadas Lascasianas. Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 271; Panikkar, R., “The Myth of Pluralism: The Tower of Babel. A Meditation on Non-Violence”, *Cross-Currents*, vol. XXIX, núm. 2, 1979.

<sup>15</sup> Para un análisis a profundidad, véase Herrera Flores, Joaquín, *op. cit.*, p. 31.

<sup>16</sup> Se recomienda revisar en esta obra, “La globalización económica y sus efectos en el derecho”, de Aleida Hernández Cervantes.

emancipatoria, sin negar la racionalidad técnico-instrumental inherente a la dominación del positivismo moderno, nos lleva a pensar en la existencia de otro fundamento ético-político... y en las posibilidades de edificación de un nuevo paradigma teórico-crítico del derecho”.<sup>17</sup>

Paralelamente, en la búsqueda de otro fundamento ético-político alternativo a la modernidad capitalista, el horizonte de luchas sociales desenmascara a los derechos humanos, como una expresión cultural producto de un contexto histórico inmerso en la sensibilidad burguesa y occidental, que deja fuera otros valores y conceptos de dignidad. Dicho discurso mantiene “una concepción restringida de la cultura jurídica como algo separado del conjunto de relaciones sociales, políticas, jurídicas y económicas”.<sup>18</sup>

La crítica al positivismo jurídico y a la visión universalista y abstracta de los derechos humanos ha venido de dos corrientes importantes que se complementan, y que para que sus voces sean escuchadas deben trabajar en conjunto. Por una parte, está la labor académica de varios investigadores que elaboran trabajos acerca del pensamiento jurídico-crítico; y por otro lado, se halla la lucha de subjetividades antagonistas “capaz de presentar alternativas al orden dominante”.<sup>19</sup> En seguida argumentamos brevemente la postura desde la trinchera académica, ya que en la tercera sección de este libro se presentan estudios de casos en los que se ejemplifica cómo diversos grupos y luchas sociales reinterpretan y se reapropian del ordenamiento jurídico con fines emancipatorios.<sup>20</sup>

Es del interés de las diversas escuelas del pensamiento jurídico crítico el “constituir el derecho como instrumento estratégico de efectiva alteración de las prácticas sociales vigentes, capaz de impulsar la construcción de una organización social más justa y democrática”;<sup>21</sup> por ello, la teoría-jurídica crítica presenta entre sus principales objetivos: *a)* mostrar los mecanismos discursivos a partir de los cuales la cultura jurídica se fetichiza; *b)* denunciar cómo la visión normativista del derecho y del Estado está apoyada en “la ilusoria separación de derecho y política”, y *c)* revisar las bases epistemológicas de la ciencia de derecho.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Wolkmer, Antonio Carlos, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

<sup>18</sup> Herrera Flores, Joaquín, *op. cit.*, p. 17.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 34 y 35.

<sup>20</sup> Sobre el particular, véase, en esta misma obra, Bravo Espinoza, Yacotzin, “Elementos para comprender los límites y las posibilidades del derecho y los derechos frente al despojo de los territorios indígenas”.

<sup>21</sup> Prefacio de César Rodríguez Garavito, en Wolkmer, Antonio Carlos, *op. cit.*, p. 15.

<sup>22</sup> Para una visión a mayor profundidad del “pensamiento jurídico crítico” se recomienda la obra general de Joaquín Herrera Flores, Carlos Wolkmer, Helio Gallardo y otros inves-

Lo anterior permite reconocer que los derechos humanos van más allá de las declaraciones estipuladas en el derecho internacional y en los códigos nacionales, por lo que debe visibilizarse la complejidad de su conformación y negociación en el marco de las sociedades capitalistas avanzadas; en palabras de Herrera:

...los derechos humanos deben ser entendidos como procesos... que, por un lado, configuren materialmente —a través de los procesos de reconocimiento y de mediación jurídica— ese acto ético y político maduro y radical de creación de un orden nuevo y, por otro, la matriz para la constitución de nuevas prácticas sociales, de nuevas subjetividades antagonistas, revolucionarias y subversivas de ese orden global... Es el afirmar que lo que convencionalmente denominamos derechos humanos, no son meramente normas jurídicas... ni meras declaraciones idealistas o abstractas, sino procesos de lucha que se dirijan abiertamente contra el orden genocida y antidemocrático del neoliberalismo globalizado.<sup>23</sup>

Para contribuir al alcance de otras formas de impartir y pensar el derecho en la sociedad capitalista, es imprescindible la colaboración conjunta de la teoría jurídica crítica y los movimientos sociales, para así concebir formas pluralistas e integradoras de la diferencia, y según Warat, esta nueva forma de ejercer la *praxis* legal “debe estar destinada a la socialización de la justicia y a servir de avance para la emancipación de las formaciones sociales del capitalismo periférico”;<sup>24</sup> por lo que la tarea consiste en aportar una teoría normativa y no meramente descriptiva para la liberación de las futuras generaciones.

Para cerrar este breve análisis, afirmamos que el orden político de la organización capitalista es uno de los factores que ha contribuido a hacer funcional la racionalidad legal que privilegia a la clase burguesa, a través de sus instituciones básicas —entre ellas la propiedad privada y la mercantilización de las relaciones sociales—, lo que produjo un discurso de derechos humanos restringido (a pesar de su aparente universalidad); por ello, en su propio seno se encuentra su contradicción, cuya desmitificación ahora toma la forma de luchas populares que intentan “constituir un espacio cultural o civilizatorio alternativo al reinante, una sensibilidad alternativa”.<sup>25</sup>

---

tigadores que efectúan trabajos en esta materia, como César Rodríguez Garavito, Hinkelammert, Alejandro Medici, entre otros.

<sup>23</sup> Herrera Flores, Joaquín, *op. cit.*, p. 36.

<sup>24</sup> Wolkmer, Antonio Carlos, *op. cit.*, p. 44.

<sup>25</sup> Gallardo, Helio, *op. cit.*, p. 83.

### III. DERECHO AL DESARROLLO VERSUS ETNODESARROLLO

#### 1. *Derecho al desarrollo: el segundo embate de la modernidad capitalista*

Como expusimos en líneas superiores, la modernidad capitalista supuso el predominio del discurso de la cientificidad y la racionalidad, que en la ciencia jurídica se reflejó cabalmente en la noción de “positivismo”. En las páginas siguientes trataremos de esbozar lo que hemos denominado un “segundo embate de la modernidad” de corte burgués sobre los derechos humanos; se trata del concepto de “desarrollo”. En la primera parte expondremos los orígenes del concepto y su posterior positivización en legislaciones del derecho internacional, para después mostrar algunas de las principales críticas, especialmente las de los autores Arturo Escobar y Balakrishnan Rajagopal.

Este concepto aparece en la primera declaración internacional en materia de “desarrollo”, —Declaración sobre Derecho al Desarrollo de la ONU—; sin embargo, como discurso e ideología ha estado presente desde los albores de la modernidad. Rajagopal considera que al menos han existido dos enfoques del desarrollo, uno de corte cultural y otro enfocado en las condiciones materiales de los pueblos; este último ha sido el predominante desde la segunda posguerra del siglo XX. Por otro lado, la noción de desarrollo puede identificarse en tres etapas de la historia de la humanidad:<sup>26</sup> la primera, con un sentido teológico y premoderno, efectúa una división entre infieles y cristianos durante el papado de Inocencio IV; la segunda, está identificada con una “construcción de una división entre civilizaciones, articulada en un sentido premoderno, pero económico entre los pueblos de comercio y los demás pueblos... Ello estableció un nexo entre civilización y capitalismo y dotó de una motivación moral a la expansión comercial hacia las colonias...”, y la tercera etapa, que comprende entre los años cuarenta y cincuenta, el desarrollo se convierte en “un aparato de control de las luchas anticoloniales de resistencia por parte de los poderes coloniales que fuera capaz de administrar las dinámicas desatadas por el funcionamiento de los dos primeros momentos”.

De acuerdo con la línea de análisis que nos señala Rajagopal, es la última etapa en la que la relación entre los colonizadores/colonizados cambia por la relación entre desarrollado/subdesarrollado; a partir de entonces es acuñado el concepto del “tercer mundo” para reflejar esa relación jerárqui-

<sup>26</sup> Rajagopal, Balakrishnan, “El encuentro entre derecho internacional y desarrollo”, *El derecho internacional desde abajo: el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*, Bogotá, ILSA, 2005, pp. 49 y 50.

ca<sup>27</sup> que comprendía tres mundos: “las naciones industrializadas libres, naciones comunistas industrializadas y naciones pobres no industrializadas”.<sup>28</sup>

El punto de inflexión es producto del resultado militar de la Segunda Guerra Mundial, en la que los Estados Unidos de América, en su posición de potencia victoriosa y con su influencia en la reconstrucción de Europa, decide implementar una serie de medidas para “exportar” los rasgos característicos de las sociedades avanzadas. La ciencia y tecnología se convirtieron en punta de lanza de esta operación, en la cual las naciones de primer mundo —en disputa constante por definir el proyecto de “desarrollo” con los países pertenecientes al bloque del “socialismo real”, o del segundo mundo— poseen un “apremiante deseo humanitario de ayudar a levantarse a los pueblos atrasados de esas nuevas naciones”.<sup>29</sup>

Por vez primera, los países que habían sido poderes coloniales tienen como objetivo ayudar a las poblaciones autóctonas a alcanzar el desarrollo económico, ya que “se creía que el nativo era incapaz para el desarrollo, puesto que se le veía como perezoso, carente de dinamismo o impedido por valores culturales erróneos”.<sup>30</sup>

A partir de ese momento, el discurso desarrollista de corte económico permeó el aparato del derecho internacional, por lo que surgen diversas comisiones e instituciones encargadas de elaborar informes, con la finalidad de diseñar políticas públicas y reestructurar las sociedades sobre las que actuaba; es decir, el desarrollo se visualizó

...como problema técnico, como objeto de manejo racional que debía confiarse a un grupo de profesionales; quienes, en lugar de ver el cambio como un proceso basado en la interpretación de la tradición histórica y cultural de cada sociedad, buscaron diseñar mecanismos y procedimientos que permitieran el ajuste de las sociedades a un modelo preexistente encarnado en la estructura y las funciones de la modernidad.<sup>31</sup>

Entre los organismos pertenecientes al sistema universal de derechos humanos que han tratado temas concernientes al desarrollo podemos mencionar a la Secretaría General de las Naciones Unidas, la Comisión de Derechos Humanos (a partir de 2006, Consejo de Derechos Humanos), los

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>28</sup> Escobar, Arturo, *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación editorial El Perro y la Rana, 2007, p. 64.

<sup>29</sup> Rajagopal, Balakrishnan, *op. cit.*, p. 51.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>31</sup> Escobar, Arturo, *op. cit.*, pp. 97 y 98.

relatores especiales, el Consejo Económico y Social, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El derecho al desarrollo fue reconocido como tal por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1986, y definido como un derecho que “implica que todas las personas y los pueblos están facultados para participar, contribuir y disfrutar de un desarrollo integral, en el que se realicen plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>32</sup>

Aunque este derecho al desarrollo intenta un abordaje desde una perspectiva multidimensional, separada de la versión economicista de mediados del siglo XX, aún pervive en gran parte de organismos internacionales e instituciones estatales la visión de desarrollo como crecimiento económico que “prima sobre cualquier otro valor, incluso pasa por encima del respeto a los derechos humanos, especialmente de comunidades vulnerables... y que agravan la tensión entre los sectores beneficiarios del crecimiento y aquellos que deben pagar el costo de esas políticas”;<sup>33</sup> por lo que debe trabajarse en nuevos conceptos y herramientas, provenientes tanto de la academia como de los movimientos sociales, para pensar alternativas al modelo predominante del desarrollo.

Así como se ha demostrado que las distintas proyecciones cartográficas, como sistemas de representación gráfica del mundo, no son elaboraciones puras de la ciencia, sino productos culturales inmersos en un contexto social e histórico específico, de igual forma, el desarrollo, como discurso y práctica enraizado en la modernidad eurocéntrica, se convirtió en un creador y “colonizador de la realidad”. Escobar intenta demostrar cómo el desarrollo ha permeado el imaginario social, y se da a la tarea de “cartografiar la invención del desarrollo... situándolo dentro del espacio global de la modernidad”;<sup>34</sup> esto es, como producto histórico equiparable a otros discursos de dominación y administración de la otredad incapaz de gobernarse a sí misma, como el colonialismo.

Este análisis posee una vertiente epistemológica heredada de concepciones occidentales de la ciencia y la técnica, que se introyecta en el seno de los “territorios subdesarrollados” en sus elites científicas y políticas y, por supuesto, en la sociedad en general. Como menciona Escobar, el discurs-

---

<sup>32</sup> Artículo 1o. de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, Resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986.

<sup>33</sup> Rodríguez Garavito, César *et al.*, “Desarrollo y derechos humanos: algunas ideas para reiniciar el debate”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, São Paulo, vol. 9, núm. 17, diciembre de 2012, p. 6.

<sup>34</sup> Escobar, Arturo, *op. cit.*, p. 33.

so del desarrollo “ha desplegado con buen éxito un régimen de gobierno sobre el Tercer Mundo, un «espacio para los pueblos sujeto» que asegura cierto control sobre él”.<sup>35</sup> Su metodología se sustenta en el análisis de los regímenes de discurso y representación. Esto excede el estudio exclusivamente discursivo, y profundiza en las prácticas concretas del pensamiento y de la acción mediante las cuales se llega realmente a crear el tercer mundo.<sup>36</sup>

La estrecha relación entre poder y conocimiento para la construcción de la dicotomía desarrollado/subdesarrollado se ha basado en una epistemología que ha marginado y descalificado a sistemas de conocimiento no occidentales; por ello, “cada vez más aumentan las voces del «Tercer Mundo» que piden el desmonte del discurso del desarrollo”,<sup>37</sup> tanto desde la academia como desde las comunidades en resistencia. Aunado a ello, resulta fundamental desplegar racionalidades alternativas, nuevos modos de ver y de actuar que vayan más allá del economicismo, que supuso “una violencia económica del ajuste estructural y la crisis de la deuda, mediada por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial... y en el cual... la idea de superioridad de las razas pervive, más concretamente mediante la idea del desarrollo”;<sup>38</sup> tal como lo han hecho los pueblos indígenas, quienes a partir de su propia cosmovisión y en el ejercicio de su autonomía recrean opciones para su desarrollo propio.

## 2. *El desarrollo propio como alternativa a la globalización y los megaproyectos*

Frente a la situación de asimetría y obstáculos estructurales referidos, los grupos indígenas comienzan a organizarse y apropiarse de las herramientas “occidentales” del desarrollo para diseñar su propio enfoque, encaminado a la producción y reproducción de su cultura; se trata del etno-desarrollo, según Bonfil, el “proceso que implica la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, para lo cual aprovecha las enseñanzas de su experiencia histórica y los recursos reales y potenciales de su cultura, que deberá de estar de acuerdo con un proyecto que se construya y responda a sus valores y aspiraciones”.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>38</sup> Rajagopal, Balakrishnan, *op. cit.*, p. 62.

<sup>39</sup> Bonfil Batalla, Guillermo “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de su organización”, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José, Flacso, 1982, pp. 131-145.

Por ello, el etnodesarrollo, en su más amplia expresión,

...tiene que ver con el reconocimiento de la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas, significa que pueden hacer usos de sus recursos libremente para impulsar su desarrollo propio, pero esto a su vez tiene que ver con el derecho a la tierra y territorio, a ser reconocidos como pueblos, que se reconozca su cultura y sus sistemas jurídicos, sólo de esta manera se podrá hablar de un verdadero etnodesarrollo, un desarrollo propio de los pueblos indígenas desde su propia perspectiva o cosmovisión.<sup>40</sup>

Tal como lo reconoce el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en materia de derecho al desarrollo los pueblos indígenas tienen posibilidad de decidir sus prioridades en cuanto al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como a las tierras que ocupan o utilizan, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dice el artículo 7.1, “deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

Como vemos, el etnodesarrollo pugna por una modificación de las relaciones de los pueblos indígenas con la sociedad y con el gobierno, aboga por un derecho en el que los pueblos indígenas dejen de ser “sujetos de políticas de atención y se conviertan en sujetos de derecho público”;<sup>41</sup> por ello que, en el fondo las resistencias de los diversos grupos subalternos, en el caso particular de los pueblos indígenas, son, como diría Bonfil, una lucha para cambiar “la correlación de las fuerzas sociales, un cambio político que incline la balanza... a favor de los grupos sociales que pugnan por el desarrollo de su cultura propia”.<sup>42</sup>

De manera que los Estados deben respetar y, en su caso, apoyar las percepciones y aspiraciones propias de los pueblos indígenas respecto de sus estrategias para el desarrollo, y tienen que garantizar el acceso preferente que les asiste con relación a los recursos naturales que se encuentran en sus territorios; de lo contrario, continuará el proceso de lucha por la construcción de alternativas jurídico-políticas frente al avance de las políticas neoli-

---

<sup>40</sup> Sámano Rentería, Miguel Ángel, “El desarrollo rural y los pueblos indígenas en la era de la globalización”, en Macías Vázquez, María Carmen y Anglés Hernández, Marisol (coords.), *Estudios en homenaje a don José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 13.

<sup>41</sup> López Bárcenas, Francisco y Espinoza, Saucedo, Guadalupe *El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo*, México, ANUI, 2017, p. 27.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 10.

berales extractivistas, que, como veremos en el tercer apartado de esta obra sobre casos, no se presenta de forma unívoca, sino que adquiere características propias de acuerdo con el contexto espacial, territorial y cultural de los grupos en disputa con el capital.

#### IV. DEMOCRACIA Y POLÍTICA AL SERVICIO DEL MERCADO

##### 1. *La mercantilización de la naturaleza y la exclusión de los pueblos indígenas del proceso democrático*

Como hemos señalado, actualmente el dominio del capital financiero va acompasado por el respaldo del derecho estatal, cuyas normas y políticas *ad hoc* formalizan la expoliación asociada a la mercantilización de los recursos naturales. De manera que se reducen al mínimo las posibilidades de demandas sociales y garantizan los derechos del capital global mediante la intervención de los tres poderes, a través de actos administrativos, legislativos y judiciales, pues se trata de una democracia orquestada entre cúpulas que acuerdan el orden social, y que sirve de instrumento para la administración política del orden sistémico que regula el mercado a través de un consenso excluyente<sup>43</sup> que violenta una serie de derechos humanos, pensados éstos como la exigencia de satisfacción de necesidades que hacen viable el desarrollo de la especie humana, con toda su diversidad y complejidad, lo que involucra sus modos de convivencia social, cultural y política.<sup>44</sup>

Es así que los pueblos indígenas quedan atrapados en los “nuevos cercamientos”,<sup>45</sup> es decir, políticas de privatización y mercantilización de los bienes comunes que amplían las implicaciones del neocolonialismo mediante nuevos dispositivos de dominación y tecnologías de producción, cuyo fin es el desmantelamiento de las conquistas democráticas históricas para convertirlas en oportunidades de inversión.

Claramente estamos ante el contenido negativo del Estado de derecho, que, desde una perspectiva crítica, puede erigirse en el fundamento jurídico del neoliberalismo y del neocolonialismo al poner énfasis en las instituciones, normas y reglas que contribuyen a mejorar el funcionamiento

<sup>43</sup> Stolowicz, Beatriz, *op. cit.*, p. 200.

<sup>44</sup> Sobre la conceptualización ampliada de los derechos humanos, véase Ellacuría, Ignacio, “Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares”, *Escritos filosóficos*, t. III, San Salvador, UCA, 2001.

<sup>45</sup> De Angelis, Massimo, “Marx and Primitive Accumulation: The Continuous Character of Capital’s Enclosures”, *The Commoner*, London, núm. 2, 2001, p. 19.

del mercado.<sup>46</sup> Este nuevo estadio permitió que en la década de los noventa se consolidaran los grupos financieros nacionales inmersos en procesos de asociación de capital extranjero y de inversión extranjera directa,<sup>47</sup> bajo un esquema en el que, a decir de Pisarello, el principio democrático va a remolque del oligárquico, de manera que no existe capacidad alguna para imponer límites y controles suficientes a los grandes poderes económicos.<sup>48</sup> Es lo que se ha denominado “democracia razonable”, aquella que es resultado de ajustes económicos en los que el poder está concentrado en unas cuantas elites —privadas y públicas— y los grupos de interés han sido institucionalizados,<sup>49</sup> por lo que la adopción de decisiones se caracteriza por una creciente y persistente exclusión social, a través de mecanismos legales de simulación.

Este proceso se ha potenciado con la firma de diversos acuerdos comerciales internacionales, emblemáticamente representados en México por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo proceso se ha replicado con otros países y regiones para ratificar la subordinación a los dictados del capital global, que tiene fines muy amplios; entre los que no figuran los derechos colectivos de los pueblos.

Es así que se ha legalizado el control económico y político de las empresas transnacionales sobre zonas estratégicas ricas en recursos naturales (agua, minerales, biodiversidad, aire e hidrocarburos —carbón, petróleo, gas—); las identidades, luchas y representaciones diversas han sido ignoradas para conceptualizar el espacio del capitalismo contemporáneo,<sup>50</sup> disputado a partir de estrategias tecnológicas, sistemas satelitales y de información geográfica, que permiten la elección a gran distancia de los espacios a colonizar,<sup>51</sup> y que colocan a los indígenas en la categoría de “víctimas del

---

<sup>46</sup> Sobre el particular, véase Rodríguez Garavito, César, *La globalización del Estado de derecho. El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009, pp. 14-22.

<sup>47</sup> Basave, Jorge, “El estudio de los grupos económicos en México: orígenes y perspectivas”, en Basave, J. y Hernández Romo, M. A. (coords.), *Los estudios de empresarios y empresas: una perspectiva internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas-UAM Iztapalapa-Plaza y Valdéz, 2007, p. 109.

<sup>48</sup> Pisarello, Gerardo, *Un largo termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid, Trotta, 2011, p. 14.

<sup>49</sup> En México inició este avance tecnocrático desde la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, y se ha consolidado a través de los gobiernos subsequentes. *Cfr.* Centeno, Miguel Á., *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, 2a. ed., University Park, Pennsylvania State University Press, 1999, pp. 29, 30 y 215.

<sup>50</sup> Gregory, Derek, *Geographical Imaginations*, Cambridge, Blackwell, 1993, p. 360.

<sup>51</sup> INEGI, *Información geográfica hacia el tercer milenio*, México, INEGI, 2000, p. 139.

desarrollo globalizado”,<sup>52</sup> desarrollo que provoca grandes transformaciones socioambientales, mediante el incremento de la pauperización.<sup>53</sup> Un ejemplo claro de ello es México, tal como veremos en el siguiente acápite.

## 2. *La política neoliberal y su relación con los pueblos indígenas en México*

La política neoliberal en México inició con paso firme en los años ochenta, y ha ido en constante ascenso y reconfiguración apoyada en diversas reformas constitucionales y legales; la más importante es la referente al artículo 27 constitucional,<sup>54</sup> que dio paso a la privatización de la propiedad colectiva.<sup>55</sup> Estas prácticas neocoloniales continúan ahora bajo los denominados préstamos para políticas de desarrollo”, que se han centrado en reformas de políticas en los sectores relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente.<sup>56</sup> Estamos ante una geografía del poder en la que las políticas económicas nacionales responden a la normatividad de la globalización.

Bajo esta vertiente, se han modificado los programas y leyes en relación con la “incorporación” y el desarrollo de los pueblos indígenas dentro de la cultura nacional;<sup>57</sup> de acuerdo con Sámano: “hoy se emplea un indigenismo neoliberal disfrazado de política de desarrollo, supuestamente para alcanzar la igualdad y la equidad en una sociedad que se extrapola cada vez más”<sup>58</sup> debido a este tipo de políticas.

Como evidencia de ello están las recientes reformas constitucionales en materia de rectoría del desarrollo nacional, en las que se afirma que

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad

---

<sup>52</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso*, Madrid, Mundi-Prensa, 2004, p. 67.

<sup>53</sup> Boltvinik, Julio y Hernández, Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 2000, p. 125.

<sup>54</sup> Reformas del 6 de enero de 1992 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>55</sup> Calva, José Luis, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria*, México, Fontamara, 1993, pp. 47-55.

<sup>56</sup> Bank Information Center y Global Witness, “Salvaguardas del Banco Mundial y Préstamos para Políticas de Desarrollo. ¿Por qué DPLs deben ser parte de la Revisión de las Salvaguardas?”, Washington, D. C., abril de 2013, p. 1.

<sup>57</sup> Para un análisis breve, pero exhaustivo, del indigenismo mexicano y el derecho al desarrollo de los pueblos indígenas, véase López Bárcenas, Francisco, *op. cit.*

<sup>58</sup> Sámano Rentería, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 2.

e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.<sup>59</sup>

Sin duda, ello muestra la consolidación de la apertura a los mercados globales y la privatización, fundada en la racionalidad legal del despojo que exacerba la contradicción capital-naturaleza y hace evidente el proceso de exclusión, a través de estructuras de mando que fijan los términos de la interacción en condiciones abusivas al margen del control democrático,<sup>60</sup> tal como lo veremos en los acápite siguientes.

En este orden de ideas, cobran especial relevancia los instrumentos que permiten a los pueblos indígenas tomar parte en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social; ello implica un replanteamiento de los cauces participativos y del ejercicio del control democrático de la gestión estatal respecto de las actividades de exploración y extracción de los recursos naturales en el territorio indígenas,<sup>61</sup> lo cual debe realizarse en pleno respeto del derecho internacional de los derechos humanos, situación que aún no sucede en nuestro país.

### 3. *La consulta pública en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental es un procedimiento ajeno al derecho internacional de los derechos humanos*

El derecho a la consulta a los pueblos indígenas está regulado por el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, como el instrumento para institucionalizar el diálogo, asegurar procesos de desarrollo incluyentes y prevenir y resolver conflictos.<sup>62</sup> Por lo que intenta armonizar intereses a veces contrapuestos mediante “procedimientos adecuados”.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> Reformas del 5 de junio de 2013 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

<sup>60</sup> Fraser, Nancy, “Reinventar la justicia en un mundo globalizado”, *New Left Review*, Madrid, núm. 36, 2006, p. 40.

<sup>61</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, fondo y reparaciones, sentencia del 27 de junio de 2012, párr. 126.

<sup>62</sup> Para profundizar, véase, en esta misma obra, Gutiérrez Rivas, Rodrigo, “El derecho a la consulta previa para obtener el consentimiento libre e informado frente a los megaproyectos de inversión y la industria extractiva”.

<sup>63</sup> Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, *Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989. Observación individual 2005*, México, Organización Internacional del Trabajo, s/f.

Ahora bien, desde la perspectiva regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que si un Estado omite informar y consultar al pueblo indígena respecto de un proyecto o inversión que pudiera afectarle, lleva a cabo procedimientos de consulta *ad hoc*, o simplemente informa respecto de la medida o proyecto a realizar, incumpliría sus obligaciones internacionales e incurriría en responsabilidad internacional.<sup>64</sup>

Tal es el caso de la consulta que se realiza en una evaluación de impacto ambiental (EIA). Este procedimiento está regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), aplicable a los megaproyectos auspiciados por el neoextractivismo,<sup>65</sup> ya que la EIA es un instrumento de política ambiental cuyo objeto consiste en el establecimiento de las condiciones a las que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y la salud pública, así como preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente.<sup>66</sup>

De manera que quienes pretendan realizar alguna obra o actividad regulada por el procedimiento de EIA federal deben presentar ante la autoridad ambiental competente (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales —Semarnat—) una manifestación de impacto ambiental (MIA),<sup>67</sup> quien resolverá sobre la procedencia o las condicionantes a las que se su-

---

<sup>64</sup> Anglés Hernández, Marisol, “El derecho a la consulta libre, previa e informada no es la consulta regulada en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo, *Idearios Jurídico Ambientales*, t. III, Impacto Ambiental, México, Semarnat-Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2013, p. 11. Al respecto, es importante considerar la tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014, que establece: “Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona”. *Semanario Judicial de la Federación*, México, Tribunal Pleno, Décima Época, 25 de abril de 2014.

<sup>65</sup> Este nuevo modelo extractivo está centrado en la apropiación de los recursos naturales y su exportación como *commodities* al mercado internacional, esquema en el que los impactos sociales y ambientales negativos persisten y, en ocasiones, se agravan. Véase Gudynas, Eduardo, “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, en Schuldt, Jürgen *et al.*, *Extractivismo, política y sociedad*, CAAP-CLAES, Quito, 2009, p. 188.

<sup>66</sup> El procedimiento está regulado en los artículos 28 a 35, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>67</sup> La manifestación de impacto ambiental es “el documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo”. Artículo 3o., fracción XXI, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

jetará la obra o proyecto para su ejecución.<sup>68</sup> Como se advierte, la EIA no se refiere al impacto social ni cultural de tales obras o proyectos, por lo que ignora la destrucción de un conjunto de valores humanos, culturales y sociales asociados a las prácticas comunitarias de uso de los recursos naturales,<sup>69</sup> y no debe confundirse o utilizarse como si se tratara del procedimiento de consulta tutelado en el marco del sistema internacional de los derechos humanos, pues su estructura y lógica de operación no tienen la misma finalidad, como veremos en seguida.

Al amparo del procedimiento de EIA, cualquier persona de la comunidad aledaña al desarrollo del proyecto o la actividad podrá solicitar a la autoridad ambiental la realización de una consulta pública, para lo cual se exige el cumplimiento de una serie de formalidades, como presentar por escrito la solicitud de consulta dentro del plazo de diez días contados a partir de la publicación de la MIA en los listados publicados en la *Gaceta Ecológica*.<sup>70</sup> Esta publicación se realiza en idioma español, pues no existe exigencia alguna para que se haga en el idioma o lengua de las comunidades o pueblos que pudieran verse afectados por la obra o actividad proyectada, como sí lo exige el procedimiento de consulta indígena, pues la consulta debe ser culturalmente adecuada. Además, como un mecanismo para limitar la participación en consulta pública ambiental, ésta se encuentra en un marco de absoluta discrecionalidad, ya que compete a la Semarnat notificar al interesado *su determinación de dar o no inicio a la consulta*, situación notoriamente improcedente en el marco de la consulta indígena.<sup>71</sup>

Respecto de esta última, la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó tres obligaciones a cargo de los Estados cuando se trata de la evaluación y posible aprobación de proyectos o planes de desarrollo o inversión que involucren la exploración y/o explotación de recursos naturales susceptibles de afectar los territorios de los pueblos: a) cumplir con las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos en materia de expropiación —artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>68</sup> El procedimiento de evaluación del impacto ambiental está regulado en los artículos 28 a 35 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>69</sup> Leff, Enrique, *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México, Siglo XXI, 2003, p. 279.

<sup>70</sup> La consulta ambiental está regulada en el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>71</sup> Anglés Hernández, Marisol y Basurto Gálvez, Patricia, “Derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Algunas experiencias en México”, en Argueta Villamar, A. *et al.* (eds.), *Protección, desarrollo e innovación de conocimientos y recursos tradicionales*, México, Conacyt, 2018, p. 119.

Humanos—; *b*) prohibir la realización de cualquier proyecto que amenace la supervivencia física y/o cultural de los pueblos, y *c*) aprobación sólo después de consultas realizadas de buena fe, ya que es indispensable cuando el proyecto implique: 1) el desplazamiento por la fuerza de sus tierras o territorios (artículo 10, Convenio 169 de la OIT); 2) el almacenamiento y eliminación de materiales y residuos peligrosos en sus tierras o territorios (artículo 16.2, Convenio 169 de la OIT), y 3) la ejecución de planes de desarrollo o inversión a gran escala que implique una denegación de la subsistencia del pueblo.<sup>72</sup>

Aunque la Corte Interamericana reconoce una protección específica respecto del derecho de los pueblos sobre sus recursos naturales, lo cierto es que también determina las restricciones sobre el mismo; esto es, las establecidas por ley, necesarias, proporcionales y orientadas a lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática, o las que subordinan el derecho a los recursos naturales a un interés social en el marco del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>73</sup> De manera que se permite la restricción si el Estado también cumple con tres garantías para asegurar que la misma no implique una denegación de la subsistencia del pueblo en cuestión; es decir, que la comunidad tenga una participación efectiva de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones en relación con el plan de desarrollo, inversión, explotación o extracción; que obtenga un beneficio razonable del plan y, por último, que no se autorice ninguna concesión dentro del territorio hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.<sup>74</sup>

Como se advierte, la misma Corte Interamericana vincula los mecanismos de consulta en materia ambiental y social con los derechos de los pueblos; sin embargo, en los hechos, estos procesos están caracterizados por relaciones de poder asimétricas, que se enfocan en demostrar que se ha cumplido con determinadas cuestiones formales, procedimentales (principio de legalidad, como le llama Rodríguez),<sup>75</sup> para pasar por alto una serie

---

<sup>72</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de noviembre, serie C, núm. 172, Costa Rica, 2007.

<sup>73</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125, Costa Rica, 2005.

<sup>74</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso del Pueblo Saramaka...*, *cit.*

<sup>75</sup> Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia, 2012, pp. 32-38.

de derechos acuñados con sangre y muchas vidas a lo largo de la historia, como son: el derecho a la libre determinación, a la autonomía, a la identidad cultural, al territorio, a los recursos naturales y al desarrollo propio.

Por lo expuesto, coincidimos con Stavenhagen, quien sostiene que nuestro país no ha tenido en cuenta los derechos e intereses de los pueblos indígenas al elaborar los grandes proyectos de desarrollo. Ello se confirma con la falta de consultas respecto de los proyectos a implementarse en sus tierras y territorios, pues sus derechos quedan en un segundo plano frente al “interés nacional” preponderante, o a unos objetivos de mercado, consistentes en iniciar nuevas actividades económicas y potenciar al máximo la productividad y los beneficios para sectores o grupos concretos.<sup>76</sup>

Es así como la expoliación de los pueblos y de la naturaleza se erige como política pública, para satisfacer a las estructuras estatales responsables de la colonización y el despojo; y como resultado de ello se genera la lucha de los pueblos y comunidades indígenas, que encaran la defensa de su autonomía, dignidad, territorio y recursos naturales.

## V. MOVIMIENTOS SOCIALES COMO PRÁCTICAS DE RESISTENCIA: LAS LUCHAS POR EL DESARROLLO PROPIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Inmersos en la crisis civilizatoria originada por el capitalismo, los pueblos indígenas —y la sociedad en general— van más allá de los procesos poco eficientes del derecho positivo, y acuden a la resistencia social, a la acción directa, a la desobediencia civil y a distintas formas de lucha para resistir los embates neoliberales. Una de estas formas de resistencia tiene nombre; se llama autonomía,<sup>77</sup> visualizada, según Díaz Polanco, como un sistema jurídico-político encaminado a redimensionar la nación, a partir de nuevas relaciones entre los pueblos indígenas y los demás sectores socioculturales, capaz de impactar la organización global de la sociedad con implicaciones políticas, sociales, económicas, culturales y ecológicas.<sup>78</sup> Esa autonomía generada en

---

<sup>76</sup> Stavenhagen, Rodolfo, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, México, Naciones Unidas, Derechos Humanos, 2003, pfo. 8.

<sup>77</sup> López Bárcenas, Francisco, “Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México”, en Canabal Cristiani, Beatriz *et al.*, *Diversidad rural: estrategias económicas y procesos culturales*, México, UAM Xochimilco, 2006, pp. 286 y 287.

<sup>78</sup> Díaz Polanco, Héctor, *La rebelión zapatista y la autonomía indígena*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 16 y 17.

los pueblos la podemos traducir en las distintas expresiones de los nuevos movimientos sociales.

Una de las características con las que cuentan los nuevos movimientos sociales en Latinoamérica es la defensa del espacio, misma que es posible gracias a una concepción diferente a la del sujeto capitalista. Para éste, en la relación sujeto/objeto, el objeto es una mercancía cualquiera a la que se le puede sacar la máxima ganancia al menor costo, sin importar las repercusiones que tenga sobre el objeto. Entiéndase que el objeto es la naturaleza, y la relación es sociedad/naturaleza, que está marcada por una escisión rotunda entre sujeto y objeto, por lo que la ideología occidental desvincula al ser humano de su medio ambiente producto de la racionalidad.

Sin embargo, los nuevos movimientos rompen con este pensamiento, y buscan una “justicia ambiental, cuya existencia parta de la defensa de los bienes comunes y su reconocimiento como parte intrínseca de la naturaleza, entendida como un sistema de interrelación complejo”,<sup>79</sup> por lo que hoy en día se articula una defensa integral de la naturaleza, que incluye la defensa de las personas en condiciones de dignidad, tanto en lo individual como en lo colectivo, y en constante interrelación con la madre naturaleza. Así, la defensa de los mantos acuíferos y de la vida silvestre es también la defensa de los sujetos, pues es el medio ambiente en donde se sustenta la vida misma de los pueblos indígenas. Por lo que se advierte “una relación con la naturaleza, no de conquista, no de utilidad, no de mutilación, no de devastación. Una naturaleza que dialoga con los sujetos que habitan y que nutre y que se hace sujeto de derechos... Una relación dinámica de reciprocidad donde hay identidad y saber, ya que el ser mismo se encuentra en conjunción con el suelo”.<sup>80</sup>

Dentro de la complejidad de los distintos movimientos sociales, y a partir de sus diferentes formas de lucha, las prácticas que realizan tienen como común denominador la ruptura con prácticas de obediencia y dominación. Romper con los yugos de control y construir alternativas es parte de la lucha contra la racionalidad del derecho, pues el positivismo es una atadura, que se puede cambiar mediante prácticas de resistencia. Esta actuación puede identificarse en diversas movilizaciones sociales; entre ellas, los miembros del movimiento en contra de la presa La Parota en Guerrero, México, que afirman que

---

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> Corredor Jiménez, Carlos Enrique, “Territorio, lugar y ecología política: voces campesinas en el Cauca”, en Rosero Morales, José Rafael (comp.), *Estudios de suelo. Interculturalidad y sujetos en resistencia*, Colombia, SentiPensar, 2013, p. 82.

Desde que comenzó la lucha contra la presa cambiaron mucho las cosas porque los líderes que estaban en la zona hoy ya no pueden entrar. Son rechazados, les quitamos el poder que tenían... Hemos quitado la frase “líder”, hoy tratamos de cambiarla por representantes o voceros, acá queremos que haya representantes del pueblo que defiendan a su pueblo.<sup>81</sup>

Quitar el poder a los líderes es una forma de emanciparse; así, los movimientos se liberan a través de *praxis* horizontales e inclusivas que posibilitan espacios de emancipación.

En este proceso nos interesa hacer hincapié en que los movimientos sociales también recurren a una “política de la memoria como dispositivo de resistencia”, como una forma de advertir el peligro, pues, de acuerdo con Benjamin, “Articular el pasado históricamente no significa descubrir «el modo en que fue» (*Ranke*), sino apropiarse de la memoria cuando ésta destella en un momento de peligro”.<sup>82</sup> Por lo que cuando los pueblos indígenas advierten el peligro que suponen los grandes proyectos de inversión que tratan de instaurarse en sus territorios, recurren a la memoria colectiva como una forma de defensa. Tal situación la podemos ver reflejada en el testimonio de uno de los integrantes de las comunidades opositoras a la presa La Parota: “Estoy orgulloso de haber nacido en Cacahuatpec, nosotros tenemos historia, nosotros descendimos de los indios chopos. Era un pueblo rebelde y por eso aquí La Parota tiene parte de esta genética, un pueblo rebelde que nunca se ha dejado del gobierno”.<sup>83</sup>

A través de este testimonio y muchos más que se presentan en el texto “Tiempo y memoria en las luchas socioambientales en México”,<sup>84</sup> podemos identificar cómo la memoria da identidad e intensifica el sentimiento de lucha y resistencia. Como lo expresa Benjamin: “Hay un acuerdo entre las generaciones pasadas y la presente. Nuestra llegada fue esperada en la tierra. Como cada generación que nos precedió, hemos sido dotados con un poder mesiánico débil, un poder que lleva una exigencia del pasado”.<sup>85</sup> Ese poder mesiánico débil es el poder del cambio, el poder de transformación

---

<sup>81</sup> Entrevista a Rodolfo Chávez, integrante de las comunidades opositoras a la presa La Parota, disponible en Tischler, Sergio y Navarro, Mina, “Tiempo y memoria en las luchas socioambientales en México”, *Desacatos*, México, núm. 37, septiembre-diciembre de 2011, p. 70.

<sup>82</sup> Benjamin, Walter, *Tesis sobre la filosofía de la historia*, (tesis VI), 2a. ed., Santiago de Chile, Lom Ediciones, 2009.

<sup>83</sup> Entrevista a Marco Antonio Suástegui, integrante de las comunidades opositoras a la presa La Parota, disponible en Tischler, Sergio y Navarro, Mina, *op. cit.*, p. 71.

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> Benjamin, Walter, *Tesis sobre la filosofía de la historia* (tesis VI), *op. cit.*

de la situación que oprimió a las generaciones pasadas en Latinoamérica y en el mundo para cambiar la situación hoy.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿cuál es el plan o programa con los “nuevos movimientos sociales?”. A lo que Ardití, con quien coincidimos, responde que las insurgencias (y en general los movimientos sociales) “son el plan en el sentido de que el hecho de que ocurran es significativo en sí mismo, independientemente de lo que proponen”.<sup>86</sup> Consideramos que los movimientos sociales son relevantes porque implican dos procesos fundamentales en el cambio social: una conciencia de sí y una conciencia para sí,<sup>87</sup> lo que se erige en el motor de cambio. En estos dos procesos se vislumbran desde los movimientos una posibilidad de cambiar el *statu quo*, esto es, “no es diseñar un nuevo orden sino abrir posibilidades mediante un desafío de nuestros imaginarios y mapas cognitivos”.<sup>88</sup> Esto es lo que reflejan los movimientos día a día.

Aunque hay quienes critican los movimientos que carecen de un plan de acción o una propuesta concreta, sin embargo, a través de la historia se ha observado que las revoluciones no se trazan teniendo un plan en papel, sino que se articulan socialmente, y la simple existencia de movimientos multitudinarios reflejan la posibilidad de un cambio, gestionado desde la pluralidad social, que lucha por las afectaciones del proyecto neoliberal. De ahí la importancia de los nuevos movimientos indígenas-ambientalistas, pues estos mismos significan la posibilidad de otra forma de concebir la realidad; ellos son la puerta hacia la reconfiguración de una sociedad entera.

Actualmente, el espectro de movimientos sociales se ha diversificado; además de las manifestaciones de grupos indígenas relacionadas con sus recursos naturales, medio ambiente, cultura y territorios, por citar algunos, podemos identificar también movimientos sociales en contra de las políticas públicas de los gobiernos y las prácticas predatorias de las empresas.

Por último, cabe aclarar que con esta pequeña incursión en el campo de la resistencia sólo quisimos mostrar al lector —a manera de reflexión— que todas las contradicciones generadas por el capitalismo y los entramados jurídicos que permiten su desarrollo —como las normas que regulan la

---

<sup>86</sup> Ardití, Benjamín, “Las insurgencias no tienen un plan — ellas son el plan: performativos políticos y mediadores evanescentes”, *E-misférica*, Nueva York, vol. 10, núm. 2, 2013.

<sup>87</sup> Marx, Karl y Engels, Friedrich, *La ideología alemana*, Montevideo, Grijalbo, 1972.

“La conciencia de clase es la «ética» del proletariado: la unidad de su teoría y su praxis es el punto donde la necesidad económica de su lucha emancipadora se transforma dialécticamente en libertad”. Lukács, Georg, *Historia y conciencia de clase*, La Habana, Instituto del Libro, 1970.

<sup>88</sup> Ardití, Benjamín, *op. cit.*

consulta pública ambiental— desembocan directamente en el descontento social y su rechazo de manera activa en sociedades, comunidades y pueblos que se organizan para intentar frenar esta *racionalización destructiva*; de manera que mientras continúe la explotación de la humanidad y la naturaleza, la resistencia y la lucha no cesarán.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Como se expuso en líneas superiores, el largo proceso histórico en el cual la clase burguesa —incorporada dentro de la lógica del Estado-nación homogeneizador de la diferencia y monopolizador de la creación legal— irrumpe con la noción positiva y universalista de los derechos humanos, que ocasiona la negación de éstos y, por ende, la privación de la noción de persona a todos los grupos o individuos que carecieran de las características especificadas por el orden dominante; a pesar de ello, a lo largo de la historia diversos agentes han propugnado visiones alternativas de la *praxis* jurídica, entre ellas las diversas corrientes de la teoría jurídica crítica, que aboga por una visión de los derechos como procesos de lucha y no abstraídos de las relaciones sociales.

No obstante, las luchas por la construcción de alternativas jurídicas y sociales a esta visión de derechos humanos universales se suma el discurso del desarrollo después de la Segunda Guerra Mundial, con el fin de sustentar la implementación de políticas de crecimiento económico, y cuya potencia aumenta tras la caída del muro de Berlín y el desarrollo de globalización neoliberal.

En México, uno de los mecanismos ejemplo del desarrollismo neoliberal es el procedimiento de consulta incorporado en la evaluación del impacto ambiental, que no reúne los requisitos del desarrollado en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, lo cual exige tener claro que se trata de dos procedimientos distintos, pero que siempre que se trate de proyectos o medidas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas debe llevarse a cabo la consulta regulada en el Convenio 169 de la OIT; ello de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que es vinculante para el Estado mexicano.

Sin duda, el desarrollo es un discurso que provoca efectos económicos, políticos y culturales, en su mayoría devastadores para las poblaciones que se han visto sujetas a su influencia e intervención, y que a pesar de ser una construcción artificial se expresa materialmente, lo que da como resultado que comunidades y pueblos indígenas se esfuercen en el día a

día por mantener y reinventar sus formas de vida, de frente y en constante resistencia para hacer valer su derecho a un desarrollo propio.

En tanto continúen las prácticas estatales abusivas y excluyentes, se incrementará la respuesta de los pueblos y comunidades indígenas mediante los movimientos sociales que luchan contra la falta de opciones que sistémicamente se han apuntalado desde la racionalidad legal del capitalismo. Sin duda, estos movimientos posibilitan horizontes de emancipación y señalan trazos de cambio tanto en la sociedad como en el derecho, por lo que retomar la relación pueblos/recursos naturales/territorio/desarrollo propio es una tarea que se libra desde la resistencia y desde la lucha por la autodeterminación, entendida como el derecho que poseen los pueblos a elegir y decidir su presente y su futuro, en armonía con su cultura, sus capacidades y sus recursos propios.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ABRIL CASTELLÓ, Vidal, “La Escuela de Salamanca, derecho, moral y política de los derechos humanos”, *Derechos y Libertades*, Madrid, año II, núm. 6, febrero de 1998.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol y BASURTO GÁLVEZ, Patricia, “Derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado. Algunas experiencias en México”, en ARGUETA VILLAMAR, A. *et al.* (eds.), *Protección, desarrollo e innovación de conocimientos y recursos tradicionales*, México, Conacyt, 2018.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol, “El derecho a la consulta libre, previa e informada no es la consulta regulada en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental”, en INSTITUTO DE IMPACTO Y RIESGO AMBIENTAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, *Idearios Jurídico Ambientales*, t. III, Impacto Ambiental, México, Semarnat-Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, 2013.
- ARDITI, Benjamín, “Las insurgencias no tienen un plan — ellas son el plan: performativos políticos y mediadores evanescentes”, *E-misférica*, Nueva York, vol. 10, núm. 2, 2013.
- BANK INFORMATION CENTER y GLOBAL WITNESS, “Salvaguardas del Banco Mundial y Préstamos para Políticas de Desarrollo. ¿Por qué DPLs deben ser parte de la Revisión de las Salvaguardas?”, Washington, D. C., abril de 2013.
- BASAVE, Jorge, “El estudio de los grupos económicos en México: orígenes y perspectivas”, en BASAVE, J. y HERNÁNDEZ ROMO, M. A. (coords.), *Los*

- estudios de empresarios y empresas: una perspectiva internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas-UAM Iztapalapa-Plaza y Valdéz, 2007.
- BENJAMIN, Walter, *La dialéctica en suspenso. Fragmentos sobre la historia*, 2a. ed., Santiago de Chile, Lom, 2009.
- BOLTVINIK, Julio y HERNÁNDEZ, Enrique, *Pobreza y distribución del ingreso en México*, México, Siglo XXI, 2000.
- BONFIL BATALLA, Guillermo “El etnodesarrollo: sus premisas jurídicas, políticas y de su organización”, *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José, Flacso, 1982.
- CALVA, José Luis, *La disputa por la tierra. La reforma del artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria*, México, Fontamara, 1993.
- CAÑO TAMAYO, Xavier, “Lo que se montó se puede desmontar”, *Solidarios para el Desarrollo*, Madrid, 13 de agosto de 2004.
- CENTENO, Miguel Á., *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, 2a. ed., University Park, Pennsylvania State University Press, 1999.
- COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES, *Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989. Observación individual 2005*, México, Organización Internacional del Trabajo, s/f.
- CORREDOR JIMÉNEZ, Carlos Enrique, “Territorio, lugar y ecología política: voces campesinas en el Cauca”, en ROSERO MORALES, José Rafael (comp.), *Estudios de suelo. Interculturalidad y sujetos en resistencia*, Colombia, Sentipensar, 2013.
- DAMSKY, Isaac Augusto, “El control público en la internacionalización de los ordenamientos jurídicos. Aproximación a la crisis y transformación del control”, en FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coords.), *Control de la administración pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- DE ANGELIS, Massimo, “Marx and Primitive Accumulation: The Continuous Character of Capital’s Enclosures”, *The Commoner*, London, núm. 2, 2001.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, *La rebelión zapatista y la autonomía indígena*, México, Siglo XXI, 1997.
- DIETZ, Gunther, “Del asistencialismo a la autonomía regional: los movimientos indios en México ante el desafío zapatista”, *Boletín Americanista*, núm. 46, 1996.

- ELLACURÍA, Ignacio, “Historización de los derechos humanos desde los pueblos oprimidos y las mayorías populares”, *Escritos filosóficos*, t. III, San Salvador, UCA, 2001.
- ESCOBAR, Arturo, *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, Fundación editorial El Perro y la Rana, 2007.
- GALLARDO, Helio, “Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura latinoamericana”, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, Sevilla, año II, núm. 4, julio-diciembre de 2010.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “Colonialismo interno (una redefinición)”, en BORON, Atilio A. *et al.* (comps.), *La teoría marxista hoy: problemas y perspectivas*, Buenos Aires, Clacso, 2006.
- GREGORY, Derek, *Geographical Imaginations*, Cambridge, Blackwell, 1993.
- GUDYNAS, Eduardo, “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”, en SCHULDT, Jürgen *et al.*, *Extractivismo, política y sociedad*, Quito, CAAP-CLAES, 2009.
- HERRERA FLORES, Joaquín, “Los derechos humanos en el contexto de la globalización: tres precisiones conceptuales”, *International Conference on Law and Justice in the 21st Century*, Coimbra, 2003.
- INEGI, *Información geográfica hacia el tercer milenio*, México, INEGI, 2000.
- JOLÍAS, Lucas, “¿Dominación racional o racionalización de la dominación? Algunas reflexiones en torno a Marx y a Weber”, *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, núm.14, 2009.
- LEFF, Enrique, *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México, Siglo XXI, 2003.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe, *El derecho de los pueblos indígenas al desarrollo*, México, ANUI, 2017.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “Rostros y caminos de los movimientos indígenas en México”, en CANABAL CRISTIANI, Beatriz *et al.*, *Diversidad rural: estrategias económicas y procesos culturales*, México, UAM Xochimilco, 2006.
- LUKÁCS, Georg, *Historia y conciencia de clase*, La Habana, Instituto del Libro, 1970.
- MARX, Karl y ENGELS, Friedrich, *La ideología alemana*, Montevideo, Grijalbo, 1972.
- NICOLAU COLL, Agustí y VACHON, Robert, “Etnicidad y derecho: un enfoque diatópico y dialogal del estudio y enseñanza del pluralismo jurídico”, *V Jornadas Lascasianas. Etnicidad y derecho: Un diálogo postergado entre los científicos sociales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

- NIETO NAVIA, Rafael, “Teólogos y filósofos salmantinos y los derechos humanos de los naturales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 15, 1992.
- PANIKKAR, R., “The Myth of Pluralism: The Tower of Babel. A Meditation on Non-Violence”, *Cross-Currents*, vol. XXIX, núm. 2, 1979.
- PAZ, Octavio, “Máscaras mexicanas”, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969.
- PISARELLO, Gerardo, *Un largo temidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid, Trotta, 2011.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso*, Madrid, MundiPrensa, 2004.
- RAJAGOPAL, Balakrishnan, “El encuentro entre derecho internacional y desarrollo”, *El derecho internacional desde abajo: el desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo*, Bogotá, ILSA, 2005.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César *et al.*, “Desarrollo y derechos humanos: algunas ideas para reiniciar el debate”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, São Paulo, vol. 9, núm. 17, diciembre de 2012.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-Dejusticia, 2012.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *La globalización del Estado de derecho. El neoconstitucionalismo, el neoliberalismo y la transformación institucional en América Latina*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2009.
- ROUX, Rhina, *El príncipe mexicano: subalternidad, historia y Estado*, México, Era, 2005.
- SÁMANO RENTERÍA, Miguel Ángel, “El desarrollo rural y los pueblos indígenas en la era de la globalización”, en MACÍAS VÁZQUEZ, María Carmen y ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol (coords.), *Estudios en homenaje a don José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, México, Naciones Unidas, Derechos Humanos, 2003.
- STOLOWICZ, Beatriz, “La izquierda, el gobierno y la política: algunas reflexiones”, en STOLOWICZ, Beatriz (coord.), *Gobiernos de izquierda en América Latina. El desafío del cambio*, México, UAM Xochimilco-Plaza y Valdés, 2001.

- TISCHLER, Sergio y NAVARRO, Mina, “Tiempo y memoria en las luchas socioambientales en México”, *Desacatos*, México, núm. 37, septiembre-diciembre de 2011.
- VEGA CANTOR, Renán, *Un mundo incierto, un mundo para aprender y enseñar. Las transformaciones mundiales y su incidencia en la enseñanza de las Ciencias Sociales*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 2007.
- WOLKMER, Antonio Carlos, *Introducción al pensamiento jurídico crítico*, Bogotá, ILSA, 2003.

## CAPÍTULO OCTAVO

# EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA PARA OBTENER EL CONSENTIMIENTO LIBRE E INFORMADO FRENTE A LOS MEGAPROYECTOS DE INVERSIÓN Y LA INDUSTRIA EXTRACTIVA

Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS\*

*SUMARIO: I. Introducción. II. Megaproyectos de inversión: la producción del espacio frente a la crisis de sobreacumulación. III. Megaproyectos y acumulación por desposesión. IV. El derecho a la consulta previa, libre e informada, y al consentimiento. V. La matriz multicultural del derecho a la consulta como elemento problemático para su ejercicio e implementación. VI. Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es aportar elementos que sirvan para reflexionar sobre la utilidad que puede tener para los pueblos y comunidades en México o no, el derecho a la consulta previa, libre e informada en el contexto actual, en el que el ataque sobre los territorios indígenas y campesinos se ha intensificado de forma evidente en la nueva fase expansiva del capitalismo al comienzo del siglo XXI.

Para cumplir con el objetivo, las primeras páginas del trabajo plantean consideraciones generales, de carácter contextual, relativas a las formas renovadas de descentralización y acumulación de capital que encuentran una de sus más palpables formas de expresión en los megaproyectos de inversión. Se aportará una caracterización general de dichas mega obras, su relación con la expansión del capital y las formas como éstos aterrizan en los territorios indígenas y afectan la vida de las comunidades.

---

\* Co-coordinador del Proyecto PAPIIT IN302311. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En un segundo momento se emprenderá un análisis del derecho a la consulta, partiendo de su fundamentación positiva, el contenido básico del derecho, su relación con el consentimiento previo, libre e informado, y finalizando con una reflexión relativa a los alcances y límites que ese derecho tiene, a partir de su matriz multicultural para proteger la autonomía, el territorio y el propio desarrollo que los pueblos han logrado consagrar como derechos en el ámbito internacional de los derechos humanos.

## II. MEGAPROYECTOS DE INVERSIÓN: LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO FRENTE A LA CRISIS DE SOBRECUMULACIÓN

La enorme capacidad de rearticulación que ha probado tener el sistema capitalista para mantenerse como proyecto económico dominante, a pesar de sus recurrentes crisis de sobrecumulación, ha sido un tema que ha generado importantes preguntas y debates dentro de la teoría marxista desde el siglo XIX. Tanto Lenin como Rosa Luxemburgo, por vías distintas, plantearon interesantes respuestas desde la teoría del imperialismo. En una dirección muy distinta y muchos años después, Lefevre, a partir de las exploraciones que realizó sobre las ciudades, abrió rutas explicativas sugerentes para este debate, vinculadas a la idea de la producción del espacio. Esa misma línea ha sido profundizada en años recientes por David Harvey, quien ha ofrecido explicaciones convincentes sobre cómo la producción de espacio es un elemento clave para la reproducción ampliada del capital y su supervivencia como proyecto dominante, incluso frente a las recurrentes crisis que atraviesa.

Según el geógrafo británico (Harvey), la tesis del ajuste espacio-temporal es bastante simple. Frente a una crisis de sobrecumulación de capital (que se expresa a través de una abundancia de mercancías que no pueden venderse o de excedentes de capital que no encuentran oportunidades de inversión), el empresariado abre soluciones espacio-temporales expansivas de carácter infraestructural. En otras palabras, se emprenden importantes esfuerzos para incorporar nuevos espacios al sistema de acumulación que permitan absorber los excedentes de capital. Ello, según Harvey, se puede producir a través de dos vías: la del desplazamiento temporal (que implica inversiones a largo plazo para abrir nuevos espacios en educación, salud, investigación, etcétera, que requieren la dotación de nuevas infraestructuras), y la del desplazamiento espacial, que implica la apertura de nuevas capacidades productivas, nuevas posibilidades de recursos y de trabajo en otras

latitudes.<sup>1</sup> Conviene adelantar —aunque será un tema que se profundizará en siguientes apartados— que la reasignación espacial de capital excedente siempre requiere de mediaciones como son las instituciones financieras o los Estados.

Es así que la construcción de megaproyectos, como procesos de expansión geográfica y reorganización espacial, son vías óptimas a través de las cuales es posible absorber los excedentes de capital y trabajo. Como lo ejemplifica Harvey, el crecimiento constante desde 1998 de la economía china ha generado enormes excedentes, que se ha traducido en la construcción de megaobras que empequeñecen la presa de las Tres Gargantas<sup>2</sup> (miles de kilómetros de ferrocarril, autopistas, inmensos esfuerzos ingenieriles para el desvío de ríos hacia grandes proyectos urbanísticos, etcétera).<sup>3</sup> Por tanto, la solución infraestructural espacio-temporal es un esfuerzo de salida a las crisis, a través del aplazamiento temporal y la expansión geográfica. En palabras de Harvey:

La producción del espacio, la organización de nuevas divisiones territoriales de trabajo, la apertura de nuevos y más baratos complejos de recursos, de nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital y de penetración de relaciones sociales y arreglos institucionales capitalistas (reglas contractuales y esquemas de propiedad privada) en formaciones sociales preexistentes brindan diversos modos de absorber los excedentes de capital y trabajo existentes. Sin embargo, estas expansiones, reorganizaciones y reconstrucciones geográficas a menudo amenazan los valores fijados en un sitio que aún no han sido realizados.<sup>4</sup>

Ahora bien, cuando en un determinado territorio (por ejemplo, en un Estado) existen excedentes que ya no pueden ser absorbidos por dinámicas internas, suele haber una búsqueda en espacios externos, de nuevos territorios, que permitan la absorción rentable. El principio de acumulación incesante impone una dinámica móvil del capital que en sus traslados espaciales reconstruye entornos (hoy de forma notable en América Latina), con sus consecuentes afectaciones sociales y ambientales. Es una lógica de creación-destrucción que produce en latitudes diversas, paisajes físicos que, incluso

---

<sup>1</sup> Harvey, David, *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*, Socialist Register, 2004, p. 100.

<sup>2</sup> Megaproyecto emblemático que produjo más de un millón de personas desplazadas de sus tierras.

<sup>3</sup> Harvey, David, *op. cit.*, p. 102.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 97.

en muchas ocasiones, pueden ser abandonados (cuando su rentabilidad se agote) dejando sólo su estela de afectaciones.

### III. MEGAPROYECTOS Y ACUMULACIÓN POR DESPOSESIÓN

Ahora bien, además del papel que los megaproyectos de inversión puedan desempeñar como solución infraestructural espacio-temporal a las crisis de acumulación, también pueden cumplir la función de ser punta de lanza del fenómeno de *acumulación por desposesión*. Como se sabe, desde la aparición de los textos de Rosa Luxemburgo se desarrolló, desde la reflexión crítica, la idea de que el capital se acumulaba a través de dos principales vías.

La primera, vinculada a la relación entre trabajadores y empresarios mediada por la plusvalía; bajo este supuesto, el capital se acumula en tanto que un porcentaje del trabajo realizado por los asalariados no es remunerado (explotación), generando un excedente de ganancia. Todo lo anterior se supone que ocurre en un marco de funcionamiento normal y movimiento de los mercados que operan bajo las leyes del libre intercambio, los principios del individualismo jurídico, la libertad de contratar y un conjunto amplio de normas que protegen la propiedad privada.

La segunda vía de acumulación no encuentra su explicación en las leyes del proceso económico, sino que se relaciona con otros fenómenos, como la colonización o la propia guerra. Para Rosa Luxemburgo, esta segunda vía, que caracterizaba las relaciones entre capital y otras formas de producción no capitalista, operaba a través de la violencia, el engaño, la opresión y la rapiña. Si bien para Marx —como lo explica en el capítulo XXIV de *El capital*— esta vía sólo tuvo lugar en el proceso de acumulación originaria del capital, para Rosa Luxemburgo ambas vías coexisten de forma permanente y paralela. Por tanto, junto a las formas ordinarias de acumulación bajo las leyes del mercado convive esta segunda vía, que avanza a través de procesos de mercantilización y privatización de la tierra, con la consecuente y constante expulsión forzosa de poblaciones originarias; la conversión de derechos de propiedad colectiva en propiedad privada; la supresión de bienes comunes; la destrucción de formas de producción y consumo distintas a las que impone el mercado junto con todo un conjunto de actos constantes y violentos. Cuando se analizan algunas de las realidades de los pueblos y comunidades en América Latina, parecen ser estas últimas las que prevalecen, sobre todo cuando nos acercamos a los procesos de impulso y desarrollo de

megaproyectos. Por esa razón, hacen sentido en nuestras latitudes las tesis propuestas por Harvey —quien retomando a Luxemburgo— ha considerado que la segunda vía (prácticas de depredación con uso de la violencia) son las que están caracterizando al capitalismo de finales del siglo XX y principios del XXI. Es a esta segunda vía a la que define como “acumulación por desposesión”.

### 1. ¿Qué es un megaproyecto?

K. T. Frick ha colocado en la discusión académica sobre los megaproyectos la caracterización de las “seis C” como herramienta teórica para intentar identificar dichos proyectos. Basándose en algunas de sus características más visibles, ha señalado que se trata de obras colosales en tamaño y alcance; cautivadoras por los retos ingenieriles que suponen y su antiesteticismo; costosas —generalmente con costos superiores a los proyectados—; controversiales; complejas y con problemas de control.<sup>5</sup>

Sin embargo, esta definición descriptiva de sus características físicas resulta insuficiente para comprender los alcances y daños que estas megaobras están provocando en cientos de comunidades en México y América Latina. Por ello, a la descripción física conviene añadir algunos otros rasgos clave que los caracterizan, como son las funciones que éstos cumplen en estructuras de acumulación más amplias, sus formas y tiempos de aterrizaje en las comunidades, sus estrategias de construcción, sus justificaciones técnicas, así como las dinámicas que los animan.<sup>6</sup>

Para comenzar, interesa destacar que una de las principales funciones que desempeñan los megaproyectos de inversión es que son vías convenientes para acelerar la descentralización del capital, colaborando así en la solución de crisis de sobreacumulación que puedan producirse ya sea internamente o en el exterior. Por las dimensiones que estas obras tienen, y las dimensiones de los capitales que son necesarios para ponerlos en marcha, estas megaobras son estrategias óptimas para ello.

---

<sup>5</sup> Frick, K. T., “The Cost of the Technological Sublime: Daring Ingenuity and the New San Francisco-Oakland Bay Bridge”, en Priemus, H. *et al.* (eds.), *Decision-Making on Mega-Projects: Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2008, pp. 239-262.

<sup>6</sup> La caracterización que aparece a continuación está construida a partir de la intervención de Carlos Vaimer en la Preaudiencia de represas del Tribunal Permanente de los Pueblos, capítulo México, que tuvo lugar en Temacapulín los días 5 y 6 de noviembre de 2012.

Por esta razón, otra de sus características principales es la intensidad temporal y territorial que implican. Los megaproyectos suponen una gran inversión de capital en lapsos de tiempo relativamente cortos sobre espacios territoriales focalizados. Cuando los pueblos o comunidades que podrían ser afectados por los mismos ofrecen alternativas de más largo aliento y con estrategias diversificadas de menor costo e impacto, los promotores de los megaproyectos invierten gran cantidad de energía para demostrar que la solución óptima es la megaobra: megavías elevadas, megapresas o megaplantas de tratamiento. Un proyecto popular alternativo de bajo costo que pueda resolver de igual o mejor forma una determinada necesidad de transporte, agua o cualquier otra, no cumple con la función que el capital le ha asignado a los grandes proyectos.

Otro elemento que es clave entender, es que cada proyecto requiere la apropiación previa del territorio donde se va a desarrollar. Los megaproyectos necesitan un espacio determinado que es necesario “limpiar”. Por tanto, la apropiación previa de territorio es una condición fundamental, y en ese sentido la participación del Estado lo es también. Son los Estados los que suelen preparar el campo, para que los proyectos se puedan instalar. Ello va desde la adecuación o creación de leyes<sup>7</sup> que faciliten los procesos, hasta los decretos de expropiación o la convocatoria de supuestas asambleas de consulta, en las que se finge que los pueblos afectados otorgan su aprobación a los proyectos. En pocas palabras, no hay megaproyectos sin Estado.

Otro elemento es que los megaproyectos, por su intensidad capitalista y por los procesos territoriales y temporales que implican, por lo general desatan grandes y graves transformaciones sociales en los sitios que impactan. Se trata de procesos radicales, que suponen profundas transformaciones, la mayoría de las veces irreversibles. Los pueblos y comunidades que se ven involucrados son sociedades que quedan sometidas a cambios dramáticos que nunca fueron advertidos.

Y esto último también debido a otra característica de los megaproyectos, y es que las dinámicas que los anima son siempre exógenas a las comunidades. Las decisiones sobre su impulso son siempre decisiones externas a los pueblos, decisiones que la mayoría de las veces son tomadas incluso a miles de kilómetros de donde se instalan. Se planean en centros de decisión que los pueblos raramente conocen o incluso saben que existen.

---

<sup>7</sup> En México es clave para todo ello la reforma del artículo 27 constitucional, así como la modificación de la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de Inversiones Público Privadas, y muchas más.

Como resultará obvio después de lo dicho, no hay megaproyectos sin violencia. Esta última es consustancial a los procesos de exploración y desarrollo de los proyectos.

Otra característica importante a tomar en cuenta es que aparecen como una realidad técnica, y por ello las decisiones deben ser tomadas por especialistas, expertos. La lógica que los anima es tecnocrática, centralista, y por todo lo anterior necesariamente autoritaria.

Se imponen sin debate o consulta, en tanto se supone que son decisiones técnicas, por lo que implican procesos consustanciales de exclusión en la toma de decisiones.

Otro elemento que suele acompañar a los argumentos técnicos es el de la demanda. Ésta generalmente aparece como una realidad inexorable, que se debe resolver con urgencia. Las autoridades estatales, junto con los privados, claman que existe una demanda de energía que se debe cubrir para la producción, o bien que hay una demanda urgente de agua que se debe resolver. La idea de la demanda aparece como un gran decisor externo, incontrovertible, de carácter técnico, que sólo los especialistas han cuantificado y saben resolver. ¿Qué pueden decir y opinar los campesinos sobre la gran necesidad que hoy tiene México de generación de energía? Su importancia y urgencia —suelen argumentar los especialistas— es resultado de una investigación científica, y para resolverla se requieren de decisiones técnicas. Por lo tanto, quienes no son técnico ni conocen de las grandes necesidades de la economía y la planeación, no tienen nada que decir en las discusiones. Esto refuerza los procesos de exclusión en la toma de decisiones y en la consolidación de poderes tecnocráticos que sustituyen cualquier discusión pública o política sobre las obras.

## 2. *Neoextractivismo*

Las preocupaciones que puedan surgir a partir de las características de los megaproyectos aquí señalados se agravan cuando se comprende que el impulso a los mismos se está produciendo dentro del marco de un proceso de expansión del capital sin precedentes, que está aterrizando desde la década de los ochenta en nuevos territorios donde hay riqueza de recursos naturales, genéticos y de biodiversidad: tierra, petróleo, gas, agua, minerales, semillas, conocimientos tradicionales. Se trata de un proceso masivo de explotación de bienes comunes para su incorporación en el mercado mundial; la academia lo ha bautizado como “neoextractivismo”. Éste impone

una nueva división internacional del trabajo, que está acentuando aún más —incluso cuando eso ya parecía imposible— las diferencias y asimetrías entre los países del centro y de la periferia; entre países ricos y pobres. Como lo ha subrayado Maristela Szampa, se produjeron cambios importantes en el “modelo de acumulación que ha intensificado de forma drástica la expansión de grandes proyectos económicos y de infraestructura que buscan el control, la extracción y la exportación para la circulación internacional de bienes naturales a gran escala”.<sup>8</sup>

Se trata de una nueva forma de saqueo, caracterizado por la sobreexplotación de recursos naturales, cada vez más escasos, frecuentemente no renovables, y la expansión de sus fronteras hacia territorios que antes eran considerados como “no productivos”. Tierras y territorios que estaban fuera del radar del capital.

Esta nueva fase del extractivismo no es como la anterior, centrada en la minería y el petróleo. Los rostros de este nuevo proceso se manifiestan en la explotación y control forestal (incluso de la fotosíntesis para ingresarla en las bolsas de valores a partir de los bonos de carbón), los agronegocios basados en los monocultivos, la compra masiva de tierras, megaproyectos turísticos y de espectáculo, la megaminería tóxica a cielo abierto, megapresas, parques eólicos y un largo etcétera.<sup>9</sup>

Bajo este contexto, los megaproyectos son indispensables (presas para la generación de electricidad, conexiones carreteras, etcétera) y el conjunto de éstos implica una vertiginosa reconfiguración de los territorios. Hace avanzar una nueva división territorial a escala global, que repercute en una desigual distribución de los costos y los beneficios entre los actores que están involucrados: los costos para el sur, los beneficios para el norte. Como lo señala Composto

...la instalación de megaproyectos extractivos implica la completa reconfiguración de los territorios de destino, subsumiendo las relaciones sociales, productivas, ecológicas y políticas a una lógica puramente instrumental que conlleva la ruptura de lazos comunitarios, la destrucción de las economías regionales, la pérdida de diversidad cultural y la degradación de las condiciones ambientales.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Svampa, Maristela, “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, *Osal*, año XIII, núm. 32, noviembre de 2012.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Composto, Claudia, “Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina; una reflexión crítica acerca del Estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo”, *Astrolabio*, Córdoba, nueva época, núm. 8, 2012, p. 338.

#### IV. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA, Y AL CONSENTIMIENTO

Frente a todo lo anterior, los pueblos indígenas organizados en luchas por sus territorios, en años recientes han comenzado a sumar dentro de sus estrategias el derecho a la consulta previa, libre e informada, y al consentimiento, tanto en Guatemala, Colombia, México, entre otros países. Por ejemplo, la reforma de junio de 2011 que modificó el artículo 1o. constitucional mexicano (entre otros) transformó de forma muy significativa la relación entre la Constitución y los tratados internacionales. Ésta ha tenido un impacto significativo en el uso que hoy están haciendo los pueblos del derecho a la consulta. En la actualidad ya no queda ninguna duda de que el Convenio 169 de la OIT forma parte del bloque de regularidad constitucional y, por tanto, el derecho a la consulta que se establece en varios de sus artículos ha comenzado a ser invocado de forma constante en los distintos procesos de defensa de los territorios; asimismo, ha aumentado el número de demandas de amparo que están exigiendo ante tribunales el derecho a la consulta cuando éste no se respeta por parte de las autoridades.

##### 1. *Definición general y fundamento del derecho a la consulta previa*

En la discusión actual sobre el tema general de la consulta suele haber confusiones al referirse a este derecho. En ocasiones, en el debate público o periodístico se suele confundir la consulta popular (artículo 35 constitucional), la consulta pública (LGEEPA) y la consulta indígena. En este texto sólo nos referiremos al derecho establecido en la fracción IX, apartado B, del artículo 2o. constitucional, así como en diversos artículos del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI). Se trata del derecho a la consulta vinculado a la autonomía y libre determinación de los pueblos para decidir lo que ocurre en sus territorios, y no al derecho a la consulta vinculado al derecho a la participación que tiene toda la población en general en los asuntos públicos.

El derecho a la consulta previa, libre e informada y al consentimiento es el derecho colectivo que tienen los pueblos indígenas, y las comunidades equiparables a ellos,<sup>11</sup> a ser escuchados y tomados en cuenta cuando gobier-

---

<sup>11</sup> El último párrafo del artículo 2o. establece que “Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”.

nos o particulares tengan planeado impulsar proyectos, políticas, o leyes que puedan afectar sus territorios, sus bienes, su patrimonio cultural o su propio desarrollo. En un contexto como el que se ha descrito en párrafos superiores, y partiendo de una realidad histórica marcada por patrones de discriminación y exclusión que sobrevive hasta la fecha —y que se han traducido en la desintegración de las culturas, el desplazamiento de las comunidades y la pobreza, entre otros graves fenómenos—, uno de los objetivos principales de este derecho es acabar con la reproducción de los patrones de abuso y dominación, garantizando que pueblos y comunidades puedan ejercer sus derechos a la autonomía, a la libre determinación y a la participación, así como el derecho a poder decidir sus propias formas de desarrollo dentro de sus territorios. Por tanto, cuando un agente externo a los pueblos (ya sea público o privado) comienza a desarrollar planes o proyectos que puedan afectarles, se deberá abrir —antes de iniciar cualquier acción— un proceso amplio de diálogo, guiado por el principio de buena fe, para que los pueblos puedan conocer y valorar los alcances y efectos que las intervenciones externas habrán de tener sobre sus formas o espacios de vida y tomar una decisión respecto a todo ello.

Si bien este derecho se encuentra reconocido en la Constitución mexicana,<sup>12</sup> su contenido y alcance deberá ser interpretado —como lo exige el artículo 1o. de la Constitución— de conformidad con los tratados internacionales en la materia, eligiendo aquella interpretación que favorezca la protección más amplia a los titulares del derecho.<sup>13</sup> Por su parte, los tratados más importantes que en el derecho internacional establecen este derecho son, como ya se dijo, el Convenio 169 de la OIT (artículos 6o. y 15, 17, 22, 27 y 28) y la DNUDPI (artículos 10, 19 y 29).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> El segundo párrafo del apartado B, artículo 2o. constitucional señala que “Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

...

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

<sup>13</sup> De acuerdo con el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

<sup>14</sup> Existen otras normas e instituciones en el derecho internacional de los derechos humanos que también establecen los alcances del derecho a la consulta, tales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 27); la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, del 28 de noviembre

## 2. *Contenido del derecho*

Si bien es cierto que el derecho a la consulta previa y al consentimiento ha sido establecido en múltiples documentos internacionales y han surgido un conjunto amplio de estándares a partir de la interpretación autorizada que han realizado decenas de organismos especializados en el ámbito de los derechos humanos, el artículo que es punto de partida para comprender el alcance y contenido de este derecho es el 6o. del Convenio 169 de la OIT.

En dicho artículo se establece que

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

...

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Como puede observarse de la lectura de ambos párrafos del artículo 6o. se establece que la consulta deberá realizarse mediante procedimientos apropiados, a través de las instituciones representativas, de buena fe y con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. Veamos cada uno de estos elementos, que son los que nos permitirán comenzar a identificar el contenido del derecho y las obligaciones que los Estados parte adquieren frente al mismo.

— Por lo que se refiere al elemento procedimientos apropiados, los organismos expertos han destacado que los pueblos tienen el derecho a discutir y tomar la decisión relativa a la medida legislativa o administrativa que se les consulte con base en sus propios procedimientos y a través de sus estructuras organizativas y sus tiempos. Esto

---

de 2007, párrs. 129-137; el Comité de Derechos Humanos, comunicación núm. 1457/2006, *Poma C. el Perú*, párrs. 7.5 y 7.7, donde se interpreta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en su Observación General 23, párr. 4, inciso d; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales E/C.12/1/Add.74, del 6 de diciembre de 2001 (observaciones a Colombia), párr. 12.

impide que los Estados puedan tomar decisiones de forma expedita, como lo ha señalado el Comité Tripartito; para que una consulta se apegue al Convenio “...se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procedimientos de toma de decisiones y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales”.<sup>15</sup>

- Por lo que se refiere al tema de las instituciones representativas, diversos órganos especializados de la OIT han reconocido la dificultad de determinar quiénes, o qué instancias, son los que pueden ser considerados como representantes de toda una comunidad o un pueblo.<sup>16</sup> Aun así, se ha insistido desde varias instituciones, que

...el principio de representatividad es un componente esencial de la obligación de consulta... si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio.<sup>17</sup>

Como la ha subrayado la Corte Constitucional de Colombia, el objetivo es que se dé oportunidad a las comunidades indígenas para que libremente y sin interferencia puedan, mediante la convocatoria a sus integrantes o representantes, valorar conscientemente la medida administrativa, legislativa o el proyecto que el gobierno o los particulares estén planeando llevar a cabo.<sup>18</sup>

- En tercer lugar, el Convenio establece como criterio relevante para llevar a cabo las consultas el de la buena fe. Ello se puede traducir en el hecho de que dichos procesos deben llevarse a cabo con el objetivo de establecer un diálogo genuino entre las partes (gobierno y comunidades) a partir del cual sea posible encontrar una solución que sea satisfactoria a las problemáticas que la decisión legislativa o

---

<sup>15</sup> Informe del comité tripartito establecido para examinar el reclamo en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (num. 169 de la OIT), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Doc. GB.282/14/3, párrafo 79 (*caso Uwa*’s).

<sup>16</sup> Gutiérrez, Rodrigo, “Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México. un primer acercamiento”, *Repositorio Universitario Jurídicas*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf>.

<sup>17</sup> Informe del Comité Tripartito del *caso Shuar*. Doc. GB.282/14/2, párr. 44.

<sup>18</sup> Corte Constitucional SU-039/97, apartado II (consideraciones de la Corte), punto 3.

administrativa implique. Para ello, debe construirse una atmósfera de respeto y reconocimiento mutuo que permita llegar a acuerdos comunes<sup>19</sup> a través de la plena participación de los afectados.

- En cuarto lugar, el Convenio establece uno de los elementos más relevantes que han sido mayormente discutidos sobre el derecho a la consulta. Se trata de la cuestión relativa a llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento. El tema es relevante porque detrás del concepto “lograr el consentimiento” está implícita la discusión sobre si la consulta puede implicar el veto por parte de los pueblos a la medida legislativa o administrativa que se quiera tomar, o no. En las discusiones, algunos órganos adelantaron criterios respecto al artículo 6o. del Convenio, de que no se desprendía la obligación de obtener el consenso de las comunidades, sino sólo que éstas tuvieran la oportunidad de participar con libertad en la formulación y aplicación de las políticas o proyectos que les afecten.<sup>20</sup> Sin embargo, a partir de la aprobación de la DNU DPI, en 2007, distintos órganos especializados en el sistema universal e interamericano, con base en la interpretación evolutiva de los derechos, han ido avanzando novedosas e importantes interpretaciones a partir de las cuales, en diversos supuestos, los Estados sí están obligados a obtener el consentimiento en los procesos de consulta.

Para comenzar con la identificación de algunos de estos criterios, conviene tomar en cuenta el texto de la DNU DPI, que en su artículo 10 determina que los Estados están obligados a obtener el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos antes de proceder con cualquier traslado de sus tierras o territorios. En esa misma Declaración, el artículo 29.2 establece que en los casos en los que el Estado planee eliminar o almacenar materiales peligrosos en las tierras de los pueblos no podrá ocurrir sin el consentimiento de estos últimos; en otras palabras, que si no se obtiene su consentimiento no podrán almacenarse materiales peligrosos en sus territorios. A dichos criterios se han sumado otros, que también son vinculantes para el Estado mexicano. El más relevante relativo al tema de los megaproyectos ha sido establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la sentencia del *caso Saramaka vs. Surinam*, de noviembre de 2007. En dicho caso el tribunal interamericano se pronunció en el sentido de que los proyectos a gran escala deben contar siempre con el consentimiento de

<sup>19</sup> Informe del Comité Tripartito del *caso Shuar*. Doc. GB.282/14/2, párr. 38.

<sup>20</sup> *Ibidem*, párr. 39.

las comunidades o pueblos que puedan padecer afectaciones. Lo dijo de la siguiente manera:

...adicionalmente a la consulta que se requiere siempre que haya un plan de desarrollo o inversión dentro del territorio tradicional Saramaka, la salvaguarda de participación efectiva que se requiere cuando se trate de grandes planes de desarrollo o inversión que puedan tener un impacto profundo en los derechos de propiedad de los miembros del pueblo Saramaka a gran parte de su territorio, debe entenderse como requiriendo adicionalmente la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado del pueblo Saramaka, según sus costumbres y tradiciones.<sup>21</sup>

En sintonía con esta decisión, otros órganos especializados en distintos ámbitos del derecho internacional se han pronunciado en dirección similar. Por ejemplo, la Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU ha señalado, en distintos documentos, que la obtención del consentimiento en las consultas debería ser la regla general. Ya desde 2003 Rodolfo Stavenhagen señaló en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas* que “[e]n relación con los grandes proyectos de desarrollo, el consentimiento libre, previo e informado es esencial para los derechos humanos de los pueblos indígenas”.<sup>22</sup>

En un informe más reciente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se ha vuelto a insistir de forma explícita que la regla general que debe orientar un proceso de consulta es la obligación de obtener el consentimiento. En el párrafo 179 de dicho informe, retomando los criterios de la Corte IDH, se establece que “...el objetivo de todo proceso consultivo debe ser llegar a un acuerdo u obtener un consentimiento”. En el párrafo 180, esta exigencia se subraya, al establecer que

Este es un requisito básico que se encuentra en distintos instrumentos internacionales. Así, en varias disposiciones específicas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reitera el deber de consultar con el fin de obtener el consentimiento. Igualmente, el Convenio 169 de la OIT establece en su artículo 6.2 que “las consultas llevadas a cabo... con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

---

<sup>21</sup> Corte IDH, *caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, serie C, núm. 172, apartado E.2.a, párr. 137.

<sup>22</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, ONU, Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, 2003, Doc. E/CN.4/2004/80/Add. 2.

De acuerdo con la OIT, la consulta no se limita ni se agota en un mero trámite formal o informativo, sino que debe concebirse como “un verdadero instrumento de participación”.<sup>23</sup>

En el párrafo 181 del mismo informe se alude al deber de los Estados, incluso de cancelar los planes o proyectos a partir de los resultados que se obtengan de la consulta: “Así, ha señalado que es deber de los Estados ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o, en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho”.<sup>24</sup>

En ese mismo informe, la Comisión ha profundizado el análisis de las situaciones que requieren el consentimiento de los pueblos indígenas impactados, y ha desarrollado pautas de interpretación para definir a un proyecto como de “gran escala”, entre otras, con base en su magnitud, volumen e intensidad de la afectación sobre el territorio y el impacto humano y social de la actividad. En el ámbito extractivo, la CIDH ha dicho expresamente que las actividades de extracción de hidrocarburos (gas y petróleo), así como la extracción en el marco de la minería metálica, son ejemplos de actividades de gran escala que requieren no sólo la consulta, sino el consentimiento de las comunidades o pueblos que habitan el territorio en donde se pretenden realizar el proyecto.<sup>25</sup>

A los cuatro criterios anteriores establecidos en el artículo 6o. del Convenio 169 de la OIT, en el trascurso de la discusión internacional sobre el alcance y contenido del derecho a la consulta, se han ido agregando nuevos criterios por distintos órganos especializados, que los Estados deben tomar en cuenta.

- Un quinto elemento clave es el carácter previo de la consulta. La noción “previa” alude al hecho de que la consulta debe llevarse a cabo antes de realizar cualquier acción sobre los territorios, incluyendo actos administrativos, como puede ser el otorgamiento de permisos o concesiones a terceros. Múltiples organismos han determinado que las comunidades deben participar “lo antes posible del proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental”.<sup>26</sup> En este sentido, la CIDH ha especificado que la consulta, para ser previa,

---

<sup>23</sup> CIDH, *Pueblos indígenas, Comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, CIDH-OEA, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 180.

<sup>24</sup> *Ibidem*, párr. 181.

<sup>25</sup> *Ibidem*, párr. 108.

<sup>26</sup> Informe del Comité Tripartito del caso *Shuar*, *cit.*, párr. 38, p. 550.

...debe llevarse a cabo durante la fase exploratoria o de planificación del proyecto, plan o medida correspondiente, con suficiente antelación al comienzo de sus actividades de ejecución. Los procedimientos... se deben desarrollar “antes de diseñar y ejecutar proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras y territorios ancestrales de los pueblos indígenas”.<sup>27</sup>

- En sexto lugar se ha sumado el concepto “libre”, que se refiere al hecho de que durante el procedimiento de consulta están prohibidos todos los actos de manipulación, pago a líderes o a otros integrantes de la comunidad, intimidación, chantaje, o cualquier otra forma de coerción que impida a los integrantes de las comunidades tomar una decisión en libertad.
- En séptimo lugar, la categoría “informada” implica que los pueblos deberán contar con toda la información necesaria para valorar los impactos positivos y negativos del potencial proyecto; correlativamente, los Estados parte, u otros actores externos, deberán guiarse bajo el principio de máxima transparencia, garantizando el acceso a la información que los pueblos requieran. En este último sentido no es aceptable que el Estado envíe paquetes incomprensibles de información, en formatos que les impida el acceso a los pueblos o en lenguas que les resultan ajenas.
- Finalmente, los órganos internacionales también han señalado que las consultas deberán ser *culturalmente adecuadas*. Ello implica que los procesos de consulta deben ajustarse a las formas de organización y representación que los pueblos practican. Como lo ha detallado James Anaya:

...se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas del país puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisión y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales... si estos no se tienen en cuenta, será imposible cumplir con los requisitos fundamentales de la consulta previa y la participación.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> CIDH, Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, OEA- CIDH/OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 302, p. 118.

<sup>28</sup> Anaya, James, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas”, ONU, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, apéndice A, párr. 33.

## V. LA MATRIZ MULTICULTURAL DEL DERECHO A LA CONSULTA COMO ELEMENTO PROBLEMÁTICO PARA SU EJERCICIO E IMPLEMENTACIÓN

Como se desprende del apartado anterior, el derecho a la consulta se ha ido desarrollando y robusteciendo —con base en el principio de interpretación evolutiva de los derechos— de forma considerable. Una muestra de ello es la exigencia de obtención del consentimiento que, con fundamento en la interpretación de diversos órganos expertos, permite a los pueblos vetar en varios supuestos las decisiones legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. Por ejemplo, los pueblos podrán exigir que se obtenga su consentimiento como resultado de la consulta cuando se les intente expulsar de sus tierras, también cuando se pretenda almacenar residuos peligrosos dentro de sus territorios, o bien cuando se pretendan emprender proyectos a gran escala (megaproyectos), como pueden ser los de extracción de hidrocarburos, minería o cualquier otro plan de desarrollo o inversión que pueda tener un impacto profundo sobre sus territorios.<sup>29</sup>

Sin embargo, en contraste con lo anterior, cada día aparecen más y más denuncias de pueblos y comunidades, documentos académicos, así como informes de expertos independientes que están denunciando y dando cuenta de la forma como se está implementando el derecho a la consulta y al consentimiento en casos concretos en América Latina. Es preocupante descubrir, a través de dichos documentos, la enorme distancia que existe entre las normas (incluyendo a los estándares internacionales) y el ejercicio del derecho. La brecha de implementación que existe en América Latina en el tema de consulta es tan grande que resulta casi imposible encontrar entre todos los procesos emprendidos uno que pueda considerarse apropiado por haberse apegado a los estándares internacionales. En un informe publicado en 2015 por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), que analiza diversos procesos de implementación de este derecho en seis países de América Latina, ya se daba cuenta de algunos de los patrones constantes de violación del mismo.<sup>30</sup> Desde casos en los que se iniciaron las consultas cuando los proyectos ya estaban en marcha, como el TIPNIS, en Bolivia, pasando por los graves fallos en los temas de información y adecua-

<sup>29</sup> Corte IDH, *caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, cit., párr. 137.

<sup>30</sup> DPLF y OXFAM, *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances, desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*, Washington, DPLF, 2015.

ción cultural, o bien de omisión total, como en el caso colombiano, donde, entre 1993 y 2012, se entregaron 2,331 licencias ambientales en territorios indígenas, y sólo se efectuaron 156 procesos de consulta.<sup>31</sup>

En fecha más reciente fue publicado un informe similar, aunque sólo sobre el caso mexicano, elaborado a partir del análisis de 31 consultas sobre proyectos de desarrollo, cuyas conclusiones son igualmente preocupantes. De acuerdo con la información ahí vertida “...las diferentes instituciones del Estado mexicano han incumplido sistemáticamente la obligación de respeto y garantía del derecho a la consulta y el consentimiento de los pueblos indígenas”.<sup>32</sup> Dicho trabajo expone que “la omisión en la obligación de consultar a los pueblos indígenas sigue siendo la regla general desde hace más de dos décadas”.<sup>33</sup> En el documento se da cuenta de procesos de consulta con permisos ya otorgados, o incluso con obras construidas y en funcionamiento. Asimismo, consultas en contextos de criminalización a los integrantes de las comunidades que fueron desde ataques directos contra defensores o encarcelamiento de los líderes. También se refiere a esfuerzos emprendidos por autoridades estatales o empresas para imponer los ritmos del proceso o incumplimiento de los acuerdos celebrados con los pueblos indígenas.

Por lo que se refiere al tema de la información, el informe expone lo usual que es la entrega de información insuficiente, contradictoria o inaccesible que impide a las comunidades comprender los alcances de los proyectos y los posibles daños que pueden ocasionar. Preocupa aún más que el contenido de este esfuerzo de documentación y análisis no dista demasiado del informe elaborado por la Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su visita a México.<sup>34</sup> En este último, ella documentó situaciones como “...restricciones al acceso a tierras y al uso tradicional de recursos naturales dentro de áreas protegidas decretadas en territorios indígenas sin previa consulta”,<sup>35</sup> y en el caso de megaproyectos, el hecho de que éstos “se realizan sin consulta previa, libre e informada y culturalmente adecuada sin la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas afec-

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>32</sup> Gutiérrez, Rodrigo y Pozo, Edmundo del, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-DPLF-Fundar, 2019.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>34</sup> Stavenhagen, Rodolfo, “Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples on her visit to Mexico”, ONU, Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas A/HRC/39/17/Add.2, 28 de junio de 2018

<sup>35</sup> *Ibidem*, párr. 27.

tados, incluso ante suspensiones judiciales”.<sup>36</sup> Por ello es que en el apartado de conclusiones y recomendaciones la Relatora apremia al Estado mexicano a que

...cualquier consulta sobre actividades o medidas que pudieran afectar a los pueblos indígenas debe ser previa y se debe proporcionarles información adecuada sobre los impactos sociales, ambientales y culturales de dichos proyectos, y posibles medidas de mitigación, indemnización y beneficios. No debe procederse sin que se hayan implementado dichas garantías y se haya obtenido su consentimiento libre, previo e informado.<sup>37</sup>

El reto que surge frente a lo anterior es intentar aportar elementos que ayuden a comprender cuáles podrían ser las razones que están detrás de esta inmensa brecha que existe en México entre el reconocimiento del derecho a la consulta (con el desarrollo amplio y bastante preciso de su contenido) y su pésima implementación práctica. Frente a las múltiples hipótesis que se han trazado sobre ello, en este trabajo interesa volver a posicionar la idea de que ello está ocurriendo en importante medida debido a que la consulta es un derecho que surge de la matriz teórica del multiculturalismo, la cual no se hace cargo de las desigualdades de poder que existen entre los actores que participan en las consultas.<sup>38</sup> A diferencia del interculturalismo decolonial, que pugna por reconocer las asimetrías de poder económico, social, político, cultural que prevalecen en las sociedades latinoamericanas entre los diversos actores sociales que las conforman, el multiculturalismo de matriz liberal apuesta por un proyecto *blando* de la diferencia, pugnando por la universalidad de los derechos individuales en el marco de una “sociedad abierta”. Esta posición, que ha logrado gran difusión en el mundo académico, sumando adeptos en distintas latitudes, también ha servido como base teórica y argumentativa para soportar distintas instituciones, entre ellas el derecho a la consulta.<sup>39</sup>

Como lo ha explicado Rodríguez Garavito, en el debate que se produjo en la adopción del Convenio 169 de la OIT, frente a la postura de muchos de los expertos que respaldaban la propuesta de asegurar que los pueblos pudieran ejercer la autodeterminación y tener el control sobre sus condi-

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 30.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párr. 106.

<sup>38</sup> Se trata de una idea desarrollada con solidez en Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad. gov. Los recursos naturales los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, DeJusticia, 2011.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 42.

ciones económicas y de vida, los delegados de los empleadores<sup>40</sup> objetaron dichos principios y se inclinaron por respaldar la idea de participación. Para resolver la controversia se recomendó una solución intermedia basada en un mecanismo procesal, de matriz multicultural, diseñado con el objetivo de abrir una discusión pública en el que pudieran estar presentes los representantes de los pueblos indígenas; aquella propuesta fue la que prefiguró el derecho a la consulta previa.<sup>41</sup> Si esto es así y nos hacemos cargo —como lo han propuesto múltiples autores—<sup>42</sup> de que el reconocimiento jurídico-político de distintos principios, derechos e instrumentos para el reconocimiento de la diferencia propuestos por el multiculturalismo, son absolutamente insuficientes para remover las estructuras de dominación, tenemos una posible explicación de las razones por las que la institución del derecho a la consulta no sólo no permite que los pueblos defiendan sus territorios, sino que en ocasiones se convierte en herramienta para legitimar aquellos proyectos económicos y de inversión que se imponen sobre sus territorios.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

COMPOSTO, Claudia, “Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina; una reflexión crítica acerca del Estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo”, *Astrolabio*, Córdova, nueva época, núm. 8, 2012.

DPLF y OXFAM, *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina. Avances, desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú*, Washington, DPLF, 2015.

FRICK, K. T., “The Cost of the Technological Sublime: Daring Ingenuity and the New San Francisco-Oakland Bay Bridge”, en PRIEMUS, H. *et al.* (eds.), *Decision-Making on Mega-Projects: Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited, 2008.

GARZÓN LÓPEZ, Pedro, *Ciudadanía indígena. Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

---

<sup>40</sup> Hay que recordar que los tres sectores que componen la OIT y cuyos delegados y expertos estuvieron presentes en las discusiones para elaborar y aprobar el Convenio, son los empleadores, los trabajadores y los Estados.

<sup>41</sup> Rodríguez Garavito, César, *op. cit.*, p. 42.

<sup>42</sup> Entre ellos, véase Garzón López, Pedro, *Ciudadanía indígena. Del multiculturalismo a la colonialidad del poder*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016 (los primeros dos capítulos).

- GUTIÉRREZ, Rodrigo y POZO, Edmundo del, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos: informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-DPLF-Fundar, 2019.
- GUTIÉRREZ, Rodrigo, “Derecho a la consulta de los pueblos indígenas en México. un primer acercamiento”, *Repositorio Universitario Jurídicas*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2564/28.pdf>.
- HARVEY, David, *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*, Socialist Register, 2004.
- RODRIGUEZ GARAVITO, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, DeJusticia, 2011.
- SVAMPA, Maristela, “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, *Osal*, año XIII, núm. 32, noviembre de 2012.

## CAPÍTULO NOVENO

# LA LUCHA SOCIAL CONTRA PROYECTOS MINEROS EN LA MONTAÑA DE GUERRERO, MÉXICO: EL DERECHO Y LOS DERECHOS COMO REPERTORIO DE MOVILIZACIÓN EN DEFENSA DEL TERRITORIO

Jorge PELÁEZ\*  
Edith HERRERA\*\*  
Alejandra LEYVA\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La lucha por la defensa del territorio: contexto y actores del conflicto.* III. *Crónica de un conflicto: principales etapas y repertorios de movilización social.* IV. *El derecho y los derechos como repertorio de movilización social: la fuerza de la comunidad.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

En los últimos quince años, la expansión de la megaminería metálica en México, en el continente y en el mundo, ha sido impulsada por las nuevas tecnologías, que permiten la rentabilidad en yacimientos de baja ley, y por los precios del oro y la plata en el mercado internacional. En los últimos doce años la tendencia —con excepción de la volatilidad de los últimos tres— ha sido al alza.<sup>1</sup> Este hecho, sumado a las facilidades otorgadas por la legislación

---

\* Cocominador del Proyecto PAPIIT IN302311. Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

\*\* Antropóloga Nñuu savi (pueblo de la lluvia) de la Montaña de Guerrero. Se desempeña como docente en la Unidad 12D de la Universidad Pedagógica Nacional, en Tlapa de Comonfort, Guerrero. Joven comprometida con su pueblo por la lucha y defensa del territorio.

\*\*\* Abogada defensora de derechos humanos. Actualmente trabaja en el área de derechos humanos del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

<sup>1</sup> Si observamos una tabla de los precios del oro y la plata durante este lapso, será posible percatarnos de este hecho. En el caso del oro, de un precio de 279.0 dólares por onza

mexicana, llevan al exponencial aumento de esta actividad en el país en los últimos años. Para agosto de 2012, ya estaba concesionado el 16% del territorio nacional,<sup>2</sup> existiendo la tendencia al incremento en los concesionarios extranjeros en megaminería con el 8% de los títulos a nivel nacional, que representan el 26.7% del territorio concesionado.

En contraste, este crecimiento acelerado de las concesiones mineras no se ha reflejado de igual manera en crecimiento económico, generación de empleos y derrama social.<sup>3</sup> Por el contrario, esta industria resulta ser una gran depredadora del agua,<sup>4</sup> pues genera un enorme pasivo ambiental, viola derechos humanos y provoca inestabilidad social al dividir comunidades y destruir el tejido social.

La función del derecho en este contexto ha sido la de allanar el camino a las inversiones de estas grandes empresas a partir de la modificación de aspectos claves del andamiaje institucional y jurídico (por ejemplo, las reformas constitucionales de 1992, Ley Minera o el TLCAN) para incentivar la inversión en la minería con enormes ventajas para las empresas inversoras y pocas opciones de defensa para los inconformes con este tipo de industria.<sup>5</sup>

Este contexto de expansión de esta industria en un ámbito de sometimiento de la ley a los poderes transnacionales es el que enfrentan muchas comunidades a lo largo y ancho del país.<sup>6</sup> Ante este hecho, el derecho pa-

---

en el año 2000, pasó a un máximo histórico de 1923.20 en 2011, cotizándose al día de hoy (08-03-2017) en 1,208.50 dólares. Por su parte, la plata se cotizaba en el año 2000 en cinco dólares por onza, llegando a un máximo de 35.35 dólares por onza en 2011; se encuentra al día de hoy se encuentra en 17.21. Más información disponible en: <http://www.silvergoldsilverprice-today.com/es/gold-silver-price-in-mexico.php>.

<sup>2</sup> Esta herramienta, que cuenta con un mapa interactivo con todas las concesiones mineras presentes en el territorio nacional, y su ensamblaje junto con otras bases de datos sobre áreas naturales protegidas, núcleos agrarios, lenguas indígenas, etcétera, fue presentado el 22 de abril de 2014 y puesto a disposición de toda la sociedad en un ejercicio de autotutela por parte de la sociedad civil del derecho al acceso a la información y a la transparencia.

<sup>3</sup> Pelaez, Jorge, “Legislación minera y derechos humanos: el derecho en la encrucijada”, *El Cotidiano*, núm. 194, noviembre-diciembre de 2015.

<sup>4</sup> Una mina consume como promedio 250,000 litros diarios de agua, el equivalente a lo que una familia campesina consumiría en veinte años. Véase Machado, Horacio *et al.*, *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*, Buenos Aires, El Colectivo-Herramienta, 2011, pp. 77-79; Svampa, Maristella, “Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial”, *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2011, p. 196.

<sup>5</sup> Estas reformas neoliberales, que se constituyen en uno de los elementos que favorecen la expansión del extractivismo en México, fueron analizadas en extenso en el capítulo segundo del presente libro.

<sup>6</sup> Al respecto, se puede revisar el cuarto capítulo del presente libro.

recería estar sometido a los intereses empresariales. No obstante, en este artículo partimos de una perspectiva que ve al derecho como un campo de lucha.<sup>7</sup> En este campo desigual, donde los actores económicos poderosos y los Estados ocupan un espacio privilegiado, podemos también encontrar casos donde el uso estratégico del derecho y de los derechos,<sup>8</sup> como repertorios de movilización social, puede resultar útil dentro de contextos de lucha social más amplios contra los megaproyectos de inversión, que atentan contra las comunidades y el medio ambiente.<sup>9</sup>

El objetivo del presente artículo es analizar las diversas formas en que puede ser utilizado el derecho y los derechos como repertorios de acción colectiva dentro de procesos de movilización social más amplios. En específico, se analizará el caso de la defensa del territorio ante megaproyectos mineros en la Montaña y la Costa Chica del estado de Guerrero, haciendo especial énfasis en el papel que desempeñó el derecho como repertorio dentro de un proceso de acción colectiva más amplio. Para cumplir con estos objetivos, también analizaremos la articulación de los repertorios jurídicos con otros repertorios de acción colectiva, y analizaremos otras dimensiones<sup>10</sup> de la acción colectiva como las estructuras de movilización.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunter, *La fuerza del derecho*, Bogotá, Uniandes-Pensar-Siglo del Hombre, 2000.

<sup>8</sup> Se hace esta diferencia debido a que no se pueden confundir ambos tipos de “uso del derecho”. El derecho a movilizarse en procesos de acción colectiva a través de vías penales, civiles o administrativas, sin que este uso implique entrar al campo de los derechos humanos. Por otro lado, los derechos humanos pueden ser utilizados como repertorio, sin que por ello toda la movilización se enmarque como una “lucha por los derechos”.

<sup>9</sup> Véase el undécimo capítulo del presente libro.

<sup>10</sup> Se trata de un grupo de dimensiones analíticas desarrolladas en un trabajo anterior —a partir de la literatura especializada— para estudiar procesos de acción colectiva y, en específico, procesos de movilización sociolegal. Incluyen las estructuras de oportunidades, los elementos del ambiente, los procesos enmarcadores, las estructuras de movilización y los repertorios de acción colectiva. Véase Peláez, Jorge, *¿Minando la movilización? Acción colectiva, reforma legal y resistencia antimegaminera en México*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2017.

<sup>11</sup> Son aquellos elementos organizativos con los que cuenta o no un movimiento, y que le permiten o no sostener largos procesos de acción colectiva a través del derecho. Sin ellas resulta imposible sostener en el tiempo los procesos de movilización social, que van desde la forma en que se organizan los actores para la movilización, pasando por la forma en que se coordinan las diversas formas de organización, llegando hasta la manera en que se logran involucrar actores que poseen conocimiento experto en la materia y otros que aportan los recursos económicos necesarios para movilizarse. Véase Tarrow, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, 2004, pp. 49, 50, y 177-200; Epp, Charles R., *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

El argumento principal del texto se centra en que el derecho y los derechos, como repertorios de movilización, si bien pueden ser un factor fundamental en la lucha social, sólo pueden lograr su cometido si se articulan con otros repertorios de acción colectiva y cuentan con sólidas estructuras de movilización. En espacios donde la tradición comunitaria es fuerte y el tejido social sólido, la movilización puede resistir incluso el debilitamiento de algunas de las organizaciones que le dan estructura al proceso de acción colectiva, continuar a pesar de ello, e incluso lograr los objetivos iniciales del proceso de movilización. El derecho, como repertorio, puede ser eficaz si se articula con otros repertorios y es movilizado por estructuras organizativas conformadas por redes informales y comunitarias densas, eficaces estructuras de soporte y redes conectivas horizontales.<sup>12</sup>

Desde el punto de vista metodológico, el artículo parte de una perspectiva epistemológica de *advocacy*,<sup>13</sup> donde los autores y autoras hemos sido partícipes del propio proceso de organización y de defensa del territorio. La investigación es de tipo cualitativa (tanto en sus datos como en el análisis). Como técnicas de investigación se utilizaron el análisis de documentos y de información de prensa, la entrevista semiestructurada, y la observación participante a partir de la impartición de talleres y la asistencia a reuniones y diversas actividades en la región. El seguimiento del caso se realizó entre diciembre de 2010 y diciembre de 2014; por lo tanto, el contexto, el análisis de la información de campo y los hallazgos de investigación responden a este periodo. No obstante, en algunos aspectos relevantes la información será actualizada hasta finales de 2016.

Con relación al contenido del capítulo, y luego de esta introducción, situamos en el segundo apartado el contexto donde ocurre el proceso de movilización y presentamos una descripción de los principales actores encargados de articular la resistencia y lucha contra los megaproyectos mineros: el Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducación de Guerrero —Policía Comunitaria (CRAC-PC) y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”—. Luego, hacemos una caracterización de los principales actores involucrados en el conflicto y sus diversas posiciones ante el mismo. En primer lugar, mencionamos a las compañías mineras involucradas y las concesiones de las que son titulares. Luego, analizamos la postura

---

<sup>12</sup> Este argumento, en lo relativo a la estructura de soporte, que según nuestra clasificación constituyen parte de las estructuras de movilización, puede encontrarse en Epp, Charles, *op. cit.*; también véase Scheingold, Stuart A., *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change*, New Haven, Yale University Press, 1975.

<sup>13</sup> Creswell, John W., *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 3a. ed., California, Thousand Oaks, 2009, pp. 5-11.

de los actores sociales movilizados, es decir, aquellos que luchan contra la instalación de las compañías mineras, articulados con la CRAC-PC y con el Centro Tlachinollan. Finalmente, analizamos la postura del Estado en distintos niveles de actuación (municipal, estatal y federal). Con ello, obtenemos un panorama general de la postura de cada uno de ellos, con vistas a poder comprender mejor la actuación de los mismos a lo largo del proceso de movilización y frente al uso del derecho como repertorio.

En el tercer apartado, trazamos la historia del conflicto y de la resistencia contra las mineras en la Costa Chica y la Montaña de Guerrero, dividiéndola en tres etapas. En cada una analizamos el proceder de los actores antes descritos y el despliegue de los distintos repertorios de movilización, ubicando específicamente los repertorios jurídicos. Además, referimos las estructuras básicas de movilización, así como los principales conflictos dentro del seno del proceso de movilización, que influyen en la forma en que se plantea la lucha contra las mineras, y en específico en cómo se desenvuelven las estrategias jurídicas. Es importante señalar que en la forma en que relatamos el proceso, el derecho como repertorio lo situamos, no en el centro del proceso de movilización, sino acompañando otros repertorios de acción colectiva, que tienen como objetivo defender el territorio, interés último de los pueblos que iniciaron la resistencia ante las compañías mineras.

Finalmente, en el último apartado exponemos el papel del derecho y de los derechos como *repertorios*<sup>14</sup> de acción colectiva contra los megaproyectos mineros. Para ello analizamos tanto las acciones emprendidas desde el derecho del Estado (acciones desde el derecho agrario y desde el recurso de amparo) como las emprendidas desde el derecho propio de las comunidades afectadas por el otorgamiento de concesiones mineras. Aquí se analizan los alcances de cada una de estas estrategias y su importancia, no desde la perspectiva de su efectividad puramente jurídica, sino desde su lugar y utilidad dentro del proceso más amplio de lucha por el territorio y la autodeterminación de los pueblos de la Costa Chica y la Montaña del estado de Guerrero. Este análisis se hace en estrecha relación con las estructuras de movilización que están detrás del despliegue de estos repertorios jurídicos.

---

<sup>14</sup> Utilizamos repertorios, muchas veces como sinónimo de estrategia, en el sentido en que lo utiliza Tarrow (1998), para hacer referencia a la “caja de herramientas” que tienen los movimientos para encarar los procesos de movilización social (huelga, plantones, barricadas, marchas, etcétera). Son resultado de la experiencia acumulada. Cada época plantea diferentes repertorios a partir del contexto, de la experiencia acumulada y de las oportunidades y restricciones con que se cuenta para la movilización. Véase Tarrow, Sidney, *op. cit.*, pp. 46, 47 y 135-153.

## II. LA LUCHA POR LA DEFENSA DEL TERRITORIO: CONTEXTO Y ACTORES DEL CONFLICTO

### 1. *Contexto de movilización, llegada de las mineras e inicios del conflicto*

La historia del estado de Guerrero es un claro ejemplo del desencuentro entre la lucha por la democracia política y la reivindicación de las demandas sociales<sup>15</sup> a raíz de un contexto de profunda marginación y desigualdad social. Ante tales circunstancias, sus pueblos y comunidades, sobre todo la región de las costas (Chica y Grande) y la Montaña, en distintas etapas históricas han decidido organizarse y luchar tanto contra el gobierno como contra los partidos políticos y los cacicazgos locales. Sin embargo, la respuesta del Estado siempre ha sido la vía de la represión y la violación grave y sistemática de los derechos humanos.

En este contexto de marginación,<sup>16</sup> exclusión y represión que ha experimentado la región, la movilización social también ha sido vigorosa. Ello ha ocasionado en tales zonas, agudos conflictos sociales, que se han tornado violentos a raíz de una fuerte militarización y violencia estatal, provocando graves violaciones a los derechos humanos.<sup>17</sup> Esta situación se viene a reforzar en los últimos años con la emergencia de conflictos ambientales, provocados por la nueva ola de expansión del capital sobre

---

<sup>15</sup> Bartra, Armando, *Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Era, 2000, p. 15.

<sup>16</sup> En la región que nos ocupa en concreto, el censo de población de 2010, realizado por el INEGI, arrojó que en dicho lugar se concentran los más altos índices de pobreza, marginación y vulnerabilidad. En esta región habitan 361,617 personas, lo que representa el 10.67% del total de población del estado de Guerrero, que cuenta con una población de 3,388,768 habitantes. Dicho censo también arroja que los 19 municipios de la región de la Montaña ocupan los lugares más bajos a nivel nacional en prácticamente todos los indicadores relevantes para determinar el grado de desarrollo humano, como el acceso a derechos fundamentales como el agua, la vivienda, la salud y la educación. Consúltase el Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>.

<sup>17</sup> Un claro ejemplo de esta situación lo constituye la masacre de Aguas Blancas del 28 de junio de 1995, donde 17 integrantes de la organización campesina de la Sierra del Sur (OCSS) fueron asesinados por elementos de la policía estatal motorizada. Otro ejemplo de las graves violaciones a los derechos humanos provocadas por tal contexto es el caso de Inés Fernández Ortega y de Valentina Rosendo Cantú, quienes fueron violadas sexualmente y torturadas por elementos del ejército mexicano en el estado de Guerrero; derivado de lo anterior, el 30 y 31 de agosto de 2010 la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió las dos sentencias respectivas condenando al Estado mexicano.

el territorio de los pueblos indígenas ricos en materias primas, recursos hídricos y biodiversidad. Este contexto social y organizativo descrito, es el escenario donde acontece la lucha por la defensa del territorio, donde los repertorios jurídicos utilizados constituyen el centro de atención del presente artículo.

Las nuevas técnicas de extracción, los precios en el mercado internacional y las características del mercado accionario minero llevaron los intereses de las empresas mineras hasta esta región del estado de Guerrero; donde si bien había existido minería, estuvo limitada a formas artesanales y de pequeña minería. La complejidad social de la región, el relativo aislamiento de la misma hasta hace muy pocos años y las técnicas existentes, impidieron que se desarrollaran grandes proyectos mineros con anterioridad.

Por otro lado, las propias condiciones de pobreza y marginación de la región se convirtieron en argumentos en boca del gobierno del estado para promover estos megaproyectos, ya que “la pobreza no debe seguir sentada en un tesoro de ricas oportunidades”.<sup>18</sup> De igual manera, el abismo existente entre el poderío económico de las empresas mineras y las condiciones ya descritas en la región constituyen un contexto propicio para que algunas autoridades y pobladores puedan sucumbir y entregar los permisos por medio del pago de alguna contraprestación monetaria, o de la eterna promesa de “salir de la pobreza” y entrar al “desarrollo”, lo cual se logra, según los empresarios y el Estado, si se acepta la entrada a las mineras y otros grandes proyectos de inversión.

No obstante, la fuerte tradición comunitaria y el rico legado de luchas sociales ya descrito, junto con una sociedad civil vigorosa, van a constituirse en un freno social contra los megaproyectos mineros en la región, desplegándose, para ello una gran variedad de repertorios de movilización social, dentro de los cuales el derecho y los derechos van a ocupar un lugar destacado. Del lado de las estructuras de movilización, la compleja red de actores sociales (organizaciones, universidades, académicos, comunicadores, entre otros) que se vuelcan a la resistencia de la instalación de estos megaproyectos, va a tener su fuerza motriz en los fuertes lazos comunitarios y su interrelación indisoluble con el territorio, y sus ejes articuladores las dos organizaciones analizadas en este apartado: el Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducación de la Costa Chica y Montaña de Guerrero, Policía

---

<sup>18</sup> Este es el encabezado de uno de los párrafos de la presentación, en *powerpoint*, que distribuyó el gobierno en la región, con vistas a hacer promoción para que los pueblos aceptaran la instalación de compañías mineras.

## Comunitaria (CRAC-PC)<sup>19</sup> y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> La CRAC-PC, organización que nació en 1995, está integrada por voluntarios de las comunidades que están adheridas a dicha organización, y cuyo objetivo inicial fue brindar seguridad frente a los delitos o infracciones a las que comúnmente se enfrentaban, como asaltos, violaciones sexuales, abigeato, entre otras. En 1998, la organización decide encargarse también de la administración de justicia, para lo cual crean su propio reglamento interno, asumiendo a partir de ese momento las labores de seguridad y de justicia dentro de los territorios adheridos al sistema a partir de los principios de justicia comunitarios. En 2015, la CRAC-PC operaba en doce municipios pertenecientes a las regiones de la Costa Chica y la Montaña, de Guerrero, con presencia en 107 comunidades, tanto indígenas como mestizas.

La CRAC-PC debe su permanencia a la legitimidad ganada en el cumplimiento de sus funciones, que es producto de la capacidad de organización y lucha de sus pueblos y comunidades para defender sus derechos humanos como pueblos indígenas, en especial su derecho a la autonomía y al territorio. Durante los últimos años, se ha discutido y dado pasos para extender el trabajo de la organización más allá de la seguridad y la justicia, hacia aspectos que abarquen la salud, la producción, la comunicación y la educación. No obstante, la organización ha sufrido importantes divisiones en los últimos cuatro años que han mermado tanto su legitimidad como la efectividad en el desempeño de sus labores. Para ampliar la información de la CRAC-PC, véase Korsbeak, Leif, “Instituciones de defensa de la comunidad”, *Diversidad cultural: resistencias y entuertos*, México, UAM, 2011; López, Erika Liliana, *Las potencialidades emancipatorias del derecho no-estatal. El caso del sistema comunitario de seguridad, justicia y reeducación (policía comunitaria) de la Costa Chica y Montaña de Guerrero*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2014; Korsbaek, Leif *et al.*, *Dos líneas de defensa de las comunidades indígenas en México y en el Perú: la policía comunitaria y los ronda campesina*, ponencia para las XVI Jornadas Lascasianas Internacionales “Defensa de los derechos de los pueblos originarios, afroamericanos y migrantes”, llevadas a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 22 al 24 de noviembre de 2006. Más información disponible en: <https://justiciay-pluralidad.files.wordpress.com/2013/08/dos-lc3adneas-de-defensa-de-las-comunidades.pdf>.

<sup>20</sup> El Centro de Derechos Humanos “Tlachinollan” es un organismo no gubernamental creado en 1994, cuya sede se encuentra en Tlapa de Comonfort, se ha dedicado desde entonces a incidir a nivel regional, nacional e internacional en la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos en la región de la Montaña del estado de Guerrero. Ha sido un actor relevante en la defensa integral de los derechos humanos de los pueblos originarios y mestizos, acompañando también procesos de organización comunitaria. Algunos casos relevantes en los que han colaborado en la defensa integral son: la lucha del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota; la comunidad de Carrizalillo durante su lucha contra la transnacional minera Goldcorp; la defensa del derecho a la salud de la comunidad Mini Numa; la defensa de los derechos de las mujeres indígenas en los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú. Por su labor ha sido acreedora, entre otros, al premio “Tata Vasco”, otorgado por el Sistema Educativo Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, en 1996; de premios internacionales como el de la Fundación McArthur, en 2008; el Washington Office for Latin America (WOLA) y el Global Exchange, en 2009; el Premio de Derechos Humanos Robert F. Kennedy en, 2010; y el VI Premio de los Derechos Humanos de Amnistía Internacional al defensor de Derechos Humanos en 2011. Información sobre el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, disponible en: <http://www.tlachinollan.org>.

## 2. Principales actores del conflicto

La llegada de proyectos para el establecimiento de emprendimientos mineros en la región desatan un conflicto en el que intervienen actores muy disímiles, que se puede clasificar, para fines metodológicos, en tres grandes grupos. Por un lado están las *compañías mineras*, que a partir de un título de concesión otorgado por la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía deciden llevar adelante tareas de exploración en la región. Por otro lado están los *actores movilizados*, quienes se oponen a la instalación de las compañías mineras dentro del territorio de la Costa Chica y la Montaña. Por último, el *Estado mexicano* en sus múltiples niveles, que en vez de constituir un ente mediador entre los intereses mineros y las comunidades potencialmente afectadas, asume el papel de vocero y promotor de las compañías mineras. A continuación haremos una breve descripción de cada uno de estos actores.

### A. Las compañías mineras

Aunque existen numerosas concesiones en el territorio de la Costa Chica y la Montaña del estado de Guerrero, son dos núcleos de concesiones las que se encontraban activas al momento de iniciarse el conflicto.

La primera y más estable en el tiempo era el grupo de concesiones cuyo titular era la empresa minera Hochschild de México, S. A. de C. V., filial de Hochschild Mining,<sup>21</sup> con el nombre de Corazón de Tinieblas. Este proyecto fue registrado por primera vez como una concesión de exploración a nombre de Minera Zalamera (empresa *junior*),<sup>22</sup> con vigencia entre 2005

---

<sup>21</sup> Hochschild Mining es una compañía especializada en minería subterránea con técnica de “corte y relleno”, que cotiza en el mercado, en la Bolsa de Valores de Londres, y tiene su sede principal en Lima, Perú. Asimismo, la corporación tiene oficinas en Argentina, Chile y México, y una oficina corporativa en Londres. Más información disponible en: [http://www.hochschildmining.com/es/sobre\\_nosotros/panorama\\_general](http://www.hochschildmining.com/es/sobre_nosotros/panorama_general).

<sup>22</sup> Se les llama *junior*, a pequeñas compañías mineras que obtienen sus ganancias por concesionar territorios y especular con ellos en las bolsas de valores. Estas empresas, a lo más que llegan es a hacer labores de exploración para poder fijar mejor las cualidades de su título para que éste, o se valore mejor en el mercado accionario, o pueda ser vendido a una empresa mayor (*majors*) con capacidad para acometer las labores de explotación. Muchas veces actúan como empresas efímeras, casi fantasmas, que se registran para poder obtener una que otra concesión en una coyuntura favorable para las acciones mineras, y una vez que logran explorar y venderla, pueden desaparecer. Véase Deneault, Alain, *Negro Canadá. Saqueo, corrupción y criminalidad en África*, Montreal, Ecosociété, 2008, p. 116.

y 2011.<sup>23</sup> Minera Zalamera vendió su concesión a Hochschild México el 18 de diciembre de 2010,<sup>24</sup> empresa que enseguida solicitó —antes de que terminara la vigencia de la concesión— dos reducciones<sup>25</sup> de la misma: Corazón de Tinieblas reducción Norte con 3,394 hectáreas (ha) y Corazón de Tinieblas reducción Sur con 2,833 ha (con vigencia hasta 2055). Posteriormente, solicitó una nueva concesión por 37,532 ha por el resto del polígono que había expirado y bajo el mismo nombre de Corazón de Tinieblas, y con vigencia de cincuenta años hasta 2061.

Estas tres últimas mencionadas son las que se encontraban vigentes al momento en que se inicia el conflicto.<sup>26</sup> Las mismas, coincidían con parte del territorio de los núcleos agrarios de San Miguel el Progreso, Acatepec, Totomixtlahuaca, Pascala del Oro, Tenamazapa, Colombia de Guadalupe y una parte pequeña de los territorios de Malinaltepec y de Paraje Montero. Este proyecto minero, hasta el último reporte anual de Hochschild Mining consultado, estaba señalado como un proyecto en prospección, en el escalón más bajo de la pirámide de proyectos a desarrollar.<sup>27</sup>

El otro sector en cuestión es el correspondiente a tres proyectos mineros: La Diana (14,722 ha), San Javier (253 ha) y San Miguel (2,000 ha). La Diana y San Javier estaban concesionados a Diana Rebeca Castillo y Francisco Javier Larequi Radilla, respectivamente. Entre 2009 y principios de 2010, ambas concesiones fueron compradas por Camsim Minas, S. A. de C. V.,<sup>28</sup> que junto con el empresario Larequi Radilla entraron en contacto con dos núcleos agrarios con vistas a que les permitieran realizar las labores de

---

<sup>23</sup> Es importante recordar que la Ley Minera, antes de la reforma de 2005, regulaba dos tipos de concesiones: una de exploración, y otra de explotación. Estas figuras desaparecieron luego de la reforma para dar paso a la de “concesión minera”, con una duración de cincuenta años.

<sup>24</sup> Información disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/120556>.

<sup>25</sup> La reducción es una figura prevista en la Ley Minera (artículos 22, 27 IX, 33, 35 bis y 42, III) y su Reglamento (artículos 21 IV, 43 y 58) que busca generar un nuevo título a partir de reducir el espacio de una concesión previamente otorgada. Cuando se reduce una concesión, para calcular su vigencia se le tienen que restar los años ya transcurridos en su concesión matriz.

<sup>26</sup> Resulta importante agregar que el 10 de marzo de 2013, la Dirección General de Regulación Minera (DGRM) de la Secretaría de Economía, otorgó dentro del territorio del municipio de Malinaltepec, una concesión minera con el nombre de Toro Rojo a la empresa Montero Minas, abarcando una totalidad de 9,090.52 ha.

<sup>27</sup> Información disponible en: [http://www.hochschildmining.com/es/exploraci%C3%B3n/cartera\\_de\\_proyectos\\_en\\_desarrollo](http://www.hochschildmining.com/es/exploraci%C3%B3n/cartera_de_proyectos_en_desarrollo).

<sup>28</sup> Camsim Minas, S. A. de C. V., una empresa *junior*, hasta hace dos años sólo exhibía en su página *web* esas dos concesiones. Hoy, luego de venderlas, ya no existe dicha página ni se encuentra en la red referencia alguna a esa compañía minera.

exploración.<sup>29</sup> Finalmente, entre el 2010 y 2011, Vendome Minas, S. A. de C. V. —filial mexicana de Vendome Resources Corp., compañía *junior* especializada en la exploración de yacimientos mineros—, adquirió el 50% de ambos proyectos y en 2014 seguía en negociaciones para adquirir el 50% restante. Por su parte, San Miguel, concesión otorgada por cincuenta años a Santa Claws Minas, S. A. de C. V. en mayo de 2011, fue adquirida en un 100% por Vendome en agosto de mismo año.

Estas tres concesiones son colindantes y ocupan parte del territorio de los núcleos agrarios de Iliatenco, Paraje Montero y Zitlattepec. Debido a la información consultada en la página de Internet de Vendome Resources, al parecer se trata de un subsuelo muy rico en plata, llegando incluso a encontrarse en los estudios de exploración que en la concesión de San Javier existe plata de alta ley.<sup>30</sup>

### B. Principales actores movilizados

Son varias las organizaciones y actores que participaron en el proceso de movilización social a lo largo de los cuatro años y medio que abarca el seguimiento hecho del caso para los objetivos del actual capítulo. Cada uno, con distinto origen, en distintos momentos, algunos de ellos con muy diferentes cometidos y cada uno con diferente nivel de involucramiento, han desempeñado una labor importante. Ahora bien, la base fundamental que ha permitido, a pesar de todos los contratiempos, que el proceso de resistencia se mantenga en pie, es la comunidad y su relación estrecha con el territorio.

Decimos comunidad vinculada al territorio debido a la relación no sólo en lo físico y material, sino también en lo simbólico, sentimental y hasta

---

<sup>29</sup> Sobre este tema se abundará más adelante.

<sup>30</sup> Es importante aclarar, que debido a la falta de transparencia y claridad en la información que ofrece el Sistema Integral de Administración Minera (SIAM), adscrito a la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía, la “vida” de una concesión minera tiene que rastrearse a partir de una serie de fuentes dispersas, que van desde artículos en la prensa, las páginas *web* de las compañías mineras y sus informes, y la poca información oficial que está disponible. A continuación exponemos algunas de las fuentes a partir de las cuales fue reconstruida las “vida” de estas tres concesiones: <http://www.domingoeluniversal.mx/historias/detalle/Los+guardianes+de+la+monta%C3%B1a+contra+las+mineras-516>; <http://www.marketwired.com/press-release/vendome-shareholders-update-2012-2013-outlook-tsx-venture-vdr-1754637.htm>; <http://www.vendomeresourcescorp.com/2014-07-09.htm>; <http://business.financialpost.com/2012/03/23/silver-underfoot-vendome-sees-a-potential-jackpot-in-mexico/>; <http://www.vendomeresourcescorp.com/index.htm>; [www.mineriaypetroleo.org](http://www.mineriaypetroleo.org).

en lo cosmogónico. Esta relación que guardan los pueblos con el territorio debe ser dimensionada en un sentido amplio de la palabra: no sólo se habita el territorio, sino que éste se reproduce, se recrea, se piensa, se vive y, como es vivido, forma parte fundamental para la reproducción de la vida misma.

Entre los pueblos ñuusavi y me'phaa, la tierra, como parte del territorio, representa la madre que dota de maíz, de frijol; donde crece el alimento, donde se camina, representa lo sagrado, a la que se debe agradecer, ofrendar antes de comer. Esta es una enseñanza de los abuelos y abuelas. Si bien el territorio se concibe como una extensión de los pueblos, en la región de la Montaña se habla del profundo respeto, agradecimiento y conexión que existe entre los pueblos de la Montaña y su territorio, razón por la cual el defender la vida para ellos es defender el territorio y todo lo que representa.

El territorio no se piensa como dicen los abuelos ñuusavi y me'phaa; el territorio se vive porque en sí mismo tiene vida, camina, se reproduce, simboliza, crece, y como se considera herencia de los abuelos, y que por ende dicen, les pertenece, deben cuidarlo, protegerlo y defenderlo, porque será lo que ellos dejarán a sus hijos e hijas. Allí, los pueblos se organizan al interior de las comunidades, para el trabajo colectivo, el tequio, las gestiones ante las distintas instancias de gobierno en búsqueda de obra pública. Generan intercambios de saberes, de prácticas; los abuelos enseñan, a los que siguen, la costumbre, la palabra, el trabajar la tierra, a darle vida al campo. Debido a ello, es parte fundamental del ciclo de la vida la vinculación con la tierra y el territorio.

Es entendible entonces que una vez que los pueblos se enteran de que las empresas mineras están interesadas en su territorio, se opusieron rotundamente, primero porque no se les había consultado, y segundo porque aceptar un proyecto minero en la zona donde han vivido durante miles de años, representaba una clara amenaza a la continuidad de la vida.

El argumento de los pueblos para defender el territorio tiene que ver no sólo con términos materiales, sino con una visión más allá de la lógica occidental, como pueblos ñuusavi, nauas y mephaa' el territorio encierra el ciclo de la vida, donde se nace y donde se muere, donde están enterrados los antepasados, donde se entierra el ombligo de quien nace y donde se verán nacer y crecer las generaciones que vienen.

Por estas razones, la comunidad constituye la célula fundamental en el proceso de defensa del territorio frente a los megaproyectos mineros. Esta concepción del territorio unido con la vida misma constituyó la base que permitió contar con redes comunitarias informales densas como forma de movilización para el proceso. Ahora bien, son la CRAC-PC y el Centro Tlachinollan las que van a cumplir la función de articulación de los distin-

tos esfuerzos: la primera, como una forma de organización formal regional, y la segunda constituyendo una estructura de soporte fundamental para el proceso de acción colectiva.

Por un lado, la CRAC, como organización regional con estructura orgánica e instancias de decisión y formas de participación a todos los niveles, tenía el marco organizativo necesario para articular la defensa a nivel regional. Así, asambleas comunitarias, reuniones de coordinadores y de consejeros, asambleas regionales y microrregionales, se convirtieron en espacios de denuncia, información y organización, que permitieron a las comunidades pertenecientes al Sistema de Seguridad y Justicia, discutir las implicaciones de la minería y la forma de organizarse para impedir su entrada. Además, el trabajo de la PC en otros frentes, como el de salud y comunicación, permitió contar con radios comunitarias que se encargaran de la labor de difusión, y con activistas, tanto de las propias comunidades como de otras organizaciones e instituciones académicas, que ayudaran a la labor de información y capacitación en un primer momento, y de difusión después. Por último, las relaciones de la PC con otros movimientos sociales y con académicos permitieron contar con una amplia estructura de movilización para generar un mayor impacto en la opinión pública, y que organizaciones sociales de otras regiones, algunas con experiencia en la lucha antimegaminera, pudieran colaborar en el proceso de defensa del territorio compartiendo su experiencia.

Esto explica que la CRAC-PC pudiera apoyar y llevar adelante, con la ayuda de las radios comunitarias y medios alternativos, la campaña “A corazón abierto, defendamos nuestra madre tierra contra la minería”. También permitió que los estudiantes de las universidades locales, como la Unisur,<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> La Universidad de los Pueblos del Sur (Unisur) surge por la demanda de los pueblos indígenas en el estado, y particularmente en la región de la Costa Chica y la Montaña, de tener una educación superior accesible y cercana a sus problemas y necesidades. Fue un esfuerzo que se comenzó a gestar en 1999, y que debido al boicot y a las promesas incumplidas de reconocimiento por parte del gobierno del estado, abrió sus puertas de manera autogestionada y no formal el 12 de octubre de 2007. Luego de un rápido crecimiento y de su éxito como proyecto educativo de los pueblos, fue finalmente reconocida “oficialmente” en 2013. En 2015 contaba con unidades académicas en las comunidades de Xochistlahuaca, Cuajinicuilapa, Santa Cruz El Rincón, Xalitla, Hueycatenango, El Mezón, Metlatónoc y Acapulco. Estas unidades académicas estaban ubicadas estratégicamente para atender a los diversos pueblos originarios y comunidades afromexicanas.

Cabe señalar que la Unisur imparte diversas licenciaturas que se basan en la cosmovisión, características y necesidades específicas y cotidianas de sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. Su objetivo es formar profesionistas que puedan resolver los problemas que atañen a sus comunidades a partir de un diálogo intercultural con el fin de lograr su desarrollo propio. Véase *La Jornada del Campo*, núm. 62, 12 de noviembre de 2012, disponible en:

la UPN<sup>32</sup> y en menor medida los de la UIEG,<sup>33</sup> cobijados en la protección y las redes que la organización tenía —junto con las redes propias— pudieran también sumarse a la campaña informativa en la región. Por otro lado, sus nexos con otras organizaciones, y con investigadores y estudiantes que desarrollaban proyectos de investigación en la región llevó a que se creara la Red de Organizaciones en Apoyo a la Policía Comunitaria (ROA),<sup>34</sup> a que académicos se sumaran al proceso dentro de la Comisión de Salud de la CRAC,<sup>35</sup> y a que este proyecto de investigación (del cual es fruto este libro),

---

<http://www.jornada.unam.mx/2012/11/17/delcampo.html>; Flores Félix, José Joaquín y Méndez Bahena, Alfredo, “Las luchas indias, sus intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (México)”, *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, núm. 23, año 8, 2008, pp. 201-217.

<sup>32</sup> La Universidad Pedagógica Nacional (UPN) en su unidad académica de Tlapa de Comonfort, ofrece la Licenciatura en Desarrollo Comunitario Integral, a la cual se integran fundamentalmente alumnos indígenas de la Montaña de Guerrero, muchos de ellos interesados en los temas que le afectan a sus comunidades. Debido al interés que les suscitó la información en torno a la posible explotación minera en la región y los daños que ésta provocaría, algunos se sumaron a los esfuerzos de información, difusión y de lucha por la defensa del territorio.

<sup>33</sup> La Universidad Intercultural del Estado de Guerrero (UIEG) fue fundada en 2007 e impulsada por el gobierno del estado. Desde el inicio, fue señalada de ser el proyecto “oficial” para descarrilar los esfuerzos autónomos por crear una universidad intercultural en el estado, llevados a cabo por los pueblos que concibieron el proyecto de la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur. Aunque alumnos de esta casa de estudios han participado en el proceso de defensa del territorio, la actuación de la UIEG ha sido cuestionada, en especial a partir del impulso que le dio durante la gestión del anterior rector, Rafael Aréstegui, al proyecto de decreto para constituir en la Montaña una reserva de la biósfera”, señalada por los pueblos como un intento de despojo territorial.

<sup>34</sup> La Red de Organizaciones en Apoyo a la Policía Comunitaria (ROA) se constituyó el 21 de noviembre de 2010, a petición de la CRAC-PC y con el objetivo de que pudiera colaborar en la búsqueda y difusión de la información en torno a las mineras y en el apoyo a otros proyectos de la organización. A la misma se integraron organizaciones diversas, como el Colectivo Construyendo Resistencias, Colectivo RADAR, entre otras, con sede en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como estudiantes de posgrado que realizaban labores de investigación en los territorios de la Costa Chica y la Montaña.

<sup>35</sup> Es importante destacar el papel desempeñado por los académicos vinculados al proceso de la CRAC-PC, algunos de ellos que apoyaron con talleres de capacitación a los policías comunitarios, en términos no sólo de seguridad, vigilancia, justicia y reeducación, sino también otras cuestiones importantes como la salud. Para ello destacamos el grupo de investigación del proyecto “Actores Sociales” del INAH, Morelos, que estuvieron vinculados a la Comisión de Salud de la CRAC-PC, y quienes desarrollaron una valiosa labor en la difusión de información sobre los impactos de la minería a la salud comunitaria. Fruto de este trabajo vio la luz el texto *El respeto a nuestra tierra es justicia. ¡No a las mineras!*, de gran utilidad en la difusión de la información en la región. Disponible en: <http://www.enelvolcan.com/edicionvirtual/mineras/files/minasok.pdf>.

además de la labor de investigación, se vinculara al proceso político impartiendo talleres sobre los efectos de la minería y las estrategias de defensa jurídica, en especial la defensa del derecho a la consulta previa.

La CRAC-PC logró hacer frente a las mineras como un bloque, aglutinando a distintos actores: comunitarios locales, regionales, estatales y nacionales. Ello permitió una defensa articulada frente a los intereses de las compañías mineras cobijadas por el Estado. Estos últimos actores responderían a su vez tratando de desarticular la resistencia.

Por su parte, el Centro Tlachinollan se convirtió en el otro espacio de articulación por excelencia, debido a su larga experiencia en promoción y defensa de los derechos humanos en la Montaña de Guerrero. Además de la labor desempeñada por años y su compromiso de acompañar a los pueblos de la región, la convertían en un actor que gozaba de un gran prestigio y confianza por parte de las comunidades, incluso en comunidades que no pertenecían a la institución comunitaria, y en las cuales la CRAC-PC aún no tenía capacidad de incidencia, o en otras donde no había presencia. La labor del área educativa en el acompañamiento a la comunidad, en revisar los documentos agrarios de las comunidades, fortalecer asambleas, así como la difusión de la información sobre la minería, permitieron —desde el derecho— dar fuerza a la lucha contra las mineras. Su función, por lo tanto, no fue tanto la de un actor, sino la de brindar una estructura de soporte fundamental al proceso.

Su larga experiencia como centro de derechos humanos en el acompañamiento jurídico, político y organizativo a procesos de defensa de los derechos humanos desde ámbitos comunitarios permitió que pudieran diseñar, junto con las comunidades, las estrategias de defensa del territorio. Ello, mediante las siguientes acciones: *a)* realización de un profundo trabajo de base informando los daños que causa la minería; *b)* acompañando comunidad por comunidad en las asambleas agrarias para blindar el acceso a la tierra para la explotación minera; *c)* apoyo al trabajo informativo y organizativo desempeñado por la organización Procesos Integrales para la Autogestión de los Pueblos (PIAP, AC);<sup>36</sup> *d)* asesoramiento y apoyo, primero al Comité

---

<sup>36</sup> Se trata de una organización que realiza trabajo de base acompañando a los pueblos de la Montaña en la organización de proyectos productivos autónomos y autogestivos. Además, ha desarrollado una labor importante en la denuncia de los daños a la salud y al medio ambiente producto de la minería en Carrizalillo, Guerrero. Por otro lado, ha acompañado también a los pueblos de la Montaña en el proceso de defensa del territorio contra los megaproyectos. Esta labor la ha venido desarrollando en estrecha coordinación con el Centro Tlachinollan.

por la Defensa del Territorio<sup>37</sup> y luego al Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio,<sup>38</sup> y e) acompañando y asumiendo la defensa jurídica en el amparo presentado por la comunidad de San Miguel el Progreso contra las concesiones mineras (al cual nos referiremos en extenso en el cuarto apartado del presente artículo).

Es importante también señalar la participación que ha tenido una parte del clero representado por la diócesis de Tlapa de Comonfort, ya que algunos párrocos que trabajan en pueblos de la Montaña participaron difundiendo la información en las comunidades eclesiales, así como concienciando a los pobladores sobre los efectos negativos de la minería, en estrecha vinculación con el Centro de Estudios Ecuménicos.

Ahora bien, la labor de articulación que desempeñaron ambas organizaciones no sólo fue de carácter paralelo, sino concurrente en muchos de los casos. Varias de las acciones y estrategias nacieron de manera conjunta y se realizaron de forma simultánea y coordinada.

### C. *El Estado*

El Estado, en sus distintos niveles (federación, estados y municipios), es otro de los actores presentes en el conflicto objeto del presente artículo. El mismo tiene presencia, que podemos *señalar con claridad*, y otras que sólo podemos *intuir*, pero que resultan, por ahora, imposibles de corroborar con evidencia empírica. No obstante, nos referiremos a ambas presencias.

Con relación al nivel federal, es su actuación la que desencadena el conflicto, al ser la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía la encargada de otorgar las concesiones objeto de la disputa. Las mismas fueron otorgadas sin consultar a los pobladores, tal y como lo exige el derecho internacional de los derechos humanos, en especial el Convenio 169 de la OIT, violándose también el derecho al territorio y a la libre determinación. Si bien la actuación del Estado a nivel federal se limita a este acto administrativo, dentro de las presencias intuitas, no podemos dejar de mencionar el

---

<sup>37</sup> Este Comité, formado por autoridades agrarias (comisariados), fue creado en la Asamblea Regional de Paraje Montero del 26 de enero de 2011. Su objetivo era darle seguimiento a la lucha contra las mineras por parte de la organización, aunque de manera autónoma a la CRAC-PC.

<sup>38</sup> Surgido al calor de la lucha contra la imposición del decreto para crear una reserva de la biosfera en territorio de la Montaña, y también conformado por autoridades agrarias (comisariados). En la práctica, vino a sustituir al anterior Comité por la Defensa el Territorio, teniendo una participación más activa que su predecesor.

giro que han dado los acontecimientos a raíz del regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder en 2012.<sup>39</sup> A partir de esta fecha, hay hechos —como la proliferación de las policías comunitarias, las autodefensas, y la criminalización de estos actores sociales— que comienzan a generar una enorme confusión, tanto a nivel estatal como nacional. Esta época coincide con el proceso de división, enfrentamiento y fragmentación de la CRAC-PC. Repetimos que no hay evidencia empírica que pueda conectar un hecho con el otro, pero la experiencia del PRI<sup>40</sup> en los procesos de cooptación de líderes sociales, de corporativización de la política, y división del movimiento social, son datos históricos que pueden decirnos algo en torno a la situación actual.

Con relación al nivel estatal, no cabe dudas de que éste ha sido el más activo alrededor del conflicto. En todo momento ha desempeñado un doble papel. Por un lado, fomenta la minería en el estado,<sup>41</sup> pero con relación a la minería en la Costa Chica y la Montaña su discurso fluctúa entre la necesidad de explotar las minas y la necesidad de los pueblos al oponerse;<sup>42</sup> la postura de que hay que dialogar para que los pueblos comprendan y acepten los proyectos, y los señalamientos de que sin la anuencia de los pueblos no habrá minería en la Montaña.<sup>43</sup> Esta serie de posturas son, por lo menos, contradictoras. Ahora bien, al mismo tiempo, sí hay muchas más evidencias en torno a las estrategias del gobierno del estado para dividir y cooptar a la CRAC-PC. Ello queda claro en la entrega de dinero, sin precedente, que el exgobernador, Ángel Aguirre Rivero, hizo a la organización;<sup>44</sup> en la forma que apoyó estratégicamente a uno u otro bando en disputa fomentando

<sup>39</sup> Es importante señalar también la estirpe priísta del exgobernador, Ángel Aguirre Rivero, si bien llegó al poder por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), su renuncia al PRI y traslado al partido de la “izquierda” ocurre luego de ser relegado a la candidatura del PRI a la gubernatura de Guerrero por Manuel Añorve.

<sup>40</sup> No se puede dejar de mencionar también la experiencia de las empresas mineras en ingeniería del conflicto. Lejos de aventurarse a fabular acerca de si el conflicto actual que vive la organización es fruto del Estado a nivel federal, o a nivel local, o fruto de un conflicto sembrado por las mineras, lo que vale la pena es señalar que todos estos elementos pueden ser piezas de un rompecabezas que no es objetivo del presente trabajo armar. Sólo creímos necesario señalar que las piezas ahí están.

<sup>41</sup> Información disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/07/15/index.php?section=politica&article=003n1pol>; <http://suracapulco.mx/archivos/88181>.

<sup>42</sup> Información disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/81171>.

<sup>43</sup> Información disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2013/02/28/index.php?section=opinion&article=002a1soc>; <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2013/10/20/index.php?section=sociedad&article=006n1soc>.

<sup>44</sup> Información disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/07/eliseo-villar-responsable-de-la-desarticulacion-de-una-de-las-autonomias-mas-notables-de-mexico-la-policia-comunitaria-de-guerrero/>.

aún más la división;<sup>45</sup> los condicionamientos de apoyos económicos y armas para que acepten la minería;<sup>46</sup> los intentos por credencializar, regular y subordinar la CRAC-PC al gobierno del estado;<sup>47</sup> el apoyo incondicional otorgado durante 2014 a Eliseo Villar y su grupo, incluso siendo destituido por asamblea regional, y además siendo señalado por todos los demás actores (incluso por los otros dos actores que se disputan el liderazgo dentro de la organización) como “traidor” a la historia y a los logros de la CRAC-PC. Todo este activismo en función de la minería contrasta con el hecho de que la actividad minera no reportaba en ese entonces beneficios en términos impositivos para los estados.<sup>48</sup>

Por otro lado, un papel muy activo tuvo también el gobierno estatal, en coordinación con el gobierno federal, en el impulso del proyecto para crear una reserva de la biósfera en la montaña. De ello daremos cuenta más adelante.

Con relación a los gobiernos municipales implicados, durante el tiempo de seguimiento al proceso la participación había sido nula, ya que no otorgaron ninguno de los permisos que por ley les correspondían (cambios de uso de suelo, permisos de construcción y obra, entre otros). En lo general no se destacaron por el activismo en contra de las mineras ni tampoco por el fomento de esta actividad.

### III. CRÓNICA DE UN CONFLICTO: PRINCIPALES ETAPAS Y REPERTORIOS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL

La movilización social de los actores que se oponen a los proyectos mineros en la Montaña y la Costa Chica de Guerrero se desenvuelve a partir de distintas etapas y repertorios de movilización social. Los distintos repertorios de movilización desplegados tienen su razón de ser y punto de partida en los acuerdos tomados en dos importantes asambleas realizadas en territorio comunitario en febrero de 2011: el día 5 en la asamblea regional, en la co-

---

<sup>45</sup> Información disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/06/desarticular-a-la-crac-estrategia-maquiavelica-del-gobierno-para-servir-a-las-empresas-mineras/>.

<sup>46</sup> Información disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/06/desarticular-a-la-crac-estrategia-maquiavelica-del-gobierno-para-servir-a-las-empresas-mineras/>.

<sup>47</sup> Información disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/07/eliseo-villar-responsable-de-la-desarticulacion-de-una-de-las-autonomias-mas-notables-de-mexico-la-policia-comunitaria-de-guerrero/>.

<sup>48</sup> Hasta la reforma fiscal de 2013, la minería no reportaba ningún tipo de ingreso para los gobiernos de los estados, lo cual contrastaba con el activismo del gobierno del estado para garantizar los emprendimientos mineros.

munidad de Colombia de Guadalupe, y el 26 en la asamblea de autoridades agrarias (comisariados) celebrada en Paraje Montero. Éstas fueron asambleas que gozaron de amplio consenso y legitimidad.<sup>49</sup> Las mismas trazaron la ruta a seguir a lo largo del proceso de movilización que se iniciaba.

En concreto, las principales líneas de acción fueron: *a)* información y difusión; *b)* coordinación con otros actores y movimientos en busca de apoyo y asesoría; *c)* buscar por diversos medios la prohibición de la minería en la región, y *d)* impedir, a través del derecho agrario, la entrada de las mineras al territorio. Las acciones posteriores que le dieron cauce a estas estrategias confirman la relevancia de estas dos reuniones. A estas cuatro acciones se le sumó con posterioridad la lucha a través de los tribunales, con la interposición de un recurso de amparo por la violación de los derechos humanos de las comunidades afectadas por la concesión, entre los cuales se encuentra el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado.

Si bien las dos primeras estrategias podrían ser catalogadas como políticas, las tres últimas (debido a su clara interrelación con el mundo del derecho) podrían ser definidas como jurídicas. No obstante, ambas líneas de estrategia se apoyaron recíprocamente, quedando además las acciones jurídicas subordinadas a las directrices políticas suministradas por las principales organizaciones y, en última instancia, por las comunidades.

A continuación, analizaremos las cuatro etapas a través de las cuales se condujo el proceso de movilización social, ubicando dentro de cada una de ellas los distintos repertorios de acción colectiva. En el siguiente apartado nos referiremos de manera más detallada a las estrategias jurídicas, su alcance y estrecha relación con la articulación social y política del movimiento.

### *1. Llegada de las mineras y organización inicial de la lucha*

Los primeros días del mes de noviembre de 2010 se presentó la empresa minera (Hochschild) con documentos autorizados por parte del gobierno federal (SEDENA e INEGI) para la exploración y explotación mineras. Esto fue al territorio en donde se imparte justicia comunitaria, es decir, en el local de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, con sede en San

---

<sup>49</sup> La asamblea de Colombia de Guadalupe del 5 de febrero de 2011, contó con una nutrida asistencia que legitimó el inicio del proceso de resistencia contra la megaminería. Asistieron un total de 79 comisarios municipales, 25 comisariados comunales y ejidales, 44 representantes de organizaciones sociales, productivas y políticas, 16 consejeros de la CRAC, 10 coordinadores regionales, 139 comandantes y policías comunitarios, y diversos invitados del pueblo en general.

Luis Acatlán. Convocamos a asamblea y hasta ahora hemos llevado a cabo acciones en las que se acuerda, de manera unánime el rechazo rotundo a estas empresas extranjeras.<sup>50</sup>

Así, cuenta Claudio Carrasco, coordinador de la CRAC de Espino Blanco (2010–2013), el inicio del conflicto y el proceso de organización en la región contra los megaproyectos mineros. Aquello ocurrió el 5 de noviembre de 2010.<sup>51</sup> Este hecho fue el detonante de un largo proceso de organización y movilización contra la explotación minera y en defensa del territorio en la Costa Chica y la Montaña. Días después, helicópteros sobrevolaban la región.

Tan pronto se supo de estos sobrevuelos y de los objetivos de los mismos, los diversos actores comenzaron a recopilar información al respecto. El 10 de noviembre, ya se habían reunido los coordinadores de las tres casas de justicia entonces existentes.<sup>52</sup> En dicha reunión acordaron que para que los pueblos pudieran decidir qué hacer era necesario difundir la información aprovechando todos los medios posibles, especialmente la radio comunitaria. Para ello, el Centro Tlachinollan y PIAP AC —que ya venían recopilando la información acerca de la minería en región y contaban con la experiencia del acompañamiento del proceso de oposición a la minería en Carizalillo—, comenzaron a sistematizar la información en torno a las características y titulares de las concesiones. Lo mismo hizo la CRAC-PC a través de su Comisión de Salud, y también a partir de una convocatoria para que los tesisistas y “externos”, vinculados al trabajo de la organización junto a otras organizaciones solidarias (ROA), se dieran a la tarea de reunir información en torno a las concesiones mineras y los impactos que esta actividad podía causar en la región.

Es en este proceso de búsqueda de información donde se conoce que la asamblea ejidal de la comunidad de Paraje Montero había llegado a un acuerdo con Camsim Minas, S. A. de C. V. para que la minera pudiera explorar en sus tierras, para lo cual había desembolsado 90 mil pesos, cifra que podría aumentar a 170 mil durante el primer año de explotación. No obstante, el acuerdo sólo cubría la fase de exploración. La comunidad firmó

---

<sup>50</sup> Palabras de Claudio Carrasco en el foro “Territorios y pueblos indígenas en la mira de la explotación minera”, celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM el 12 de abril de 2011. Transcripciones de campo.

<sup>51</sup> Rodríguez Montes, Jesús, “Buscan mineras británicas y canadienses explotar plata, plomo, zinc y hierro de tierras indígenas”, *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, OCMAL*. Ello también es corroborado por nuestra experiencia de campo.

<sup>52</sup> San Luis Acatlán, Espino Blanco y Zitlaltepec.

este acuerdo, debido a que años atrás había operado en las cercanías una mina de socavón (San Javier), y la información que había dado Camsim a los ejidatarios era que la nueva mina iba a operar en condiciones similares a como lo había hecho en años atrás San Javier, ocultando que se trataría de minería a cielo abierto.<sup>53</sup>

La posición inicial de la organización y de la mayoría de las comunidades fue la de difundir información de rechazo a las mineras. Para ello, se acordó, en las ya referidas asambleas de febrero de 2011, poner en acción las diversas estrategias mencionadas. En estos primeros meses, la actitud del gobierno del estado fue de cautela, esperando saber cuál era la reacción de los diferentes actores sociales de la región.

## 2. “A corazón abierto” versus minería de “gran visión”

Las diferentes acciones informativas, organizativas y de difusión acordadas en las dos asambleas de febrero de 2011 se comenzaron a desplegar de manera coordinada en esta etapa por parte de las principales organizaciones (CRAC-PC y el centro Tlachinollan) y de los otros actores. La estrategia agraria avanza y son impartidos algunos talleres acerca de la defensa de territorio.<sup>54</sup> La información fluye por toda la región, mientras que a nivel estatal y nacional se intensifica la labor informativa a partir de la campaña “A corazón abierto, defendamos nuestra Madre Tierra en contra de la minería”.<sup>55</sup> Se va generando, por lo tanto, un estado de opinión contrario al

<sup>53</sup> Castellanos, Laura, “Los guardianes de la Montaña contra las mineras”, *El Universal*, 15 de abril de 2012; información de las asambleas de Colombia de Guadalupe y Paraje Montero del 5 y 26 de febrero, respectivamente.

<sup>54</sup> Nuestro Proyecto PAPIIT 303211 “El derecho fundamental a la consulta de los pueblos originarios frente a los megaproyectos de inversión en un contexto de exclusión y devastación ambiental”, a partir del cual se gestó el presente artículo, colaboró en la impartición de algunos de estos talleres. El primero se desarrolló el 25 de julio de 2011 en San Luis Acatlán. Posteriormente, se impartieron una serie de talleres sobre minería, defensa del territorio y consulta previa durante una semana en el mes de diciembre de 2011 en varias comunidades pertenecientes al Ejido Zitlaltepec. Por último, en el primer semestre de 2012, se organizaron dos talleres más con autoridades de la CRAC-PC como parte de las labores que esta organización desarrollaba: el primer taller, el 5 de mayo en la Casa de Justicia de Espino Blanco, y el otro los días 9 y 10 de junio en la comunidad de Colombia de Guadalupe.

<sup>55</sup> Como parte de esta fase en el proceso de resistencia, el 11 marzo de 2011 en San Luis Acatlán, se convocaron a varios medios alternativos y radios comunitarias del país (radios comunitarias de la CRAC, Radio Ñomdaa en Xochistlahuaca, Uammilauaktlajtoli en Chilapa, Radio Unisur en Cuajinicuilapa, y redes sociales como *Facebook*, grupos de *Google*, entre otros) para que se sumaran a una campaña para dar a conocer la situación de la amenaza de las empresas mineras a la región de Costa Chica y la Montaña, donde opera la CRAC. Fue

ingreso de proyectos mineros a la Costa Chica y la Montaña por la posible destrucción del territorio y un sentir en torno a que los pueblos no han sido escuchados durante todo este proceso. La región se invade de información a través de las radios comunitarias de la CRAC-PC “La voz de los pueblos” y “La voz de la Costa Chica”, también se llena de pintas en contra de la minería, que fueron realizadas por estudiantes de la Unisur. Comuneros, vecinos, hombres, mujeres y jóvenes estudiantes impulsan una fuerte movilización, mientras que el Comité Ejecutivo de la CRAC-PC inicia con la vigilancia y los retenes para identificar personas y vehículos sospechosos en el territorio comunitario. Por lo tanto, la acción del gobierno no se hace esperar.

El 4 de abril de 2011 se celebra una reunión de trabajo entre el gobierno del estado y la CRAC-PC. Esta última, inicialmente fue convocada a una reunión para abordar asuntos relacionados con el trabajo que desarrolla en seguridad y justicia, tales como los permisos para la portación de armas, los uniformes, entre otros, en los cuales el gobierno del estado iba a brindar apoyos. En medio de esta reunión, el gobierno del estado coloca el tema minero, lo cual pareció una especie de condicionamiento para recibir la ayuda gubernamental.

Es en esta reunión donde hace su aparición Leonel Lozano Domínguez,<sup>56</sup> quien se presentó como asesor en materia ambiental del exgobernador Ángel Aguirre Rivero; llegó a esta reunión para hablar de la responsabilidad de las mineras y de la necesidad de que éstas no llegaran a los pueblos de manera agresiva ni violenta. Mencionó que él mismo había hablado con los empresarios de Camsim y Hochschild para decirles que no era posible que llegaran a los pueblos sin pedir permiso y, más aún, que “qué pensaban al sobrevolar el territorio”. Según Lozano, les llamó fuertemente la atención y los regañó porque “así no se hacían las cosas”.<sup>57</sup> El funcionario estatal comentó que las empresas estaban dispuestas a hablar con los pueblos para llegar a un acuerdo que beneficiara a ambas partes. Ello marcó la inflexión en el discurso, que pasó de la cautela inicial a una estrategia de convencimiento a partir de simular participación, y de mostrar las “bondades” de la minería si se hacía de manera “responsable” y con el “acuerdo y a beneficio de los pueblos”.

---

así como surgió la campaña “A corazón abierto defendamos nuestra Madre Tierra en contra de la minería”. Ese mismo día y lugar, y como parte de las labores de información y difusión, por iniciativa de la ROA y de la CRAC-PC se presentó el libro *Ecología política de la minería en América Latina*, del investigador de la UNAM Giancarlo Delgado Ramos.

<sup>56</sup> Leonel Lozano trabajó como delegado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) en Guerrero.

<sup>57</sup> Notas de campo.

Algunos coordinadores de la CRAC-PC se percataron de esta estrategia por parte del gobierno del estado y tuvieron oportunidad de cuestionar este procedimiento, dejando en claro que ellos son nombrados por el pueblo, que las asambleas son quienes deciden y ellos sólo siguen el mandato de la asamblea.

Como parte de la estrategia oficial, el funcionario expresó su intención de recorrer el territorio comunitario con “información referente a la minería” basado en dos documentos: 1) una presentación de diapositivas titulada “Política de desarrollo estatal y minería de gran visión en Guerrero”, y 2) un documento impreso titulado “El acuerdo de voluntades en la actividad minera en el estado de Guerrero”. La mayor parte de los participantes en la reunión se opusieron inmediatamente; sin embargo, meses después se supo que algunos actores importantes del movimiento comenzaron a acercarse al gobierno y a sugerir que “había que escuchar a ese asesor ambiental a ver qué dice, porque parece un tipo con buenas intenciones; hay que ver qué es lo que propone el gobierno con esa minería que puede beneficiar a los pueblos”.<sup>58</sup> No obstante, esta siguió siendo una postura marginal dentro de la CRAC-PC y los distintos actores involucrados en el proceso continuaron desarrollando las distintas acciones que se habían planteado para la defensa del territorio.

Por otra parte, el 19 de junio de ese mismo año, estudiantes de la Unisur que realizaban brigadas en comunidades para informar sobre los efectos de la minería en La Montaña y la Costa Chica fueron agredidos y golpeados por hombres encapuchados.<sup>59</sup> Los agresores les manifestaron que “eso les pasaba por andar en lo de las mineras”.

Entre noviembre y diciembre del mismo año, dos sucesos se sumaron al complejo escenario político. Por un lado, la captura por parte de la CRAC-Zitlaltepec (y en su territorio) de una camioneta cargada con droga,<sup>60</sup> lo que

---

<sup>58</sup> Notas de campo.

<sup>59</sup> Información de *La Jornada de Guerrero*.

<sup>60</sup> Ello ocurrió entre el 13 y el 14 de noviembre, justo en los días previos a la celebración del XVI aniversario de la organización, precisamente en la comunidad de Paraje Montero, donde uno de los temas principales del evento era la defensa del territorio contra la explotación minera. Como parte de la presión del estado para que soltaran a los detenidos, la CRAC-PC señala el hecho de que el 25 de octubre el ejército entró al territorio, y con el pretexto de una violación de normas ambientales detuvieron a Agustín Barrea Cosme, miembro de la organización. A ello se le suma otra incursión del ejército dentro del territorio el 31 de octubre.

Por otro lado, y paralelamente a estos hechos, se realizaba en Acapulco la XXIX Convención Internacional de Minería. En el transcurso de la misma, “El asesor del gobierno estatal en materia de medio ambiente y minería, Leonel Lozano Domínguez, aceptó que se perdió

desató una gran presión sobre la organización para que entregaran a los detenidos, a lo cual la policía comunitaria se negó rotundamente, porque implicaba ceder ante el Estado parte de sus funciones e ir en contra de su reglamento interno. Por otro lado, el 12 de diciembre, ocurre, en Chilpancingo, la represión por parte de autoridades estatales y federales a estudiantes de la escuela normal rural de Ayotzinapa, movimiento con el cual la CRAC-PC se solidarizó inmediatamente encabezando una marcha desde Tixtla hasta la ciudad de Chilpancingo, donde participaron policías comunitarios de la propia CRAC-PC.

Estos acontecimientos reforzaron y radicalizaron la postura de la organización frente al Estado. Al interior de la policía comunitaria se acentuaban las diferencias entre los coordinadores de la CRAC y los actores que participaban dentro de la UPOEG.<sup>61</sup> No obstante, la lucha por la defensa del territorio continuaba por parte de la CRAC-PC y los actores con los que ésta se articulaba. Durante el primer semestre de 2012, con la ayuda de la ROA y de nuestro proyecto de investigación, se desarrollaron varios talleres con autoridades de la región para impulsar la lucha contra las mineras. Se trataba de una serie de actividades mensuales que cumplieran diversos objetivos y cubrían diversos flancos del proceso de resistencia: derecho a la consulta y el consentimiento, autonomía, relaciones con otras luchas, etcétera. Por otra parte, la organización se sumó a un esfuerzo que iniciaron varios

---

la oportunidad de que campesinos indígenas de La Montaña estuvieran presentes en el foro y participaran, escucharan y cuestionaran, si fuera necesario, en las diferentes actividades del encuentro. Atribuyó dicha situación a dos hechos ocurridos el martes pasado relacionados con opositores a los proyectos mineros en Guerrero: la incursión del Ejército Mexicano en las comunidades de Buenavista, de San Luis Acatlán, y Cruz Tomahuac, de Iliatenco, en la región de La Montaña, así como el encarcelamiento Agustín Barrera Cosme, uno de los fundadores de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias, quien tuvo que pagar 15 mil pesos de fianza para ser liberado el viernes. El ex delegado de la Semarnat en Guerrero señaló que «ambos hechos fueron interpretados por algunos sectores indígenas como una acción para replegarlos en cualquier intento de protesta respecto a la actividad minera en La Montaña y Costa Chica». Información de *La Jornada de Guerrero*.

<sup>61</sup> La Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG) es una organización social que surge en 2011 en la Costa Chica de Guerrero, y hoy tiene presencia en gran parte del estado. Es fundada por algunos actores importantes dentro de la policía comunitaria para llevar las demandas más allá de la seguridad y justicia, y trascender las fronteras regionales. Está estrechamente vinculada en su surgimiento con la lucha emprendida en la región contra la CFE por las altas tarifas eléctricas y para gestionar la construcción de importantes ejes carreteros en la región; lucha que posteriormente se extendió a un proyecto de presión popular para que los recursos del estado fueran asignados a los aspectos señalados como prioritarios por parte de los pueblos y organizaciones que componen la UPOEG. Esta organización fue uno de los actores que terminó disputándose el poder al interior de la CRAC-PC y compitiendo con ésta por el control del territorio.

movimientos a nivel nacional para tratar de construir y cabildear una nueva Ley Minera con perspectiva de derechos humanos impulsada desde los pueblos y movimientos sociales.<sup>62</sup> Con ello, fortalecía su lucha al vincularse de manera más estrecha con otros actores que compartían la misma problemática.

### 3. De la “gran visión” a la reserva de la biosfera y al debilitamiento del papel de la CRAC-PC

A partir de agosto de 2012, las pugnas y diferencias al interior de la CRAC-PC se agudizan a medida que se acercaba el momento de elegir nuevamente a las autoridades de la organización, lo cual sucedería a comienzos de 2013. Este hecho llevó a que las energías de la organización se desviarán a otros asuntos distintos a la defensa del territorio. Ello, al mismo tiempo, provocó que algunos de los actores externos que habían apoyado todo el proceso en coordinación con la CRAC-PC<sup>63</sup> se abstuvieran de participar si no existía una ruta clara trazada por parte de la organización.

En este contexto, y como resultado del fracaso de la estrategia de la minería de “gran visión”, se fortalece una anterior pretensión de las autoridades federales de declarar parte del territorio de la Montaña como reserva de la biosfera. Los habitantes de la Montaña de Guerrero conocen del proyecto de decreto a partir de una nota periodística.<sup>64</sup>

En dicha nota se alcanza a leer que el día anterior; es decir, el 5 de septiembre,

El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Carlos Toledo Manzúr (Semaren), firmó un acuerdo con el director de la Universidad Intercultural del Estado de Guerrero (UIEG), Rafael Aréstegui Ruiz, para consultar a la población de los seis municipios de La Montaña y Costa Chica que ocupan el territorio que se pretende declarar como Área Natural Protegida.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> Peláez, Jorge, *¿Minando la movilización... , cit.*

<sup>63</sup> Me refiero a los académicos de la Comisión de Salud, a la ROA y nuestro proyecto de investigación.

<sup>64</sup> “Pretenden declarar área natural protegida 157 mil hectáreas de La Montaña y Costa Chica”, *El Sur de Acapulco*, 6 de septiembre de 2012.

<sup>65</sup> Este acuerdo en sí mismo representa una violación al derecho a la consulta previa y al consentimiento, debido a que cualquier mecanismo de consulta debe ser acordado con anterioridad con los posibles afectados. Es decir, los mecanismos de consulta no se pueden establecer sólo entre autoridades. En este caso, la UIEG no tenía la representatividad de los pueblos porque se trataba de una institución del estado.

El estudio previo justificativo de este proyecto se había presentado y publicado el 15 de julio de 2012.<sup>66</sup>

A raíz de la firma de este convenio, jóvenes egresados de la UIEG, casi todos indígenas de las propias comunidades de la Montaña, recorrerían los pueblos para promover el proyecto. En el imaginario popular, los proyectos de preservación ambiental son vistos siempre como algo positivo y no como un negocio o como una herramienta para el despojo territorial, tal y como sucedió en Montes Azules,<sup>67</sup> Chiapas; o como sucede hoy con los decretos de veda pesquera en el territorio de las pescadoras Cucapá, en Baja California.<sup>68</sup>

Inmediatamente, los pueblos de la Montaña empezaron un proceso de organización, a través de un llamamiento por parte de las autoridades agrarias, religiosas, algunos profesores de la región, estudiantes de las universi-

---

<sup>66</sup> De los datos obtenidos, se sabe que en julio de 2012, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) presentó un estudio para que el Ejecutivo Federal emitiera un decreto de la Reserva de la Biosfera de la Montaña de Guerrero, que abarca 157,896.08 hectáreas. El documento previo justificativo fue elaborado por la Dirección de la Región Centro y Eje Neovolcánico y la Dirección de la Región Prioritaria para la Conservación de la Montaña de Guerrero de la misma Conanp.

El proyecto “Reserva de la Biosfera de la Montaña” está dividido principalmente en dos zonas, una conocida como zona de amortiguamiento y otra denominada como zona núcleo. La zona de amortiguamiento comprendería 129,923 hectáreas, y de aprobarse el proyecto, se dividiría en subzonas de uso, las cuales se podrían utilizar únicamente para las actividades específicas que les sean asignadas. La zona núcleo abarca 27,784 hectáreas, éstas, serían realmente las zonas de conservación comunitaria, que fueron certificadas por las comunidades a través de los estudios de ordenamiento territorial que realizó el manejo integrado de ecosistemas (MIE) y por las cuales algunas reciben pagos de servicios ambientales hidrológicos.

La zona que se contempla dentro de la reserva de la biosfera planteada corresponde a la región Montaña, habitada históricamente por pueblos indígenas ñuusavi y me phaa’, asentados en los municipios de Atlamajalcingo del Monte, Cochoapa el Grande, Iliatenco, Malinaltepec y Metlatónoc, y uno más en San Luis Acatlán, correspondiente a la Costa Chica.

En total se habla de más de 250 comunidades indígenas, y a nivel territorial de los núcleos agrarios de Malinaltepec, Mixtecapa, Huehuetepic, Zitlaltepec, Cochoapa el Grande, Paraje Montero, San Miguel el Progreso, Colombia de Guadalupe, San José Vistahermosa, Pueblo Hidalgo, Iliatenco, Santa Cruz del Rincón.

<sup>67</sup> Estas características, en general, de los proyectos de reservas de la biósfera, y en particular del impulsado para la Montaña de Guerrero, está bien documentado en el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “Reserva de la Biósfera y Minería en la Montaña de Guerrero: la permanente amenaza”, Digna Rebelión. “Guerrero, el epicentro de las luchas de resistencia”, Informe XIX, Tlapa de Comonfort, 2013, pp. 160-165.

<sup>68</sup> Navarro, Alejandra *et al.*, “Derechos colectivos y consulta previa: territorio cucapá y recursos pesqueros en Baja California”, *Revista Colombiana de Sociología*, Bogotá, vol. 37, núm. 2, julio-diciembre de 2014, pp. 43-64.

dades y con asesoría y acompañamiento del Centro Tlachinollan, para emprender una lucha en contra de lo que consideraron como una nueva forma de despojo del territorio de los pueblos ñuusavi y mephaa; disfrazado de un discurso conservacionista.<sup>69</sup> Para ello, el 6 de octubre de 2012, en la comunidad de la Ciénega, municipio de Malinaltepec, se organizó el Primer Foro de Discusión en contra del Proyecto de la Reserva de la Biósfera, donde se dio a conocer la información detallada de dicho proyecto y se presentó la “Declaración de los Pueblos de la Montaña Alta de Guerrero”, en la que se rechazó el proyecto de decreto.<sup>70</sup> Además, se trazaron las acciones a tomar, tales como socializar la información, continuar con los foros periódicos y levantar actas de rechazo, entre otras. En seguimiento a estos acuerdos, en un segundo foro organizado en el mismo mes de octubre, se constituyó el Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio.<sup>71</sup>

Una de las primeras acciones fue exigir la destitución del rector de la UIEG, al considerar que el proyecto constituía una traición a los pueblos de la Montaña, debido a que bajo el nombre de dicha universidad se pretendía firmar un decreto a espaldas de los pueblos, sin su consentimiento y rebasando cualquier autoridad, sin respetar la decisión de los pueblos, y tomándose atribuciones que no le correspondían. El rector es forzado a renunciar,<sup>72</sup> su sucesor asume funciones en enero de 2013.<sup>73</sup>

Como parte de la estrategia de resistencia acordada el 6 de octubre de 2012, se llevaron a cabo, entre esa fecha y abril de 2013, siete foros informativos denominados Foros contra la Reserva de la Biosfera y contra la Minería en la Montaña.<sup>74</sup> En los mismos participaron autoridades agrarias de

---

<sup>69</sup> Mesa por la Defensa del Territorio, XVII Aniversario, Miahuihán, 24 de noviembre de 2012.

<sup>70</sup> El documento se puede consultar en: <http://feyresistenciaee.blogspot.mx/2012/10/declaracion-de-los-pueblos-de-la.html>, consultado el 23 de octubre de 2014.

<sup>71</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, *op. cit.*, p. 165.

<sup>72</sup> Es importante aclarar que la renuncia nunca fue explícita, y sólo se tuvo conocimiento de la misma tácitamente cuando se nombró al nuevo rector. Información más detallada disponible en: <http://www.ueg.edu.mx/wordpress/floriberto-gonzalez-gonzalez-nuevo-rector-de-la-universidad-intercultural-de-guerrero/>, consultado el 23 de octubre de 2014.

<sup>73</sup> Información más detallada disponible en: <http://www.ueg.edu.mx/wordpress/floriberto-gonzalez-gonzalez-nuevo-rector-de-la-universidad-intercultural-de-guerrero/>, consultado el 23 de octubre de 2014. El nuevo rector se presentó por primera vez a uno de los foros el 9 de marzo de 2013, y al mostrarse respetuoso de las decisiones comunitarias, la Asamblea le confirió su aceptación como rector y le permitió participar en los siguientes foros. Véase Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, *op. cit.*, p. 167.

<sup>74</sup> Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio, “Consejo agrario en defensa del territorio dice no a la Reserva de la Biosfera de la Montaña de Guerrero como instrumento para la explotación minera”, *REMA Red Mexicana de Afectados por la*

los distintos pueblos y comunidades de la región, así como vecinos, académicos, estudiantes, interesados en la defensa del territorio ante la amenaza de mineras y decretos de conservación que amenazan su tierra y territorio.

Al mismo tiempo que la lucha contra el proyecto de decreto fortalecía el proceso organizativo en la Montaña, y con ello el proceso de resistencia contra la minería, la labor de la CRAC-PC como organización dentro de este proceso comenzaba a debilitarse. Si bien este hecho no fue patente hasta 2013, durante la segunda mitad de 2012 la organización comenzó a dar muestras de conflictividad interna. La cercanía de las elecciones de coordinadores atizó las pugnas entre los distintos grupos, lo cual se evidenció durante la celebración del XVII aniversario de la organización en la comunidad de Miahuichán.<sup>75</sup> No obstante, durante este aniversario, el tema de la lucha contra los proyectos mineros volvió a ser central, lo cual fue tratado en la mesa de trabajo por la Defensa del Territorio, y también en la sesión plenaria.

#### 4. Victoria comunitaria sobre el proyecto de Reserva de la Biosfera, ampliación de la fractura en la CRAC, y amparo de la comunidad de San Miguel el Progreso

Durante los primeros seis meses de 2013, la lucha contra el Proyecto de la Reserva de la Biosfera se consolidó, y tuvo su momento cumbre en el lanzamiento del Manifiesto en Defensa de Territorio, el 29 de abril de 2013, que incluía la oposición a todas las formas de despojo territorial, desde el Proyecto de Reserva de la Biósfera, pasando por las áreas voluntarias de conservación, hasta las concesiones mineras.<sup>76</sup> De esta forma, se mostraba la fortaleza de la organización comunitaria y la unidad de las luchas en la región. Como resultado de todo este proceso organizativo, el 15 de mayo de 2013, el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Guerrero, Carlos Toledo Manzur, anuncia la cancelación del Proyecto de Reserva de la Biósfera en la Montaña.

---

*Minería*, boletín de prensa, México, 29 de abril de 2013, disponible en: <http://www.remamx.org/2013/04/consejo-agrario-en-defensa-del-territorio-dice-no-a-la-reserva-de-la-biosfera-de-la-montana-de-guerrero-como-instrumento-para-la-explotacion-minera/>, consultado el 23 de octubre de 2014.

<sup>75</sup> Ello se pudo constatar cuando al evento de toma de protesta de nuevos policías comunitarios llegaron como invitados varios legisladores y funcionarios del gobierno, y un sector de los presentes empezó a manifestar a viva voz su inconformidad con la presencia de estos actores de la política partidista, los cuales habían sido invitados a su vez por miembros de la propia organización. Esto hizo patente el hecho de que había un sector que quería tener una relación cordial y de acercamiento con el gobierno, y otro que no quería nada con él.

<sup>76</sup> Consejo Regional de Autoridades Agrarias en Defensa del Territorio, *op. cit.*

Paralelamente, el conflicto dentro de la CRAC se agudizaba. El 23 de febrero de 2013, en la elección de los nuevos coordinadores y comandantes de la CRAC-PC (2013–2016), contendieron<sup>77</sup> dos grupos con perspectivas y proyectos distintos en torno a la organización: el de los líderes fundadores y el grupo cercano al proyecto enarbolado por los coordinadores salientes. Estos últimos parecieron quedar como vencedores al resultar electa una CRAC afín al proyecto anterior, “encabezada”<sup>78</sup> por Eliseo Villar.<sup>79</sup> Sin embargo, lo que pareció una victoria, muy pronto se convirtió en una tercera facción, que ahondó la crisis dentro de la organización.

El grupo de los fundadores, al sentirse excluidos de la toma de decisiones, y de la organización en general, tomaron la decisión de reconstruir la organización por parte de sus pueblos fundadores. Así, el 16 de junio de 2013, en la comunidad de San Cruz del Rincón, más de veinte comunidades eligieron a coordinadores y comandantes, dando origen así a una CRAC paralela, con sede en esa comunidad.<sup>80</sup>

Por su parte, Eliseo Villar y los coordinadores de la Casa de Justicia de San Luis Acatlán comenzaron a alejarse del proyecto que los había llevado a ser autoridades. Rápidamente, de una postura de confrontación al gobierno, pasaron a otra de total complicidad y colaboración, golpeando para ello a la propia institución comunitaria.<sup>81</sup> Desde mayo de 2013, fue notorio y

---

<sup>77</sup> Nos referimos a la palabra “contienda”, porque se trató de una clara rivalidad entre dos grupos, algo ajeno a la historia y vocación de la organización. El clima de contienda se expresó claramente en los acontecimientos del 10 de febrero de 2013, donde algunos de los consejeros y líderes históricos de la CRAC-PC, junto con autoridades de algunas comunidades y estudiantes de la Unisur, tomaron la casa de Justicia de San Luis Acatlán. Este hecho, más allá de las razones y lecturas ofrecidas por cada uno de los actores, se suscitó debido a la falta de acuerdo en torno al lugar y al procedimiento para llevar a cabo la nueva elección de coordinadores y comandantes. Véase más información disponible en: <http://www.regeneracionradio.org/index.php/represion/despojo/item/3818-upoeg-toma-casa-de-justicia-de-la-crac>.

<sup>78</sup> Si bien la función de los coordinadores es colegiada, siempre dentro de cada CRAC hay quienes, o por su carisma, su historial de lucha, o por el empeño que ponen en su trabajo, se convierten en líderes morales dentro de su período. En el caso de Eliseo, se convirtió en líder más por la usurpación que hizo de todas las funciones, por la violación constante al reglamento interno, y por la imposición de su figura a partir de conseguir apoyos económicos por parte del gobierno, con los cuales sobornó a otras autoridades.

<sup>79</sup> Para un mejor perfil de la figura de Eliseo Villar, véase la información disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/07/eliseo-villar-responsable-de-la-desarticulacion-de-una-de-las-autonomias-mas-notables-de-mexico-la-policia-comunitaria-de-guerrero/>.

<sup>80</sup> Información disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/08/11/la-reconstitucion-de-la-crac-pc-voz-los-fundadores/>.

<sup>81</sup> Ello se hizo patente a partir de varias acciones. En primer lugar, con la expulsión de comandantes y consejeros afines a los líderes históricos. En segundo lugar, está la expulsión de la Casa de Justicia del Paraíso, a la cual pertenecían las policías comunitarias de Olinalá,

definitivo el acercamiento con el gobierno del estado. El gobierno, a cambio de apoyos a los policías comunitarios, proyectos productivos y la promesa de entregar 24 millones de pesos para la reconstrucción de las cuatro Casas de Justicia, consiguió que finalmente la CRAC de Eliseo Villar aceptara, en agosto, la credencialización de los policías comunitarios, lo cual significaba la subordinación de la organización al gobierno del estado.<sup>82</sup> Estas decisiones fueron tomadas sin consultar a la máxima autoridad de la CRAC-PC, la asamblea regional; es decir, sin la palabra de los pueblos.

Ante esta situación, las distintas comunidades fueron poco a poco reaccionando,<sup>83</sup> hasta que en la asamblea regional de Espino Blanco, realizada el 29 de marzo de 2014, los coordinadores de la Casa de Justicia de San Luis Acatlán (incluido Eliseo Villar) fueron destituidos y se ordenó su inmediata detención. Este hecho dejó a la organización fragmentada en tres corrientes, ya que a la Casa de Justicia de los Pueblos Fundadores se le sumó la Casa Matriz (CRAC histórica) de San Luis Acatlán, encabezada por Abad García García, y la Casa de Justicia de Cochoapa el Grande, que albergaba al grupo de Eliseo Villar.<sup>84</sup> Ante el peligro que para la organización implicaba Eliseo Villar y su grupo, en el territorio comunitario se inició un lento proceso de reconstitución de la organización, con acercamientos intermitentes entre la Casa Matriz y la casa de los pueblos fundadores. Hasta 2015, eran las Casas de Justicia de Espino Blanco y la Casa Matriz del

---

Huamuxtitlán, Tixtla, Ayutla, Tecoanapa y Tlatlauquitepec. A raíz de este hecho, y al quedar vulnerables frente al gobierno del estado en el contexto de las protestas magisteriales, fueron encarcelados policías y coordinadores de esta casa de justicia, algunos de ellos, como Nestora Salgado García, Arturo Campos Herrera y Gonzalo Molina González, reclusos en penales de alta seguridad fuera de Guerrero. En tercer lugar, estuvo la detención, por parte de policías comunitarios, de Valentín Hernández Chapa, asesor jurídico de la CRAC-PC, e Ignacio Navarro Mosso, consejero de la CRAC, quienes formaban parte de una comisión que investigaban una denuncia por actos de corrupción por parte de Eliseo Villar. Información disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/06/desarticular-a-la-crac-estrategia-maquiavelica-del-gobierno-para-servir-a-las-empresas-mineras/>.

<sup>82</sup> Información disponible en: <http://guerrero.gob.mx/2013/08/inicia-proceso-de-credencializacion-de-policias-comunitarios-de-la-crac-pc/>, consultado el 25 de octubre de 2014; <http://desinformemonos.org/2014/07/eliseo-villar-responsable-de-la-desarticulacion-de-una-de-las-autonomias-mas-notables-de-mexico-la-policia-comunitaria-de-guerrero/>, consultado el 25 de octubre de 2014.

<sup>83</sup> Las comunidades pertenecientes a la Casa de Justicia de Espino Blanco, en reunión efectuada el 13 de septiembre, decidieron no aceptar el proceso de credencialización. Información disponible en: <http://www.losangelespress.org/policia-comunitaria-actuara-contracoordinador-por-confabulacion/>, consultado el 25 de octubre de 2014.

<sup>84</sup> Este último grupo, si bien ha sido reconocido por el gobierno del estado, tiene un gran prestigio en la región, donde son acusados de corruptos y paramilitares por las comunidades y coordinadores pertenecientes tanto a la casa Matriz como a la Casa de los pueblos fundadores.

Tamarindo quienes encabezan dicho proceso a la reconstrucción del Sistema de Seguridad, Justicia y Reeducción.

En este contexto, la lucha contra las concesiones mineras, objeto de nuestro trabajo, perdió intensidad en lo que a la CRAC respecta, y sólo fue continuada por los pueblos organizados en torno a la lucha contra la reserva de la biosfera, con el apoyo del Centro Tlachinollan y de PIAP AC. En este sentido, destaca la presentación de la demanda de amparo por parte de la comunidad de San Miguel el Progreso con asesoría de Tlachinollan, del cual hablaremos más adelante.

#### IV. EL DERECHO Y LOS DERECHOS COMO REPERTORIO DE MOVILIZACIÓN SOCIAL: LA FUERZA DE LA COMUNIDAD

El uso del derecho y de los derechos como estrategias para la movilización social, tal y como hemos dado cuenta, estuvo presente desde el principio del proceso de resistencia. Ahora bien, desde el comienzo, el derecho no fue conceptualizado como el único de los repertorios para la movilización social, sino como acompañante y como aliado para reforzar el proceso de organización política y de resistencia. Más que elegir al derecho como el espacio neutral para dirimir el conflicto, constituyó una herramienta a ser utilizada estratégicamente para defender una decisión tomada por las comunidades: el rechazo a la entrada de las compañías mineras al territorio. Las líneas de acción jurídica fueron tres: *a)* desde el derecho de los pueblos; *b)* agrarias, y *c)* desde el derecho de los pueblos indígenas.

##### 1. *Estrategias desde el derecho de los pueblos*

El derecho, a pesar de la pretensión decimonónica y de la primera mitad del siglo XX, no es un monopolio de los Estados. Los pueblos y otros actores sociales a lo largo de la historia y hoy, han creado y crean derecho desde diversas formas.<sup>85</sup> Eso es lo que ha hecho en parte la CRAC-PC en sus diecinueve años de existencia, y las comunidades la integran desde siempre. No es de extrañar que, con la llegada de las compañías mineras, se

---

<sup>85</sup> Existe una larga tradición en el derecho, que se ha fortalecido en los últimos treinta años, y que pone el acento en la pluralidad de fuentes creadoras del derecho, rompiendo así la pretensión moderna estadocéntrica. Como la lista de textos a citar al respecto sería demasiado larga, proponemos uno que recoge gran parte de esta tradición de pensamiento: Wolkmer, Antonio Carlos, *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del derecho*, Sevilla, MAD, 2006.

diseñaran también estrategias desde el derecho propio para oponerse a la instalación de las compañías mineras.

Al respecto, dos fueron las estrategias impulsadas desde la CRAC-PC: 1) una modificación en el reglamento interno para prohibir la minería en territorio comunitario, y 2) la posibilidad de la celebración de consultas comunitarias, en la cuales los diversos pueblos manifestaran su opinión en torno a la entrada de las mineras a la región.

Ahora bien, ambas estrategias no podían concretarse en el vacío o en un contexto de desinformación, sin que antes se diera un profundo proceso de discusión y reflexión. Por ello, los esfuerzos durante las dos primeras etapas descritas se concentraron en generar información suficiente, difundirla, y en tejer alianzas con otras organizaciones. Como en ambas estrategias se trataba de apuestas de carácter regional que debían contar con un amplio consenso, había que empezar difundiendo la información. La impartición de talleres sobre los daños que ocasiona la minería, sobre la consulta previa como un derecho de los pueblos, la gran labor hecha por los estudiantes de la región difundiendo la información por las radios comunitarias y sus cápsulas informativas para la campaña “A corazón abierto”, iban creando el clima propicio para que estas estrategias pudieran ser llevadas adelante. No obstante, la división fomentada por el Estado a lo interno de la CRAC-PC —única organización con la capacidad para articular estas grandes decisiones desde el derecho de los pueblos a nivel regional— ha impedido hasta el momento que se puedan concretar.

Como explicamos en el apartado anterior, la organización ha tenido que concentrar sus esfuerzos en el proceso de reconstrucción interna, quedando estos esfuerzos en un segundo plano, debido a que lo puesto en juego a partir de la estrategia del gobierno fue la propia existencia de la organización. Ambas estrategias desde el derecho de los pueblos requerían de unidad, cohesión y de un enorme esfuerzo regional, aspectos que se vieron afectados por la división del movimiento. No obstante, la fuerza de la comunidad como célula fundamental de la resistencia, y los esfuerzos de articulación del Centro Tlachinollan, junto con las autoridades agrarias de la región de la Montaña, permitieron que la lucha contra las mineras continuara, entrando en una fase más jurídica, en específico en las etapas tres y cuatro.

## 2. *Estrategias agrarias*

La propiedad social de la tierra, asentada en los tipos de propiedades ejidal y comunal, a pesar incluso de las reformas privatizadoras de 1992,

siguen constituyendo una protección colectiva para sus poseedores ante el avance del mercado privado y de los intentos de desposesión para grandes proyectos de inversión o infraestructura. En el caso de las concesiones mineras en la Costa Chica y la Montaña de Guerrero, las estrategias agrarias dentro del repertorio jurídico han jugado un papel importante en el proceso de oposición a estos proyectos.

A cualquier empresa minera que pretenda explotar un yacimiento no le basta con tener la concesión como acto administrativo que le permite hacerse con la prerrogativa para explotar ese recurso. Además de otros permisos de índole administrativa y ambientales (evaluación de impacto ambiental, permiso para uso de explosivos, cambio de uso de suelo, entre otros), necesitan la anuencia de los poseedores legítimos de la tierra. Cuando se trata de propiedad privada, basta con que la empresa compre las tierras a cada propietario, o establezca de manera individual con ellos algún tipo de contrato de renta o de ocupación.<sup>86</sup> Cuando se trata de regímenes sociales de tenencia de la tierra (ejidal o comunal), se hace necesaria la anuencia de la asamblea de ejidatarios o de comuneros para cualquier tipo de aprovechamiento por parte de terceros ajenos al ejido o a la comunidad.<sup>87</sup> Sin esa aprobación, no hay proyecto minero, a no ser que el Estado mexicano haga uso de la expropiación<sup>88</sup> o de la “ocupación temporal”. Los derechos que confiere el régimen social de propiedad de la tierra fueron utilizados por los pueblos de la Costa Chica y la Montaña de Guerrero para la oposición a los proyectos mineros. Dentro de esta estrategia, el Centro Tlachinollan desempeñó un papel fundamental en la asesoría y el acompañamiento.

Cómo hemos venido señalando, en el proceso de lucha social en estudio, las estrategias jurídicas acompañaron a las políticas y a las organizativas que fueron dictando paso a paso las comunidades. Por ello, una vez que se tuvo conocimiento de las concesiones mineras en la región de la Montaña y la Costa Chica, la primera acción emprendida con la ayuda de Tlachinollan y la CRAC-PC fue la acción preventiva.<sup>89</sup> Para ello se tuvo que investigar sobre cuántas concesiones existían y a qué comunidades y núcleos agrarios afectarían para después informarlo a las comunidades. Dicha información ayudaría a las comunidades a iniciar un proceso interno de discusión para decidir qué postura tomar ante la amenaza de explotación minera en la región, y luego a emprender la defensa en todos los frentes, entre ellos el jurídico.

<sup>86</sup> Ley Agraria, título quinto.

<sup>87</sup> Artículo 45 de la Ley Agraria.

<sup>88</sup> Ley Agraria, artículos del 93 al 97; Ley Minera, artículo 19, inciso IV.

<sup>89</sup> Información procedente de la entrevista a Santiago Aguirre, abogado del Centro Tlachinollan hasta 2014.

Este proceso preventivo se desarrolló dentro de la primera etapa descrita y no cesó en las subsiguientes etapas, tal y como explicamos en el apartado anterior. Ya en las asambleas de febrero de 2011, con una parte importante de la información en la mano, los pueblos (con asesoría de Tlachinollan) delinearon que una de las estrategias jurídicas a seguir podría ser la vía agraria, la inscripción de la voluntad de los ejidatarios o comuneros en torno a la minería en el Registro Agrario Nacional (RAN), según lo dispuesto por los artículos 23; 31, tercer párrafo, y 56 de la Ley Agraria, en relación con el 8, inciso V del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. No obstante, todavía faltaba una discusión más profunda al interior de cada comunidad, de acuerdo con sus tiempos y normas. Estas consultas se fueron llevando a cabo con la ayuda del Centro Tlachinollan en la Montaña Alta y con el apoyo de la CRAC-PC en la vertiente de la Montaña que baja hacia la Costa Chica.<sup>90</sup> De las mismas, fueron emergiendo poco a poco una postura mayoritaria de *no a la minería*. El paso siguiente sería refrendar esta voluntad en el seno de las asambleas agrarias y registrar esas actas ante el RAN.

En total, se levantaron veinte actas de asamblea. De ellas, once fueron levantadas con la observación y el acompañamiento de Tlachinollan, siendo éstas las que fueron llevadas a inscribir ante el RAN, debido a que cumplían con los requisitos formales necesarios. De estas once actas, sólo tres se calificaron de legales por la autoridad y fueron registradas: San Miguel el Progreso, municipio de Malinaltepec; Zapotitlán Tablas, municipio de Zapotitlán Tablas; Zitlaltepec, municipio de Metlatónoc. Esta inscripción, torna legal, frente al Estado, la decisión de rechazo a la minería por parte de los núcleos agrarios y, por lo tanto, puede ser utilizada en procesos judiciales, tal y como sucedió en la presentación del juicio de amparo por parte de la comunidad de San Miguel el Progreso. Además, hace esta decisión oponible ante terceros, es decir, ante las compañías mineras. Para revertir dicha decisión, sería necesario convocar a otra asamblea con todos los requisitos de la anterior, asentar la voluntad contraria y lograr que, cumplidos todos los requisitos de ley, ésta sea aceptada por el RAN. Por lo tanto, no se trata de un logro definitivo, pero sí de un escollo más a vencer por las compañías mineras a la hora de llevar adelante sus proyectos y de un elemento a favor de los pueblos en su objetivo de evitar que sea llevada a cabo la explotación minera en su territorio.

---

<sup>90</sup> Información procedente de la entrevista a Santiago Aguirre y de la observación participante.

Ahora bien, resulta interesante hacer notar que las únicas actas aceptadas fueron las tres primeras que solicitaron ser registradas. Luego, las otras ocho fueron rechazadas, aduciéndose por parte del RAN aspectos de procedimiento. Cabe pensar entonces, que el rechazo se debió no a cuestiones técnicas, sino a una decisión política por parte de la autoridad para evitar que por esta vía se le pusiera un dique a las intenciones de las empresas mineras de explotar recursos mineras en la región. Al respecto, procede una impugnación de la decisión del RAN, acción que tanto los núcleos agrarios como Tlachinollan se aprestaban a llevar adelante.<sup>91</sup>

### 3. *Estrategias desde los derechos de los pueblos indígenas (amparo)*

Dentro de las estrategias jurídicas utilizadas en el proceso de resistencia contra las compañías mineras en la Costa Chica y la Montaña de Guerrero, el juicio de amparo ocupó un lugar relevante. Debido a que se trata de un proceso largo, altamente técnico, y con gran potencial para resolver el conflicto de manera definitiva por el carácter vinculante de la resolución final, el mismo se interpuso en un momento avanzado del proceso de resistencia. Para sostener procesos litigiosos de largo aliento, se hace necesario una firme decisión por parte de la comunidad en torno a la materia de litigio, argumentos y acciones legales consolidadas, y una estrecha articulación entre la comunidad y los abogados u organizaciones que van a llevar adelante la estrategia jurídica.

Esta acción jurídica se llevó a cabo por la comunidad me'phaa de San Miguel el Progreso, una comunidad indígena organizada, con reconocimiento de su identidad indígena y con títulos de propiedad comunal reconocidos oficialmente.<sup>92</sup> Esta comunidad fue la primera en celebrar consultas comunitarias donde se manifestaron en contra de la explotación minera, decisión que luego refrendaron en asamblea agraria y registraron ante el RAN. Con todos estos elementos a su favor, solicitaron al Centro Tlachinollan la posibilidad de presentar el recurso de amparo —debido a la confianza regional en esta organización y su trabajo de base con las comunidades, en especial con San Miguel el Progreso—.

Con todos estos ingredientes presentes, estaban creadas las condiciones para entablar el juicio de amparo con el objetivo de defender los derechos

<sup>91</sup> Información procedente de la entrevista con Santiago Aguirre.

<sup>92</sup> Demanda de Amparo pp. 11-18. Sentencia del Juicio de Amparo 1131/2013, pp. 11-18. Las páginas coinciden.

colectivos al territorio como pueblo indígena, a través de la exigencia del derecho a la consulta y además, cuestionando la constitucionalidad y convencionalidad de la Ley Minera vigente, que violaba los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el país. Todos estos argumentos contruidos se derivaban de la entrega de concesiones mineras en la región. Es importante destacar de nuevo el hecho de que, pese al contexto de división que experimentaba en ese momento la CRAC-PC, la fuerza de la comunidad y la importancia de su relación con el territorio, permitieron continuar adelante con el proceso de resistencia, ahora desde el uso de repertorios jurídicos de movilización social.

Las autoridades agrarias, municipales y tradicionales de la comunidad indígena me'phaa de San Miguel el Progreso, el 15 de julio de 2013, interpusieron su demanda de amparo en contra del proceso legislativo de creación y aprobación de la Ley Minera y contra el otorgamiento de los títulos de concesión Reducción Norte de Corazón Tinieblas (título 232560) y Corazón de Tinieblas (título 237861); lo anterior, por contravenir a la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha ratificado, en específico el Convenio 169 de la OIT.<sup>93</sup>

En dicha demanda de amparo, situada en el nuevo paradigma jurídico abierto a partir de la reforma constitucional de junio de 2011,<sup>94</sup> se argumentó que las concesiones entregadas por la Secretaría de Economía contravenían el derecho colectivo a la propiedad territorial indígena previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y en el Convenio 169 de la OIT; el derecho constitucional a la protección integral de las tierras indígenas previsto en los artículos 2o. y 27 constitucionales, el derecho a la consulta previa según los estándares internacionales, las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los artículos 14 y 16 de la Constitución, así como el derecho a la protección de las tierras comunales, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas, contenido en la fracción VII del artículo 27 constitucional. Además, solicitó analizar la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la Ley Minera, ya que la aplicación en concreto de los artículos 10, 15 y 19 de dicha Ley en relación con

---

<sup>93</sup> “Obtiene comunidad indígena me'phaa amparo inédito contra concesión minera”, comunicado de prensa del 26 de junio de 2014.

<sup>94</sup> Dicha reforma permite que los tratados internacionales en materia de derechos humanos tengan rango constitucional (mientras no se topen con una prohibición expresa), refrenda el principio pro persona como un principio de interpretación cuando de derechos se trata, y reconoce la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el Estado mexicano. Ello fue refrendado por la jurisprudencia por contradicción de tesis 293/2011.

el 6o., para otorgar las concesiones, terminaron provocando todas las violaciones a derechos fundamentales que la comunidad refirió en su demanda.<sup>95</sup>

Poco tiempo después de presentada la demanda, el juez primero de distrito con sede en Chilpancingo, Guerrero, concedió a la comunidad de San Miguel el Progreso la suspensión de plano de los actos impugnados, lo que implicaba que no podía llevarse a cabo ninguna actividad de exploración o explotación minera en su territorio hasta que se dictara la resolución definitiva. El Estado mexicano respondió a la demanda<sup>96</sup> con sus informes justificados donde, entre otros elementos, alegaron la ausencia de interés legítimo de la comunidad, al dudar de su cualidad de “indígenas”; que los conceptos de violación no se enfocan a combatir los actos reclamados; que los recursos minerales son propiedad exclusiva de la nación, por lo que el Ejecutivo federal puede concesionarlos libremente; que las concesiones mineras no confieren a sus titulares derechos sobre la superficie del terreno; que la consulta es improcedente, pues las actividades mineras no han comenzado; que otorgar una concesión minera no implica autorizar un programa de prospección o explotación de minerales, por lo que no es aplicable el Convenio 169 de la OIT, y que la consulta exigida se verificará dentro del procedimiento de aprobación del manifiesto de impacto ambiental.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Información de *La Jornada Guerrero*, y el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “La defensa del territorio de San Miguel el Progreso-Juba Wajjiún, comunidad me’phaa de la Montaña de Guerrero, frente a la entrega de concesiones mineras sin consulta”, p. 3 y 4. ficha informativa disponible en: <http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2014/06/140626-smdp-Ficha-informativa-amparo-y-solicitud-a-SCJN-Final.pdf>.

<sup>96</sup> Estos argumentos se pueden apreciar en los informes justificados, que fueron revisados, y, además, son resumidos en la ficha técnica del caso aquí citada.

<sup>97</sup> Es importante hacer notar que en los últimos años se aprecia una tendencia del Estado mexicano a limitar las consultas previas (en el contexto de megaproyectos de inversión) a las cuestiones ambientales. Lo anterior se ha podido constatar en los casos de la tribu yaqui y su oposición a la construcción del acueducto Independencia, el caso del pueblo de Tetela de Ocampo ante la empresa minera propiedad de grupo Frisco; el caso de los proyectos eólicos en el istmo, Oaxaca. Ello trae dos consecuencias que son fundamentales. En primer lugar, al limitar el tema de la consulta previa al campo ambiental, no se toca el acto fundacional de cualquier megaproyecto (concesión, licitación, asignación, etcétera). En segundo lugar, y dado que los procesos de evaluación de impacto ambiental pueden presentarse las veces que sea necesario, un rechazo comunitario a las manifestaciones de impacto ambiental fruto de un proceso de consulta previa, o una sentencia declarando la nulidad del permiso ambiental por no haber sido realizada la consulta, pueden burlarse con el simple hecho de presentar una nueva manifestación de impacto ambiental para el mismo proyecto. Al subsistir el acto administrativo inicial (concesión, licitación, asignación, etcétera), las empresas pueden jugar con las oportunidades que da el derecho ambiental y burlar los procesos de consulta previa, o las sentencias de los tribunales.

El 31 de octubre de 2013 se llevó a cabo la audiencia constitucional en el mismo juzgado, y el 6 de noviembre de 2013 el expediente fue turnado al Juzgado Tercero de Distrito Auxiliar de la Séptima Región, con sede en Acapulco, Guerrero, para que éste proyectara la sentencia correspondiente.<sup>98</sup> El 6 de febrero de 2014 fue dictada finalmente la sentencia por este juzgado. En la misma, hay varios aspectos que pueden calificarse como un importante logro para la comunidad de San Miguel el Progreso, para el movimiento indígena en general y para los movimientos antimegamineros en el país. Ellos son: *a)* la incorporación en la sentencia de los estándares que emanan del derecho internacional de los derechos humanos en materia de pueblos indígenas, algo que ya había sucedido en la caso de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para el caso de la tribu yaqui; *b)* reconoce la autoadscripción como elemento fundamental para establecer la identidad indígena; *c)* precisa los alcances del *interés legítimo*, y encuadra en esta definición a la comunidad demandante en el caso, lo que representa un reconocimiento de que los potenciales afectados por emprendimientos mineros dentro del territorio concesionado tienen interés legítimo para reclamar por violaciones a sus derechos humanos, incluso cuando lo que esté en juego sea la “sola posibilidad de afectación”; *d)* reconoce además la existencia de los territorios indígenas, que deben ser protegidos por la ley; *e)* invoca explícitamente el protocolo de actuación de jueces para casos donde están involucrados pueblos indígenas, publicado por la SCJN<sup>99</sup>; *f)* y finalmente establece los contenidos mínimos que debe satisfacer el procedimiento de consulta previa a pueblos indígenas.<sup>100</sup>

Como resultado final, la sentencia otorgó el amparo para el efecto de que la Secretaría de Economía, por conducto de las autoridades que dependan de ésta y dentro del ámbito de sus atribuciones, determine la nulidad, cancelación, suspensión o insubsistencia de derechos conforme a lo establecido por la Ley Minera respecto de los títulos de concesión minera en cuestión. Asimismo, se indicó que en cumplimiento de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, se deberá realizar la consulta a la comunidad; lo anterior, debido a la existencia de la

<sup>98</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “La defensa del territorio de San Miguel...”, *cit.*, p. 5.

<sup>99</sup> SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, SCJN, 2014.

<sup>100</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “La defensa del territorio de San Miguel...”, *cit.*, pp. 6 y 7.

susceptibilidad de daño que podría derivarse de la explotación minera en su territorio.<sup>101</sup>

Ahora bien, por otro lado, el juez de distrito resolvió sobreseer respecto de la expedición de la Ley Minera, al argumentar la improcedencia del amparo sobre la omisión legislativa y la inconstitucionalidad de los artículos señalados de la Ley Minera. Ello, con el argumento de que, si declaraba la inconstitucionalidad, esto tendría repercusiones generales, lo cual llevaría a que se tomara atribuciones que eran específicas del legislador. Es decir, sin entrar en el fondo, estableció que era improcedente la petición por incurrir en una de las causales para ello; decisión polémica, porque no toma en cuenta los otros párrafos del artículo 107.II constitucional.

Todos los elementos aquí mencionados llevan a que la sentencia de amparo en favor de la comunidad de San Miguel el Progreso represente un gran logro en el ámbito de lucha jurídica como parte de la defensa del territorio. No obstante, se pueden hacer críticas a la misma, sobre todo tomando en cuenta los efectos derivados de la resolución, pues no ordena la cancelación de los títulos de concesión, sino que se deja al arbitrio de la autoridad que vulneró los derechos del pueblo indígena, que defina los efectos dentro de las opciones que ofrece el capítulo quinto de la Ley Minera.<sup>102</sup>

No conforme con el fallo, la Secretaría de Economía interpuso un recurso de revisión a la sentencia mencionada el 13 de marzo de 2014. En el mismo, vuelve a repetir muchos de los argumentos vertidos en el informe justificado. Entre los más relevantes, están el señalar a la demanda como extemporánea; el no reconocerle a San Miguel el Progreso su calidad de pueblo indígena; el hacer depender la consulta de daños constatables, negando por lo tanto el concepto de “derecho al territorio y a los recursos naturales”; que la sentencia es incongruente e imprecisa al no definir los alcances concretos de la resolución en torno a la nulidad, o cancelación, o suspensión, o insubsistencia de derechos que debe decretar la Secretaría de Economía.<sup>103</sup> En resumen, rechaza la pertinencia de la consulta previa y defiende la legalidad con la que actuó la Secretaría de Economía.

Por su parte, la comunidad de San Miguel el Progreso ya había valorado el carácter limitado de la sentencia a su favor, dado que no entró al fondo del tema de la inconstitucionalidad e inconveniencia de la Ley Minera

---

<sup>101</sup> Sentencia del 2 de febrero de 2014 emitida por el Juzgado Tercero Auxiliar de la Séptima Región, con sede en Acapulco, en el expediente principal 1131/2013.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>103</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “La defensa del territorio de San Miguel...”, *cit.*, pp. 9 y 10.

y, además, dejó en la indefinición los efectos de la sentencia con relación a las concesiones objeto de la litis. Por estas razones, y debido a la novedad, interés y trascendencia del caso para el campo jurídico nacional, interpuso su recurso de revisión<sup>104</sup> con vistas a lograr que la SCJN ejerciera su capacidad de atracción en torno al caso, con el propósito de que resolviera de manera definitiva el caso y además estableciera de una vez reglas claras y de obligatorio cumplimiento para todos los casos semejantes.<sup>105</sup> Esto se concretó el 1 de julio de 2014, cuando la comunidad de San Miguel el Progreso solicitó formalmente que la revisión fuera resuelta por la Primera Sala del máximo tribunal del país.<sup>106</sup> El 27 de agosto, el ministro José Ramón Cossío asume la solicitud de la comunidad, y finalmente, el 11 de febrero de 2015, la SCJN acepta reasumir la competencia originaria para conocer del amparo en revisión 393/2015.

Ante este hecho, la presión de la Secretaría de Economía no se hizo esperar, en específico planteando sus preocupaciones ante la SCJN por la posible declaración de inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley Minera. Ante esta situación, y de manera inexplicable, la compañía minera Hochschild decide desistir de los títulos mineros objeto de la controversia. Aunque no existe información directa que acredite la presión de la Secretaría de Economía, se puede colegir que ante esta presión y el escenario de una probable declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley Minera, tanto la empresa como la Secretaría de Economía decidieran renunciar a los títulos de concesión, y así conjurar la posible emisión de una sentencia tan relevante por parte de la SCJN.

Como era previsible luego de la renuncia a los títulos, la Secretaría de Economía solicita, en octubre de 2015, el sobreseimiento del caso, debido a la inexistencia del objeto de la litis —la concesión minera—. A ello se oponen tanto la comunidad como el Centro Tlachinollan, pero finalmente el caso es sobreseído por parte de la SCJN. Como consecuencia de esa decisión, la Secretaría de Economía publica el 24 de noviembre de 2015 la libertad de terreno, lo cual permite que el mismo pueda volver a ser concesionado. Ante ese decreto, la comunidad, junto con Tlachinollan, vuelven a

---

<sup>104</sup> El expediente quedó radicado en el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito Judicial, con sede en Acapulco, donde el recurso de revisión fue admitido el 24 de junio de 2014.

<sup>105</sup> Información procedente de la entrevista a Santiago Aguirre.

<sup>106</sup> El escrito fue dirigido al ministro Jorge Pardo Rebolledo para pedir que la Primera Sala de la SCJN conozca el caso y se avoque al análisis de la Ley Minera. Véase Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “La defensa del territorio de San Miguel...”, *cit.*, p. 11.

ampararse por haber sido aquél emitido sin consulta y consentimiento previo, libre e informado. Este último recurso sigue en trámite.<sup>107</sup>

Ahora bien, como balance de este proceso legal, podemos establecer algunos elementos. Un aspecto fundamental a destacar es la forma en que el uso del derecho se entretejió con otros repertorios de movilización social. El amparo no fue una acción aislada destinada a hacer justicia en un caso concreto; fue parte de una estrategia de lucha integral contra las mineras en la región y, en particular, dentro del territorio de San Miguel el Progreso. El derecho fue un elemento más dentro de un conjunto de repertorios y de estrategias de acción colectiva.<sup>108</sup> En primer lugar, se trató de un proceso largo, tal y como hemos descrito en este trabajo, que llevó un amplio proceso de información y concientización. Incluyó además la asamblea agraria del 17 de abril de 2011, donde se decidió que no darían anuencia a la instalación a las mineras, la solicitud de inscripción del acuerdo en el RAN, que finalmente fue concedida el 13 de septiembre de 2012; peticiones de información pública acerca de las concesiones, y finalmente, la asamblea comunitaria del 11 de julio de 2013, donde se mandató a los principales del pueblo y al comisario municipal colaborar en el Comisariado de Bienes Comunales para llevar adelante las acciones legales necesarias,<sup>109</sup> justo días antes de que el amparo fuera presentado.<sup>110</sup> Todas estas acciones fueron fruto de un trabajo coordinado entre la comunidad y el Centro Tlachinollan, lo cual permitió llegar al amparo luego de un proceso de información, concientización, unidad y planeación comunitaria participativa.<sup>111</sup>

Una vez presentado el amparo, tampoco se dejó que el proceso jurídico transcurriera por los cauces institucionales prescritos. La movilización local y regional contra la minería continuó, y fue acompañada por otros repertorios estratégicos de acción colectiva. En este tenor, se llevó a cabo una amplia estrategia de comunicación de dos conferencias de prensa en la

---

<sup>107</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “Júba Wajúin: una batalla a cielo abierto en la Montaña de Guerrero por la defensa del territorio y la vida”, Tlapa de Comonfort, 2016, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/informe-juba-wajuin-una-batalla-a-cielo-abierto-en-la-montana-de-guerrero-por-la-defensa-del-territorio-y-la-vida/>.

<sup>108</sup> Información procedente de la entrevista con Santiago Aguirre.

<sup>109</sup> Es importante recordar que en las comunidades indígenas de la Montaña de Guerrero, como en muchas otras del país, existen dos tipos de autoridades: las agrarias, que reúnen a los ejidatarios o comuneros, encabezados por el comisariado, y las propiamente comunitarias, que reúnen a todos los habitantes regidos bajo el derecho propio de los pueblos, encabezadas por el comisario municipal.

<sup>110</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “La defensa del territorio de San Miguel...”, *cit.*, pp. 2 y 3.

<sup>111</sup> Información procedente de la entrevista con Santiago Aguirre.

Ciudad de México, en la sede del Centro de Derechos Humanos “Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh). La primera se desarrolló el 14 de noviembre de 2013,<sup>112</sup> varios meses después de presentado el amparo, y justo cuando el expediente había sido turnado al juzgado con sede en Acapulco para la resolución del caso. La segunda, el 26 de junio de 2014,<sup>113</sup> donde se dio a conocer públicamente la sentencia de amparo favorable a la comunidad, justo dos días posteriores a que el recurso fuera admitido y radicado con el número de expediente 167/2014 por parte del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito Judicial, con sede en Acapulco; y un día después de que se solicitó a la Primera Sala de la SCJN que ejerza su facultad de atracción. Ambas conferencias lograron una amplia repercusión en los medios nacionales, contribuyendo a generar un favorable estado de opinión acerca de las razones de la comunidad para exigir el respeto a sus derechos. Además, dentro de la estrategia de comunicación, se incluyó la realización de un video documental.

Por otro lado, para generar presión internacional sobre el Estado mexicano con vista a que ello repercuta en el derecho interno, y en particular, en los objetivos de la comunidad,<sup>114</sup> el caso de San Miguel el Progreso formó parte de los casos listados en el posicionamiento de organizaciones de derechos humanos mexicanas en el marco de la Audiencia Regional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).<sup>115</sup>

Finalmente, la estrategia jurídica basada en el juicio de amparo logró su objetivo principal: evitar que la compañía minera Hochschild se instalara en la región, cumpliéndose así, aunque de manera temporal, debido a la existencia del decreto de libertad de terreno, los objetivos comunitarios y regionales de oposición al proyecto minero. Además, a partir de lo conseguido por otros movimientos antimegamineros a nivel nacional (Frente Amplio Opositor a Minera San Javier, Wirikuta, entre otros), se ha contribuido a sumar estrategias de movilización en contra de estos grandes proyectos, que incluyan también el uso estratégico del derecho para este fin.

---

<sup>112</sup> Camacho Servín, Fernando, “Indígenas de Guerrero piden amparo contra minera de GB”, *La Jornada*, 15 de noviembre de 2013, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/15/politica/019n2pol>.

<sup>113</sup> Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/06/27/politica/016n1pol>.

<sup>114</sup> Keck, M. E. y Sikkink, K., *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, Madrid, Siglo XXI, 2000, p. 31.

<sup>115</sup> Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan *et al.*, *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*, México, octubre de 2014, disponible en: [http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA\\_MEXICO\\_Casos.pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf).

Todo ello mostró, en un contexto de debilitamiento de la CRAC-PC (debido a las pugnas internas descritas anteriormente), que, más allá de su importante labor como organización regional, la lucha de las comunidades contra la minería no pendía sólo de su capacidad aglutinante y organizadora, sino sobre todo de la fuerza de la comunidad como célula básica de organización en su relación estrecha con el territorio.

## V. CONCLUSIONES

La lucha de los pueblos de la Montaña de Guerrero contra la imposición de proyectos mineros es una muestra de lo diverso y complejo que pueden ser los procesos de acción colectiva. En este caso, confluyeron actores de muy diversas índoles: comunidades, organizaciones sociales (CRAC-PC), organizaciones de la sociedad civil (Centro Tlachinollan y PIAP AC.); instituciones educativas (Unisur, UPN-Tlapa), académicos e investigadores, proyectos de investigación (PAPIIT), entre otros. El movimiento se desarrolló en una escala multinivel (desde lo local hasta lo internacional), teniendo más relevancia la escala local, regional y nacional; y una importancia menor, la estatal e internacional. Han sido variados los repertorios utilizados a lo largo de la lucha, combinándose de manera sagaz los políticos, sociales y jurídicos.

En la Montaña de Guerrero, la movilización no surgió a partir de la lucha contra las concesiones mineras, sino que para ello se aprovecharon las sólidas formas de organización locales: fuerte pertenencia comunitaria de sus pueblos unidos, indisolublemente al territorio; la tradición de organización y resistencia social de la región, y la existencia de importantes organizaciones, como la CRAC-PC y Tlachinollan. Estas últimas también funcionaron tejiendo redes conectivas horizontales, que permitieron darle estructura y solidez al proceso de resistencia. A ello hay que sumarle los académicos y organizaciones aliadas que se encargaron de brindar estructuras de soporte al proceso, más allá de las que generaban los propios actores involucrados en el conflicto.

Ello trajo como ventaja la rápida respuesta regional ante la amenaza por parte de compañías mineras, y la pronta articulación de la lucha. Esta combinación de sólidas formas de organización, eficaces estructuras conectivas horizontales y múltiples estructuras de soporte, resultaron relevantes, debido a que en la lucha contra los grandes proyectos de inversión, la inmediatez de la respuesta social resulta fundamental, ya que una vez instalados los proyectos, la inversión realizada y las ganancias ya obtenidas llevan a los desarrolladores a ejercer las presiones o el tipo de violencia que sea

necesaria para tratar de defender su inversión. Una vez instalados los megaproyectos mineros, la posibilidad de que dejen de operar es menor, y las consecuencias sociales para quienes se movilizan son más altas.<sup>116</sup>

Ahora bien, el mismo hecho que facilitó la resistencia se convirtió en una herramienta usada por los actores favorables a la instalación de las compañías mineras (en particular por el gobierno del estado de Guerrero) para golpear al movimiento. La función principal de la CRAC-PC como organización estaba concentrada en la seguridad y justicia, para lo cual la negociación constante con el Estado es fundamental. Esto fue aprovechado, a través del apoyo selectivo de uno u otro grupo interno de la organización para la entrega de apoyos o recursos, y así generar diferencias entre ellos (o ahondar en las ya existentes), y por lo tanto sembrar una discordia que terminó siendo disruptiva y alejó a la CRAC-PC de esfuerzos mayores en su lucha contra las compañías mineras. No obstante, y como ya hemos explicado, la lucha pudo continuar gracias a las redes comunitarias; a la importancia del territorio para los pueblos y a la labor articuladora de Tlachinollan. La fuerza del movimiento, más que en el prestigio y la capacidad de acción de la CRAC-PC, estaba en la fuerza de la comunidad organizada, fundamental en la resistencia contra el despojo del territorio.

Con relación a los repertorios de acción colectiva utilizados y al lugar del derecho y los derechos dentro de los mismos, es relevante decir que se dio una combinación virtuosa entre la acción política y la utilización de las estrategias jurídicas. La búsqueda y difusión de la información fue fundamental para evitar que las mineras o el Estado difundieran información favorable al proyecto. Luego, se dio la decisión consciente de los pueblos en torno a un *no a la minería*, lo cual también se difundió a través de pintas y de las radios comunitarias de la región. Sólo después de que la decisión política fue tomada y se estaba movilizand, fueron implementadas las estrategias jurídicas para garantizar la viabilidad de las primeras. Dentro del repertorio jurídico, si bien las estrategias de derecho propio no han podido ser implementadas hasta ahora debido a las razones esgrimidas en el apartado anterior, las estrategias agrarias y las relativas a los derechos de los pueblos fueron implementadas con relativo éxito con vistas a permanecer en la decisión de los pueblos en torno a los emprendimientos mineros en la región.

Hasta el día de hoy, los proyectos mineros no han podido empezar a operar. En el caso de la concesión al grupo Hoshchild, se logró que la em-

---

<sup>116</sup> Peláez, Jorge, “Los derechos como repertorio frente al extractivismo minero en México: todo lo que suma ¿importa?”, en Estévez, Ariadna y Vázquez, Daniel (coords.), *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*, México, CISAN-UNAM-Flacso, 2017.

presa desistiera del título. En los otros casos, si bien los proyectos no han podido comenzar a operar, las concesiones siguen vigentes. Por otro lado, se logró frenar el proyecto de decreto que pretendía crear una reserva de la biósfera en la región. Además, todo el proceso ha contribuido a continuar la discusión nacional en torno a la inconstitucionalidad de la Ley Minera, y se estuvo muy cerca de lograr un pronunciamiento al respecto por parte de la SCJN. Por otro lado, se lograron pronunciamientos jurídicos importantes en cuanto a la legitimidad de los pueblos originarios para reclamar, mediante amparo, ante actos que afecten su territorio y a la obligatoriedad de consulta previa y de consentimiento cuando se trata de proyectos de inversión que puedan afectar su territorio. No obstante, a todos estos logros indiscutibles, el proceso organizativo en la región hoy se encuentra erosionado, y hay claros indicios de debilitamiento del tejido social, aunque ya está en marcha un proceso de reconstrucción del mismo.

Finalmente, el proceso demostró que el uso del derecho como repertorio de movilización social resulta útil si va acompañado de otros repertorios y si los actores movilizados cuentan con fuerza política y estructuras de movilización versátiles y diversas. Además, hizo patente la importancia de los lazos comunitarios como sustrato y elemento básico para que puedan ser sostenidos largos procesos de movilización social. En la Montaña de Guerrero, la fuerza de la comunidad preservó el proceso de oposición y resistencia en defensa del territorio y contra las compañías mineras. El derecho sólo fue un buen aliado.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARTRA, Armando, *Guerrero bronco. Campesinos, ciudadanos y guerrilleros en la Costa Grande*, México, Era, 2000.
- BOURDIEU, Pierre y TEUBNER, Gunter, *La fuerza del derecho*, Bogotá, Unian-des-Pensar-Siglo del Hombre, 2000.
- CAMACHO SERVÍN, Fernando, “Falla juez contra la violación de derechos de una comunidad indígena de Guerrero”, *La Jornada*, 27 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/06/27/politica/016n1pol>.
- CAMACHO SERVÍN, Fernando, “Indígenas de Guerrero piden amparo contra minera de GB”, *La Jornada*, 15 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/15/politica/019n2pol>.
- CASTELLANOS, Laura, “Los guardianes de la Montaña contra las mineras”, *El Universal*, 15 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.domingoeluni->

*versal.mx/historias/detalle/Los+guardianes+de+la+monta%C3%BAa+contra+las+mineras-516\_*

CENTRO DE DERECHO HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “Informe alternativo de los informes periódicos 16o. y 17o. que debían presentarse en 2008 por el Estado mexicano para el Comité de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Tlapa de Comonfort, 2012”. Disponible en: [http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2015/02/270112\\_Informe\\_Tlachinollan\\_CERD\\_ES.pdf](http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2015/02/270112_Informe_Tlachinollan_CERD_ES.pdf).

CENTRO DE DERECHO HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “La defensa del territorio de San Miguel del Progreso–Juba Wajíin, comunidad me’phaa de la Montaña de Guerrero, frente a la entrega de concesiones mineras sin consulta”, ficha informativa. Disponible en: <http://www.tlachinollan.org/wp-content/uploads/2014/06/140626-smdp-Ficha->.

CENTRO DE DERECHO HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “Obtiene comunidad indígena me’phaa amparo inédito contra concesión minera”, comunicado del 26 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-obtiene-comunidad-indigena-mephaa-amparo-inedito-contra-concesion-minera/>, consultado el 20 de noviembre de 2014.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN *et al.*, *La defensa de casos de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y la respuesta del Estado mexicano: retos y obstáculos en el cumplimiento de resoluciones judiciales*, México, octubre de 2014, disponible en: [http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA\\_MEXICO\\_Casos.pdf](http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/InformejusticiabilidadDESCA_MEXICO_Casos.pdf).

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “Júba Wajíin: Una batalla a cielo abierto en la Montaña de Guerrero por la defensa del territorio y la vida”, Tlapa de Comonfort, 2016, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/informe-juba-wajin-una-batalla-a-cielo-abierto-en-la-montana-de-guerrero-por-la-defensa-del-territorio-y-la-vida/>.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “Reserva de la Biósfera y minería en la Montaña de Guerrero: la permanente amenaza”, Digna Rebelión. “Guerrero el epicentro de las luchas de resistencia”, Informe XIX, Tlapa de Comonfort, 2013.

CERVANTES, Zacarías, “Por oposición de los pueblos o falta de recursos, se explotan sólo seis de 713 concesiones mineras”, *El Sur de Acapulco*, 20 de mayo de 2013.

CONSEJO REGIONAL DE AUTORIDADES AGRARIAS EN DEFENSA DEL TERRITORIO, “Consejo agrario en defensa del territorio dice no a la Reserva de la Biosfera de la Montaña de Guerrero como instrumento para la ex-

- plotación minera”, *REMA Red Mexicana de Afectados por la Minería*, boletín de prensa, México, 29 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.remamx.org/2013/04/consejo-agrario-en-defensa-del-territorio-dice-no-a-la-reserva-de-la-biosfera-de-la-montana-de-guerrero-como-instrumento-para-la-explotacion-minera/>, consultado el 23 de octubre de 2014.
- COORDINADORA REGIONAL DE AUTORIDADES COMUNITARIAS-POLICÍA COMUNITARIA, “UPOEG toma Casa de Justicia de la CRAC”, *Regeneración Radio*, comunicado del 10 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.regeneracionradio.org/index.php/represion/despojo/item/3818-upoeg-toma-casa-de-justicia-de-la-crac>.
- CRESWELL, John W., *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*, 3a. ed., California, Thousand Oaks, 2009.
- CHÁVEZ, Lourdes, “Minera inglesa dice que tiene concesión para explotar Corazón de Tinieblas en La Montaña”, *El Sur de Acapulco*, 22 de noviembre de 2013.
- DENEULT, Alain, *Negro Canadá. Saqueo, corrupción y criminalidad en África*, Montreal, Ecosociété, 2008.
- “ENCAPUCHADOS agredieron a estudiantes de la Unisur”, *La Jornada de Guerrero*, 2 de julio de 2011.
- EPP, Charles R., *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- “FALTA en México vincular mineras con comunidades, reconocen empresarios”, *La Jornada de Guerrero*, 30 de octubre de 2011.
- FERRER, Sergio, “Policía comunitaria actuará contra coordinador por confabulación”, *Los Ángeles Press*, 18 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.losangelespress.org/policia-comunitaria-actuara-contr-coordinador-por-confabulacion/>.
- “FIRMAS extranjeras preparan su ingreso a mina de oro en Cocula”, *La Jornada de Guerrero*, 15 de julio de 2014.
- FLORES FÉLIX, José Joaquín y MÉNDEZ BAHENA, Alfredo, “Las luchas indias, sus intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (México)”, *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, año 8, núm. 23, 2008.
- GÓMEZ, Magdalena, “La comunidad me’phaa de San Miguel del Progreso”, *La Jornada*, 19 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/19/opinion/022a1pol>.
- GONZÁLEZ, Lilián *et al.*, *El respeto a nuestra tierra es justicia. ¡No a las mineras!*, México, Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) de la Costa Chica-Montaña de Guerrero-Comisión de Salud de la CRAC,

2011. Disponible en: <http://www.enelvolcan.com/edicionvirtual/mineras/files/minasok.pdf>.
- HARRISON, Aurora, “Pretenden declarar área natural protegida 157 mil hectáreas de La Montaña y Costa Chica”, *El Sur de Acapulco*, 6 de septiembre de 2012.
- KECK, M. E. y SIKKINK, K., *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, Madrid, Siglo XXI, 2000.
- KORSBAEK, Leif *et al.*, *Dos líneas de defensa de las comunidades indígenas en México y en el Perú: la policía comunitaria y los ronda campesina*, ponencia para las XVI Jornadas Lascasianas Internacionales “Defensa de los derechos de los pueblos originarios, afroamericanos y migrantes”, llevadas a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 22 al 24 de noviembre de 2006.
- KORSBEAK, Leif, “Instituciones de defensa de la comunidad”, *Diversidad cultural: resistencias y entuertos*, México, UAM, 2011.
- LÓPEZ, Erika Liliana, *Las potencialidades emancipatorias del derecho no-estatal. El caso del Sistema Comunitario de Seguridad Justicia y Reeducación (Policía Comunitaria) de la Costa Chica y Montaña de Guerrero*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2014.
- MACHADO, Horacio *et al.*, *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina. Guía para desmontar el imaginario prominero*, Buenos Aires, El Colectivo-Herramienta, 2011.
- NA SAVI, Edith, “Desarticular a la CRAC, estrategia maquiavélica del gobierno para servir a empresas mineras”, *DesInformémonos*, 29 de junio de 2014. Disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/06/desarticular-a-la-crac-estrategia-maquiavelica-del-gobierno-para-servir-a-las-empresas-mineras/>.
- NA SAVI, Edith, “Eliseo Villar, responsable de la desarticulación de una de las autonomías más notables en México: la Policía Comunitaria de Guerrero”, *DesInformémonos*, 13 de julio de 2014. Disponible en: <http://desinformemonos.org/2014/07/eliseo-villar-responsable-de-la-desarticulacion-de-una-de-las-autonomias-mas-notables-de-mexico-la-policia-comunitaria-de-guerrero/>.
- NAVARRO, Alejandra *et al.*, “Derechos colectivos y consulta previa: territorio cucapá y recursos pesqueros en Baja California”, *Revista Colombiana de Sociología*, Bogotá, vol. 37, núm. 2, julio-diciembre de 2014.
- ORDOÑEZ, José Emilio Rolando (coord.), *La defensa de los derechos de los pueblos originarios, afroamericanos y migrantes, XVI Jornadas Lascasianas Internacionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

- PELÁEZ, Jorge, *¿Minando la movilización? Acción colectiva, reforma legal y resistencia antimegaminera en México*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2017.
- PELÁEZ, Jorge, “Legislación minera y derechos humanos: el derecho en la encrucijada”, *El Cotidiano*, núm. 194, noviembre-diciembre de 2015.
- PELÁEZ, Jorge, “Los derechos como repertorio frente al extractivismo minero en México: todo lo que suma ¿importa?” en ESTÉVEZ, Ariadna y VÁZQUEZ, Daniel (coords.), *9 razones para (des)confiar de las luchas por los derechos humanos*, México, CISAN-UNAM-Flacso, 2017.
- RODRÍGUEZ MONTES, Jesús, “Buscan mineras británicas y canadienses explotar plata, plomo, zinc y hierro de tierras indígenas”, *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*, OCMAL, s/f.
- RODRÍGUEZ, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, De Justicia, 2012.
- SANTILLÁN, José Luis, “La reconstitución de la CRAC-PC: voz a los fundadores”, *Contralinea*, 11 de agosto de 2013. Disponible: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/08/11/la-reconstitucion-de-la-crac-pc-voz-los-fundadores/>.
- SCJN, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, México, SCJN, 2014.
- SCHEINGOLD, Stuart A., *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy and Political Change*, New Haven, Yale University Press, 1975.
- “SE amparan indígenas de Malinaltepec contra concesiones mineras”, *La Jornada de Guerrero*, 14 de noviembre de 2013.
- SVAMPA, Maristella, “Modelos de desarrollo, cuestión ambiental y giro eco-territorial”, *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*, Buenos Aires, Clacso, 2011.
- TARROW, Sidney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza, 2004.
- WOLKMER, Antonio Carlos, *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultural del derecho*, Sevilla, MAD, 2006.

## CAPÍTULO DÉCIMO

### EL CONSEJO DE EJIDOS Y COMUNIDADES OPOSITORES A LA PRESA LA PAROTA: CONSTRUCCIÓN DE UNA LEGALIDAD COSMOPOLITA SUBALTERNA

Maria Silvia EMANUELLI\*

“Si nos quitan de aquí no vamos a poder integrarnos en otro lugar. Aquí estamos contentos porque tenemos agua y tierra, aunque no trabajamos, tenemos algo de comida”.<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El origen de la lucha*. III. *La acción político-organizativa: la conformación del CECOP*. IV. *La multiescalaridad de la lucha jurídica: denuncias de derechos humanos a nivel internacional y uso del derecho agrario y ambiental en lo local*. V. *Resignificando el derecho a la consulta*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

En un texto titulado *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Boaventura de Sousa Santos desarrolla por primera vez el concepto de “legalidad cosmopolita subalterna” ubicándolo en la tradición crítica por su oposición al paradigma dominante, al conocimiento tradicional y a la racionalidad instrumental de matriz weberiana.<sup>2</sup>

---

\* Maria Silvia Emanuelli es coordinadora de la Oficina para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL). Este artículo es un extracto de su tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México, titulada *Movimientos anti-represas en México: un análisis desde la teoría jurídica-crítica latinoamericana en diálogo con la legalidad cosmopolita subalterna*, defendida en mayo de 2015.

<sup>1</sup> Entrevista a Lázaro, comisario del ejido Los Huajes, 4 de diciembre de 2005.

<sup>2</sup> En ese entonces Santos sostenía que su crítica se insertaba en la que denomina “crítica posmoderna de oposición”, por fundarse en la necesidad de romper con la tradición de

El contexto en el que se elabora esta propuesta es el de la “globalización del campo jurídico”, un fenómeno complejo por sus diferentes aristas, que no resulta del todo novedoso, por haber empezado a desarrollarse desde la difusión del derecho romano en el siglo XII, pero que en la actualidad “presenta una evolución cualitativamente nueva”.<sup>3</sup> Este fenómeno se enmarca en la globalización neoliberal que Santos propone entender como “...un proceso a través del cual una determinada condición o entidad local amplía su ámbito a todo el globo y, al hacerlo, adquiere la capacidad de designar como locales las condiciones o entidades rivales”. Lo anterior significa que “...no hay globalización genuina. Lo que llamamos globalización es siempre la globalización exitosa de un localismo dado”.<sup>4</sup> El autor plantea la existencia de cuatro formas de producción de la globalización. Las primeras dos, el localismo globalizado y el globalismo localizado, son expresiones de la globalización hegemónica.<sup>5</sup> La tercera y la cuarta, el cosmopolitismo subalterno e insurgente, y el patrimonio común de la humanidad, son, por otro lado, ejemplos de la globalización contrahegemónica.

El cosmopolitismo subalterno e insurgente, sobre el cual nos interesa concentrar la atención, parte de la premisa de que las relaciones de poder e interdependencia propia de la jerarquía del sistema mundo se expresan en formas complejas que no excluyen la posibilidad de que los Estados-nación subordinados y las clases y los grupos sociales se organicen transnacionalmente en defensa de sus intereses usando a su favor las posibilidades que el sistema abre a la interacción transnacional (ejemplo de ello son los diálogos

---

la teoría crítica, impulsada en el marco de la escuela de Frankfurt, y buscar la creación de un nuevo sentido común que, en este caso, se aplicará al derecho. Este incipiente y nuevo sentido común, que se funda en otros presupuestos en relación con los de la modernidad dominante y se despega en el marco de una transición paradigmática entre la modernidad y algo nuevo que todavía sólo es posible esbozar, encuentra ejemplificaciones en las prácticas desarrolladas por los grupos sociales oprimidos que plantean la posibilidad de un derecho emancipatorio. Santos, Boaventura de Sousa, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*, Madrid, Trotta-ILSA, 2009, p. 51.

<sup>3</sup> La globalización del campo jurídico actual con relación a la que se dio en los siglos pasados, tiene entre sus peculiaridades el hecho de no ser impulsada sólo por las instituciones internacionales y sus burócratas, sino también por movimientos, abogados adscritos a las causas populares y ONG que buscan nuevas vías de defensa y solidaridad entre las causas sociales que se desarrollan en diferentes escalas y plantean propuestas novedosas en el ámbito transnacional.

<sup>4</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 308.

<sup>5</sup> La globalización hegemónica se basa, según Santos, en cuatro consensos de matriz liberal: el consenso económico neoliberal, el Estado débil, el consenso democrático liberal, y el consenso sobre el Estado de derecho y la reforma judicial. Para profundizar sobre este tema, véase *ibidem*, pp. 456-459.

Sur-Sur entre organizaciones, las redes transnacionales de servicios jurídicos alternativos, las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones laborales mundiales, entre otras).<sup>6</sup> Como es sabido, ya en el *Manifiesto comunista* de 1848 se analizaba la globalización y sus efectos y se planteaba la necesidad de que los trabajadores del mundo se unieran para desarrollar una economía política alternativa, capaz de satisfacer sus necesidades y contrarrestar lo que el capital estaba planteando a nivel mundial.<sup>7</sup>

Ahora bien, según Santos, el cosmopolitismo subalterno e insurgente “se refiere a la aspiración de grupos oprimidos de organizar su resistencia y consolidar coaliciones políticas en la misma escala que la que utilizaron los opresores para victimizarlos, es decir la escala global”. Este cosmopolitismo “...no es más que una emergencia global resultante de la fusión de luchas locales, progresistas, con el objetivo de maximizar su potencial emancipatorio *in loco*... a través de vínculos traslocales/locales”.<sup>8</sup> Por lo tanto, en el marco de esta propuesta, la globalización puede entenderse como “...el resultado provisional, parcial y reversible de una lucha permanente entre dos modos de producción de la globalización”.<sup>9</sup> Esta lucha deja abiertos espacios que pueden ser usados a favor de los grupos sociales más desfavorecidos. En palabras de Harvey: “...las contradicciones y paradojas de la globalización ofrecen oportunidades para establecer una política progresista alternativa. La globalización contemporánea ofrece un conjunto de condiciones bastante especiales y únicas para el cambio radical”.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Santos subraya que es necesario recordar que el término “cosmopolitismo” tiene una génesis modernista y occidental, y que frecuentemente se ha puesto a disposición del colonialismo y del imperialismo, lo que haría suponer que no es apto para describir prácticas contrahegemónicas. Su validez en este contexto depende más bien del hecho de que ha servido para fundamentar el internacionalismo de la clase trabajadora y reivindicar la pretensión moral de que “ni la nacionalidad ni las fronteras estatales, como tales, tienen relevancia moral en relación con las cuestiones de justicia”. Satz, Dehra, “Equality of What among Whom? Thoughts on Cosmopolitanism, Statism and Nationalism”, en Shapiro, Ian y Brilmayer, Lea (eds.), *Global Justice*, Nueva York, New York University Press, 1999, citado en Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César A. (eds.), “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Madrid, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa, 2007, p. 18.

<sup>7</sup> Harvey, David, *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal, 2003, p. 35.

<sup>8</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *op. cit.*, p. 18. Santos subraya que el carácter progresista y contrahegemónico de este cosmopolitismo no se puede dar por sentado, ya que es inestable y problemático, y por ello tiene que ser sometido a constante autocrítica. La inestabilidad deriva, entre otros factores, de las diferentes concepciones que existen en distintas partes del mundo en relación con el concepto de “resistencia emancipatoria”.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 313.

<sup>10</sup> Harvey, David, *op. cit.*, p. 112.

El cosmopolitismo subalterno se mira entonces con los ojos de los que más lo necesitan, que son los excluidos, las personas y colectivos a los cuales se les violan derechos humanos con mayor facilidad; es decir, los despojados, los grupos que defienden visiones alternativas de democracia, gobierno, derecho, naturaleza y desarrollo, entre otras, y que por ello son criminalizados por el Estado o por los demás actores de la globalización desde arriba. Cuando esto sucede, es frecuente que las luchas sociales busquen justicia en el ámbito local, y, cuando no lo logran, incluso recurran a la escala regional y/o global para denunciar su situación (por ejemplo, frente a los organismos internacionales de derechos humanos), hacer cabildeo con actores clave, lograr solidaridad y sinergias a través de alianzas con otros movimientos y organizaciones, desarrollar estrategias y movilizaciones que permitan identificar lo estructural o sistémico de las realidades que viven. En ocasiones, incluso utilizan a su favor las contradicciones y tensiones que nacen en el ámbito de las diferentes escalas. Estas luchas se interpretan como contrahegemónicas, siguiendo el planteamiento gramsciano, cuando ponen en discusión los resultados de la globalización hegemónica y cuestionan el interés general que supuestamente ésta persigue. Es sobre ellas que el cosmopolitismo subalterno quiere llevar luz, dar a conocer sus potencialidades y los planteamientos alternativos que engloban en sí, que pueden contribuir a remplazar a las prácticas e interpretaciones que dominan, y así favorecer la construcción de un nuevo sentido común.<sup>11</sup> En este marco, la especificidad de la legalidad cosmopolita subalterna tiene que ver con la visibilización de aquellos movimientos que han recurrido al derecho y pueden aportar a responder, desde la práctica, sobre las posibilidades emancipatorias ligadas a su uso.

Para Santos, ocho son las tesis que, surgidas de la práctica de la sociología de las emergencias,<sup>12</sup> funcionan como presupuesto o condición de esta legalidad.

La primera tiene que ver con la posibilidad de utilizar herramientas hegemónicas, como el derecho estatal y los derechos individuales, como parte de una estrategia amplia, dirigida a la contrahegemonía. Lo anterior, considerando que, para Santos, lo hegemónico del derecho tradicional no depende tanto de su esencia intrínseca, sino de la utilización específica que

<sup>11</sup> Santos, Boavetura de Sousa y Rodríguez, Garavito, César (eds.), *op. cit.*, pp. 18-22.

<sup>12</sup> Santos, Boavetura de Sousa, “La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes”, *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*, Buenos Aires, Clacso, 2006, p. 31, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>, consultado el 11 de marzo de 2019.

ciertas clases sociales han hecho de ello. La segunda tesis subraya que al usar el derecho no hay que perder de vista que esta herramienta no es ni autónoma del contexto ni exclusiva de una cierta clase social, y que para tener impactos transformadores —sobre todo frente a una distribución de poder profundamente desigual— necesita acompañarse por la movilización política. De hecho, ésta debe seguir siendo elemento medular de la lucha y ser consciente de que no es conveniente depositar todas las esperanzas en las instituciones legales ni en el camino jurídico tradicional. Lo anterior, además de poder resultar poco efectivo, puede llevar a despolitizar las movilizaciones.

La tercera tesis alerta en relación con la tendencia a entender automáticamente todo el derecho que no es producido por el Estado (el que hemos llamado hegemónico) como contrahegemónico. Más bien hay que considerar que una parte significativa del derecho que hoy se elabora en el marco de la globalización desde arriba, como el destinado a facilitar el comercio mundial, proviene de instituciones no estatales que colaboran de manera significativa a la persistencia del capitalismo neoliberal (pluralismo jurídico conservador). Por lo que tiene que ver con el derecho producido por los pueblos, sería necesario someterlo a autocritica para que se pueda evaluar —sin idealizaciones— si efectivamente contribuye a la emancipación social y a reducir las desigualdades en las relaciones de poder, y por lo tanto, alimenta la legalidad cosmopolita subalterna. De ser así, nos encontraríamos frente a un pluralismo jurídico emancipador.<sup>13</sup>

La cuarta prevé la posibilidad de que las estrategias legales identifiquen, desde abajo, en qué escala o escalas concentrarse (local/regional/global), o incluso establezcan desplegar embates transescalares que, en ciertas situaciones, permiten que una estrategia potencie a otra y se beneficie de posi-

---

<sup>13</sup> En este marco, hay que precisar que, entre otros elementos, Santos y otros autores consideran posible una reinención del derecho basada: 1) en la recuperación de concepciones y prácticas que fueron invisibilizadas por la tradición occidental dominante, aun cuando surgieron en su seno; 2) en concepciones que nacieron afuera de Occidente, en las colonias y en los Estados postcoloniales; 3) en las nuevas concepciones que están siendo desarrolladas actualmente por lo movimientos sociales que participan en la construcción de una globalización contrahegemónica. En esta línea, el jurista mexicano Jesús Antonio de la Torre Rangel considera posible el surgimiento de un derecho insurgente que se alimenta, tanto del uso alternativo del derecho como de la posibilidad de crear derecho alternativo por parte de las comunidades. El derecho insurgente se compone de dos vertientes: una es la práctica jurídica alternativa al derecho vigente, y otra es la reapropiación por parte de las comunidades de su capacidad de crear derecho. Véase Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luís Potosí, 2006, pp. 24, 183 y 184.

bles contradicciones entre ellas. La quinta considera que la legalidad cosmopolita subalterna puede aportar en el camino hacia la modificación del contrato social liberal. Por lo tanto, no se trataría de resolver sólo casos de exclusión individuales o de tomar medidas frente a la exclusión únicamente de algunos grupos. La sexta tesis se fundamenta en una visión ampliada de los espacios de poder. Según el autor portugués, éste no se concentra sólo en el Estado, sino en seis espacios-tiempos diferentes, entre los que se encuentran la comunidad y el mercado. En cada uno de ellos es posible identificar aspectos subalternos que deberán ser puestos en evidencia para así poder reconstruir una esfera pública también subalterna.

La séptima tesis retoma uno de los presupuestos de la crítica posmoderna de oposición planteada por Santos, que entiende que la crisis del contrato social liberal se debe a la distancia que hoy existe entre las promesas de la modernidad y la realidad de la gran mayoría de la población mundial. En este marco, la legalidad cosmopolita deberá también contribuir a reestablecer una relación equilibrada entre expectativas y experiencias.

Finalmente, y relacionado con la primera tesis, en la octava se plantea que las luchas que persigue la emancipación pueden, en algunos casos, beneficiarse de la legalidad dominante. Según el contexto específico, los resultados obtenidos a través de lo que otros autores identificaron como uso alternativo del derecho pueden leerse como un avance en la emancipación de un sujeto dado o como forma de satisfacer uno de entre los múltiples objetivos de una lucha. Lo anterior nos recuerda que no existe un único concepto de emancipación, sino que ésta puede tener grados diferentes —puede ser débil o fuerte, por así decirlo— según cada caso y situación. Normalmente la hibridación entre legalidad cosmopolita y legalidad dominante satisface situaciones en las que se busca una emancipación débil.<sup>14</sup>

Ahora bien, en 2000 Santos impulsó trabajos destinados a llevar luz sobre experiencias que dieran cuenta “del papel del derecho en la globalización contrahegemónica y los retos que esta última plantea a la teoría y las prácticas jurídicas”.<sup>15</sup> La perspectiva es justamente la de la legalidad cosmopolita subalterna, que no debe entenderse como una teoría acabada, sino más bien como un proyecto o una agenda de investigación que pretende

...documentar empíricamente las experiencias de resistencia, afirmar su potencial para subvertir las instituciones e ideologías hegemónicas, y aprender de su capacidad para ofrecer alternativas frente a éstas últimas. En la esfera

<sup>14</sup> Santos, Boaventura de Sousa, *Sociología jurídica crítica...*, cit., pp. 575-581.

<sup>15</sup> Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César A., *op. cit.*, p. 9.

específica del conocimiento y la práctica jurídicos, el cosmopolitismo subalterno se traduce en un enfoque desde abajo del estudio del derecho en la globalización.<sup>16</sup>

Esta aproximación nos es útil para visibilizar las potencialidades contrahegemónicas, así como los obstáculos enfrentados por un movimiento socioambiental<sup>17</sup> mexicano que, a través de la lucha política y del uso del derecho, se opone al modelo de desarrollo impuesto por el neoliberalismo, que, entre otras cosas, se concreta en descomunales proyectos de inversión y grandes obras de infraestructura, que ponen en peligro la supervivencia de miles de seres humanos, así como formas de vida, relación con el territorio y expresiones organizativas muy distintas a las que promueve el modelo hegemónico.<sup>18</sup>

## II. EL ORIGEN DE LA LUCHA

El río Papagayo cuenta con un caudal poderoso. En época de lluvias sus violentas corrientes arrastran arbustos y todo lo que encuentran en su camino, transportándolos hasta su desembocadura en el Pacífico, muy cerca de la ciudad de Acapulco, en el estado de Guerrero. Los lodos de su lecho se revuelven hasta transformar las aguas en un oscuro color café. Para cruzar de un lado a otro hay que esperar el horario preciso en el que el nivel del agua baja. Es en este momento que los pobladores de la zona se acercan a las pequeñas barcas que los llevarán al margen opuesto, cargados de provisiones e instrumentos de trabajo.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>17</sup> Siguiendo a Svampa, pero también retomando elementos que identifican a la globalización desde abajo, hablamos de movimientos socioambientales, al referirnos a experiencias que se caracterizan por la territorialidad, la combinación de la acción directa con la institucional, la democracia asamblearia, una tendencia a la autonomía y el hecho de enfrentar conflictos multiescalares. Véase Svampa, Maristella, “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes”, *Cambio de época*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008, p. 10.

<sup>18</sup> Como lo ha destacado Maristella Svampa, los conflictos que surgen de esta situación están “ligados al acceso y control de recursos naturales y el territorio, que suponen, por parte de los actores enfrentados, intereses y valores divergentes en torno de los mismos en un contexto de gran asimetría de poder”. En este marco “se expresan diferentes concepciones sobre el territorio, la naturaleza y el ambiente” y se establece “una disputa acerca de lo que se entiende por desarrollo y, de manera más general, democracia”. Véase Svampa, Maristella, “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, *OSAL*, núm. 32, 2012, p. 19, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>, consultado el 11 de marzo de 2019.

En la época de secas, las comunidades que se asientan a lo largo de sus márgenes gozan de su amplia playa para descansar durante el fin de semana y darse un chapuzón en sus aguas transparentes. Sea cual sea el periodo del año, el río es parte integral de la vida cotidiana de los campesinos e indígenas de la zona. La mayoría de ellos se han asentado en las comunidades aledañas al río Papagayo provenientes de otros estados, o regiones de Guerrero, hace aproximadamente cien años después de que sus ancestros participaran en la Revolución de 1910.<sup>19</sup> La población recurre al río para regar sus campos de maíz, jamaica, papaya, melón, sandía, limón y ajonjolí, así como para llevar a los animales a beber, lavar la ropa, pescar, o simplemente aprovechar de su presencia tan familiar. El río no es sólo un bien natural que les pertenece; más bien se trata de un componente fundamental de su realidad, de su forma de vivir, e incluso de su ordenamiento espacial.

En 2002 comenzó a correr el rumor de que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) tenía la intención de iniciar el Proyecto Hidroeléctrico Presa La Parota. Poco tiempo después, los pobladores fueron sorprendidos por la presencia de trabajadores que se habían introducido en sus tierras sin ninguna autorización, destruyendo zonas de selva con su maquinaria, al tiempo que levantaban datos y llevaban a cabo mediciones. Fue a partir de ese momento, en julio de 2003, cuando los habitantes empezaron a reunirse alrededor de este tema. Un campesino recuerda:

Nosotros en Arroyo Verde, Garrapatas y San José, nos dedicamos a ver qué pasaba en las comunidades más cercanas y en la parte de arriba de los Ejidos de Dos Arroyos, Los Huajes y La Palma. De allí empezó a reunirse la gente, a organizarse y dialogar, queríamos que la CFE dijera la verdad, que nos enseñara el proyecto por escrito, que nos expilara de qué se trataba todo el proyecto, porque sólo exponían las ventajas de su proyecto y engañaban a la gente.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> “Nací en Salsipuedes hace 64 años. Mi padre era de Parotillas. Mi abuelo, también de Parotillas, luchó por las tierras de aquí y derramaron sangre”. Entrevista a don Facundo, el 5 de diciembre de 2005. En el caso de Los Huajes, los pobladores recuerdan que la comunidad surgió mucho antes del ejido, aun cuando no conocen su fecha exacta. Los habitantes originarios trabajaban en una hacienda como peones. Después de la Revolución mexicana demandaron la dotación de tierras; en 1943 recibieron finalmente la resolución para obtener el ejido, pero fue sólo hasta un año después cuando pudieron obtener el certificado agrario. CEMDA y Espacio DESC, “Memoria del diagnóstico comunitario en el ejido de Los Huajes, municipio de Acapulco, Guerrero”, febrero de 2006.

<sup>20</sup> Gutiérrez, Maribel, “Sólo con la resistencia se pudo parar a la CFE, dicen opositores a La Parota a cuatro años del primer bloqueo”, *El Sur de Acapulco*, 28 de julio de 2007, disponible en: [http://www.el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id\\_notas=22080](http://www.el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id_notas=22080), consultado el 10 de agosto de 2015.

Frente al silencio de las autoridades que se habían limitado a acercarse a algunas comunidades con maquetas relacionadas con el proyecto, empezaron a buscar información sobre lo que estaba sucediendo y a movilizarse para defender su río, sus tierras y su vida misma. Es así como descubrieron que el proyecto había sido planteado ya desde 1976<sup>21</sup> y que se habían llevado a cabo desde entonces investigaciones, campañas de prospección y reconocimiento de la zona.

Lo que sucedió a continuación se puede resumir como el enfrentamiento abierto entre la modernidad capitalista en su fase neoliberal, que busca despojar el agua y la tierra de estas comunidades para convertirlas en valor de cambio haciendo uso de la carga de violencia represiva que la caracteriza, y los mundos de la vida donde esos elementos son parte inseparable de la existencia humana,<sup>22</sup> y como tales se defienden “hasta las últimas consecuencias”.<sup>23</sup>

La reconstrucción de los principales hechos acontecidos permitirá, además, notar que si bien en un inicio el movimiento se dirigió a defender principalmente las formas de vida tradicional ligadas indisolublemente a determinado territorio, poco a poco asumió tintes más políticos, cargándose de otros matices colectivos y simbólicos.<sup>24</sup> Se empezó, por ejemplo, a recurrir con frecuencia al recuerdo de las luchas revolucionarias sintetizadas en frases como “estas tierras las ganamos con sangre y con sangre las defendemos”, lo que es bastante común en las prácticas de los movimientos socio-ambientales de la región “que representan una continuidad actualizada de luchas anteriores que se anidan en la memoria colectiva de los pueblos”.<sup>25</sup>

Otro elemento importante que se dio en el avance del proceso y que tiene una importancia político-simbólica relevante fue la recuperación de la identidad indígena. En un inicio los pobladores afirmaban que sus padres, o ellos mismos, hablaban alguna lengua, mayoritariamente el náhuatl, que en las comunidades se llevaban a cabo fiestas como las relacionadas con el

---

<sup>21</sup> Espacio DESC, “Frente a La Parota: la defensa del lugar donde vivir”, *Revista de la Cultura Anáhuac Ce-Acatl*, México, D. F., núm. 107.

<sup>22</sup> Gilly, Adolfo, “Violencia y utopía en el discurso de Bolívar Echeverría”, *Sinpermiso*, 20 de febrero de 2011, disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=3947>, consultado el 10 de agosto de 2015.

<sup>23</sup> Esta y otras expresiones similares han sido empleadas con frecuencia a lo largo del conflicto por parte de los pobladores de la zona que se oponen al proyecto hidroeléctrico.

<sup>24</sup> Composto, Claudia, “Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una reflexión crítica acerca del Estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo”, *Astrolabio*, núm. 8, 2012, p. 339, disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/767>, consultado el 11 de agosto de 2015.

<sup>25</sup> *Idem.*

maíz o con la cosecha, y que eran comunes prácticas colectivas como el trabajo comunitario, pero no se reconocían explícitamente como indígenas.<sup>26</sup> Aun así, en el trascurso de la lucha los líderes y las personas más involucradas en el movimiento empezaron a asumirse poco a poco como indígenas. Con mucha probabilidad este proceso fue también enriquecido por el intercambio que se generó desde 2003 entre el movimiento y organizaciones de la sociedad civil que empezaron a colaborar con la lucha, y que compartieron sus conocimientos relacionados con instrumentos de derechos humanos dirigidos a los pueblos indígenas.

### III. LA ACCIÓN POLÍTICO-ORGANIZATIVA: LA CONFORMACIÓN DEL CECOP

Una de las primeras medidas organizativas impulsadas por ejidatarios y comuneros de la zona fue la de llevar a cabo asambleas informativas sobre el proyecto en las comunidades.<sup>27</sup> En algunas de ellas se compartió la experiencia de otros afectados. Felipe Flores, uno de los fundadores del CECOP

---

<sup>26</sup> Información procedente de la entrevista colectiva a habitantes de las comunidades que podrían ser afectadas por la presa La Parota en diciembre de 2005.

Según el *Mapa La diversidad cultural de México. Los pueblos indígenas y sus 62 idiomas* de 1998, de Conaculta, la zona de influencia de La Parota entraría en la región 1 “Náhuatl”, regiones según el censo de 1997 del Instituto Nacional Indigenista (INI) que estimó la población indígena total, independientemente de que fueran hablantes o no de su lengua materna.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2000, de una población total en el estado de Guerrero de 3,079,649 habitantes, el 11.9%, esto es, 367 mil 110 habitantes, es población hablante de lengua indígena de cinco años y más, de la cual 34% es monolingüe (125 mil 182 habitantes), 63.7% es bilingüe (233 mil 832 habitantes) y 2.3% no está especificado. Si bien el náhuatl es la lengua predominante a nivel estatal con 136,681 hablantes, de los cinco municipios que serían mayormente afectados por la presa La Parota, sólo en tres (Acapulco, Juan R. Escudero y Chilpancingo) predomina el náhuatl, y en los otros dos (San Marcos y Tecoaapa) el mixteco.

<sup>27</sup> La decisión de utilizar la forma política de la asamblea está, sobre todo, relacionada con el hecho de que las comunidades que podrían ser afectadas por el proyecto la empleaban con anterioridad en el marco de lo que prevé la Ley Agraria para los núcleos comunales y ejidales. A partir de las amenazas relacionadas con la presa, y precisamente desde el 28 de julio de 2003, las asambleas se establecieron como uno de los principales espacios de toma de decisión y articulación entre los distintos núcleos agrarios presentes en el territorio que están en contra de la obra. Comúnmente se llevan a cabo cada domingo y de manera rotativa (cada vez en diferentes núcleos agrarios) para asegurar la participación del mayor número posible de personas. En ellas están invitados a participar no sólo los que cuentan con derechos agrarios y que votan en las asambleas comunales y ejidales, sino también los avencindados y todas las personas interesadas. Con esta decisión, el CECOP amplía lo previsto por la Ley Agraria y expresa su preocupación para que todo afectado, incluso menor de edad,

recuerda, refiriéndose a una de estas primeras reuniones, que “Se dijo que en otros lugares donde se habían hecho estos megaproyectos no había desarrollo, ya había cierta información de que el desarrollo no es para los pueblos, es para los inversionistas, a los pueblos lo único que les queda es el despojo de su territorio”.<sup>28</sup> De las asambleas surgió la principal determinación: había que impedir el paso a la maquinaria de la CFE y no volver a permitir la entrada de trabajadores. Es así como en de junio de 2003

...unas 30 mujeres, encabezadas por doña Margarita Mendoza, que tenía 65 años, detuvieron con sus propios cuerpos un vehículo de la CFE, en Agua Caliente.

Ese día pasó la maquinaria... mi tía estaba trabajando en su cocina, y le dijeron que la CFE había pasado, y ella animó a las mujeres, les dijo: pónganse las pilas, vamos a atajar al carro de la CFE, el carro ya iba enfrente de la iglesia ya iba hacia La Parota. No pasó el carro gracias a la valentía de ella.<sup>29</sup>

Además, el 28 de julio de 2003 un grupo conformado por unos cien opositores se organizó para retener a los ingenieros y trabajadores que querían ingresar a sus tierras para seguir con su labor. Después de doce horas llegaron a un acuerdo: la CFE retiraría las máquinas —lo que efectivamente sucedió—, ofreciendo dejar en garantía del cumplimiento de su palabra las dos camionetas donde viajaban sus empleados y se comprometía además a no acusar a los opositores de secuestro de los ingenieros. Para evitar el reingreso de la CFE a su territorio, a partir de ese día —fecha en la que desde entonces se celebra el aniversario del movimiento, lo que subraya la centralidad de esta acción— se conformó un primer plantón permanente al cual, poco después, se sumaron otros más en las principales vías de acceso a las comunidades. Lo anterior resultó en un control territorial por parte del movimiento, que acabó siendo un elemento fundamental de la lucha. Sillas

---

pueda ser tomado en cuenta. Información procedente de la entrevista colectiva a habitantes de las comunidades que podrían ser afectadas por la presa La Parota en diciembre de 2005.

<sup>28</sup> Gutiérrez, Maribel, “Opositores a la presa: diez años en busca de información para descubrir los engaños de la CFE”, *El Sur de Acapulco*, 26 de julio de 2007. La nota periodística también menciona que “El vocero del Cecop, Felipe Flores Hernández, cuenta cómo se planteó por primera vez la consigna «la tierra no se vende, no a La Parota» en una reunión de Garrapatas, San José y Arroyo Verde”. Disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/94843>.

<sup>29</sup> Gutiérrez, Maribel, “Diez años de lucha contra La Parota y los pueblos todavía están en peligro”, *El Sur de Acapulco*, 25 de julio de 2013. Entrevista con el representante de los comuneros opositores en Cacahuatpec, José Venus Hernández. Él “[s]e unió al movimiento cuando vio el desprecio y la represión a los dueños de la tierra, cuenta”. Disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/94574>, consultado el 3 de agosto de 2015.

de plástico y hamacas, turnos para dormir y montar la guardia, cocinar y dar el cambio a los demás para que regresen a sus actividades diarias, todo ello con la certeza de una sola consigna: “La tierra no se vende”.

#### IV. LA MULTIESCALARIDAD DE LA LUCHA JURÍDICA: DENUNCIAS DE DERECHOS HUMANOS A NIVEL INTERNACIONAL Y USO DEL DERECHO AGRARIO Y AMBIENTAL EN LO LOCAL

Con el fin de denunciar el intento de imposición de la obra por parte de las autoridades, tanto federales —principalmente la CFE y la Procuraduría Agraria— como estatales —el gobierno de Guerrero y el ayuntamiento de Acapulco—, y obtener más información y apoyo, el primer núcleo del movimiento se dirigió a una gran variedad de posibles aliados locales y nacionales que, en los años posteriores, se le sumarían un importante número de aliados internacionales. Fue así como a principios de 2004, Rodolfo Chávez acudió, en representación de las comunidades, a una reunión en la que varias organizaciones discutíamos la elaboración del “Informe alternativo sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México”, que debía ser presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC), con sede en Ginebra, Suiza. Los miembros del movimiento solicitaron que el caso se incluyera en ese documento de carácter internacional, lo que efectivamente sucedió a la luz del derecho a la libre determinación.<sup>30</sup> De lo anterior, resulta que prácticamente desde el inicio de la lucha su atención se enfocó también a las estrategias a escala global.

Después de varios actos dirigidos a “la compra de conciencias” o la cooptación que llevaron a la confrontación entre los habitantes de la zona —situaciones denunciadas con frecuencia por parte de los campesinos y sus

---

<sup>30</sup> Desde principios de 2004, el Espacio de Coordinación de Organizaciones Civiles sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Espacio DESC), compuesto por trece organizaciones de derechos humanos con sede en México, convocó a las ONG y movimientos sociales a participar en la elaboración del Informe alternativo en lugar del oficial sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el país. A raíz de esta convocatoria se conformó el Grupo Promotor del Informe Alternativo DESCA de México, en el que participaron 49 organizaciones civiles, sociales y redes. Es en una reunión de este Grupo Promotor que el movimiento opositor a La Parota solicitó la inclusión del caso en el documento internacional elaborado por la sociedad civil. Para conocer el contenido del Informe alternativo que cubre el periodo de 1997 a 2006, suscrito por 105 organizaciones, véase disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/mexico-coalition\\_Sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/mexico-coalition_Sp.pdf), consultado el 19 de julio de 2015.

asesores—,<sup>31</sup> el 25 de abril de 2004, el comisario de los Bienes Comunales Indígenas de Cacahuatpec (núcleo agrario que resultaría más afectado por la presa, en alianza con la CFE) convocó a una asamblea general con el fin de que los comuneros aprobaran la realización de estudios y trabajos técnicos tendientes a la construcción de la obra.<sup>32</sup> De acuerdo con el acta de asamblea, los comuneros dieron su aprobación. Para demostrar que este resultado era fraudulento, los opositores tomaron la determinación de iniciar un juicio con el fin de probar las irregularidades que se habían cometido. Es así como el 24 de junio de 2004, 1,590 comuneros interpusieron ante el Tribunal Unitario Agrario (TUA), con sede en Acapulco, una demanda de nulidad en contra de la asamblea y todos los actos, convenios y documentos que a partir de su ilegal aprobación se celebraron.<sup>33</sup> En el marco de esta acción jurídica se logró que el TUA emitiera una medida precautoria consistente en ordenar a la CFE no realizar las acciones ilegalmente autorizadas en la asamblea con el afán de preservar la paz social.

Poco después de haberse llevado a cabo la asamblea, la CFE buscó nuevamente introducir maquinaria a través de zonas poco accesibles y distantes de los plantones. Una vez más, un grupo de opositores bloquearon a los ingenieros que estaban presentes, lo que suscitó una reacción de la autoridad, que libró seis órdenes de aprehensión por robo de vehículos y privación ilegal de libertad de los trabajadores. El 27 de julio de 2004, el gobierno

---

<sup>31</sup> Petitoria al Tribunal Latinoamericano del Agua por parte del CEMDA y Espacio DESC el 2 de febrero de 2006, disponible en [http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/petitoria\\_tribunal\\_latinoamericano\\_del\\_agua.pdf](http://www.internationalrivers.org/files/attached-files/petitoria_tribunal_latinoamericano_del_agua.pdf), consultado el 22 de julio de 2015; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “Dónde están los campesinos que apoyan La Parota”, *El Sur de Acapulco*, 2007, disponible en: [http://www.el-suracapulco.com.mx/opinion02.php?id\\_nota=2007](http://www.el-suracapulco.com.mx/opinion02.php?id_nota=2007), consultado el 22 de julio de 2015.

<sup>32</sup> Una fracción de la Confederación Nacional Campesina (CNC) jugó un papel relevante en todo el proceso, la cual asesoró diferentes comisariados con el fin de que se llevara a cabo el proyecto. Además, el CECOP denunció con mucha frecuencia su involucramiento, incluso en actos de corrupción y compra de conciencias. Véase Ramírez Bravo, Roberto, “Planea la CNC de Evencio Romero nueva asamblea para aprobar La Parota”, *La Jornada de Guerrero*, 26 de septiembre de 2007, disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2007/09/26/index.php?section=sociedad&article=007n1soc>, consultado el 23 de julio de 2015.

<sup>33</sup> En la demanda se especificó que la convocatoria no cumplió con las disposiciones legales, conforme a lo que señala la Ley Agraria, además de ser realizada en un lugar distinto al habitual, en un tiempo inusual —la asamblea se desahogó en veinte minutos— y sin cumplir el quórum requerido. Los comuneros y su abogado se encargaron, además, de presentar pruebas para demostrar que muchas de las firmas asentadas en el acta eran falsas y que no pertenecen a comuneros legalmente reconocidos. Asimismo, se ofrecieron diversos testimonios e incluso recibos, según los cuales la CFE pagó de 200 a 1000 pesos mexicanos por varias de las firmas que quedaron asentadas en el acta.

detuvo a Marco Antonio Suástegui, vocero del CECOP, y a Francisco Hernández Valeriano sin que se le presentara la orden de aprensión correspondiente. Ambos fueron encarcelados durante diez días hasta que, gracias a las presiones ejercidas por las comunidades y expresiones de solidaridad de otros movimientos, las autoridades accedieron a liberar a los opositores y a retirar las demás órdenes de aprehensión.

En julio del mismo año, la CFE presentó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la manifestación de impacto ambiental (MIA) del proyecto para que fuera evaluada. Algunos días después, campesinos opositores a la obra, en alianza con organizaciones ambientalistas y académicos, solicitaron que ésta se sometiera a consulta pública conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), lo que sucedió el 24 de agosto de 2004. Al evento acudieron cientos de expertos y afectados, que expusieron su rotunda desaprobación al proyecto.<sup>34</sup> En diciembre de ese mismo año, la Semarnat autorizó de manera condicionada la MIA, frente a lo cual tres afectados presentaron un recurso de revisión en contra de la autorización, por considerar que la misma fue emitida en violación a distintas disposiciones ambientales.

Finalmente, la Secretaría confirmó la autorización de la MIA considerando el recurso infundado. Según este documento, la presa tendría una cortina de 180 metros de altura sobre el río Papagayo, inundando 14,213 hectáreas de selva y zonas de cultivo. Las personas afectadas de manera directa serían unas tres mil, que viven en veintiún comunidades (cuatro bienes comunales, dieciséis ejidos y una propiedad privada) ubicadas en cinco municipios. El propósito sería contar con una capacidad instalada de 900 MW para generar 1527 GWh al año y así producir energía eléctrica que pudiera atender picos de consumo en el centro del país. Además, la presa serviría para cubrir los requerimientos de nuevos centro urbanos y turísticos a lo largo de la costa del Pacífico sur (los documentos oficiales no ofrecen mayores indicaciones sobre las necesidades reales del proyecto) y suministrar agua a

---

<sup>34</sup> De acuerdo con la LGEEPA, los resultados de la consulta no son obligatorios sobre el sentido en el que la autoridad evaluadora deberá emitir su fallo; sin embargo, ésta está obligada a tomarlos en consideración en la resolución que emita, cosa que la Semarnat no hizo. Es importante precisar que este mecanismo de consulta es de naturaleza eminentemente ambiental y se emplea para explicar a los interesados en qué consiste el proyecto y cuáles serán los impactos ambientales que provocaría, así como la manera de prevenirlos o mitigarlos. Por otro lado, el mecanismo no sirve para dar a conocer las afectaciones sociales, de naturaleza agraria o en materia de derechos humanos que la realización de la obra provocaría, y tampoco prevé la posibilidad de que las comunidades sean consultadas respetando sus usos y costumbres, razones por las cuales no puede sustituirse al proceso de consulta previsto por el Convenio 169 de la OIT. Al respecto, véase CEMDA y Espacio DESC, *op. cit.*

la ciudad de Acapulco. Por su parte, los habitantes de la zona, después de consultas con los comisarios y/o representantes del CECOP en cada comunidad, estimaron que el territorio afectado correspondería a 17,000 hectáreas, mientras los afectados serían 75,000 campesinos e indígenas, 25,000 serían desalojados en razón del área en que se construiría el embalse, y los demás sufrirían río abajo por la resequedad y salinidad de la tierra.

A partir de 2005, la CFE, a través de los comisariados ejidales y de bienes comunales, intentó nuevamente desarrollar asambleas en los núcleos agrarios que podrían sufrir las principales afectaciones, esta vez con el fin de obtener la anuencia de los empadronados para iniciar el proceso expropiatorio y celebrar el convenio de ocupación previa —ambos requisitos fundamentales establecidos en la Ley Agraria para empezar la construcción—. Esta fue una de las épocas más complejas de todo el proceso. El enfrentamiento entre la población, inducido por las acciones gubernamentales enfocadas a imponer el proyecto sin abrir espacios de diálogo ni informar de manera adecuada, provocó la muerte de tres pobladores.<sup>35</sup> El 23 de agosto de 2005 se llevó a cabo la asamblea comunal de Cacahuatpec, en el municipio de San Marcos.<sup>36</sup> El 16 de diciembre se realizó la asamblea

---

<sup>35</sup> El primer asesinato se dio el 18 de septiembre de 2005 en los Bienes Comunales de Cacahuatpec al terminar una asamblea en la que el CECOP había solicitado la presencia del gobernador para dialogar sobre el proyecto. Aquí murió Tomás Cruz Zamora a mano de Cirilo Cruz, persona que supuestamente había recibido dinero por parte de la CFE para favorecer el desarrollo de la presa. El segundo asesinato se perpetuó por desconocidos en contra de Cristino Cruz Hernández, quien supuestamente apoyaba el proyecto, el 9 de noviembre de 2005 (véase Habana de los Santos, Misael, “Matan a un campesino que apoyaba La Parota”, *La Jornada*, 10 de noviembre de 2005, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/10/index.php?section=estados&article=044n1est>, consultado el 24 de julio de 2015). Eduardo Maya Manrique, del CECOP, fue asesinado a pedradas el 29 de enero de 2006, supuestamente por personas que están a favor de la presa (véase Habana de los Santos, Misael, “Fallece un opositor a la presa La Parota tras ser agredido con machetes y piedras”, *La Jornada*, 30 de noviembre de 2006, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/30/index.php?section=estados&article=037n2est>, consultado el 24 de julio de 2015).

<sup>36</sup> Ya el 5 de agosto de 2005, a solicitud de la CFE, el presidente de Bienes Comunales Indígenas de Cacahuatpec emitió una convocatoria con objeto de celebrar, el 14 de agosto de 2005, la Asamblea General de Bienes Comunales en el poblado el Campanario, municipio de Acapulco. En este contexto, algunos comuneros pidieron a las organizaciones que conforman el Espacio DESC, observar el desarrollo de la asamblea. En el informe se relata la presencia en el camino hacia la asamblea de dos camiones de antimotines, más de cincuenta patrullas de diferentes corporaciones policiacas y aproximadamente trescientos policías armados, que impidieron el paso a los opositores que querían llegar al lugar de la asamblea. Más adelante en el camino, los policías apuntaron con sus rifles AR-15 a mujeres y hombres, y cortaron cartucho. En el campanario estaban aproximadamente quinientos policías, y el

ejidal de Dos Arroyos. Finalmente, el 27 de diciembre se llevaron a cabo las asambleas de los ejidos de los Huajes y La Palma.<sup>37</sup> Cada una de ellas, en las que supuestamente la CFE logró la autorización para los convenios de ocupación previa, se desarrolló en violación a la Ley Agraria.<sup>38</sup> Frente a esta situación el CECOP, a través del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, impugnó todas estas asambleas ante el TUA,

---

lugar en donde se pretendía llevar a cabo la asamblea estaba cercado y no se dejó entrar a los opositores. Esta situación provocó un enfrentamiento entre las partes, por lo que la asamblea no se llevó a cabo.

El informe fue enviado en forma de comunicación a los relatores especiales de la ONU sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada y el Derecho a la Alimentación, con el apoyo de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y Foodfirst Information & Action Network (FIAN), respectivamente. En agosto de 2004, el Relator sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada envió al gobierno mexicano una primera carta de preocupación, y pidió información sobre el caso, con relación a las medidas tomadas por las autoridades competentes para garantizar una consulta transparente y participativa en el marco del proyecto, en apego a las previsiones del derecho internacional a los derechos humanos, y sobre los esfuerzos realizados para garantizar protección procesal adecuada de éstos hacia las personas afectadas o que podrían ser afectadas por desalojos forzosos en todo el país. Unos meses más tarde, el 6 de diciembre del mismo año, el gobierno le contestó. En marzo de 2006, los dos relatores mencionados enviaron una carta conjunta al gobierno mexicano, en la que solicitaban información en relación con el proceso, las medidas en curso para mitigar los efectos negativos de la obra sobre el derecho a la vivienda y a la alimentación, y sobre los esfuerzos realizados para evitar desalojos. El 13 de julio de 2006, el gobierno respondió, y el 20 de diciembre envió información adicional. En marzo de 2007, los relatores de Vivienda, Alimentación y Pueblos Indígenas escribieron otra carta conjunta al gobierno mexicano. Los relatores solicitaron al gobierno una respuesta en un lapso de sesenta días para incluirla en los informes dirigidos al nuevo Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, lo que efectivamente sucedió.

<sup>37</sup> Los cuatro núcleos agrarios representan el 63% de las tierras que podrían resultar afectadas. Véase CECOP y Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “Derecho al territorio y a la consulta. Proyecto hidroeléctrico La Parota”, 2011, p. 4, disponible en: [http://www.tlachinollan.org/Descargas/Ficha\\_La\\_parota\\_junio\\_2011\\_ES.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Ficha_La_parota_junio_2011_ES.pdf), consultado el 3 de agosto de 2015.

<sup>38</sup> Lo anterior se debe a que “las convocatorias no fueron difundidas en los lugares y tiempos establecidos por la ley; se impidió la participación y votación de los opositores que fueron retenidos por seguridad pública antes de poder acceder a los lugares en los que se estaban llevando a cabo las asambleas; no se respetaron las mayorías establecidas por la Ley Agraria como la que prevé que para la votación legal de la expropiación se debe contar con el 75% de los ejidatarios; las asambleas se llevaron a cabo, sin ninguna justificación, fuera de los núcleos ejidales y comunales; se documentó la presencia de personas a las cuales se otorgó el voto sin ser ni comuneros ni ejidatarios y además muchas personas votaron a través de una carta poder, lo que no es permitido por la Ley Agraria en caso de expropiación”. Tribunal Permanente de los Pueblos, dictamen de la preaudiencia “Presas, derechos de los pueblos e impunidad”, capítulo México, 19 de octubre de 2012, p. 5, disponible en: <http://www.mapder.lumasexta.org/?cat=405>, consultado el 11 de marzo de 2016.

número 41, con sede en Acapulco, logrando que se declarara su nulidad una tras otra.<sup>39</sup>

En diferentes momentos el movimiento ha expresado que las victorias jurídicas se deben, por un lado, a la labor capacitada y comprometida de sus asesores, pero sobre todo a la presión política que ha sido capaz de ejercer —llegando incluso a convocar a más de tres mil personas en las puertas del TUA previo a la emisión de decisiones significativas— y que está estrechamente relacionada con su capacidad organizativa.

El 17 de marzo de 2006, el caso de La Parota fue considerado en la Primera Audiencia Pública del Tribunal Latinoamericano del Agua (TLA),<sup>40</sup> a cargo de un jurado de expertos en derechos humanos nacionales e internacionales.<sup>41</sup> En su veredicto,<sup>42</sup> el TLA resolvió por la cancelación del proyecto. Aun cuando esta decisión no es vinculante para el Estado mexicano, en términos simbólicos significó una importante victoria para el movimiento, pues logró un ulterior respaldo a su lucha por parte de un organismo internacional.

Aunado a todo lo anterior, a partir de esta época se dieron una serie de visitas a la zona por parte de actores que permitieron visibilizar el caso, reforzar las articulaciones y legitimar las demandas del CECOP.<sup>43</sup> Una de

---

<sup>39</sup> Para mayores informaciones sobre los juicios agrarios, véase Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, “Luchar para construir el amanecer de la justicia. El veredicto final”, 2011, pp. 93 y ss., disponible en: [http://www.tlachinollan.org/Archivos/informe16\\_17\\_web.pdf](http://www.tlachinollan.org/Archivos/informe16_17_web.pdf), consultado el 24 de julio de 2015.

<sup>40</sup> El TLA es una instancia internacional, autónoma e independiente, de justicia ambiental que fue creado con el fin de contribuir a solucionar conflictos relacionados con los sistemas hídricos de la región latinoamericana. Este tribunal ético ha sesionado en Centroamérica en 2000 y 2004, y desarrolló su primera audiencia latinoamericana en México del 13 al 20 de marzo de 2006. Más información disponible en: [www.tragua.com](http://www.tragua.com). En el jurado figuraba uno de los comisionados del Comité DESC de la ONU, que conoció del caso, el magistrado francés Philippe Texier.

<sup>41</sup> Para poder tener una participación en este tribunal ético fue necesaria la elaboración de una petitoria, cuya vertiente ambiental estuvo a cargo del CEMDA, se enfocó principalmente en demostrar las irregularidades presentes en la MIA y los impactos ambientales que derivarían de la obra. La parte que tiene que ver con las violaciones a los derechos humanos fue redactada gracias a las aportaciones de miembros del Espacio DESC: Centro Antonio Montesinos (CAM), Colectivo RADAR, DECA Equipo Pueblo, FIAN México y Coalición Internacional para el Hábitat, Oficina para América Latina (HIC-AL).

<sup>42</sup> El veredicto completo del TLA se encuentra disponible en: <http://tragua.com/wp-content/uploads/2012/04/Caso-La-Parota.pdf>, consultado el 24 de julio de 2015.

<sup>43</sup> El Subcomandante Marcos, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), visitó la zona por invitación del movimiento y ofreció apoyo frente a cualquier acto de represión. Véase Bellinghaussen, Hermann, “Presa La Parota «sólo podrá hacerse con una guerra en el sureste»: Marcos”, *La Jornada*, 17 de abril de 2006, disponible en: <http://www>.

las visitas internacionales más relevantes fue la que llevaron a cabo el ex Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, y el ex Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Miloon Kothari, quienes fueron a la zona en visita no oficial y definieron elaborar un documento fundamental que resume y contextualiza las principales violaciones a derechos humanos provocadas en el marco de la imposición de la obra.<sup>44</sup>

En mayo de 2006, finalmente se presentó frente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en Ginebra, el *Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (1997-2006)*.

Al emitir sus recomendaciones, dirigidas al gobierno mexicano, el órgano de las Naciones Unidas urgió

...al Estado Parte a asegurar que las comunidades indígenas y locales afectadas por el proyecto de la Presa Hidroeléctrica La Parota u otros megaproyectos en las tierras y territorios que éstos poseen o que tradicionalmente ocupan o utilizan sean debidamente consultadas, y que se procure su previo consentimiento informado en cualquiera de los procesos de toma de decisión

---

*jornada.unam.mx/2006/04/17/index.php?section=politica&article=010n1pol*, consultado el 30 de julio de 2015. Poco después, el entonces Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, visitó las comunidades, y al haber escuchado numerosos testimonios, respaldó las demandas del CECOP. El Relator afirmó frente a la prensa que acompañaba la visita: “El gobierno mexicano tiene la obligación de cumplir con la protección de los derechos humanos de los pobladores, como el derecho a la tierra, a la subsistencia, a la libre consulta y a la participación... todo movimiento social, legítimo, en defensa de los Derechos Humanos como lo es el movimiento de ustedes de CECOP merece todo el respeto, toda la simpatía, toda la solidaridad de la Organización de las Naciones Unidas y merece toda la atención del gobierno en todos sus niveles, de las autoridades y de la opinión pública tanto nacional como internacional”. Finalmente, exigió a los tres niveles de gobierno respetar la decisión de los miles de comuneros y ejidatarios que se oponen a la construcción de la hidroeléctrica. Véase Ocampo Arista, Sergio, “Pide la ONU respetar oposición a La Parota”, *La Jornada*, 11 de agosto de 2006, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/11/index.php?section=estados&article=039n1est>, consultado el 30 de julio de 2015.

La zona fue también visitada por el representante de la Oficina de la Alta Comisionada en México que emitió un pronunciamiento enfocado a la falta de información y consulta sufrido por las comunidades y por la Secretaría General de Amnistía Internacional.

<sup>44</sup> Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, Adición, Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los Informes Anuales del Relator Especial, 26 de febrero de 2007.

relacionados con estos proyectos que afectan sus derechos e intereses reconocidos en el PIDESC, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El Comité también urge al Estado Parte a reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos, y de ser el caso, asegurar a las comunidades indígenas y campesinos locales afectadas por la construcción de la Presa La Parota u otros proyectos de infraestructura dentro del Plan Puebla Panamá, una adecuada compensación y/o reubicación alternativa y tierras fértiles para los cultivos, y que sus derechos económicos, sociales y culturales sean salvaguardados. Al respecto, el Estado Parte debe referirse a las Observaciones Generales N° 14 y 15 del Comité sobre el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud y el derecho al agua.<sup>45</sup>

Como se pudo apreciar, la lucha del CECOP se basó, desde sus inicios, en la combinación de la acción política (frecuentemente a través de acciones directas), con el uso del derecho nacional e internacional que fue empleado de manera favorable a los pueblos por parte de sus asesores (“uso alternativo del derecho” o “uso contrahegemónico”) y las articulaciones con otros actores transnacionales, lo que se llevó a cabo en una multiplicidad de escalas, que se estuvieron comunicando permanentemente entre ellas y operando, incluso, al mismo tiempo. Estas características permiten enmarcar la operación del movimiento bajo el amplio paraguas de la legalidad cosmopolita subalterna, pero una fue quizá la acción más creativa que —aprovechando una serie de coyunturas favorables— el CECOP llevó a cabo, recurriendo

---

<sup>45</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Examen de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de derechos económicos, sociales y culturales”, México, E/C.12/CO/MEX/4, 9 de junio de 2006, pfo. 28, disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iZ4MCHxtFrk7:recomendacionesdh.mx/recomendaciones/descargar/CDESC\\_2006/pdf+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iZ4MCHxtFrk7:recomendacionesdh.mx/recomendaciones/descargar/CDESC_2006/pdf+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx), consultado el 30 de julio de 2015. Es interesante resaltar que normalmente en estos documentos se emiten recomendaciones generales dirigidas al Estado sobre múltiples temas después de haber analizado tanto el Informe gubernamental como el (o los) presentado (s) por la sociedad civil. En este caso el Comité DESC decidió dedicar la primera recomendación en materia del derecho a la autodeterminación de los pueblos específicamente a la problemática denunciada por el CECOP. Es muy probable que esta situación se diera gracias al hecho de que el comisionado, Philippe Texier, conoció ya desde la sesión del TLA, en México, el caso de La Parota, y tuviera la posibilidad de entrevistarse directamente con el movimiento, además de haber podido comprobar su magnitud y fuerza en ocasión de la presentación del veredicto de la instancia ética. Lo anterior puede ofrecer un ejemplo de la influencia recíproca que existió entre los resultados a los cuales se llegó al accionar dos diferentes estrategias en la escala internacional, y que probablemente se beneficiaron de la cercanía que uno de los actores con el poder de incidir en las recomendaciones tuvo con el movimiento social a escala local.

a una profunda hibridación entre el derecho hegemónico (derecho estatal y derechos humanos liberales) y una antigua forma de comprender el derecho (e incluso de entender la democracia), lo que podría leerse como creación de un nuevo derecho, de tipo mestizo, y expresión embrionaria de otro sentido común sobre el derecho.

## V. RESIGNIFICANDO EL DERECHO A LA CONSULTA

En el marco de la impugnación de la asamblea que se llevó a cabo en los Bienes Comunales Indígenas de Cacahuatpec, el 15 de marzo de 2006, el abogado que representaba la Procuraduría Agraria propuso al movimiento convocar a una nueva en los mismos términos de la anterior, pero garantizando la participación de todos los comuneros de los 47 anexos que conforman los Bienes Comunales. El CECOP expresó su desconfianza hacia la propuesta. Por su parte, el magistrado del caso la respaldó en pos de la conciliación. De lograrse la asamblea, el caso se habría terminado a través de la firma de un convenio entre las partes que se habría elevado a categoría de sentencia, lo que habría permitido dar por concluido el asunto.<sup>46</sup> El movimiento finalmente no aceptó la propuesta, y en enero de 2006, el magistrado decidió declarar la nulidad de la asamblea al precisar que “queda en libertad el comisariado de convocar a una nueva asamblea”,<sup>47</sup> lo que efectivamente ocurrió en abril de 2007, y se estableció llevarla a cabo el 6 de mayo. Al encontrar una serie de irregularidades en la convocatoria, el CECOP solicitó al TUA declarar su nulidad, razón por la cual se abrió el juicio agrario 446/2007.<sup>48</sup>

Mientras tanto, gracias a las articulaciones preexistentes con un amplio número de actores entre organizaciones, activistas, periodistas y sindicatos, el movimiento solicitó la conformación de una misión de observación de la asamblea.<sup>49</sup> En la primera convocatoria, la asamblea no se llevó a cabo

---

<sup>46</sup> Velázquez Olea, Daniel, “Propone la Procuraduría Agraria al CECOP hacer otra asamblea en Bienes Comunales”, *El Sur de Acapulco*, 16 de marzo de 2006, disponible en: [http://el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id\\_notas=14957](http://el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id_notas=14957), consultado el 24 de julio de 2015.

<sup>47</sup> Martínez Treviño, Alice Zahí, *El Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a La Parota: un caso de éxito en la lucha de los movimientos sociales*, tesis de maestría, México, Flacso, agosto de 2010, p. 102, disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/2794/TFLACSO-2010AZMI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado el 3 de octubre de 2019.

<sup>48</sup> CECOP y Tlachinollan, *op. cit.*, p. 6.

<sup>49</sup> En palabras de Rodolfo Chávez, el 26 de noviembre de 2013, “El objetivo principal de esta misión, en la que el Sindicato Mexicano de Electricistas participó de manera masiva

por no lograrse el quórum requerido por la Ley Agraria. Por lo anterior, el comisario ejidal convocó a una nueva asamblea para el 20 de mayo del mismo año, pero tampoco se llevó a cabo. El CECOP decidió entonces dialogar con el grupo del comisario oficial, y logró que la siguiente asamblea se realizara el 12 de agosto de 2007, sin presencia policiaca o militar; por usos y costumbres, lo que permite la participación de todas las personas que podrían ser afectadas por el proyecto,<sup>50</sup> y con el único objetivo de analizar la información relacionada con la presa.

En el marco de las negociaciones que siguieron, el movimiento desarrolló una propuesta de acuerdo con los contrarios para establecer las características de la asamblea. En ella se plantearon tres puntos: 1) que la presencia de la CFE fuera sólo de carácter informativo, para que presentara todos los argumentos sobre el proyecto; 2) si la CFE no lograba convencer a los campesinos, se comprometía a respetar las decisiones que éstos tomen, y 3) de ser este el caso, ésa sería la última ocasión en que volvería a entrar a estas tierras.<sup>51</sup> Se logró consensuar que académicos y personalidades cercanas al movimiento también participaran en la asamblea con el objetivo de presentar su postura en relación con el proyecto.<sup>52</sup>

Casi desde el principio de la lucha del CECOP uno de los derechos humanos que había aparecido con más frecuencia por haber sido violado fue el derecho a la consulta. Las recomendaciones del Comité DESC de la ONU a México sobre el caso se enfocaron en la necesidad de cumplir con este derecho, así como las declaraciones de Rodolfo Stanvenhagen y del representante de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU en el país, entre otras. Aun así, en ese momento el CECOP, que hasta entonces había ganado todos los juicios agrarios interpuestos en contra de

---

enviando a tres camiones llenos, era que en la asamblea no estuvieran presentes los granaderos. Con mucha gente en el bote iban a hacer La Parota”.

<sup>50</sup> En el caso específico de este núcleo agrario, según el padrón electoral sólo el 18% de la población es comunera sobre un total de 7,286 de cuarenta mil habitantes. Por lo tanto, de no llevarse a cabo la asamblea por usos y costumbres, las decisiones relacionadas con la presa habrían sido tomadas por una minoría de la población. Véase CECOP y Tlachinollan, *op. cit.*, p. 5.

<sup>51</sup> Ramírez Bravo, Roberto, “Daré CECOP a CFE la oportunidad de explicar La Parota en asamblea”, *La Jornada de Guerrero*, 11 de junio de 2007, disponible en: <http://www.lajornada-guerrero.com.mx/2007/06/11/index.php?section=sociedad&article=006n1soc>, consultado el 24 de julio de 2015.

<sup>52</sup> El CECOP invitó a la asamblea a Octavio Klimek Alcázar y Angelberto Martínez Gómez, asesores, en este entonces, de la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados. También solicitó la presencia del entonces diputado federal perredista José Antonio Almazán, perteneciente al SME, y del académico de la Facultad de Economía de la UNAM, Andrés Barreda.

las asambleas, consideraba que solicitar una consulta “significaría aceptar de manera indirecta el proyecto, lo que estaba fuera de discusión”.<sup>53</sup> Hay que considerar que el CECOP no confiaba en la neutralidad de una consulta organizada por las autoridades. En paralelo, las organizaciones asesoras empezaron a reflexionar sobre las ambigüedades de este derecho,<sup>54</sup> sobre todo por la dificultad de hacer valer el veto de las comunidades frente a la construcción de la obra.<sup>55</sup> En esta circunstancia, el lenguaje de los dere-

<sup>53</sup> Entrevista a Rodolfo Chávez el 26 de noviembre de 2013.

<sup>54</sup> Para profundizar sobre este tema, véase Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, DeJusticia, 2012.

<sup>55</sup> En este entonces no había sido aprobada todavía la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; eso sucedió el 13 de septiembre de 2007. En el artículo 32, párrafo 2, de dicho documento internacional, se establece que “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”. El derecho de veto frente a una obra ha sido objeto de amplios debates, incluso jurisdiccionales, pues normalmente las instituciones estatales y las empresas privadas lo niegan tajantemente. En el ámbito de la teoría de los derechos humanos se ha sostenido que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6o. del Convenio 169 de la OIT y en los artículos 19 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, hay dos supuestos donde prevé la posibilidad de que los pueblos veten los proyectos, como son: 1) traslados de las tierras que ocupan y la reubicación (artículo 16.2 del Convenio 169 y el 10 de la Declaración), y 2) almacenamiento o eliminación de materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas (artículo 29 de la Declaración).

Sumado a lo anterior, en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso del Pueblo Saramaka v. Surinam se estableció el derecho al consentimiento en circunstancias específicas: cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que puedan tener un impacto mayor en el territorio del pueblo. Si bien es cierto que aún no está definido con precisión el significado de “planes de desarrollo o de inversión a gran escala” y de “impacto mayor”, sí existen criterios que permiten saber cuándo se está frente a proyectos capaces de causar impactos mayores y/o generar cambios sociales y económicos profundos en las comunidades. Estos criterios fueron mencionados en el informe del anterior Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Rodolfo Stavenhagen, y retomados por la Corte Interamericana en el caso del Pueblo Saramaka.

Se trata de un proyecto de dicho tipo cuando éste genere efectos tales como: a) la pérdida de territorios y tierra tradicional; b) el desalojo; c) la migración y el posible reasentamiento; d) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; e) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; f) la desorganización social y comunitaria; g) impactos sanitarios y nutricionales negativos y de larga duración, y h) abuso y violencia.

Resulta entonces que, en las circunstancias indicadas, el consentimiento se configura como un verdadero derecho, sobre la base de la jurisprudencia interamericana. En con-

chos humanos resultaba limitado, e incluso contrario a las necesidades de los pueblos.

En este contexto, se desarrolló la asamblea el 12 de agosto. Al haber logrado que se realizara en el poblado de Aguascaliente, donde el CECOP cuenta con una importante presencia, el movimiento pudo asegurar que las personas que la conformaron pertenecieran realmente a los Bienes Comunales de Cacahuatpec. En ella participaron unos tres mil campesinos. La asamblea empezó con la presentación de la CFE, que reconoció que hasta entonces no había ofrecido suficiente información, desmintió todos los efectos negativos del proyecto y subrayó que la no aceptación de la obra dejaría a la población en la miseria. Después de que se presentaran los contraargumentos de los aliados del CECOP, el vocero, Marco Antonio Suástegui, tomó el micrófono para afirmar: “la asamblea es soberana y siendo soberana puede decidir lo que quiere, y por ello pone a votación si se quiere o no el proyecto La Parota”.<sup>56</sup> Tres mil manos se levantaron entonces para oponerse al proyecto y cancelar la presa.<sup>57</sup> Al terminar la asamblea, se elaboró un convenio conciliatorio, que fue firmado por el comisario agrario oficial y por el elegido por el CECOP, en el que establecía:

Ambas partes acordamos que por decisión de la asamblea celebrada por usos y costumbres, el Comisariado de Bienes Comunales de Cacahuatpec se compromete en lo futuro a no emitir otra convocatoria para la asamblea general de comuneros que en su respectivo orden del día contenga asuntos relacionados con el proyecto hidroeléctrico La Parota, y particularmente con la ocupación previa, cambio de uso del suelo y expropiación de las tierras de los Bienes Comunales Indígenas de Cacahuatpec, que pudieran ser destinados a La Parota... Manifestamos que este acuerdo es consecuencia de que el máximo órgano de decisión de nuestro núcleo comunal, una vez que fue

---

secuencia, en los Estados que han ratificado el Convenio 169 y aprobado la Declaración de 2007, como es el caso de México, cuando un proyecto cause o tenga la potencialidad de causar alguno de los impactos señalados (que deben ser identificados debidamente en el estudio previo de impacto ambiental y social realizado por entidades independientes y con capacidad técnica) éste no se podrá autorizar ni ejecutar sin el consentimiento previo, libre e informado del pueblo afectado. Esto, en la práctica, implica que las comunidades tienen el poder de vetar el proyecto, en razón de los “impactos mayores” que éste pueda generar. Para profundizar en el tema, véase Galvis Patiño, María Clara, “Consulta, consentimiento y veto”, *Aportes DPLF Revista de la Fundación sobre el Debido Proceso Legal*, año 3, núm. 14, septiembre de 2010, pp. 11 y 12, disponible en: <http://dplf.org/uploads/1285264789.pdf>, consultado el 30 de julio de 2015.

<sup>56</sup> Entrevista a Rodolfo Chávez, 26 de noviembre de 2013.

<sup>57</sup> Los datos sobre el número de personas presentes fueron recabados por los opositores al proyecto.

informado sobre las ventajas y desventajas del proyecto hidroeléctrico La Parota, resolvió que éste no beneficia a los Bienes Comunales de Cacahuatpec, sino que por el contrario, traerá consigo costos ambientales, sociales y culturales de imposible reparación.<sup>58</sup>

Dicho convenio fue exhibido y ratificado en el juicio agrario número 446/2006, ante el TUA, lo que originó la terminación del juicio.<sup>59</sup> El comisario oficial no acudió sosteniendo de haberlo firmado bajo presión. Por su parte, el gobierno del estado negó su validez argumentando que la asamblea tenía carácter informativo y no había sido convocada para toma de decisiones. Aun así, el discurso que los opositores al proyecto emplearon para explicar los resultados de la asamblea y sostener su validez fue contundente, y tuvo un peso simbólico de inmensa relevancia.<sup>60</sup>

El desarrollo de las múltiples y creativas acciones y estrategias implementadas por el CECOP, con un énfasis especial en la asamblea del 12 de

---

<sup>58</sup> CECOP, “Unánime rechazo a La Parota en el núcleo de Cacahuatpec”, *¿apateando*, 17 de agosto de 2007, disponible en: <https://zapateando.wordpress.com/2007/08/17/unanime-rechazo-a-la-parota-en-el-nucleo-de-cacahuatpec/>, consultado el 3 de octubre de 2019.

<sup>59</sup> CECOP y Tlachinollan, *op. cit.*, p. 6.

<sup>60</sup> En un comunicado, argumentaron que “Las autoridades estatales y la propia CFE, ante la evidente manifestación de los campesinos en contra del proyecto, ahora pretenden esgrimir argucias como que la asamblea era informativa, no resolutoria y que por lo tanto no es válida la negativa frente a la hidroeléctrica, ni el convenio firmado. La consulta es un derecho fundamental de los campesinos e indígenas de los bienes comunales de Cacahuatpec, que en su contenido no sólo implica el que tengan la información suficiente para formarse una opinión, sino que también lleva implícito la garantía de que una vez obtenida la información real y veraz en torno al proyecto, cuentan con la potestad de emitir su opinión al respecto y fue justamente lo sucedido el 12 de agosto del 2007. Más aún, además del derecho a la consulta reconocido en el artículo 2o. constitucional e incluso en el numeral 6o. del Convenio 169 de la OIT, el derecho interno mexicano establece prerrogativas que protegen la propiedad social de los campesinos. De esta forma el artículo 23 de la Ley Agraria establece que el órgano supremo de toma de decisiones es la asamblea general, lo cual es fortalecido por el propio artículo 95 de la misma Ley, que establece: «Queda prohibido autorizar la ocupación previa de tierras aduciendo que, respecto a las mismas, se tramita expediente de expropiación, a menos que los ejidatarios afectados o la asamblea, si se trata de tierras comunes, aprueben dicha ocupación». Es decir, en resumidas cuentas el artículo transcrito brinda de manera manifiesta a favor de los campesinos su derecho a la consulta, incluida la decisión sobre el destino de sus tierras, tal como sucedió el 12 de agosto del presente año en donde la asamblea, al ser informada hizo válido su derecho a la consulta tomando su decisión de rechazar la presa hidroeléctrica. Aunado a lo anterior, en septiembre del año pasado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver cinco casos de expropiación de ingenios azucareros emitió una jurisprudencia contundente en el sentido de que no se puede expropiar sin respetar el derecho de audiencia de los dueños de la tierra antes de la emisión de cualquier decreto expropiatorio y que en materia agraria, es la asamblea general de comuneros la que tiene que dar su anuencia o su rechazo a la expropiación”. *Idem*.

agosto, y en la visita de los relatores, a las cuales probablemente se sumaron situaciones externas al movimiento, como la crisis económica de 2008 y el hecho de que la CFE lograra la construcción de las presas El Cajón, en Nayarit, y La Yesca, entre Jalisco y Nayarit, ofrecieron a las comunidades opositoras a La Parota algunos años de relativa calma. Aun cuando no obtuvieron la cancelación definitiva del proyecto, durante 2009 e inicios de 2010, varias declaraciones oficiales en la prensa afirmaban que éste se pospondría. Además, en el presupuesto de egresos de la Federación para 2010 no se previeron partidas para llevarlo a cabo. Aun así, en abril de 2010, el gobierno del entonces gobernador, Zeferino Torreblanca, a través del comisario de Bienes Comunales de Cacahuatpec, convocó a una quinta asamblea para el 18 de abril para “aprobar lo relativo a la solicitud de anuencia que plantea la Comisión Federal de Electricidad para que se lleve a cabo el trámite administrativo de expropiación por causa de utilidad pública una superficie de 1,383 hectáreas, pertenecientes a la comunidad y destinarlas para la construcción de la presa hidroeléctrica La Parota”.

La primera asamblea no alcanzó el quórum, así que una segunda fue convocada para el 28 de abril. Una vez más, las fuerzas policiacas impidieron que los afectados entraran a la asamblea mientras se hizo evidente la presencia de personas ajenas a los bienes comunales y se comprobaron situaciones de compra de votos. Además, se volvieron a violar los requerimientos legales relativos a los tiempos y lugares de las convocatorias. Esto obligó al CECOP a interponer una nueva demanda de nulidad ante el TUA, núm. 41. Finalmente, el 19 de abril de 2011, el movimiento obtuvo, por quinta vez, un triunfo en los tribunales agrarios, ya que el tribunal declaró, en el juicio 360/2010, la nulidad de la asamblea del 28 de abril y todos los convenios, acuerdos y actos jurídicos que de ella pudieran derivarse.<sup>61</sup>

Después de otro periodo de relativa calma, en el presupuesto de egresos de 2011 se incluyeron nuevamente recursos destinados al proyecto. Posteriormente a las elecciones a gobernador del estado, que se celebraron en enero de 2011, obtuvo la victoria Ángel Aguirre Rivero, del PRD. El CECOP entabló un diálogo con él a través del arzobispo de Acapulco, logrando, primero, que visitara las comunidades en mayo de 2011, y, en un segundo momento, que firmara los llamados Acuerdos de Cacahuatpec, lo que sucedió el 16 de agosto de 2012.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Denuncia sobre el caso La Parota presentada a jueces de la preaudiencia “Presas, derechos de los pueblos e impunidad” del Tribunal Permanente de los Pueblos, *cit.*, p. 8.

<sup>62</sup> A través de este documento, el gobernador se comprometió a: 1) gestionar una audiencia frente al presidente de la República para que el movimiento pueda plantearle su

En 2011 el CECOP participó junto con otros movimientos del MAPDER en la preaudiencia “Presas, derechos de los pueblos e impunidad”, del capítulo México, del Tribunal Permanente de los Pueblos, obteniendo nuevamente que se recomendara al Estado la cancelación de la presa.<sup>63</sup>

En 2013, la tormenta “Manuel” impactó duramente al estado. El movimiento denunció la destrucción de unas quinientas casas, la ausencia de apoyos gubernamentales para la reconstrucción y las amenazas de reubicación para construir, ahora sí, el proyecto La Parota. Frente a esta situación, una vez más desplegó una serie de estrategias, además de acciones directas. Finalmente, en los primeros meses de 2014, el CECOP empezó una ofensiva en contra de empresarios gravilleros que desde hace años despojan el lecho del río Papagayo sin que las comunidades obtengan beneficios a cambio de ello y sin que hayan autorizado la remoción de arena y grava.<sup>64</sup> Pero decidió presentar a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC)<sup>65</sup> una solicitud dirigida a la conformación de una policía comunitaria en la región,<sup>66</sup> lo que finalmente se logró. Estas acciones mostraron, por un lado, la intención del movimiento de ampliar su lucha en defensa

---

demanda de cancelación definitiva del proyecto; 2) respetar la resolución del TUA, núm. 41, que anula la asamblea del 28 de abril de 2010; 3) refrendar su compromiso de no impulsar directamente o indirectamente otra asamblea agraria contraria a la voluntad de los comuneros y ejidatarios; 4) no utilizar la fuerza pública en contra del CECOP ni y otras organizaciones, impulsar la paz y el respeto de los derechos humanos y no criminalizar la protesta, y 5) contribuir a la reconstrucción del tejido social afectado por la CFE desarrollando un programa comunitario integral que atienda las necesidades de los pueblos. Véase Giles Sánchez, Citlali, “Celebra Tlachinollan que Aguirre haya firmado los Acuerdos de Cacahuatpec”, *La Jornada de Guerrero*, 23 de agosto de 2012, disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2012/08/23/index.php?section=sociedad&article=007n2soc>, consultado el 30 de julio de 2015.

<sup>63</sup> Tribunal Permanente de los Pueblos, capítulo México, Mesa de devastación ambiental y derechos de los pueblos del capítulo mexicano del TPP, Dictamen final, preaudiencia “Presas, derechos de los pueblos e impunidad”, *cit.*, p. 21.

<sup>64</sup> Meza Carranza, Francisca, “Rompe el CECOP diálogo con gravilleros”, *La Jornada de Guerrero*, 23 de enero de 2014, disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/01/23/index.php?section=politica&article=003n3pol>, consultado el 5 de agosto de 2015.

<sup>65</sup> Para mayor información sobre la CRAC se puede revisar la página *web* [https://www.google.com.mx/?gws\\_rd=ssl#q=CRAC](https://www.google.com.mx/?gws_rd=ssl#q=CRAC). La producción académica sobre el tema es muy amplia, entre los diferentes textos se puede consultar a Sierra, María Teresa, “La renovación de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad”, s/f, disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/sierra.pdf>, consultado el 23 de agosto de 2014.

<sup>66</sup> Meza Carranza, Francisca, “Entrega el CECOP solicitud a la CRAC para crear comunitaria de Cacahuatpec”, *La Jornada de Guerrero*, 5 de febrero de 2014, disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/02/05/index.php?section=politica&article=005n1pol>, consultado el 25 de febrero de 2014.

del territorio y, por el otro, la voluntad de dejar atrás las reivindicaciones puramente defensivas.

Si bien hasta el momento el CECOP no ha planeado el desarrollo de una organización político-territorial de tipo autonómico, dio los pasos necesarios para asumir las tareas de seguridad. Estos nuevos planteamientos, que llevaron a la apertura simultánea de diferentes frentes de oposición hacia actores, tanto privados como públicos, sumados a todos los logros que el movimiento ha obtenido en el pasado que pusieron en entredicho una serie de intereses relacionados con el proyecto, provocaron una durísima reacción gubernamental y varios problemas internos.

Es así como el 17 de junio de 2014 el vocero más visible del CECOP, Marco Antonio Suástegui, fue detenido en Acapulco, y, según sus testimonios, sometido a tortura,<sup>67</sup> acusado de robo calificado. Fue trasladado a una cárcel de máxima seguridad de Nayarit, en la cual permaneció siete meses sin que existieran razones fundadas para ello y sin que los delitos de los cuales se le acusa hayan sido comprobados de manera adecuada.<sup>68</sup> Pocos días después, fueron detenidos otros tres integrantes del CECOP por diferentes cargos.<sup>69</sup> Desde enero de 2015 y durante ocho meses, Marco Antonio estuvo preso en el penal de la Unión, en Zihuatanejo, Guerrero, de donde fue liberado en agosto de 2015 por falta de elementos para procesarlo.<sup>70</sup> En enero de 2018, miembros de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) del poblado de La Concepción, relacionada con el CECOP, fueron emboscados por personas desconocidas, acción que dejó un saldo de dos policías comunitarios asesinados y seis

---

<sup>67</sup> Moreno, Carlos, “Detienen a Marco Antonio Suástegui del CECOP y lo trasladan ilegalmente a la cárcel de la Unión”, *El Sur de Acapulco*, 18 de junio de 2014, disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/166367>, consultado el 20 de junio de 2014.

<sup>68</sup> Organización Mundial contra la Tortura, “México: continúa la detención arbitraria del sr. Marco Antonio Suástegui Muñoz, dirigente del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota”, 7 de julio de 2014, disponible en: <http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/mexico/2014/07/d22753/>, consultado el 23 de agosto de 2014.

<sup>69</sup> Moreno, Carlos, “Detienen a tres integrantes del CECOP acusados de tentativa de homicidio”, *El Sur de Acapulco*, 29 de julio de 2014, disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/188930>, consultado el 23 de agosto de 2014.

<sup>70</sup> El encarcelamiento del líder del CECOP fue plagado de irregularidades, que fueron denunciadas en reiteradas ocasiones por sus abogados del Centro de Derechos Humanos “Tlachinollan” y respaldados por diferentes organizaciones. Véase Centro de Derechos Humanos Tlachilollan, “Libertad a Marco Antonio Suástegui dirigente del CECOP; exigen defensores comunitarios y organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional”, boletín de prensa, 14 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-libertad-para-marco-antonio-suastegui-osc/>.

miembros del grupo agresor. Pocas horas después, el gobierno del estado de Guerrero montó un operativo de más de cien elementos que cateó las casas de miembros CECOP, sin contar con orden legal expedida por autoridad competente. Al momento de que un helicóptero sobrevolaba el lugar de los hechos, un policía del estado accionó su arma, desencadenando un tiroteo que ocasionó la ejecución extrajudicial de tres policías comunitarios.<sup>71</sup> En este contexto, fueron detenidos de forma arbitraria, Marco Antonio Suástegui Muñoz y su hermano, Vicente Suástegui Muñoz, junto con otras veintitrés personas, en su mayoría policías comunitarios y miembros del CECOP. A más de un año de estos hechos, Marco Antonio y otras dieciséis personas siguen detenidas.<sup>72</sup>

## VI. CONCLUSIONES

La lucha del CECOP sigue siendo vigente; por un lado, considerando que la presa La Parota no ha sido todavía cancelada, y por el otro, tomando en cuenta la situación de sus presos políticos, que todavía no han quedado en libertad. Por ello, no es posible hacer un balance definitivo del andar de este movimiento emblemático. Sobre lo que sí es posible avanzar en algunas conclusiones, recurriendo a las ocho tesis propuestas por Santos, es acerca de si el movimiento efectivamente ha contribuido, hasta hoy, a la construcción de una legalidad cosmopolita subalterna.

Creemos oportuno aplicar este concepto al caso analizado, considerando que desde sus inicios el grupo opositor decidió recurrir al derecho (y en parte fue obligado por las circunstancias, lo que hoy es más evidente que nunca), lo que sucedió muy pocos meses después de haber emprendido las primeras acciones organizativas. Estas últimas, de todas formas, han representado durante muchos años la parte más relevante de la lucha, la que el movimiento ha podido controlar con mayor facilidad, y en la que ha ejercido la mayor autonomía en relación con los demás actores que lo respaldan, pero también con el aparato estatal. No se puede, por lo tanto, dejar de ver que en términos generales el derecho ha estado muy presente —para bien y

---

<sup>71</sup> Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, “Detienen e incomunican a más de 30 policías comunitarios de La Concepción, Acapulco y ejecutan a tres”, 8 de enero de 2018, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/accion-urgente-detienen-e-incomunican-mas-30-policias-comunitarios-la-concepcion-acapulco-ejecutan-tres/>.

<sup>72</sup> Centro de Derechos Humanos Tlachinollan, comunicado de prensa conjunto “La criminalización de los integrantes del CECOP debe cesar”, 6 de febrero de 2019, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-conjunto-la-criminalizacion-de-los-integrantes-del-cecop-debe-cesar/>, consultado el 11 de marzo de 2019.

para mal— en la lucha del CECOP. Esto también fue así, considerando que desde el primer momento el Estado usó el derecho penal para criminalizar al movimiento, orillándolo a defenderse en los tribunales (lo que vuelve a ser tristemente evidente en la actualidad). En seguida, supuestamente conforme al marco jurídico ambiental, buscó justificar la obra a través de una MIA que fue puesta en discusión por varios actores e impugnada en los tribunales. Después de ello, tergiversó el derecho agrario con el fin de expropiar las tierras necesarias para la construcción de la obra, y podría haber llegado a manipular, o simular, la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, y especialmente el derecho a la consulta si se le hubiera dejado la oportunidad. Aunque el CECOP no logró contrarrestar de manera definitiva los argumentos medioambientales esgrimidos por las autoridades con el fin de demostrar que la obra es sustentable, tanto en términos ambientales como sociales, hasta el momento ha podido evitar la expropiación de sus tierras. Por lo menos hasta 2013, el derecho sirvió al movimiento como herramienta de defensa, de legitimación de sus demandas e, incluso, como espacio de creatividad enfocado a la construcción de un derecho a la consulta de tipo mestizo.

Conforme a la primera y segunda tesis sobre las cuales se basa la legalidad cosmopolita subalterna, en el trascurso del análisis del caso se pudo comprobar que por más de una década el CECOP logró emplear el derecho hegemónico de una manera contrahegemónica integrándolo en movilizaciones políticas más vastas. Esto resulta especialmente claro al tener en cuenta que frente a las asambleas agrarias a través de las cuales los poderes estatales buscaron cambiar el uso del suelo y así imponer la presa —lo que se hizo violando la normativa en la materia por lo que tiene que ver con su convocatoria y desarrollo—, el movimiento logró que fueran declaradas nulas empleando a su favor el derecho agrario y haciendo prevalecer la legalidad sobre la ilegalidad.<sup>73</sup>

Como vimos, el derecho no ha sido usado solamente para fines defensivos, sino también ofensivos y propositivos. Conforme a la cuarta tesis de la legalidad cosmopolita subalterna, el CECOP lo empleó en varias escalas, y, en general, obtuvo que el derecho internacional de los derechos humanos potenciara su lucha en el ámbito local. Para ofrecer sólo un ejemplo de lo anterior, hay que considerar que, con frecuencia, tanto organizaciones mexicanas como internacionales suscribieron cartas dirigidas a los jueces agrarios que tenían la responsabilidad de tomar las decisiones relacionadas

<sup>73</sup> Para un análisis más exhaustivo de las victorias que se dieron en los tribunales agrarios, sería importante analizar el papel desempeñado por los jueces, lo que por falta de espacio no puede hacerse en esta investigación.

con la validez de las asambleas, esgrimiendo argumentos de derechos humanos y enumerando las recomendaciones provenientes del Comité DESC de la ONU o de los relatores especiales, e incluso, de los tribunales éticos. Lo anterior permitió potenciar la voz de los pueblos, sujetos vivos que en su actuar cotidiano significan su propio concepto de dignidad, y, probablemente, reducir hasta cierto punto y durante un tiempo determinado, la criminalización a la cual podían ser sometidos.

Pero no sólo esto; también el CECOP ha puesto en discusión la legalidad plasmada en los instrumentos internacionales de derechos humanos y ha propuesto su propia comprensión de la misma, lo que en el actual contexto sigue siendo muy vigente frente a las numerosas “consultas” que se están llevando a cabo en el país. Lo anterior podría contribuir —aun de manera puntual— a ofrecer elementos para llegar a modificar el contrato social y volver a equilibrar expectativas y experiencias, lo que es objeto de la quinta y séptima tesis, respectivamente. Después de haber hecho suyo el marco de los derechos humanos, de haber reconstruido su identidad indígena, recuperado su memoria histórica y así haber revalorizado las luchas revolucionarias, el movimiento ha dotado de *otro* sentido el derecho a la consulta reconocido en los instrumentos internacionales. De esta forma, ha dado vida a una experiencia que podría incluso leerse desde la óptica de un incipiente pluralismo jurídico por haberse atrevido a “normar”, recurriendo a sus usos y costumbres, alrededor de este derecho. Partiendo de sus necesidades, de su manera de entender el mundo de la vida, y de sus formas organizativas tradicionales, lo ha reinterpretado. Ha encontrado el camino, bajo un andamiaje jurídico mestizo, de posicionar lo que comparte con un gran número de movimientos socioambientales de la región: la necesidad de volver a hacer prevalecer la vida sobre el mercado, sobre el capital y el desarrollo a toda costa. Pero también la posibilidad de hacer predominar la voluntad de los pueblos, de defender su lugar por encima de un supuesto interés general —o utilidad pública—, concepto que con frecuencia es vaciado de su significado y empleado como un eslogan que permite imponer la visión unilateral de desarrollo impuesta por el Estado, que con gran frecuencia se encuentra condicionada por los acuerdos comerciales internacionales.<sup>74</sup> Lo anterior puede responder a lo planteado por la octava tesis, aun cuando

---

<sup>74</sup> Si bien es cierto que los procesos expropiatorios pueden ser impugnados, y en este marco es posible, hasta cierto punto, poner en discusión la utilidad pública a la que el Estado recurre para dar pie a la expropiación de tierras que permitan la construcción de una presa (así como de otros tipos de proyectos), con mucha frecuencia los pueblos enfrentan innumerosos obstáculos para tener acceso a la justicia.

probablemente el tipo de emancipación experimentada hasta ahora por el CECOP es de tipo débil, lo que no impide que en un futuro pueda llegar a desplegar un proyecto de emancipación fuerte, cuyos primeros pasos lo ha representado la creación de una policía comunitaria.

Aun así, no hay que dejar de ver que si bien la presa sigue existiendo únicamente en el papel, la lucha histórica del CECOP, a la cual se sumaron los primeros pasos hacia la construcción de un proyecto autonómico, ha provocado también un reajuste del Estado y de sus aliados que, en probable contubernio, han puesto el peor de los frenos al despliegue de los efectos de la legalidad cosmopolita subalterna a través de graves actos de criminalización que han mantenido al movimiento en vilo.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA INTERNACIONAL, “México, derechos humanos en peligro: proyecto presa La Parota”, índice AI: AMR 41/029/2007, 4 de agosto de 2007, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR410292007SPANISH.PDF>.

BELLINGHAUSEN, Hermann, “Presa La Parota «sólo podrá hacerse con una guerra en el sureste»: Marcos”, *La Jornada*, 17 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/04/17/index.php?section=politica&article=010n1pol>, consultado el 30 de julio de 2015.

CECOP y CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “Derecho al territorio y a la consulta. Proyecto hidroeléctrico La Parota”, 2011. Disponible en: [http://www.tlachinollan.org/Descargas/Ficha\\_La\\_parota\\_junio\\_2011\\_ES.pdf](http://www.tlachinollan.org/Descargas/Ficha_La_parota_junio_2011_ES.pdf), consultado el 3 de agosto de 2015.

CECOP, “Unánime rechazo a La Parota en el núcleo de Cacahuatpec”, *Zapateando*, 17 de agosto de 2007. Disponible en: <https://zapateando.wordpress.com/2007/08/17/unanime-rechazo-a-la-parota-en-el-nucleo-de-cacahuatpec/>, consultado el 3 de octubre de 2019.

CEMDA y ESPACIO DESC, “Memoria del diagnóstico comunitario en el ejido de Los Huajes, Municipio de Acapulco, Guerrero”, febrero de 2006.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “Dónde están los campesinos que apoyan La Parota”, *El Sur de Acapulco*, 2007. Disponible en: [http://www.el-suracapulco.com.mx/opinion02.php?id\\_nota=2007](http://www.el-suracapulco.com.mx/opinion02.php?id_nota=2007), consultado el 22 de julio de 2015.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, “Luchar para construir el amanecer de la justicia. El veredicto final”, 2011.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS TLACHILOLLAN, “Libertad a Marco Antonio Suástegui dirigente del CECOP; exigen defensores comunitarios y organizaciones de la sociedad civil nacional e internacional”, boletín de prensa, 14 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-libertad-para-marco-antonio-suastegui-osc/>.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS TLACHINOLLAN, “Detienen e incomunican a más de 30 policías comunitarios de La Concepción, Acapulco y ejecutan a tres”, 8 de enero de 2018. Disponible en: <http://www.tlachinollan.org/accion-urgente-detienen-e-incomunican-mas-30-policias-comunitarios-la-concepcion-acapulco-ejecutan-tres/>.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS TLACHINOLLAN, “Libertad a Marco Anotnio Suástegui; OSC”, comunicado de prensa, 14 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-libertad-para-marco-antonio-suastegui-osc/>.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, “Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, México, E/C.12/CO/MEX/4, 9 de junio de 2006. Disponible en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iZ4MCHxtFrk7:recomendacionesdh.mx/recomendaciones/descargar/CDESC\\_2006/pdf+&cd=3&hl=es&ct=cnk&gl=mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:iZ4MCHxtFrk7:recomendacionesdh.mx/recomendaciones/descargar/CDESC_2006/pdf+&cd=3&hl=es&ct=cnk&gl=mx), consultado el 30 de julio de 2015.

COMPOSTO, Claudia, “Acumulación por despojo y neoextractivismo en América Latina. Una reflexión crítica acerca del Estado y los movimientos socio-ambientales en el nuevo siglo”, *Astrolabio*, núm. 8, 2012. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/767>, consultado el 11 de agosto de 2015.

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, Adición, Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los Informes Anuales del Relator Especial, 26 de febrero de 2007

ESPACIO DESC, “Frente a La Parota: la defensa del lugar donde vivir”, *Revista de la Cultura Anáhuac Ce-Acatl*, México, D. F., núm. 107.

GALVIS PATIÑO, María Clara, “Consulta, consentimiento y veto”, *Aportes DPLF Revista de la Fundación sobre el Debido Proceso Legal*, núm. 14, año 3, septiembre de 2010. Disponible en: <http://dplf.org/uploads/1285264789.pdf>, consultado el 30 de julio de 2015.

- GILES SÁNCHEZ, Citlali, “Celebra Tlachinollan que Aguirre haya firmado los Acuerdos de Cacahuatpec”, *La Jornada de Guerrero*, 23 de agosto de 2012. Disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2012/08/23/index.php?section=sociedad&article=007n2soc>, consultado el 30 de julio de 2015.
- GILLY, Adolfo, “Violencia y utopía en el discurso de Bolívar Echeverría”, *Sin permiso*, 20 de febrero de 2011. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=3947>, consultado el 10 de agosto de 2015.
- GUTIÉRREZ, Maribel, “Diez años de lucha contra La Parota y los pueblos todavía están en peligro”, *El Sur de Acapulco*, 25 de julio de 2013.
- GUTIÉRREZ, Maribel, “Opositores a la presa: diez años en busca de información para descubrir los engaños de la CFE”. *El Sur de Acapulco*, 26 de julio de 2007.
- GUTIÉRREZ, Maribel, “Sólo con la resistencia se pudo parar a la CFE, dicen opositores a La Parota a cuatro años del primer bloqueo”, *El Sur de Acapulco*, 28 de julio de 2007. Disponible en: [http://www.el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id\\_notas=22080](http://www.el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id_notas=22080), consultado el 10 de agosto de 2015.
- HABANA DE LOS SANTOS, Misael, “Fallece un opositor a la Presa La Parota tras ser agredido con machetes y piedras”, *La Jornada*, 30 de noviembre de 2006. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/01/30/index.php?section=estados&article=037n2est>, consultado el 24 de julio de 2015.
- HABANA DE LOS SANTOS, Misael, “Matan a un campesino que apoyaba La Parota”, *La Jornada*, 10 de noviembre de 2005. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/10/index.php?section=estados&article=044n1est>, consultado el 24 de julio de 2015.
- HARVEY, David, *Espacios de esperanza*, Madrid, Akal, 2003.
- MARTÍNEZ TREVIÑO, Alice Zahí, *El Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a La Parota: un caso de éxito en la lucha de los movimientos sociales*, tesis de maestría, México, Flacso, agosto de 2010. Disponible en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmloi/bitstream/handle/10469/2794/TFLACSO-2010AZMT.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultado el 3 de octubre de 2019.
- MEZA CARRANZA, Francisca, “Rompe el CECOP diálogo con gravilleros”, *La Jornada de Guerrero*, 23 de enero de 2014. Disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2014/01/23/index.php?section=politica&article=003n3pol>, consultado el 5 de agosto de 2015.
- MORENO, Carlos, “Detienen a Marco Antonio Suástegui del CECOP y lo trasladan ilegalmente a la cárcel de la Unión”, *El Sur de acapulco*, 18 de junio de 2014. Disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/166367>, consultado el 20 de junio de 2014.

- MORENO, Carlos, “Detienen a tres integrantes del CECOP acusados de tentativa de homicidio”, *El Sur de Acapulco*, 29 de julio de 2014. Disponible en: <http://suracapulco.mx/archivos/188930>, consultado el 23 de agosto de 2014.
- OCAMPO ARISTA, Sergio, “Pide la ONU respetar oposición a La Parota”, *La Jornada*, 11 de agosto de 2006, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2006/08/11/index.php?section=estados&article=039n1est>, consultado el 30 de julio de 2015.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL CONTRA LA TORTURA, “México: continúa la detención arbitraria del sr. Marco Antonio Suástegui Muñoz, dirigente del Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota”, 7 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/mexico/2014/07/d22753/>, consultado el 23 de agosto de 2014.
- RAMÍREZ BRAVO, Roberto, “Dará CECOP a CFE la oportunidad de explicar La Parota en asamblea”, *La Jornada de Guerrero*, 11 de junio de 2007. Disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2007/06/11/index.php?section=sociedad&article=006n1soc>, consultado el 24 de julio de 2015.
- RAMÍREZ BRAVO, Roberto, “Planea la CNC de Evencio Romero nueva asamblea para aprobar La Parota”, *La Jornada de Guerrero*, 26 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.lajornadaguerrero.com.mx/2007/09/26/index.php?section=sociedad&article=007n1soc>, consultado el 23 de julio de 2015.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, DeJusticia, 2012.
- SANTOS, Boaventura de Sousa y Rodríguez Garavito, César A. (eds.), “El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica”, *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, Madrid, Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, “La sociología de las ausencias y la sociología de las emergencias: para una ecología de saberes”, *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*, Buenos Aires, Clacso, 2006. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/santos/Capitulo%20I.pdf>, consultado el 11 de marzo de 2019.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común del derecho*, Madrid, Trotta-ILSA, 2009.
- SVAMPA, Maristella, “Consenso de los *commodities*, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina”, *OSAL*, núm. 32, 2012. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120927103642/OSAL32.pdf>, consultado el 11 de marzo de 2019.

SVAMPA, Maristella, “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes”, *Cambio de época*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

TORRE RANGEL, Jesús Antonio de la, *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, México, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2006.

VELÁZQUEZ OLEA, Daniel, “Propone la Procuraduría Agraria al CECOP hacer otra asamblea en Bienes Comunales”, *El Sur de Acapulco*, 16 de marzo de 2006. Disponible en: [http://el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id\\_nota=14957](http://el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id_nota=14957), consultado el 24 de julio de 2015.

## CAPÍTULO UNDÉCIMO

### LA CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS COMO UNA GARANTÍA FALLIDA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN MÉXICO. APRENDIZAJES DESDE CASOS CONCRETOS

Edmundo DEL POZO MARTÍNEZ\*  
Daniela SÁNCHEZ CARRO\*\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El modelo neoextractivista en México.* III. *El deber ser: la regulación del derecho a la consulta y al consentimiento.* IV. *La otra cara de la moneda: la violación sistemática al derecho a la consulta y al consentimiento en México.* V. *Conclusiones preliminares.* VI. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN

La consulta previa ha cobrado suma relevancia en México en los últimos años y se ha convertido en un campo en disputa por enfoques de desarrollo diametralmente opuestos. Por un lado, las múltiples visiones comunitarias, y, por otro, la lógica neoextractivista que comparten los gobiernos neoliberales con las empresas. La falta de políticas en materia de desarrollo con perspectivas de derechos, que deberían estar afinadas en el ejercicio de la autodeterminación y la autonomía de los pueblos sobre sus territorios, son una de las razones fundamentales de las ausencias de consultas apegadas a los estándares internacionales. Asimismo, el modelo imperante que padecemos favorece a que se perviertan este tipo de mecanismos que, lejos de operar como una garantía fundamental para la protección de los derechos

---

\* Coordinador del Programa de territorio, derechos y desarrollo en Fundar. Centro de Análisis e Investigación, A. C.

\*\* Becaria en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

de las comunidades indígenas, terminan siendo instrumentos para legalizar las distintas modalidades del despojo, pues, a pesar de que la consulta es una obligación claramente definida en el derecho internacional, que exige determinados parámetros de actuación del Estado, su implementación, por parte de las autoridades, ha hecho de la consulta un proceso sin eficacia.

Comenzando por un breve acercamiento al neoextractivismo en México, el presente capítulo abordará la implementación de tres procesos de consulta, todos ellos basados en los informes de las misiones civiles de observación integradas por organizaciones civiles y especialistas, conformadas a solicitud de los pueblos consultados; asimismo, rescatamos sólo algunas de las conductas y momentos que representaron claras violaciones al derecho a la consulta y al consentimiento.

Es a partir del estudio de estos casos que este capítulo busca mostrar que existen algunos elementos para pensar que el derecho a la consulta ha sido, tendencialmente, un simple trámite que busca legitimar la imposición de grandes proyectos de inversión que afectan el territorio y ponen en riesgo la supervivencia de los pueblos. Ante ello, sin desechar el ejercicio del derecho a la consulta, debemos pensar en otras estrategias destinadas a la defensa y fortalecimiento de la libre determinación, la autonomía y los derechos al territorio y los recursos naturales de las comunidades.

## II. EL MODELO NEOEXTRACTIVISTA EN MÉXICO

El derecho a la consulta y al consentimiento de los pueblos indígenas es una reivindicación de los mismos pueblos, que cobra fuerza en un contexto en el que se ha multiplicado la proliferación de proyectos de extracción de recursos.

La intensificación de la extracción de hidrocarburos, la creciente minería a cielo abierto, la excesiva explotación forestal, así como la agricultura extensiva y monocultivos de alimentos transgénicos, son tan sólo algunos ejemplos de esta nueva forma de despojar recursos y territorios.

En este sentido, las reformas estructurales promulgadas por el gobierno de Enrique Peña Nieto, particularmente la energética, profundizan el modelo de desarrollo de corte extractivista, que cobró fuerza en México a partir de la década de los noventa, gracias a la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) y la flexibilización del marco legal, que permitió el acceso de los privados a los tierras ejidales y la entrega

de más de 15% del territorio a las empresas mineras a través de permisos de concesión. En el contexto actual, las leyes de hidrocarburos y de la industria eléctrica<sup>1</sup> priorizan la entrada de particulares a los territorios sobre cualquier forma de propiedad de los mismos y el uso industrial de los recursos por encima de sus fines comunitarios. Un caso singular es el del *fracking* o fractura hidráulica, al cual se le pretende dar un impulso sin precedentes a raíz de estas reformas.<sup>2</sup>

En general, podemos decir que uno de los rasgos que caracteriza al modelo es que presenta una lógica de ocupación de territorios destructiva,<sup>3</sup> afectando gravemente a las comunidades indígenas y rurales, a quienes se les imponen megaproyectos extractivos sin información, sin participación y sin consulta. Las afectaciones se concretan en el despojo de sus recursos básicos, el desplazamiento de sus territorios y formas de vida, la división comunitaria, el daño ambiental y la criminalización de las y los defensores del territorio. Se trata de un modelo que ocasiona graves violaciones a los derechos de las comunidades, como la libre determinación y la autonomía, el agua, la salud, la alimentación, la vivienda, la integridad personal y la vida.

### III. EL DEBER SER: LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA CONSULTA Y AL CONSENTIMIENTO

El derecho a la consulta y al consentimiento libre e informado son derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en diversos instrumentos internacionales, principalmente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículos 6.1, 6.2 y 15), la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 10, 19 y 28), los

---

<sup>1</sup> Disponibles en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31726/Reg\\_LHidro.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31726/Reg_LHidro.pdf) y [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110814.pdf), respectivamente.

<sup>2</sup> Para conocer más de los impactos de la reforma energética en los derechos, puede seguir la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Reforma energética y derechos económicos sociales y culturales”, promovida por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C. (Centro Prodh), Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Indignación, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, A. C., Greenpeace México, DECA Equipo Pueblo, A. C., Alianza Mexicana contra el Fracking y Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el 20 de marzo de 2015. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=t7e\\_b29Lc6o](https://www.youtube.com/watch?v=t7e_b29Lc6o).

<sup>3</sup> Svampa, Maristella, “«Consenso de los commodities» y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, núm. 244, marzo-abril de 2013, p. 34.

estándares del sistema interamericano de derechos humanos<sup>4</sup> y los informes de relatores especializados de la ONU en estos grupos de población.<sup>5</sup>

Es importante resaltar que la consulta y el consentimiento no pueden entenderse sin su estrecha conexión con el derecho a la libre determinación y a la autonomía, así como a los derechos ancestrales de los pueblos sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; así lo han manifestado diversos organismos internacionales, como es la Relatoría Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas,<sup>6</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).<sup>7</sup> Como se profundizó en capítulos anteriores,<sup>8</sup> las consultas deben cumplir como mínimo con los siguientes principios y características:

- Ser realizadas con carácter previo.
- Realizarse de buena fe.
- Con la finalidad de llegar a un acuerdo.
- Ser culturalmente adecuadas.
- Llevarse a cabo a través de procedimientos adecuados.
- A través de sus instituciones representativas.
- Ser informadas.
- Ser libres.

A pesar de que se tiene un amplio desarrollo sobre los parámetros que debe seguir el derecho a la consulta, en México, después de la observación

---

<sup>4</sup> Como ejemplos podemos citar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Pueblo Saramaka vs. Surinam*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 28 de noviembre de 2007, serie C, núm. 172, y *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, fondo y reparaciones, sentencia del 27 de junio de 2012, serie C, núm. 245.

<sup>5</sup> Organización de Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009.

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe “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 30, diciembre de 2009.

<sup>8</sup> Para un análisis más detallado sobre los principios y características de la consulta, véase, en este mismo libro, Gutiérrez Rivas, R., “El derecho a la consulta previa para obtener el consentimiento libre e informado frente a los megaproyectos de inversión y la industria extractiva”.

y estudio de casos, podemos identificar un patrón de violación sistemática al derecho que se desdobra de dos maneras: por un lado, las autoridades han omitido su realización, y por otro, en los casos en los que se ha implementado, los procesos han estado viciados.

#### IV. LA OTRA CARA DE LA MONEDA: LA VIOLACIÓN SISTEMÁTICA AL DERECHO A LA CONSULTA Y AL CONSENTIMIENTO EN MÉXICO

Hace más de cincuenta años el Estado mexicano ratificó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,<sup>9</sup> y asumió la obligación internacional de consultar a los pueblos indígenas ante cualquier medida administrativa o legislativa que les afectara. Sin embargo, desde entonces, la regla ha sido desconocer esta responsabilidad o simular la realización de consultas en las que no se toma en serio la voluntad de las comunidades.

Resulta también preocupante que, a lo largo de casi tres décadas, a pesar de que el Convenio obliga a realizar consultas a los pueblos siempre que se prevea la aplicación de medidas que puedan afectarles,<sup>10</sup> éstas no se desarrollaron a pesar de la aprobación constante de leyes y reformas.

##### 1. *Ausencia de consultas frente a medidas legislativas y proyectos neoextractivos*

Más de dos décadas han transcurrido sin que el gobierno haya implementado procesos de consulta, lo cual ha implicado cientos de entregas de concesiones, permisos y autorizaciones, que afectaron los recursos naturales y territorios de los pueblos sin que éstos fueran tomados en cuenta. Unos de los casos más alarmantes de tiempos recientes es el caso de la reforma energética y sus leyes secundarias, que, a pesar de ser una medida legislativa que preveía grandes impactos a las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas, no les fue consultada. Por sólo citar el caso de la Ley de Hidrocarburos, ésta otorga prioridad al desarrollo de esta industria sobre cualquier otro uso de los territorios.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> El Convenio fue aprobado por la Cámara de Senadores el 11 de julio de 1990 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990.

<sup>10</sup> Con excepción del Plan Nacional de Desarrollo.

<sup>11</sup> Fuente, Aroa de la, *El sector de hidrocarburos en la reforma energética: retrocesos y perspectivas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2016, pp. 59-63.

De esta manera, el gobierno puede obligar a los propietarios y poseedores de los terrenos, a ceder sus tierras ancestrales bajo una forma de despojo “edulcorada”, a la que han denominado “servidumbre legal” u “ocupación temporal”. En estos supuestos, pueden caber actividades como la explotación del gas *shale* —uno de los renglones que la reforma impulsa con mayor fuerza—, que ocasiona graves daños a la salud y al ambiente, a los que se podría sumar el desplazamiento de los pueblos indígenas.<sup>12</sup> En suma, el Congreso estaba en la obligación de abrir un proceso de participación y consulta con las poblaciones indígenas antes de dar luz verde a este paquete legislativo; sin embargo, las aprobó a puertas cerradas y *fast track*.<sup>13</sup>

Normalmente la “justificación” para eludir con el cumplimiento de la obligación de consultar, las autoridades alegaban la falta de una ley reglamentaria. No obstante, la existencia de un tronco sólido de estándares internacionales hace que ese argumento haya quedado superado. De igual forma, la mayoría de los países de la región no disponen de ley en la materia —salvo el caso peruano—, lo que no ha sido impedimento para dar algunos pasos en la implementación de procedimientos más apropiados de consulta. En este sentido, contar con un instrumento aun siendo deseable, no es la fórmula mágica para solucionar esta omisión histórica del Estado mexicano.<sup>14</sup>

## 2. *La implementación a modo de la consulta*

En el contexto de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011, el ignorar la responsabilidad que emana de los tratados internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, comenzó a tener consecuencias para las autoridades. Lo anterior se refleja en las distintas determinaciones de los tribunales para exigir el cumplimiento del derecho a la consulta, especialmente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en los casos de la tribu yaqui, en 2012; de la comunidad de Cherán, en 2013; o en el de las comunidades mayas de la península de Yucatán, en 2016. De forma

---

<sup>12</sup> Como ejemplo al respecto, véase Fuente, Aroa de la y Llano, Manuel, *La fractura hidráulica en la sierra norte de Puebla: una amenaza real para las comunidades*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.-Consejo Tiyat Tlali-Alianza Mexicana contra el Fracking, México, 2016.

<sup>13</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “La reforma constitucional en materia energética”, *Reforma energética. Análisis y consecuencias*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2015.

<sup>14</sup> Para un análisis detallado del tema véase DPLF y OXFAM, *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*, México, DPLF, Oxfam, 2018, disponible en: <http://www.dplf.org/es/resources/implementacion-de-la-consulta-y-consentimiento-previo-libre-e-informado-experiencias>.

paralela, también podemos hablar de las diversas recomendaciones que ha emitido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), empujando por el caso del territorio wirikuta, hasta llegar a la más reciente sobre violaciones a los derechos del pueblo otomí, con relación a la construcción de la autopista Toluca-Naucalpan.

Esto ha traído consigo, al menos, que más de una dependencia haya tenido que cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 1o. constitucional, y comenzar con el diseño de mecanismos y protocolos para reglamentar el derecho a la consulta. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)<sup>15</sup> ha encabezado esta iniciativa, a la que se han sumado la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)<sup>16</sup> y la Secretaría de Energía (Sener).<sup>17</sup> Sin embargo, se trata de instrumentos que no tienen carácter vinculante para las dependencias y carecen de efectos legales en sentido estricto, por lo que su incumplimiento no les genera responsabilidad.

De la misma forma, hay que distinguir que la disposición de distintos órganos y dependencias difiere de su actuar: los casos de la tribu yaquí, en Sonora; las comunidades mayas en la península de Yucatán, y la comunidad zapoteca de Juchitán, son muestra de la brecha existente entre las normas y la realidad.

Los casos mencionados, que serán analizados en párrafos siguientes, contaron con el acompañamiento de misiones civiles de observación, integradas por organizaciones civiles, así como académicos y académicas que coadyubaron y vigilaron que los procesos se realizaran conforme a los están-

---

<sup>15</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas”, México, CDI, 2013.

<sup>16</sup> “Lineamientos generales para la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas en el sector ambiental”. A este sólo es posible acceder por solicitud de acceso a la información. No está publicado en el sitio oficial de la Semarnat.

<sup>17</sup> Según información del Estado mexicano, esta dependencia “desarrolla una estrategia para difundir el tema de la consulta previa y el consentimiento libre e informado entre generadores de energía del sector privado y evalúa las mejores prácticas internacionales en materia de consulta previa libre e informada, con el fin de consolidar una propuesta no sólo de criterios y protocolos para el diseño e implementación de procesos de consulta indígena, sino también, de aquellos mecanismos interinstitucionales y de coordinación intergubernamental que serán necesarios para hacer vinculantes tales procesos”. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, “Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención”, pfo. 40, noviembre de 2013, disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17_sp.pdf).

No obstante, con las actuales leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica y sus reglamentos, esta dependencia ya cuenta con un marco que les responsabiliza con la aplicación de estos procedimientos.

dares internacionales sobre la consulta y los derechos de los pueblos indígenas, al mismo tiempo que emitieron opiniones técnicas y recomendaciones, y documentaron minuciosamente el desarrollo de las consultas en sus diferentes fases.

No hay que perder de vista, que el contexto que anima este trabajo está marcado por la intensificación de las prácticas del neoextractivismo, y que los casos presentados a continuación son sólo una muestra de las decenas de situaciones semejantes que se han presentado a lo largo del país, frente a las que se han realizado consultas que no satisfacen los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, y que son un ejemplo de cómo el contenido del derecho a la consulta ha sido desvirtuado y violentado de distintas formas en su implementación.<sup>18</sup>

### 3. *La violación de la consulta previa y libre en el caso de la tribu yaqui*

El caso de la consulta a la tribu yaqui sobre la construcción del acueducto Independencia nos remite a 2010, año en el que el gobierno de Sonora impulsó la licitación y concesión para la construcción y operación de dicho proyecto —que beneficiaría a un complejo industrial— sin mediar consulta sobre el proyecto aun cuando se afectaría el territorio ancestral y el río que da nombre a la tribu.

La tribu asentada ancestralmente en territorios de la cuenca del río Yaqui denunció ante las autoridades encargadas de otorgar los permisos, los daños que ya estaba ocasionando la construcción del acueducto a su territorio y cultura.

En ese mismo año, el gobierno de Sonora presentó la manifestación de impacto ambiental ante la Semarnat para la evaluación del citado proyecto en materia ambiental. En 2011, la dependencia otorgó la autorización de impacto ambiental sin realizar una consulta a la tribu. Ésta y otras violaciones fueron reconocidas en el fallo emitido por la SCJN núm. 631/2012<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Para tener un panorama más amplio sobre la situación del derecho, véase Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Pozo Martínez, Edmundo del, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos. Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-DPLF-Fundar. Centro de Análisis e Investigación, 2019, disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/ConsultaLibreDeterminacion.pdf>.

<sup>19</sup> “...no bastaba que la autoridad responsable pusiera el proyecto a disposición del público en general a través de diversos medios de difusión o la realización de una consulta pública, dada la calidad de la comunidad a la que pertenecen los quejosos, pues tal como lo señaló el Juez de Distrito al conceder el amparo, debe hacerse adecuadamente y a través

al resolver el amparo promovido por la tribu reclamando el ejercicio de su derecho a la consulta.

La Corte, con posterioridad, en su aclaración de sentencia del 7 de agosto de 2013, de forma contradictoria a lo establecido en los estándares internacionales sobre el carácter previo de la consulta, permitió que el acueducto Independencia operase durante el proceso consultivo,<sup>20</sup> validando un acto ilegal —además de inconveniente— al permitir que operara sin autorización de impacto ambiental, lo que configura una segunda violación al principio de consulta previa.

El 8 de mayo de 2014, al cumplirse un año del fallo de la SCJN, la misión civil de observación (MCO) de la consulta a la tribu yaqui publicó un informe preliminar,<sup>21</sup> en el que señaló un conjunto de irregularidades en el proceso de consulta a dicha comunidad y emitió cinco recomendaciones al gobierno mexicano para que cumpliera adecuadamente con los principios del derecho a la consulta establecidos por la sentencia de la SCJN, los estándares internacionales sobre pueblos indígenas y la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, las instituciones responsables, lejos de retomar las recomendaciones sugeridas por la MCO, actuaron de manera que las violaciones a los derechos de la tribu yaqui se profundizaron, además de que continúan sin cumplir la sentencia de la SCJN. El 5 de julio de 2014, después de cuatro años de defensa de sus derechos en tribunales y ante la falta de condiciones mínimas para garantizar una consulta apropiada, las autoridades tradicionales de los pueblos de Vítam, Cócorit, Belem, Bécum y Pótam decidieron suspender temporalmente el diálogo con las dependencias federales hasta que éstas no cumplieran con las exigencias del pueblo yaqui.

Entre las condiciones que los pueblos solicitaron al gobierno mexicano para reanudar el diálogo están, en primer lugar, la reiteración de la solicitud de suspensión de la operación del acueducto Independencia, en tanto continúa produciendo un daño irreparable a los derechos de la tribu yaqui. En segundo lugar, cumplir con los faltantes de información solicitada en octubre de 2013 y que se entregara con la calidad y pertinencia solicitada, particularmente en lo relacionado con el dictamen antropológico presenta-

---

de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones, de ahí que la concesión del amparo es correcta”. SCJN, Amparo en revisión 631/2012, p. 88, párrafo primero, mayo de 2013.

<sup>20</sup> Incisos a y f de la aclaración de la sentencia, Amparo en revisión 631/2012, agosto de 2013.

<sup>21</sup> Disponible en: <http://observacionconsultayaqui.wordpress.com/2014/05/07/informe-preliminar-del-proceso-de-consulta-a-la-tribu-yaqui-a-un-ano-de-la-sentencia-de-la-scn/>.

do por la entonces Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas, en donde —de forma cuestionable— se señaló que la operación del acueducto no le ocasionaba impactos culturales ni sociales a la tribu.<sup>22</sup> Estas condiciones no se cumplieron en su totalidad, por lo que a la fecha la consulta no ha podido avanzar de la etapa informativa.

A estas circunstancias, es de suma relevancia mencionar que durante la consulta, el gobierno de Sonora desplegó una intensa campaña de criminalización contra la comunidad yaqui: la Procuraduría estatal se encargó de fabricar delitos,<sup>23</sup> librar órdenes de aprehensión y detener arbitrariamente a voceros y representantes de la tribu que habían participado activamente en la interlocución con las dependencias federales, entre los que se encontraban Tomás Rojo Valencia, Gerónimo Flores Ortega, Fernando Jiménez Gutiérrez y Mario Luna Romero, los dos últimos permanecieron encarcelados durante 2014 y 2015. De la misma forma, se registraron agresiones a familias de la tribu, allanamiento de viviendas y ataques a vehículos.

Como se puede ver, a la vez que se ha reprimido, también se ha criminalizado la lucha de la tribu yaqui, viciando la realización de una consulta libre y de buena fe, así como la defensa de sus derechos colectivos. Esta serie de sucesos lamentables han sido denunciados a nivel internacional, por redes y organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional, Front Line Defenders, Artículo 19 y la Red-DESC.<sup>24</sup> Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió medidas cautelares<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Sólo en el caso del dictamen antropológico, se logró que la Coordinación Nacional de Antropología del INAH presentara otro peritaje antropológico, en el cual se logró acreditar que el megaproyecto sí ocasionaba impactos sociales y culturales irreparables para la comunidad, y en consecuencia, éste debía cancelar su operación, según el mandato de la Corte. No obstante, el máximo tribunal no lo ordenó, a pesar de que dicho informe fue entregado por los asesores legales de la tribu yaqui. El nombre completo del estudio es “Peritaje antropológico respecto al impacto social por la operación del Acueducto Independencia”, marzo de 2015.

<sup>23</sup> De acuerdo con lo informado por la MCO, los integrantes de la tribu “fueron sometidos a procesos penales sin pruebas sólidas, violando su derecho al debido proceso y a su libertad e integridad personal”.

<sup>24</sup> “Historia del caso: Mario Luna Romero”, *Front Line Defenders*, disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/case-history-mario-luna-romero>. Según lo reporta el portal, hasta 2016 seguían las amenazas y agresiones a Mario Luna y su familia. También véase Amnistía Internacional, “Se implementan medidas de protección para defensor”, disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/accion-urgente-se-implementan-medidas-de-seguridad-para-defensor/>. Más información del tema disponible en: [http://www.escri-net.org/sites/default/files/064a47ecd19328f00ba8fb81adbe7192/AU\\_Red-DESC.9.10.15.pdf](http://www.escri-net.org/sites/default/files/064a47ecd19328f00ba8fb81adbe7192/AU_Red-DESC.9.10.15.pdf).

<sup>25</sup> CIDH, Resolución 19/2015. Medida cautelar 452-13. *Lauro Baumeo y otros respecto de México*, 18 de mayo de 2015.

a favor de otros integrantes de la comunidad yaqui sometidos a actos de hostigamiento y amenazas por su actividad como defensores del territorio.

La principal conclusión, con base en el último informe de la MCO,<sup>26</sup> fue que el principio de buena fe, el carácter previo, libre e informado y la pertinencia cultural,<sup>27</sup> establecidos en la sentencia 631/2012 de la SCJN y en los tratados internacionales sobre pueblos indígenas, han sido gravemente violados por el Estado mexicano, ocasionando a la tribu yaqui un daño irreparable, que pone en peligro su supervivencia cultural.

#### 4. *El caso de la comunidad zapoteca de Juchitán*

La consulta que el gobierno mexicano inició a finales de 2014 en virtud de la construcción de un parque eólico, encabezada por la Sener, es una de las primeras que se realiza en el marco de la implementación de la reforma energética. El parque pretendía —y pretende— ocupar gran parte del territorio del pueblo zapoteca; este proyecto fue promovido por la empresa Eólica del Sur, y la energía generada beneficiaría a una cadena de tiendas y a empresas refresqueras y cerveceras.<sup>28</sup> Este proceso se presentó como un ejemplo del cumplimiento de los estándares por parte del gobierno; sin embargo, desde el comienzo, estuvo plagado de irregularidades, que violaron los principios fundamentales del derecho a la consulta; así lo señalaron diversas voces, desde los propios sujetos de la consulta, como la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio (APIITDTT) y la Asamblea del Pueblo Juchiteco (APPJ), así como organizaciones de la sociedad civil y el observador de la consulta, el ex Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Misión Civil de Observación, “Una sentencia fallida. El incumplimiento del gobierno mexicano de la resolución emitida por la SCJN en el marco de la consulta a la tribu Yaqui”, 2015. Disponible en: <https://observacionconsultayaqui.files.wordpress.com/2015/02/informe-yaquisweb.pdf>.

<sup>27</sup> A pesar de no mencionarse en el texto, otra de las violaciones que se presentaron durante la consulta fue que, tratando de dar cumplimiento al carácter informado, la Semarnat entregó a la tribu un CD con información técnica, que, además de ser insuficiente, no era accesible ni entendible para la tribu.

<sup>28</sup> “Mitsubishi invierte 1,200 mdd en Oaxaca para parque eólico”, *El Financiero*, 15 de mayo de 2017, disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mitsubishi-invierte-200-mdd-en-oaxaca-para-parque-eolico>.

<sup>29</sup> “Observaciones del profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza”, 23 de febrero de 2015, disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/juchitan-observaciones-Anaya.pdf>.

Una de las primeras violaciones al derecho consistió en que, al contrario de lo que establece el Convenio 169 en su artículo 6o., referente a que los sujetos de la consulta son “los pueblos interesados... a través de sus instituciones representativas”, el protocolo de consulta presentado por la Sener incluyó a representantes de gobierno estatal y municipal como parte de los sujetos consultados. Frente a la actuación negligente de dicha secretaría, se cuestionó que las autoridades municipales fueran reconocidas como parte del órgano responsable de la consulta, lo que además de ser contrario a los estándares sobre derecho a la consulta, les coloca en un claro conflicto de interés como juez y parte del proceso.

Por otro lado, en franca violación del principio de consulta previa, el gobierno federal, a través de la Semarnat, otorgó la autorización de impacto ambiental al Parque Energía Eólica del Sur, S. A. P. I, el 30 de junio de 2014, así como otros permisos importantes. Estos actos administrativos no contaron con la participación ni consulta de la comunidad. Aunado a lo anterior, los posesionarios de los terrenos donde se pretende instalar el parque eólico han firmado contratos con la empresa antes del proceso de consulta.<sup>30</sup> En otras palabras, las comunidades se encontraban frente a actos dirigidos a la construcción del proyecto, por lo que la consulta sería sólo un medio para validar permisos ya aprobados.

En este sentido, en el informe que rindió el observador James Anaya, señaló que “otro factor que dificulta el proceso de consulta es el hecho que el proceso se trata de un proyecto cuyas características ya están definidas”,<sup>31</sup> y que parecería que en la consulta es sólo para decidir si se acepta o rechaza el proyecto en los términos propuestos. Para remediar esta situación, “se debería intentar asegurar que, dentro del proceso de consulta en curso, las partes indígenas tengan la oportunidad de reabrir cuestiones pertinentes que ya hayan sido decididas sobre las características del proyecto”.<sup>32</sup>

En cuanto al carácter libre de la consulta, dado que los participantes del proceso han sido coaccionados, hostigados, inducidos o amenazados, éste también resulta cuestionable. La participación ha sido inhibida por posesionarios beneficiarios o bien por seguidores de partidos políticos con gritos, descalificaciones y amenazas de muerte a los opositores del proyecto. En este sentido, James Anaya refirió la existencia de un

---

<sup>30</sup> Para acceder a toda la información del proceso de consulta puede visitar la página *web* Consulta indígena en Juchitán, disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/>.

<sup>31</sup> “Observaciones del profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza”, pfo. 6.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pfo. 8.

...proceso político paralelo [en el que] el pueblo Zapoteco (o al menos ciertos grupos de la comunidad) parece(n) estar bien representados, particularmente frente a las autoridades municipales. Es decir, los distintos órdenes de gobierno y sus principales fuerzas políticas mantienen un proceso de negociación sobre el proyecto por separado, el cual, de no transparentarse podría deslegitimar y derivar en cuestionamientos sobre la efectividad del proceso de consulta centrado en las asambleas de amplia participación.<sup>33</sup>

No está por demás decir que se tuvo conocimiento de que grupos de arrendatarios, constructores y caciques insultaron y amenazaron a organizaciones indígenas opositoras a Eólica del Sur, además de tener evidencia de vigilancia e intimidaciones en los domicilios de opositores.

Por tal motivo, la APIITDIT, en 2014 envió una carta al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos y Periodistas para solicitar seguridad para miembros de la comunidad que habían sido amenazados de muerte.

De igual forma, se denunció que el gobierno federal ha facilitado y favorecido el mantenimiento del carácter secreto de los contratos individuales que han sido acordados con los arrendatarios de tierras, y no ha permitido el análisis de dichos contratos durante la consulta. Esto ha generado condiciones de opacidad y poca transparencia, que impiden un diálogo de buena fe con la comunidad zapoteca de Juchitán.

Durante la consulta se presentaron actos como el cierre violento de instalaciones de consulta y otros más de treinta incidentes de inseguridad, frente a los cuales ni el gobierno local ni federal tomaron medidas para garantizar el desarrollo pacífico de la consulta, lo cual terminó por afectar el proceso.

Entre otras violaciones al carácter previo de la consulta, se encuentra la autorización de impacto ambiental, otorgado por la Semarnat a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, en junio de 2014; además, en plena fase de consulta, la Comisión Reguladora de Energía otorgó el permiso a la empresa para generar energía eléctrica. De la misma manera, se otorgaron permisos de cambio de uso de suelo en terrenos forestales a favor de Eólica del Sur.

Otro aspecto que también criticó duramente Anaya fue la actitud discriminatoria de la empresa con relación a las comunidades; sobre esto, manifestó:

...durante mi visita pude percibir que el personal ve a la población indígena con inferioridad, a sus tradiciones y prácticas culturales como retrogradadas y

<sup>33</sup> *Ibidem*, pfo. 3.

al entendimiento de un derecho de propiedad comunal sobre la tierra y el viento sin cabida en el mundo moderno que ellos prometen... Sin empresas más comprometidas con los derechos humanos y sensibles a las situación de los pueblos indígenas en México, no me sorprende que algunos sectores del pueblo Zapoteco vean a la industria eólica y sus molinos de viento como “Nuevos Conquistadores”.<sup>34</sup>

Para 2015, momento en que la consulta transitaba por su etapa informativa, integrantes de la comunidad zapoteca de Juchitán interpusieron un amparo debido al cúmulo de irregularidades que se estaban presentado.<sup>35</sup> Asimismo, diversas organizaciones civiles que conformaron una misión de observación han señalado sistemáticamente los vicios que se han presentado durante las distintas etapas de la consulta.<sup>36</sup>

Ya culminado prácticamente el proceso en 2015 a ritmo acelerado,<sup>37</sup> se puede concluir que el gobierno mexicano actuó en contra de los derechos del pueblo zapoteco de Juchitán, incumpliendo sus obligaciones y violando los principios de buena fe y de consulta libre e informada, establecidos tanto en los tratados internacionales como en la Ley de la Industria Eléctrica, validando el despojo de las comunidades en el marco de la reforma energética.

Por último, conviene destacar que en respuesta al amparo promovido, la SCJN, última instancia nacional que podía garantizar el derecho del pueblo zapoteco, determinó que el carácter previo de la consulta estaba satisfecho, ya que “Si bien la consulta no se llevó a cabo antes de emitir la autorización en materia de impacto y riesgo ambiental, ni el permiso que autoriza a generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, lo cierto es que la referida consulta sí se llevó a cabo antes de realizar el proyecto”.<sup>38</sup> Bajo esta misma visión, incomprensiblemente, consideró que la consulta satisfizo cada uno de todos los demás estándares requeridos por el derecho internacional.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> *Ibidem*, pfo. 19.

<sup>35</sup> La demanda fue presentada ante el Juzgado Séptimo de Distrito del estado de Oaxaca con sede en la ciudad de Salina Cruz, el 24 de abril de 2015.

<sup>36</sup> ProDESC, “Pronunciamento de pueblos, comunidades y organizaciones por la libre determinación de los pueblos”, disponible en: <http://www.prodesc.org.mx/?p=3261>.

<sup>37</sup> Video de la fase consultiva, disponible en: <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/videos-asambleas/fase-consultiva/video-fase-consultiva/>.

<sup>38</sup> SCJN, Amparo en revisión 213/2018, párrs. 313, 326 y 327.

<sup>39</sup> *Cfr.* la sentencia de la SCJN al Amparo en revisión 601/2018.

### 5. *Comunidades mayas de la península de Yucatán*

El caso de las comunidades mayas de Campeche, resulta trascendente para el presente texto dadas las inconsistencias presentadas después de tener una sentencia de la SCJN,<sup>40</sup> que, a pesar de haber ordenado la realización de la consulta bajo parámetros claramente definidos, ésta no ha seguido con los estándares señalados por el derecho internacional ni por la misma sentencia.

Desde 2012, la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación aprobó un permiso para la siembra, en etapa comercial, de soya genéticamente modificada en los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Yucatán, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas sin una consulta previa a las comunidades indígenas que habitan los territorios en cuestión. Es fundamental señalar que la siembra de soya transgénica implica alteraciones al medio ambiente, al territorio, a la salud y a la principal actividad económica de las comunidades; es decir, la apicultura.

Frente a la siembra de soya genéticamente modificada, en 2015, las comunidades de Champotón, Helcechakán, Hopelchén, Tenabo, Calkiní, Escárcega, Carmen y Palizada, promovieron un amparo frente a los actos de autoridad del gobierno federal. En el mismo año, la SCJN reconoció que se había violado el derecho a la consulta, por lo que ordenó el cumplimiento de la misma. A pesar de esto, no se pronunció sobre temas fundamentales, como las afectaciones al medio ambiente por la siembra de cultivos transgénicos, ni los impactos sobre la apicultura, principal fuente económica de las comunidades.

Tratando de cumplir con la sentencia de la Corte, en 2016, la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) y la CDI emitieron la convocatoria pública para comenzar la consulta en Hopelchén y Tenabo.

A pesar de que la Corte había fallado medianamente a su favor, miembros de las comunidades manifestaron que la consulta llegaba tarde, pues la siembra de soya había comenzado años antes, y ya había afectaciones, como la muerte de abejas por plaguicidas esparcidos desde avionetas, contaminación de agua, afectaciones a otros cultivos y daños a la salud.

A lo largo de más de dos años del desarrollo de la consulta, la MCO solicitada por las comunidades para la vigilancia del proceso ha reportado un sinnúmero de violaciones.

<sup>40</sup> SCJN, Amparo en revisión 299/2015.

Al principio de la consulta, la CIBIOGEM no reconoció a las instituciones indígenas del pueblo maya, puesto que durante las primeras asambleas de consulta, ésta y la CDI convocaron a las autoridades agrarias municipales de Hopelchén como si fueran las representantes de las comunidades indígenas. Por otra parte, en algunos momentos, las convocatorias para las reuniones de acuerdos se hacían con muy poco tiempo de anticipación, incluso un día antes.

De la misma forma, grupos a favor de la siembra transgénica provocaron a las comunidades opositoras a través de insultos y amenazas a representantes de la comunidad de Hopelchén. A pesar de que se requirió la presencia de cuerpos de seguridad pública, los comportamientos se siguieron presentando sin que las autoridades garantes de la consulta — la CIBIOGEM, la CDI y la CNDH— generaran condiciones favorables para su realización.<sup>41</sup>

Por otra parte, funcionarios de la CIBIOGEM y la CDI se presentaron en algunas comunidades de Hopelchén para recabar los comentarios al plan de trabajo propuesto, ello sin aviso a las demás comunidades, con el fin de adelantar la fase informativa. Tales acciones evidencian la intención del gobierno para acelerar la consulta y aprobar la siembra casi de forma unilateral.

A mediados de 2017, ya avanzado el proceso de consulta, las autoridades desconocieron los acuerdos celebrados previamente con las comunidades consultadas y cuestionaron las formas en que las comunidades eligieron a sus representantes.

En cuanto a la información, el lenguaje utilizado era técnico, poco comprensible para los habitantes; la MCO señala que integrantes de la comunidad de Bolonchén expresaron dudas y solicitaron mayor información de los agroquímicos y su impacto en el medio ambiente y en la salud; sin embargo, la información proporcionada se enfocó en bioseguridad y en transgénicos.<sup>42</sup>

De la misma forma, se utilizaron tecnicismos como “gen”, “construcción genética”, “ADN”, “biotecnología”, “selección artificial”, “transgénesis”, “parámetros de inocuidad”, entre otras palabras que no fueron com-

---

<sup>41</sup> Tercer reporte de la Misión civil de observación de la consulta al pueblo maya sobre la siembra de soya genéticamente modificada, disponible en: <https://consultaindigenamaya.org/tercer-reporte/>.

<sup>42</sup> Reporte de observación de la Misión de observación de la consulta al pueblo maya sobre la siembra de soya genéticamente modificada, agosto-noviembre de 2017, disponible en: <https://consultaindigenamaya.org/reporte-observacion-agosto-2017-noviembre-2017/>.

prendidas por los integrantes de las comunidades; es decir, la consulta no fue informada ni culturalmente adecuada.

Durante el desarrollo de la consulta, los representantes de las treinta comunidades del municipio de Hopelchén denunciaron la siembra ilegal de soya por parte de las empresas, así como omisiones por parte de las autoridades vigilantes (CNDH y PGR). Se tienen cálculos de que en 2017 se sembraron cerca de 40 mil hectáreas de soya en Hopelchén, de las que al menos 34 mil serían transgénicas.<sup>43</sup>

En el último reporte de la misión se señala que en agosto de 2018, un conjunto de comunidades manifestaron que debido a las irregularidades presentadas durante la consulta y por no haber condiciones de seguridad para su integridad, no se continuaría el proceso.<sup>44</sup> Noticias recientes sobre la consulta señalan que está suspendida. Mientras tanto, la siembra de soya continúa,<sup>45</sup> al igual que la inacción por parte de las autoridades para detenerla y llevar a cabo de forma genuina la consulta.<sup>46</sup>

## V. CONCLUSIONES PRELIMINARES

Algunos autores, como el colombiano César Rodríguez Garavito,<sup>47</sup> han rescatado algunos elementos que pueden ser valiosos para el empleo de estrategias que ayuden a las comunidades en las consultas, y en la defensa de sus territorios. De esta manera, se podrá detener o relentizar la puesta en marcha de los megaproyectos, reducir las asimetrías entre los pueblos, empresas y Estado, tener acceso a mayor información sobre impactos, obtener una distri-

---

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Noveno reporte de observación de la Misión de observación de la consulta al pueblo maya sobre la siembra de soya genéticamente modificada, enero-octubre de 2018, disponible en: <https://consulaindigenamaya.org/noveno-reporte-enero-octubre-2018/>.

<sup>45</sup> Así lo reportan medios locales. Véase “Denuncian que sigue la siembra de soya transgénica en Campeche”, *El Diario de Yucatán*, 22 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.yucatan.com.mx/mexico/denuncian-sigue-la-siembra-soya-transgenica-campeche>.

<sup>46</sup> De acuerdo con información del Conacyt, órgano integrante de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), las comunidades decidieron retirarse del diálogo hasta en tanto no se tengan condiciones que garanticen la consulta. Véase el comunicado de prensa “Las comunidades cheneras suspenden la consulta sobre soya genéticamente modificada en Campeche”, 17 de septiembre de 2018, disponible en: [https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/comunicacion/prensa/actividades-SEjec/2018/C17/Comunicado17\\_Consulta\\_indigena.pdf](https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/comunicacion/prensa/actividades-SEjec/2018/C17/Comunicado17_Consulta_indigena.pdf).

<sup>47</sup> Rodríguez Garavito, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-DeJusticia, 2012.

bución más equitativa de beneficios, lograr el fortalecimiento de la identidad comunitaria, algunas victorias judiciales, así como posicionar los casos en agendas nacionales e internacionales.

Sin embargo, también ha reconocido que entre los efectos más peligrosos se encuentran el *desplazamiento* de los temas sustantivos por los *procedimentales*, la *equivocación* en cuanto a lograr verdaderos acuerdos favorables para las comunidades y el efecto de la *dominación* que pretende invisibilizar las asimetrías de los actores en juego. A esto habría que sumar que la consulta puede contribuir a legalizar del despojo del territorio y los recursos ancestrales.

En el caso de México, según las experiencias de los casos, debe reconocerse que si bien es cierto que por medio de este derecho se han logrado importantes resoluciones judiciales, recomendaciones de organismos de derechos humanos, y en algunos casos, se ha podido retrasar la implementación más agresiva de los proyectos, en el largo plazo, su uso no se ha traducido en una protección efectiva del territorio y los derechos sustantivos de las comunidades; por el contrario, la consulta hasta ahora ha servido como una vía para legalizar diversas formas de despojo.

Bajo estas circunstancias, sin caer en el absoluto de desechar el derecho, sí debe repensarse su uso estratégico y dar paso a formas directas de defensa de la libre determinación, la autonomía y el territorio y los bienes comunes. La resistencia de las comunidades y de los actores sociales que acompañan serán en todo caso los factores determinantes que fijen la ruta de acción a seguir. En este sentido, las estrategias jurídicas sirven como herramienta para este propósito, pero en modo alguno deben terminar sustituyendo el rol fundamental de la organización y la movilización comunitaria y social.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005.
- BEBBINGTON, Anthony (ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry. Evidence from South America*, Nueva York, Routledge, 2012.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La reforma constitucional en materia energética”, *Reforma energética. Análisis y consecuencias*, México, UNAM-Tirant lo Blanch, 2015.
- COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL DE LA ONU, “Examen de los informes presentados por los Estados partes de

conformidad con el artículo 9 de la Convención”, noviembre de 2013. Disponible en: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.MEX.CO.16-17_sp.pdf).

FERGUSON, J., *The Anti-Politics Machine. “Development”, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minesota, Universidad de Minesota, 1994.

FUENTE, Aroa de la, *El sector de hidrocarburos en la reforma energética: retrocesos y perspectivas*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2016.

GUDYNAS, Eduardo, “Estado compensador y nuevos extractivismos”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, núm. 237, enero-diciembre de 2012.

GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y POZO MARTÍNEZ, Edmundo del, *De la consulta a la libre determinación de los pueblos. Informe sobre la implementación del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-DPLF-Fundar. Centro de Análisis e Investigación, 2019. Disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/02/ConsultaLibreDeterminacion.pdf>.

“Observaciones del profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza”, 23 de febrero de 2015. Disponible en: <http://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/Juchitan-observaciones-Anaya.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS Y COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe “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 30, diciembre de 2009.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César, *Etnicidad.gov. Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-DeJusticia, 2012.

SVAMPA, Maristella, “«Consenso de los commodities» y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, núm. 244, marzo-abril de 2013.

*Globalización, neoliberalismo y derechos de los pueblos indígenas en México*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 10 de marzo de 2020 en los talleres de Data Print, S. A. de C. V., Georgia 181, Nápoles, Benito Juárez, 03810 Ciudad de México, tel. 55 5672 3912. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *book cream* 70 x 95 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 200 ejemplares (impresión digital).

¿Qué son los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y si tienen alguna utilidad en la defensa de su autonomía y territorio en México?, ¿en el marco de la globalización neoliberal, la *lex mercatoria* y el arbitraje internacional, el reconocimiento constitucional e internacional de estos derechos como la libre determinación, el desarrollo propio o la consulta implican una mejoría en sus condiciones de vida?, ¿contribuyen a equilibrar las relaciones asimétricas de poder que existen entre los pueblos y los poderes económicos capitalistas que van sobre sus tierras para explotar los recursos naturales ahí subsistentes?, ¿existen casos exitosos de defensa de derechos de los pueblos indígenas frente a mega obras en México?, ¿bajo qué condiciones y con qué repertorios de acción? La búsqueda de respuestas a éstas y otras preguntas fue lo que reunió, durante tres años, a un grupo de investigadoras(es) para indagar en conjunto dichas preocupaciones. El producto final de ese trabajo colectivo es este libro, que, con transversalidad en el pensamiento jurídico crítico, aborda los derechos de los pueblos indígenas desde ámbitos teóricos, normativos y empíricos en la realidad mexicana.

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)



ISBN 978-607-30-2792-2

