

PUEBLOS INDÍGENAS Y MEGAPROYECTOS EN MÉXICO

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 a una nueva fase económica que diversos analistas denominan “acumulación por desposesión”. 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 para beneficio de la humanidad que por siglos han mantenido, para convertirse 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 entre los siglos XV y XVIII. 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 sólo pueden ser objeto de apropiación las cosas que no estén excluidas del comercio, lo cual puede ser por su naturaleza o por disposición de la ley. De igual manera, expresa que están fuera del comercio, por su naturaleza, las cosas que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente -como el sol o el viento- y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular -como la tierra y el agua en México, después de la Revolución Mexicana- porque interesa que todos puedan acceder a ellas para satisfacer sus necesidades. Es importante notar que fue el propio derecho privado el que durante muchos años estableció que los bienes que no podían ser reducidos a propiedad privada eran todos aquellos necesarios para la existencia de la vida, como el agua, los alimentos y los bosques, que proporcionan aire limpio para respirar.

Pero ahora ese principio está siendo rebasado porque los individuos, en este caso las empresas trasnacionales 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 viene la lucha de los pueblos indígenas para oponerse a tales pretensiones. Detrás de sus reivindicaciones se encuentra la 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 empresas 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 a las organizaciones represivas a su servicio y contra 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 documento 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, y ejemplos concretos de cómo esto se materializa 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 ante ello.

El territorio mexicano y la propiedad de la tierra

México es un país que se encuentra ubicado en la parte meridional de América del Norte, cuenta con una extensión territorial de 1 millón 964 mil 375 kilómetros cuadrados (196 millones 437 mil 500 hectáreas) de los cuales 1 millón 959 mil 248 kilómetros cuadrados (195 millones 924 mil 800 hectáreas) son superficie continental y 5 mil 127 kilómetros cuadrados (512 mil 700 hectáreas) son superficie insular. 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, con quien comparte frontera en el norte; con Colombia, Ecuador, Perú y Brasil, en el resto del continente americano, y con Zaire, India, China, Madagascar, Indonesia y Australia en otros continentes. México ocupa el cuarto lugar mundial con respecto al número de especies

de plantas. Con apenas el 1.4 por ciento de la superficie terrestre planetaria, el país posee cerca del 10 por ciento del total de especies conocidas en el mundo; además, destaca por la presencia de organismos que no existen en ningún otro país o endemismos. Considerando tan sólo la flora, el porcentaje de endemismos oscila entre el 44 y el 63 por ciento, mientras que para los vertebrados, la proporción promedio es del 30 por ciento.

La población mexicana es de alrededor de 130 millones de habitantes. De estas personas, 12.7 millones son consideradas miembros de alguno de los 62 pueblos indígenas que existen en el país, lo que representa un 10.5 por ciento de su población total, un porcentaje bastante significativo. De acuerdo con lo anterior, además del español, 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, y el pasado y el futuro de país y sus habitantes.

La superficie total del territorio del país se distribuye en los regímenes de propiedad que admite la legislación mexicana: social (ejido o comunidad agraria), propiedad privada y propiedad pública (propiedad estatal, colonias o terrenos nacionales). Gráficamente, estos datos se expresan 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	196,718,300	100.1		99.8

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Registro Agrario Nacional

La mayor parte de las tierras pertenecen a los ejidos, seguidos de la propiedad privada, la propiedad comunal y la propiedad pública, correspondiendo a los beneficiarios que tienen acceso a ella un porcentaje similar.

Propiedad y territorios indígenas

De acuerdo con la información del doceavo Censo General de Población y Vivienda y del Censo Agropecuario de 1991, en los mil 115 municipios con población indígena se identificaron 15 mil 430 núcleos agrarios, de los cuales 6 mil 830 tienen población eminentemente indígena, lo que representa 44.2 por ciento del total de la propiedad social de la tierra. Corresponden a ejidos 5 mil 562 de esos núcleos y se concentran en su mayoría en seis entidades: Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí. En estos estados se localizan dos de cada tres ejidos con población indígena. En lo que respecta a comunidades, se identificaron mil 268, la mitad de ellas en Oaxaca. Le siguen las que se localizan en San Luis Potosí, Hidalgo, Guerrero y Veracruz.

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: Héctor M. Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bórquez, *Op.cit.* p. 9, 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 se reconozca, en algún grado, a población indígena con derecho a la tierra. Por ejemplo, de los 6 mil 830 núcleos agrarios, en mil 648 el 90 por ciento o más de las personas con derecho a la tierra son indígenas, mientras que en 2 mil 128 ejidos y comunidades, los indígenas con tierra son menos del 30 por ciento 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 solamente dos son comunidades.

Es de observar que la comunidad agraria 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 mil 162 comunidades agrarias registradas en todo el país, sólo 58.6 por ciento 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 los pueblos que guardan el estado comunal solicitaron a las autoridades agrarias les confirmaran y titularan, mediante una resolución presidencial, las tierras que habían poseído de ‘tiempo inmemorial’”. Es decir, la asociación del procedimiento agrario de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC) y Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (CTBC) fue con el concepto “los pueblos que guardan el estado comunal” y no con el concepto “pueblos indígenas”.

Aunque la población indígena que tiene derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados –Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí–, 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 cuatro entidades del norte del país –Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa–, la superficie que posee la población indígena representa 21.3 por ciento del total registrado para estos grupos. Esta distribución por todo el país necesariamente se refleja en características diferentes de las formas de organización y explotación de la tierra, de ahí que no se pueda afirmar que los núcleos agrarios con población indígena se identifican por una determinada forma de aprovechamiento de la tierra.

La importancia de la población indígena va más allá de su expresión demográfica. Los indígenas representan aproximadamente el 10 por ciento de la población nacional; en cambio, participan en el 22.9 por ciento de los ejidos y comunidades del país, son dueños del 28 por ciento de los bosques y la mitad de las selvas que existen en la 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 sólo a la población. En la relación con la tenencia de la tierra, los núcleos agrarios con población indígena tienen una importante presencia a nivel nacional.

Estas tierras, además de otras que no les pertenecen porque fueron tituladas a otros pueblos o se las apropiaron los 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 únicamente 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 de la articulación entre la población y su espacio, puede llegar a ser movable si la población se desplaza.”

El régimen de propiedad de las tierras en la legislación mexicana

Producto de la revolución social de 1910, una de las primeras en América Latina, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –como oficialmente se llama el Estado mexicano- reconoció el régimen social de la tierra y los recursos naturales, pero en 1992 cambió sustancialmente para favorecer la intromisión del capital en la tierra.

El artículo 27 de la Constitución política de 1917 estableció la propiedad originaria de las tierras y los recursos naturales existentes a favor de la nación, la cual se reservaba el derecho de transmitirla a los particulares para formar la propiedad privada y la social – ejidos y comunidades-, con carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles; además de la pública, que pertenecía al Estado. De igual manera, la Constitución estableció que la propiedad derivada podría ser expropiada por causa de utilidad pública o sufrir las modalidades que dictara el interés social. En materia de recursos naturales fue más radical, ya que no autorizó ningún tipo de propiedad derivada sobre ellos, y los particulares sólo podrían explotarlos mediante concesiones. La explotación directa de algunos de esos recursos quedó reservada a la nación, entre ellos el petróleo, el uranio y otros necesarios para el desarrollo del país.

Esta característica de las tierras se transformó profundamente en 1992. En esa fecha se reformó la Constitución Federal para quitar el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles a los ejidos y comunidades, de tal manera que los derechos sobre ellos pudieran ser transmitidos por venta, renta, asociación y otros actos mercantiles. Además se crearon nuevas leyes para reglamentar la explotación de las tierras, aguas, minas, vida silvestre, recursos forestales, flora y fauna, sanidad animal y sanidad vegetal, entre las más importantes; al tiempo que se crearon otras que no existían, como leyes sobre variedades vegetales y organismos genéticamente modificados. La característica de estas leyes es que aunque hablan de protección, promoción e inclusive de derechos, lo que hacen es desregular la protección anterior para 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, y que a diferencia de las tierras no puede ser transmitida a los particulares y por lo mismo 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 están 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, sólo 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 solamente pueden aprovecharlos si éste se los concede. Veamos ahora cómo opera esto en la realidad.

Las nuevas rutas jurídicas del despojo

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 por la profundización de las políticas colonialistas contra ellos, 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 el patentamiento de sus conocimientos sobre dichos bienes.

Estamos ante la más cruda manifestación de los efectos de las políticas neocoloniales que algunos académicos han denominado “acumulación por desposesión”: el capital ya no invierte para obtener alguna plusvalía, va a donde están los recursos y los conocimientos -la mayoría de ellos considerados comunes-, los transforma en propiedad privada y los incluye en el mercado. Estas políticas, como es natural, atentan contra los derechos territoriales de los pueblos indígenas, y la legislación y las políticas estatales que promueven la privatización de los recursos han sido muy importantes para esto.

Para que todo esto sea posible, en paralelo a la negativa a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios, las tierras y los recursos naturales en ellos existentes – lo que además viola el contenidos 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 las primeras 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, la traslación de su dominio y 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 en 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 era entendible y hasta razonable tratándose de privilegiar el bien común. La figura no es nueva; viene de los años cardenistas, cuando había un proyecto de fortalecimiento nacional. El problema es que ahora se usa 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 llevarla a cabo es que la mentada utilidad pública se encuentre contemplada en alguna ley. Y no se encuentra en una, sino en varias. Aparte 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 Chiapas; la Miguel Alemán y Cerro de Oro, en Oaxaca; el Caracol, en Guerrero; la 02, en Hidalgo, y la Luis 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 las presas Miguel Alemán y Cerro de Oro, donde después de más de medio siglo de construidas, los chinantecos afectados todavía reclaman su indemnización. Pero no es 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; la Yesca y El Cajón, en Nayarit; y El Zapotillo, 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 éste 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”.

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 primero 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 los mismos”. Ahora bien, una área natural protegida es una zona del territorio nacional “en 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”.

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 millones 652 mil 787 hectáreas; 67 parques nacionales, con 1 millón 482 mil 489 hectáreas; 5 monumentos naturales, con 16 mil 268 hectáreas; 8 áreas de protección de recursos naturales, con 4 millones 440 mil 078 hectáreas; 35 áreas de protección de flora y fauna, con 6 millones 646 mil 942 hectáreas, y 18 santuarios, con 25 millones 384 mil 818 hectáreas.

AREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MEXICO

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, estas áreas abarcan 25 millones 384 mil 818 hectáreas, que representa el 12.92 por ciento 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- sólo 42 tienen programas de manejo; en otras palabras, de toda la tierra y recursos naturales a la que se le han impuesto modalidades, únicamente en alrededor de 9 millones de hectáreas se tienen definidos los objetivos, planes y esquemas de conservación.

Las limitaciones que el Estado puede imponer a la propiedad han servido de mecanismo para impedir a los pueblos indígenas y a los campesinos en general ejercer plenamente sus derechos mientras se favorece la actividad de las empresas transnacionales interesadas en los recursos naturales en ellas existentes. Hay ejemplos de cómo sucede esto. Los miembros del pueblo cucapá no pueden pescar ni siquiera para obtener sus alimentos porque el lugar donde acostumbraban hacerlo quedó en la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, en Baja California; por otro lado, los integrantes del pueblo wirrárika, en Jalisco, luchan porque su territorio sagrado no sea destruido por las mineras canadienses Minera Real Bonanza - filial de la empresa canadiense First Majestic Silver Corp, a quien el gobierno federal entregó 761 hectáreas de tierras para tal fin- ni por Revolution Resources Corp y sus filiales Minera La Golondrina, Minera Cascabel y Minera Kennecott- o por Dyna Nevada de México, cuyo proyecto tiene 350 mil hectáreas. En el mismo sentido, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se niega a que los poblados Ranchería Corozal, Nuevo Salvador Allende y San Gregorio, ubicados en la cuenca del Río Negro, sean regularizados, no obstante el acuerdo al que han llegado con la comunidad agraria de la selva Lacandona, en el estado de Chiapas. Todo esto sucede porque detrás de dichas ANP existen fuertes intereses sobre los productos naturales que en ellas se encuentran.

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 la que el titular de una propiedad o derechos sobre ella los transfiere a otro a cambio del pago de un precio determinado. Como ya dijimos anteriormente, antes de las reformas que en 1992 se introdujeron al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propiedad social tenía carácter inalienable e imprescriptible que se suprimió

con dicha reforma para permitir que las tierras se convirtieran en mercancía y circularan libremente en el mercado.

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 sólo 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 mil 803 actos de enajenación de tierras, mientras que para el 2008, la cifra había aumentado a 62 mil 55, lo que significa un incremento de 73.3 por ciento de este tipo de actos.

De lo anterior se puede inferir que conforme pasa el tiempo, 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 porque 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 despojar 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, en su artículo 79, 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, dicha ley establece que pueden aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades, tanto mercantiles como civiles.

El único requisito que la ley exige para que el ejidatario pueda arrendar su parcela es que esté debidamente delimitada para que exista certeza de la superficie que arrienda. Teniendo esto, ni la asamblea general de ejidatarios ni sus colindantes pueden oponerse a ello. Además de lo anterior, el artículo 45 de la Ley Agraria dispone que “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”. Nótese que el objeto de este tipo de contratos se refiere a asociación o aprovechamiento y no al arrendamiento específicamente, por lo cual solo una interpretación extensiva de este vocablo puede incluirlos. La misma disposición establece que “los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a 30 años, prorrogables”. Es decir, por sesenta años. Es decir, toda la vida del ejidatario. Es un plazo mayor que el del Código Civil para las propiedades privadas, que es de 20 años.

De acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero de 2007, en el país se encuentran rentadas 2 millones 667 mil hectáreas, 667 mil en aparcería, 1 millón 557 mil prestadas, y “bajo otra forma”, 1 millón 435 mil hectáreas. En suma, 6 millones 300 mil 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 si estas tierras se destinan a la agricultura, en conjunto las que se dedican a

este tipo de actividad ascienden a 31 millones de hectáreas, de las que 22 millones se cultivan. De ahí que las tierras cuyo titular no las siembra representa el 28.8 por ciento de la tierra cultivable. Como es de suponer, el arrendamiento lo realizan los agricultores que se dedican a la exportación de alimentos.

Existen otras actividades para las que también se rentan las tierras, que son los negocios de las empresas transnacionales mineras y eólicas, como sucede en el istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, donde los pueblos ikoots y binizaa sostienen una férrea lucha para que sus territorios no sean invadidos. En las dos últimas décadas, estas empresas han entrado a nuestro país ocupando gran parte del territorio nacional –tan solo las mineras, hasta 2010, tenían concesionado el 28.58 por ciento del territorio-. La manera de hacerlo ha sido fundamentalmente el arrendamiento. Hay varias razones para ello; una es que les resulta más barato, pues una vez que las han explotado pueden abandonarlas y marcharse sin problemas; otra es que, como ya anotamos, la Ley Agraria les permite un plazo más amplio que el Código Civil, además de que la primera es omisa mientras el segundo obliga al arrendatario a responder por los perjuicios que la cosa arrendada sufra por su culpa o negligencia, “la de sus familiares o sirvientes”, y le prohíbe “variar la forma de la cosa arrendada; y si lo hace debe, cuando la devuelva, restablecerla al estado en que la reciba, siendo, además, responsable de los daños y perjuicios”, además de que “si el arrendatario ha recibido la finca con expresa descripción de las partes de que se compone, debe devolverla, al concluir el arrendamiento, tal como la recibió, salvo lo que hubiere perecido o se hubiere menoscabado por el tiempo o por causa inevitable”.

Eso no es todo. La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, en su artículo 70, expresa que “los propietarios o poseedores de predios de dominio privado y los titulares de áreas concesionadas cuyos suelos se encuentren contaminados, serán responsables solidarios de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación”. Como consecuencia de esta disposición, las empresas pueden trasladar su obligación de reparar el daño ambiental a los dueños de los predios. Además de lo anterior, el siguiente artículo dispone que no se puede transferir la propiedad de sitios contaminados salvo que la autoridad ambiental lo autorice. En conclusión, un ejidatario o

comunero que renta su parcela puede perder sus derechos sobre ella por 60 años; cuando se la devuelvan puede venir destruida, y si está contaminada no podrá venderla.

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: debe ser en beneficio social y buscar 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.

Entre las materias a regular se incluyen la ordenación de los asentamientos humanos, 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; preservar y restaurar el equilibrio ecológico; fraccionar los latifundios; disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; desarrollar la pequeña propiedad rural; fomentar la agricultura, ganadería, silvicultura y demás actividades económicas en el medio rural, con la finalidad de evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El párrafo sexto del mismo artículo 27 constitucional se refiere a la forma en que los particulares pueden hacer uso y aprovechamiento de los recursos naturales en general. 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 a los particulares la explotación de un bien propiedad del Estado. 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 por la 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, para la 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 los que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que el aprovechamiento de los recursos naturales debe hacerse en beneficio social, buscando la distribución equitativa de la riqueza pública, cuidando la conservación de dichos recursos y logrando el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Un ejemplo es que mediante este procedimiento se ha instalado en el país la industria minera, que para el año 2010 había obtenido 24 mil 182 concesiones que abarcaban 49 millones 472 mil 55 hectáreas de terrenos, la mayoría de ellas de propiedad social. La totalidad de las empresas concesionarias son de capital extranjero; sobresalen las canadienses, seguidas de las estadounidenses e inglesas; se concentran en los norteros estados de Sonora, Chihuahua y Durango, y explotan oro, polimetálicos y cobre. En ese mismo sentido, las concesiones de aguas son acaparadas por las empresas embotelladoras, donde sobresalen Bonafont, Nestlé, Coca-cola y Pepsi-cola, de capital extranjero y casi dueñas del mercado nacional.

Legislación sin base constitucional

Además de la anterior, existe otro tipo de legislación que no cuenta con base constitucional y su existencia obedece a mandatos de tratados comerciales internacionales, donde las empresas transnacionales tienen una amplia participación para su elaboración. Es el caso de la Ley de Variedades Vegetales, la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados y la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas -que obedecen a compromisos contraídos por el gobierno mexicano a través del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá-, el Convenio sobre Diversidad Biológica y El Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS) de la Organización Mundial

del Comercio. Es cuestionable la existencia de este tipo de leyes porque aunque técnicamente no resultan inconstitucionales -por no oponerse expresamente a sus mandatos-, sí atentan contra el espíritu social de ella, que en su artículo 27 establece que el aprovechamiento de los recursos naturales debe tener como objeto “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”.

Como es lógico suponer, ninguna de estas leyes ni los tratados que las sustentan tienen ese objetivo. La Ley de Variedades Vegetales tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para la protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales, es decir, aquellas personas que mediante un proceso de mejoramiento obtengan una variedad vegetal; la de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados regula las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana, al medio ambiente, a la diversidad biológica y a la sanidad animal, vegetal y acuícola. La Ley de Producción, Certificación y Comercio de Semillas regula actividades relacionadas con la planeación y organización de la producción agrícola, de su industrialización y comercialización. No lo dicen claramente, pero el verdadero objetivo de estas leyes es apropiarse de los recursos naturales existentes en el territorio nacional aunque no en su forma de ecosistema, sino por medio de sus componentes químicos y biológicos.

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 de la Constitución, fracción VII, párrafo segundo, 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, que 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”.

Son dos disposiciones bastante cuestionadas. La primera, porque nunca se reglamentó, y la segunda, porque simula reconocer un derecho reenviando a lo que otras normas dispongan. Ante este hecho, el camino que queda es el derecho internacional, que por disposición del artículo 133 de nuestra carta magna también forma parte de nuestro orden jurídico interno y, de acuerdo con lo que dispone el artículo primero de la propia Constitución Federal, así como las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, forma parte del “bloque constitucional” y -por lo mismo- los derechos que regulan deben ser protegidos por el estado mexicano.

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 resulta suficiente para lograrlo. Los tribunales poco 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 a 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 fondo, están conscientes de que lo que les dará el triunfo será el cambio de un régimen que privilegia el dinero sobre la vida, y que hay que cambiarlo por otro que ponga en el centro a ésta.