

Marco Aparicio Wilhelmi (ed.)

Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio

Conflictos y desafíos en América Latina

Icaria  Ακαδημεια
COOPERACIÓN Y DESARROLLO



Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorine Free), para colaborar en una gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.



Esta obra ha recibido una ayuda de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Cultura para su difusión en bibliotecas, centros culturales y universidades en España, para la totalidad de los números editados en el año.

Licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 2.5 España

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, y hacer obras derivadas bajo las condiciones siguientes:



Reconocimiento. El material puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se muestra en los créditos.



No comercial. No puede utilizar esta obra para fines comerciales.



Compartir igual. Si altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, sólo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a esta.

Esto es un resumen legible del texto legal (la licencia completa) se encuentra disponible en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/es/legalcode.es>

Diseño de la cubierta: Laia Olivares

Fotografía de la cubierta: Marco Aparicio Wilhelmi, *Comunidad de Chiapas*

© Bartolomé Clavero, Marco Aparicio Wilhelmi, Salvador Martí i Puig, Raquel Z. Yrigoyen Fajardo, Claus Kjaerby, Francisco López Bárcenas, Anxa B Alfred-Cunningham, Mònica Martínez Mauri, Luís Jesús Bello, Mikel Berraondo López, Asier Martínez de Bringas, Pedro García Hierro.

© De esta edición:
Icaria editorial, s. a.
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
www.icariaeditorial.com

Primera edición: junio de 2011

ISBN: 978-84-9888-340-4

Depósito legal: B-17.841-2011

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso por Romanyà/Valls, s. a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Printed in Spain. Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.

VI. PUEBLOS INDÍGENAS Y MEGAPROYECTOS EN MÉXICO: LAS NUEVAS RUTAS DEL DESPOJO

Francisco López Bárcenas*

Introducción

Las luchas indígenas de las últimas décadas en México, y en general en América Latina, se encuentran marcadas por los nuevos rumbos que el imperialismo capitalista ha tomado, para entrar en una nueva fase económica que diversos analistas denominan *acumulación por desposesión*.¹ De acuerdo con esta tesis, una vertiente importante del capital se está enfocando a despojar a los pueblos de sus riquezas naturales. Aguas, bosques, minas, recursos naturales y los saberes ancestrales y conocimientos asociados a su uso común están perdiendo el carácter de bienes comunes que por siglos han mantenido para beneficio de la humanidad, convirtiéndose en propiedad privada y por lo mismo en mercancía, lo que representa un nuevo colonialismo, más rapaz que el sufrido por los pueblos indígenas de América Latina durante los siglos XV a XIX. Los pueblos lo saben. Por eso lo resisten y luchan por liberarse de él.

Para darse una idea de lo profundo de esta transformación es bueno traer a cuenta que la legislación civil decimonónica, recogiendo principios generales de derecho, estableció que solo pueden ser objeto de apropiación las cosas que no estén excluidas

* Abogado mixteco.

1. Sobre la nueva fase del capitalismo puede verse en Harvey (2004), y Hinkelammert e Illich (2004). Sobre la conversión de los recursos naturales en mercancía, véase O'Connor (2001) y Sánchez Rubio et al., (2004).

del comercio, lo cual puede ser por su naturaleza o por disposición de la ley. De igual manera, dicha legislación situó fuera del comercio por su naturaleza las cosas que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente y, por disposición de la ley, las que ella declare irreductibles a propiedad particular. Interesa resaltar que fue el propio derecho privado el que durante muchos años estableció que las cosas que por su naturaleza no podían ser reducidas a propiedad eran todas aquellas que no podían ser poseídas por un solo individuo, como el caso de los recursos naturales que eran necesarios para la existencia de la vida, como el agua y los alimentos, o los bosques que proporcionan aire limpio para respirar.

Pero ahora ese principio está siendo rebasado porque los individuos, en este caso las empresas transnacionales que controlan el mercado de los alimentos y la industria farmacéutica, intentan apropiarse a toda costa de lo que hasta hace algunos años resultaba inapropiable. De ahí la lucha de los pueblos indígenas para oponerse a tales pretensiones. Detrás de sus reivindicaciones se encuentra su decisión de defender sus recursos naturales, que son el sustento de su vida y su futuro como pueblos; pero eso no es suficiente para que las empresas transnacionales desistan de sus pretensiones de apoderarse de ellos para convertirlos en mercancía. Hasta ahora los gobiernos nacionales han jugado del lado de estas últimas, de diversas maneras: modificando los marcos jurídicos que convierten los bienes comunes en propiedad privada, generando políticas que liberalizan la apropiación de esos bienes y poniendo las organizaciones represivas a su servicio para reprimir el descontento. Frente a tanta agresión, la sociedad reacciona, se moviliza, protesta.

Para entender la forma en que se da este fenómeno en México, el presente texto ofrece una panorámica del territorio mexicano y sus pobladores, poniendo énfasis en los pueblos indígenas y sus territorios; las formas de despojo que se establecen en legislación mexicana, la mayoría de las veces de manera subrepticia; acompañada de ejemplos concretos de cómo lo relatado se va materializando en la vida cotidiana. Para quienes pensamos que el desarrollo debe tener en el centro de sus preocupaciones a la gente, entender estos fenómenos es necesario para poder tomar posición sobre ellos.

El territorio mexicano y la propiedad de la tierra

Introducción

México es un país que se encuentra ubicado en la parte meridional de América del Norte, cuenta con una extensión territorial de 1.964.375 km² (196.437.500 has.), de los cuales 1.959.248 km² (195.924.800 has.) son superficie continental y 5.127 km² (512.700 has.) son superficie insular.² Por la importancia de la biodiversidad existente en su territorio, el país figura entre los 12 considerados como de megadiversidad biológica, junto con los Estados Unidos de América, Colombia, Ecuador, Perú, y Brasil, en el resto del continente americano, y Zaire, India, China, Madagascar, Indonesia y Australia en otros continentes. Otra clasificación de su riqueza y diversidad biológica, afirma que ocupa el cuarto lugar mundial con respecto al número de especies de plantas. Con apenas el 1,4% de la superficie terrestre planetaria, el país posee cerca del 10% del total de especies conocidas en el mundo; además destaca por la presencia de organismos que no existen en ningún otro lugar. Considerando tan solo la flora, el porcentaje de endemismos oscila entre el 44 y el 63%, mientras que para los vertebrados, la proporción es del 30%, en promedio.³

Su población es de alrededor de 130 millones de habitantes. De ellos, 12,7 millones de personas son consideradas miembros de alguno de los 62 pueblos indígenas que existen en el país, lo que representa un 10,5% de su población total, porcentaje bastante significativo.⁴ De acuerdo con lo anterior, además de la lengua española, en México se hablan al menos 62 lenguas originarias distintas, reconocidas como lenguas maternas, sin incluir sus variantes. El dato no es menor: son 63 formas distintas de concebir la vida, la organización social, política, económica y cultural de sus integrantes; el pasado y el futuro de país y sus habitantes.

La superficie total del territorio del país se distribuye en algún régimen de propiedad de los que admite la legislación mexicana,

2. <http://www.presidencia.gob.mx/mexico/>.

3. <http://www.sanbernardodurango.org/San%20Bdo%20Asp/Medio%20Ambiente/BioDiversidad.asp>.

4. *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, 2002, INI, PNUD, CONAPO, México, pp. 47-49.

que pueden ser social (ejido o comunidad agraria), propiedad privada, y propiedad pública (propiedad estatal, colonias o terrenos nacionales). Gráficamente, los datos anteriores pueden expresarse de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA SEGÚN EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD

Formas de propiedad	Núcleos	Hectáreas	%	Beneficiarios	%
1. Propiedad social	29.609	101.428.726	51,6	3.844.601	67,9
a. Ejidos	27.469	84.569.982	42,9	3.236.234	57,2
b. Comunidades	2.140	16.858.744	8,7	608.367	10,7
2. Propiedad privada		73.125.856	37,2	1.606.573	28,3
3. Propiedad pública		12.163.718	11,3	76.746	3,6
a. Colonias	654	3.847.792	1,9	62.346	1,1
b. Terrenos nacionales		7.200.000	3,6	14.400	2,5
c. Otros		1.115.926	5,7		
Totales	30.263	196.718.300⁵	100,1		99,8

Como puede comprobarse, la mayor parte de las tierras pertenecen a los ejidos, seguidos de la propiedad privada (entre ambos suponen aproximadamente el 80%), tras los cuales aparecen la propiedad comunal y la propiedad pública, correspondiendo a los beneficiarios que tienen acceso a ella, un porcentaje similar.⁶

Propiedad y territorios indígenas

De acuerdo con la información del XII Censo General de Población y Vivienda y el Censo Agropecuario de 1991, justo antes de la reforma constitucional de 1992, a la que luego se hará referencia, en los 1.115 municipios con población indígena se identificaron 15.430 núcleos agrarios, de los cuales 6.830 tenían población eminentemente indí-

5. Esta cifra no coincide con la superficie total del territorio mexicano, seguramente por inexactitud en las medidas de él o de algún tipo de propiedad.

6. Robles Berlanga y Concheiro Bórquez en Rodríguez Wallenius et al. (coord.), 2010: 333-335.

gena, lo que representaba el 44,2% del total de la propiedad social de la tierra.⁷ De los núcleos agrarios, 5.562 estaban constituidos como ejidos y en su mayoría se hallaban concentrados en solo seis entidades estatales: Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí. El porcentaje es significativo: en estos estados se localizaban dos de cada tres ejidos con población indígena. Por lo que respecta a comunidades, se identificó un número de 1.268, de las cuales la mitad estaban situadas en el estado de Oaxaca.

NÚCLEOS AGRARIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA

Estados	Núcleos agrarios	Ejidos	Comunidades
1. Baja California	9	6	3
2. Campeche	248	248	0
3. Coahuila	1	1	0
4. Chiapas	915	884	31
5. Chihuahua	173	150	23
6. Durango	23	12	11
7. Guanajuato	1	1	0
8. Guerrero	196	116	80
9. Hidalgo	487	371	116
10. Jalisco	5	0	5
11. México	311	275	36
12. Michoacán	155	93	62
13. Morelos	49	42	7
14. Nayarit	39	18	21
15. Oaxaca	1,295	671	624
16. Puebla	153	127	26
17. Querétaro	7	6	1
18. Quintana Roo	198	198	0
19. San Luis Potosí	451	301	150
20. Sinaloa	118	117	1
21. Sonora	235	222	13
22. Tabasco	106	105	1
23. Tlaxcala	5	5	0
24. Veracruz	948	893	55
25. Yucatán	702	700	2
Total	6,830	5,562	1,268

Fuente: Robles Berlanga y Concheiro Bórquez, 2004, p. 9.

7. Toda la información sobre tierras indígenas proviene de: Robles Berlanga y Concheiro Bórquez, 2004.

Cuando se habla de núcleos agrarios con población indígena no se hace referencia a que todos los integrantes de un ejido o comunidad sean indígenas, sino que en el núcleo agrario reconozcan, en algún grado, a la población indígena con derecho a la tierra. Por ejemplo, de los 6.830 núcleos agrarios, en 1.648 el 90% o más de las personas con derecho a la tierra son indígenas, mientras que en 2.128 ejidos y comunidades los indígenas con tierra suponen menos del 30% de los sujetos agrarios.

La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas puede manifestarse en cualquiera de los regímenes de propiedad de la tierra, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diversas leyes que la regulan, particularmente la Ley Agraria y el Código Civil. Así podemos encontrar tierras ejidales, comunales, terrenos nacionales (terrenos nacionales y baldíos) y pequeña propiedad. De estas formas de propiedad la que predomina es la propiedad ejidal, pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y solo dos son comunidades.

Es de observar que la comunidad agraria, las tierras comunales, no necesariamente corresponde a la comunidad indígena. Como ya dijimos anteriormente existen comunidades indígenas que no son comunidades agrarias (pueden ser ejidos o sus miembros pequeños propietarios), y también comunidades agrarias cuyos miembros no son indígenas. De las 2.162 comunidades agrarias registradas en todo el país, solo el 58,6% tienen población indígena, el resto se conforma de población mestiza. Esta situación se explica en virtud de que para el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales se estableció un procedimiento agrario mediante el cual las comunidades que guardaban el estado comunal debían solicitar a las autoridades agrarias que les confirmaran y titularan, mediante una resolución presidencial, las tierras que habían poseído de «tiempo inmemorial». Es decir, el procedimiento agrario de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales y la Confirmación y Titulación de Bienes Comunales partió del concepto de «pueblos que guardan el estado comunal» y no del concepto «pueblos indígenas».

Si bien no se ha identificado el peso de la propiedad privada en manos de miembros de pueblos indígenas, la importancia de la población indígena y el tipo de tenencia de la tierra que predomina en

algunos municipios nos llevan a inferir que un número importante de indígenas son propietarios privados. Lo anterior se puede observar con claridad en regiones como Zongolica (Veracruz); la Sierra Mazateca (Oaxaca); los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc (Chiapas); y en algunos municipios de la Huasteca hidalguense (Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolinga).

Como hemos señalado, la población indígena con derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados —Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí—, aunque su distribución se verifica en casi toda la República mexicana. En 25 entidades del país se identificó al menos un núcleo agrario con población indígena. Incluso, en 4 entidades estatales del norte del país —Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa—, la superficie que posee de modo conjunto la población indígena representa el 21,3% del total registrado para los integrantes de estos grupos.

Los indígenas representan aproximadamente el 10% de la población nacional y participan en el 22,9% de los ejidos y comunidades del país, son titulares del 28% de los bosques y la mitad de las selvas que existen en régimen de propiedad social. Además, en los municipios donde habitan se producen volúmenes muy importantes de agua, como resultado de altas precipitaciones, por lo que son considerados municipios captadores de agua. En síntesis, como propietarios de la tierra y de ciertos recursos naturales tienen una importancia relativa mayor que aquella referida solo a la población.

Estas tierras, además de otras que no les pertenecen porque fueron tituladas a otras comunidades o se las apropiaron propietarios privados, constituyen los territorios indígenas. De acuerdo con Miguel Bartolomé, para los pueblos indígenas la tierra es el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva, no representa solo una especial adaptación productiva, sino también una compleja relación simbólica. Parte del conjunto de representaciones colectivas que dan vida a las conciencias étnicas se refieren a los territorios propios como marcos físicos y simbólicos de la experiencia grupal. «La tierra —dice— es cultura en la medida en que ofrece un marco propicio para las relaciones productivas y simbólicas de la sociedad, incluso, ya que el territorio es el resultado

suprimir el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles a las tierras de naturaleza ejidal y comunal, de tal manera que los derechos sobre ellos pudieran ser transmitidos por venta, renta, asociación y otros actos mercantiles. Junto con la reforma de la Constitución Federal se reformaron los regímenes de explotación no solo de las tierras, sino también de las aguas, minas, vida silvestre, recursos forestales, flora y fauna; al tiempo que se establecieron nuevas normativas, como la referida a la regulación de las variedades vegetales o los organismos genéticamente modificados. La característica de estas leyes es que aunque hablan de «protección», «promoción» y derechos, la finalidad que las guía es la desregulación de la protección anterior con el objeto de facilitar su apropiación por el capital internacional.

Con respecto a los recursos naturales, el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional determina que el dominio directo de ellos corresponde a la nación, lo que equivale a afirmar que son de su propiedad (Morineau, 1997: 200), y que a diferencia de las tierras esta no puede ser transmitida a los particulares o, en otras palabras, que los recursos no pueden ser reducidos a ningún tipo de propiedad. Tan es así que la Ley General de Bienes Nacionales establece que los bienes señalados en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 están sujetos al régimen de dominio público de la Federación; y por lo mismo bajo la jurisdicción de los poderes federales. El párrafo sexto del mismo artículo establece que el dominio de la nación sobre los recursos naturales es inalienable e imprescriptible y la explotación, y el uso o el aprovechamiento de ellos, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, solo podrá realizarse mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal. En otras palabras, los recursos naturales son propiedad de la nación, los administra el Poder Ejecutivo Federal y los particulares solo pueden aprovecharlos si este se los concede. Veamos ahora cómo opera esto en la realidad.

Las nuevas rutas jurídicas del despojo

Introducción

La diversidad cultural, riqueza biológica y de saberes, e incluso la existencia de los pueblos indígenas se ha encontrado fuertemente

amenazada en las últimas décadas a partir de la profundización de las políticas colonialistas contra ellos, las que se manifiestan en el despojo de sus lugares de vivienda, de convivencia, de siembra, de recreación y espirituales, pasando por el arrasamiento de sus territorios la apropiación indebida de sus bosques, aguas, minas, y la apropiación por medio de patentes de los conocimientos sobre dichos bienes. Estamos ante la más cruda manifestación de los efectos de las políticas neocoloniales que algunos académicos han dado en denominar *acumulación por desposesión*: el capital ya no invierte para obtener plusvalías, sino que opta por la apropiación de los recursos y los conocimientos, la mayoría de ellos considerados comunes, para transformarlos en propiedad privada e incluirlos así en la circulación mercantil, en el mercado. Estas políticas, como es natural, atentan contra los derechos territoriales de los pueblos indígenas, para lo cual la legislación y las políticas estatales que promueven la privatización de los recursos han sido muy importantes.

Para que todo esto sea posible, paralelo a la negativa a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios, las tierras y los recursos naturales en ellos existentes —que además viola el contenido de las normas internacionales que reconocen estos derechos—, existe una producción legislativa que establece formas y procedimientos que permiten que se despoje a los pueblos de sus tierras reconocidas legalmente y les impiden el acceso a los recursos naturales. Entre los primeros se encuentran la expropiación, la imposición de modalidades a la propiedad derivada, sea social o privada, y la concesión de los recursos naturales, actos en los que se requiere la intervención estatal, que se hace de manera unilateral; entre las segundas se ubican la compraventa de tierras y la traslación de su dominio, así como los contratos de usufructo sobre ellas, los cuales no requieren la intervención estatal porque son actos entre particulares.

Expropiación

Una de las formas jurídicas de atentar contra la propiedad de las tierras y los territorios indígenas es la expropiación. Se trata de un acto unilateral emitido por los titulares de la Administración Pública, federal o estatal, cuyo fin es privar a los propietarios, privados o sociales, del uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes «por causa de utilidad pública». En otras palabras, la «propiedad originaria»

vuelve a su propietario principal, lo cual tratándose de privilegiar el bien común es entendible y razonable. El problema es que esta figura jurídica se está usando para fomentar el lucro individual en detrimento del bien común y de la propiedad social. Esto es posible porque, de acuerdo con la disposición del artículo 27 constitucional, lo único que se necesita para llevarlo a cabo es que la mentada utilidad pública se encuentre contemplada en alguna ley. Y no se encuentra en una sino en varias. A parte de las causales contempladas en la Ley de expropiación, también se contemplan en la Ley agraria, la Ley de aguas nacionales, la Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente, la Ley de desarrollo forestal sustentable, la Ley minera, y la Ley general de asentamientos humanos, todas ellas con incidencia en las tierras y los recursos naturales.

La expropiación es el mecanismo más socorrido por el Estado mexicano para llevar a cabo grandes obras públicas que luego se entregan a los particulares para que las usufructúen, entre ellas las presas hidroeléctricas, carreteras y otras obras públicas. Como ejemplo de lo que no debería repetirse, están las presas de La Angostura y Chicoasén, en el estado de Chiapas; Miguel Alemán y Cerro de Oro, en Oaxaca; el Caracol, en Guerrero; 02, en el estado de Hidalgo y Luís Donald Colosio, en Sinaloa. Todas ellas desplazaron a miles de indígenas de sus lugares de origen y provocaron alteraciones al medio ambiente, daños de los cuales nadie se hizo responsable. El caso extremo es el de la presa Miguel Alemán y Cerro de Oro, donde después de más de medio siglo de construida, los chinantecos afectados siguen reclamando infructuosamente su indemnización. Pero no son el único caso. En la actualidad son emblemáticos los casos de resistencia a la construcción de las presas Paso de la Reina, en Oaxaca, La Parota, en Guerrero y Temacapulín, en Jalisco.

Imposición de modalidades

La segunda forma de restringir el derecho sobre los territorios y los recursos naturales es la imposición de modalidades, una figura establecida en el propio artículo 27 constitucional. De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación «por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho», lo cual implica la

introducción de «un cambio general en el sistema de propiedad» que se traduce en «una limitación o transformación del derecho de propiedad». En síntesis, la modalidad es equivalente a limitación consistente «en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que este no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el poder legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.⁸

En el sistema jurídico mexicano la ley que contempla las limitaciones a la propiedad, es la Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente y lo hace fundamentalmente para la formulación del ordenamiento ecológico y la creación de áreas naturales protegidas. El ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que tiene por objeto:

Regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de ellos.

Ahora bien, una área natural protegida es una zona del territorio nacional «donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas». Para lograr lo anterior, de acuerdo con el artículo 44 de la citada ley:

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

8. Jurisprudencia, *Semanario judicial de la federación*, t. 157-162, primera parte, séptima época, pleno, p. 315. Citada en Carbonell, 2005: 751.

En la actualidad, en la república mexicana existen 174 áreas naturales protegidas (ANP), que se agrupan de la siguiente manera: 41 reservas de la biosfera que ocupan 12.652.787 hectáreas; 67 parques nacionales, con 1.482.489 hectáreas; 5 monumentos naturales, con 16.268 hectáreas; 8 áreas de protección de recursos naturales, con 4.440.078 hectáreas; 35 de protección de flora y fauna, con 6.646.942 hectáreas y 18 santuarios, con 25.384.818 hectáreas.

ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MÉXICO

Número de ANP	Categoría	Superficie en hectáreas	Porcentaje de la superficie del territorio nacional
41	Reservas de la biosfera	12.652.787	6,44
67	Parques nacionales	1.482.489	0,75
5	Monumentos naturales	16.268	0,01
8	Áreas de protección de recursos naturales	4.440.078	2,26
35	Áreas de protección de flora y fauna	6.646.942	3,38
18	Santuarios	146.254	0,07
174		25.384.818	12,92

En conjunto abarcan 25.384.818 hectáreas, que representan el 12,92 % del territorio nacional. Creadas para proteger la riqueza biológica del país, difícilmente cumplen con su objetivo pues —de acuerdo con la propia Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas— solo 42 tienen programas de manejo; en otras palabras, de toda la tierra y recursos naturales a la que se le han impuesto modalidades solo en alrededor de 9 millones de hectáreas se tienen definidos los objetivos, planes y esquemas de conservación. Contrario a eso, sufren la presión de las empresas transnacionales interesadas en los yacimientos mineros existentes en esos territorios, de la industria turística y la especulación de la industria inmobiliaria (Enciso, 2010).

Compraventa

Existen otro tipo de actos por los cuales se puede atentar contra la propiedad sin que haya necesidad de la intervención del Estado. Uno de ellos es la compraventa, por el cual el titular de una propiedad o derechos sobre ella o ellos los transfiere a otro a cambio del pago de un precio determinado. En este ámbito cobra protagonismo las ya mencionadas reformas que en el año de 1992 se introdujeron al artículo 27 de la Constitución, con el objeto de suprimir el carácter inalienable e imprescriptible de las propiedades de tipo social.

Existen varias maneras de que las tierras entren al mercado. La primera es que la asamblea general del ejido o comunidad decida aportar las tierras de uso común como capital a una sociedad mercantil. Otra es la circulación dentro del mismo ejido de los derechos de parcelas asignadas individualmente por la misma a asamblea entre sus integrantes, lo cual solo requiere que se informe a la asamblea que el titular de los derechos parcelarios ha cambiado; la tercera es la adquisición del dominio pleno —es decir, la propiedad privada— de las parcelas por los titulares de los derechos parcelarios sobre ellas, lo cual también debe acordarlo la misma asamblea. Una vez que esto ha sucedido pueden transmitir libremente la propiedad de ellas al mejor postor. Como puede verse, si esto llegara a suceder —la posibilidad jurídica siempre existe—, los territorios indígenas se fraccionarían.

A casi dos décadas de aquellas reformas profundas al marco jurídico mexicano los resultados comienzan a verse. De acuerdo con datos del Registro Agrario Nacional (RAN), hasta el año 2000 se inscribieron 35.803 actos de enajenación de tierras, mientras para el 2008, la cifra había aumentado a 62.055, lo que significa un incremento del 73,3% de este tipo de actos. De lo anterior se puede inferir que, conforme el tiempo pasa, aumenta la compraventa de tierras ejidales y comunales, principalmente en zonas conurbadas y costeras, de donde se deduce que el destino de las tierras que pasan del régimen social al privado no es la agricultura, sino desarrollos turísticos e inmobiliarios. Hay que decir que la cantidad que registra el RAN es solo indicativa ya que muchos actos de este tipo no se registran pues no es una obligación legal hacerlo; lo que es obligación es registrarlos en el Registro Público de la Propiedad, donde

se registran las propiedades privadas, pero de esa no se cuenta con datos públicos oficiales.

Arrendamiento

Otra manera de ir despojando a los ejidatarios de sus derechos sobre las tierras y sus recursos es el arrendamiento de las parcelas o las tierras de uso común, que la Constitución Federal denomina asociación con particulares o con el Estado. Los eufemismos no terminan en eso, la Ley agraria establece que los ejidatarios pueden aprovechar sus parcelas directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, «mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad». De igual manera establece que pueden aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

De acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero 2007, en el país se encuentran rentadas 2.667.000 hectáreas, 667.000 en aparcería, 1.557.000 prestadas, y «bajo otra forma» 1.435.000 hectáreas. En suma, 6.300.000 hectáreas de tierra son usufructuadas por personas ajenas a los titulares de los derechos ejidales o comunales. El dato puede parecer menor pero si se le ve en contexto no lo es tanto. Resulta que estas tierras si se destinan a la agricultura y en conjunto, las que se dedican a este tipo de actividad ascienden a 31.000.000 de hectáreas y de estas 22.000.000 se cultivan, de ahí que las tierras cuyo titular no las siembra representan el 28,8% de la tierra cultivable.

Concesiones y permisos, reservas y vedas sobre los recursos naturales

Con respecto al despojo a través de las concesiones, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en su segunda parte, establece que la nación tiene el derecho:

[...] de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural

y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

En esta disposición, la Constitución establece el derecho (en realidad la facultad) de regular, a través de los órganos competentes el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, es decir, aquellos que pueden ser convertidos en propiedad y tienen un valor potencial en el mercado. Pero no puede ser cualquier tipo de regulación, pues la propia Constitución Federal la condiciona, sino que debe ser en beneficio social y tenga como la distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Es decir, una legislación con sentido social.

El párrafo sexto del mismo artículo 27 constitucional contiene una previsión relativa a la forma en que los particulares pueden hacer uso y aprovechamiento de los recursos naturales en general. Dicha norma determina que:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

Una concesión no es otra cosa que un acto a través del cual la administración pública otorga la capacidad a los particulares para explotar un bien propiedad del Estado (Nava i Quiroz, 2007: 687). Que el dominio de la nación sobre las aguas es inalienable significa que su propiedad no se puede traspasar por ningún mecanismo jurídico, mientras que sea imprescriptible significa que la propiedad no se puede adquirir por la ocupación y el paso del tiempo. Así, en otras palabras, no existe ninguna forma jurídica de que los particulares puedan adquirir la propiedad de los minerales, las aguas o los bosques. Lo que se puede adquirir son derechos de uso y aprovechamiento, a través de concesiones que otorga el gobierno federal de acuerdo con lo que dispongan las leyes al respecto.

Como en el caso de la expropiación, en el que existe una ley general que establece la utilidad pública como causa de procedencia y muchas disposiciones particulares en diversas leyes, la Ley general de bienes nacionales también establece de manera general las reglas sobre las cuales pueden otorgarse concesiones, entre ellas: a quiénes pueden otorgarse, las condiciones para hacerlo y las formas en que el Estado puede recuperar los derechos sobre los recursos naturales concesionados; pero también las leyes que regulan estas materias contienen disposiciones específicas, entre ellas la Ley minera, la Ley de aguas nacionales y la Ley de desarrollo forestal sustentable.

Ahora bien, lo que importa destacar es que ni las disposiciones legales ni la aplicación de la ley se han ajustado a lo que establece la Constitución Federal, en el sentido de que el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse en beneficio social, buscando la distribución equitativa de la riqueza pública, así como cuidar de la conservación de dichos recursos, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por ejemplo: mediante este procedimiento ha instalado en el país la industria minera, que al año 2010 había obtenido 24.182 concesiones, que abarcaban, 49.472.055 hectáreas de terrenos, la mayoría de ellas de propiedad social. La totalidad de las empresas concesionarias son de capital extranjero, sobresaliendo las canadienses, seguidas de las estadounidenses e inglesas; se concentran en los estados norteños de Sonora, Chihuahua y Durango y explotan

oro, polimetálicos y cobre.⁹ En ese mismo sentido, las concesiones de aguas están siendo acaparadas por las empresas embotelladoras, donde sobresalen las empresas Bonafont, Nestlé, Coca-cola y Pepsi-cola, de capital extranjero y casi dueñas del mercado nacional (Clarke, 2009: 338-349).

Y los pueblos indígenas ¿qué?

Los territorios indígenas y los recursos naturales existentes en ellos sufren estas embestidas sin tener un fundamento jurídico sólido con que hacerles frente. Para comenzar la primera referencia no a territorios sino a las tierras se encuentra en el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, donde se establece de manera lacónica que «La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas». La otra mención se halla en la fracción VI, del artículo 2 constitucional, el cual prescribe que la Constitución:

Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para [...] 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.¹⁰

Se trata de dos disposiciones bastante cuestionadas. La primera porque nunca se reglamentó y la segunda porque simula reconocer un derecho constitucional pero en realidad reenvía la determina-

9. Anuario estadístico minero, 2007.

10. De acuerdo con la reforma operada en 2001. *Diario oficial de la federación*, 14 de agosto de 2001.

ción de su contenido a lo que otras normas dispongan, es decir, lo desconstitucionaliza.¹¹

Ante este hecho el camino que queda es el derecho internacional, que por disposición del artículo 133 de nuestra Carta Magna, también forman parte de nuestro orden jurídico interno y, de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación jerárquicamente se colocan por debajo de la Constitución Federal pero por encima de las leyes federales. En este sentido los caminos que quedan para la defensa de los territorios indígenas y los recursos naturales existentes en ellos son, especialmente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la jurisprudencia de los tribunales internacionales, entre ella, la que en los últimos años ha producido la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pero no es suficiente. Los tribunales no conocen este tipo de legislación y los litigantes no están acostumbrados a argumentar desde ella. Además, hay que enfrentar las políticas institucionales que privilegian las disposiciones legales porque son las que favorecen los intereses de su clase. De ahí que los afectados además de acudir a los tribunales, tengan que echar mano de otro tipo de estrategias para defender sus derechos, entre ellas las movilizaciones políticas y las denuncias públicas. Ellos saben que la lucha es contra el capital y que para salir airoso no bastan las normas jurídicas. En el fondo, son conscientes de que lo que les dará el triunfo será el cambio de un régimen que privilegia el dinero sobre la vida y de que hay que cambiarlo por otro que ponga en el centro a esta.

Referencias bibliográficas

(2005), Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, t. 157-162, primera parte, séptima época, pleno, p. 315, en Carbonell, M., *Los derechos fundamentales en México*, Primera reimpresión, Porrúa, México, p. 751.

11. Para un análisis más amplio de lo que esto implica véase: López Bárcenas, 2009. También: <http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=455>.

- (2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, INI/PNUD/CONAPO, México.
- ANUARIO ESTADÍSTICO MINERO (2007).
- BARTOLOMÉ, M.A. (1997), *Gente de costumbre y gente de razón: Las identidades étnicas en México*, Siglo XXI-Instituto Nacional Indigenista, México.
- CLARKE, T. (2009), *Embotellados. El turbio negocio del agua embotellada y la lucha por la defensa del agua*, Itaca-CASFOP-UCCS-Instituto Polaris, México.
- ENCISO, A. (2010), «Narco, entre las nuevas amenazas para las áreas protegidas del país», *La Jornada*, 30 de mayo.
- HARVEY, D. (2004), *El nuevo imperialismo*, Akal, Madrid.
- HINKELAMMENRT, F. e ILRICH, D. (2004), *La vida o el capital. Alternativas a la dictadura global de la propiedad*, Driada, México.
- LÓPEZ BÁRCENAS, F. (2009), *Legislación y derechos indígenas en México*, Segunda edición, Cámara de Diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, México.
- MORINEAU, O. (1997), *Los derechos reales y subsuelo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Fondo de Cultura Económica, México.
- NAVA NEGRETE, A. y QUIROZ ACOSTA, E. (2007), «Concesión administrativa», en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo A-C, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, México.
- O'CONNOR, J. (2001), *Causas naturales. Ensayos sobre marxismo ecológico*, Siglo XXI, México.
- ROBLES BERLANGA, H. y CONCHEIRO BÓRQUEZ, L. (2010), «Balance de los territorios agrarios y perspectiva de reforma en México», en Rodríguez Wallenius, C. et al. (coord.), *Disputas territoriales. Actores sociales, instituciones y apropiación del mundo rural*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México.
- (2004), *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Universidad Autónoma Metropolitana-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.

SÁNCHEZ RUBIO, D. et al. (2004), *Nuevos colonialismos del capital. Propiedad intelectual, biodiversidad y derechos de los pueblos*, Icaria, Barcelona.

Webgrafía

<http://www.cedrssa.gob.mx/?doc=455>.

<http://www.presidencia.gob.mx/mexico/>.

<http://www.sanbernardodurango.org/San%20Bdo%20Asp/Medio%20Ambiente/BioDiversidad.asp>.