

AÑO 11

NÚM. 26

ENERO-ABRIL, 2016

DERECHOS HUMANOS MÉXICO

REVISTA DEL
CENTRO NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS



CNDH
M É X I C O

Centro Nacional de Derechos Humanos

Cupón de suscripción



Envíe este cupón con sus datos completos, así como el original de la ficha de depósito a la Subdirección de Distribución y Comercialización de Publicaciones, Oklahoma núm. 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, México, Ciudad de México. Tel.: 56 69 23 88, ext. 6103

Cuota de suscripción por un año (3 números al año): \$180.00
Forma de pago: depósito bancario en Grupo Financiero Banorte,
Número de cuenta:

Concentración empresarial: 43167
Número de nómina: 32771
Tipo de servicio: 108-1
Concepto de depósito: 12
Nombre del empleado: CENADEH
Depósito por venta de publicaciones

Nombre: _____

Cargo: _____

Institución: _____

Dirección: _____

Colonia: _____

Ciudad: _____

Teléfono: _____ Estado: _____

Correo electrónico: _____ Fax: _____

Página electrónica: www.cndh.org.mx
correo electrónico: publicaciones@cndh.org.mx

DERECHOS HUMANOS MÉXICO

**REVISTA DEL
CENTRO NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS**

AÑO 11

NÚM. 26

ENERO-ABRIL, 2016



CNDH
M É X I C O

Comité Editorial de la CNDH

Manuel Generoso Becerra Ramírez
Jesús Ceniceros Cortés
Nuria González Martín
Julieta Morales Sánchez

Derechos Humanos México

Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos, nueva época, año 11, núm. 26, enero-abril de 2016, es una publicación cuatrimestral editada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Periférico Sur núm. 3469, col. San Jerónimo Lídice, Del. Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México, tel. 56 81 81 25, Lada sin costo 01 800 715 2000.

Editor responsable: Eugenio Hurtado Márquez; diseño: Ericka del Carmen Toledo Piñón; formación tipográfica: H. R. Astorga. Reserva de Derechos al uso exclusivo núm. 04-2015-050709211700-102 e ISSN 1870-5448, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título y Contenido núm. 16481 otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas. Impresa por TRIGEMINUM, S.A. DE C.V., Campesinos núm. 223-J, colonia Granjas Esmeralda, C.P. 09810, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México, se terminó de imprimir en agosto de 2016 con un tiraje de 3,000 ejemplares. Distribución: Centro Nacional de Derechos Humanos, Subdirección de Distribución y Comercialización de Publicaciones, Oklahoma 133, col. Nápoles, Delegación Benito Juárez, C. P. 03810, Ciudad de México. Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C. (Certificación FSC México).

Se reciben colaboraciones. Para mayor información, dirigirse a: publicaciones@cndh.org.mx

Las opiniones expresadas por los autores son responsabilidad exclusiva de los mismos y no necesariamente reflejan la postura de la CNDH. Queda absolutamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de esta publicación sin previa autorización de la CNDH.

Centro Nacional de Derechos Humanos. Av. Río Magdalena núm. 108,
col. Tizapán, Delegación Álvaro Obregón, C. P. 01090, Ciudad de México.
Teléfonos: 56 16 86 92 al 95 y del 97 al 99, Fax: 56 16 86 96
Correo electrónico: derechoshumanosmexico@cndh.org.mx

Contenido

PRESENTACIÓN 7

ARTÍCULOS

Producción de megaproyectos de desarrollo en México desde la perspectiva de derechos humanos
Sofya Dolútskaya 15

Derechos humanos y empresas: hacia una conducta empresarial responsable
Humberto Cantú Rivera 39

La participación empresarial en los derechos humanos ante el cambio de paradigma
Mireya Castañeda 75

El concepto y desarrollo del patrimonio indígena en México
Carlos Brokmann Haro 93

Breves consideraciones sobre el desplazamiento forzado interno en México; un acercamiento desde el caso de algunos pueblos indígenas
Moisés J. Bailón Corres 127

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

CANCINO, Miguel Ángel y Francisco Javier DORANTES, coords. *Acceso a la justicia ambiental: problemas actuales*, México, Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2015
Sofya Dolútskaya 159

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, *Ideología, delito y pena*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2014, 111 pp.
Alejandro Carlos Espinosa 163

Contenido

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre problemas indígenas

Eugenio Hurtado Márquez

171

Ponemos a disposición de nuestros lectores el número temático dedicado a la producción de los proyectos de desarrollo e infraestructura en México, un proceso que, hasta la fecha, no se ha analizado sistemáticamente desde la perspectiva de los derechos humanos. Los artículos de investigación que forman parte de este número se enfocan en los actores estatales y corporativos como sujetos obligados de derechos humanos y también en el lugar especial que tiene la población indígena como grupo vulnerable y afectado por la producción de estos proyectos.

Nuevos proyectos de desarrollo e infraestructura (PDI) a gran escala han surgido continuamente en México, promovidos tanto por los empresarios particulares, como por los servidores públicos, encargados de tomar las decisiones en materia de desarrollo económico y social. Estos actores forman coaliciones en favor de los PDI, porque esperan considerables beneficios políticos, económicos y sociales de su producción y operación. Los PDI generan beneficios públicos, para la población de la región beneficiada por el proyecto, y también particulares, para los promotores, tales como los beneficios electorales para los políticos y los beneficios económicos para los empresarios. Sin embargo, además de los beneficios, los PDI también producen considerables costos e impactos sociales, urbanos y ambientales. La distribución de costos y beneficios genera conflictos, sobre todo cuando el poder político y económico de los promoventes de los PDI es mayor que el poder de los afectados por estos proyectos.

Vistos desde la perspectiva de los derechos humanos, los conflictos generados por la producción y operación de los PDI aparecen como *conflictos de derechos* de diferentes grupos involucrados, de los beneficiados y de los afectados, de los productores y operadores y de los usuarios. Como demuestra el artículo de Sofya Dolútskaya que sirve de introducción al presente número, estos conflictos a menudo se deben a que *los funcionarios públicos* responsables no han sido capaces de sopesar de manera adecuada los derechos humanos de los beneficiarios y de los afectados y que no se diseñaron procesos de información, negociación y resolución de conflictos.

En el ámbito de la producción de los PDI, el Estado no es el único sujeto obligado de los derechos humanos. Como argumentan en sus artículos Mireya Castañeda y Humberto Cantú, hay una creciente presión internacional para que *las empresas transnacionales* acepten cada vez mayores responsabilidades y obligaciones respecto a los derechos humanos afectados por sus actividades. El debate sobre la extensión y los límites de la responsabilidad empresarial en el ámbito de los derechos humanos es particularmente relevante a la actual situación mexicana debido a las recientes reformas en materia energética y de telecomunicaciones.

Otro aspecto muy actual de la discusión sobre la producción de los PDI en México que recibe una atención especial en este número es la situación de *pueblos y comunidades indígenas*. Como demuestra el texto de Carlos Brokmann,

los conflictos por la producción de los PDI en territorios indígenas se deben en parte a “la mutua incomprensión” de los promotores y los afectados en cuanto a la naturaleza de *las relaciones entre la población indígena y su territorio*. La lógica neoliberal de derechos de “propiedad” sobre la tierra y los recursos naturales entra en conflicto con las ideas del patrimonio y de la tenencia de la tierra que los pueblos indígenas de México han ido desarrollando a lo largo de su historia. Mireya Castañeda proporciona ejemplos de la jurisprudencia interamericana que determina la responsabilidad de los Estados nacionales por las acciones de las empresas privadas que han afectado los derechos humanos de las personas indígenas a través de la producción de los PDI. El artículo de Jaime Bailón destaca la especial vulnerabilidad de las personas indígenas frente al *desplazamiento forzado*, el fenómeno relacionado tanto con la producción de los PDI, como con la violencia que tiene su origen en los conflictos intracomunitarios, en las disputas por el territorio entre los grupos del crimen organizado y en las acciones estatales para combatir la delincuencia.

Los estudios existentes demuestran que la mayoría de los PDI, tanto en México como en otros países, se produce sin que la sociedad tenga un conocimiento adecuado de cómo éstos se formulan, se autorizan y se producen, o pueda ejercer “control de calidad” de manera sistemática e informada. El artículo introductorio de Sofya Dolútskaya cataloga las posibles afectaciones de derechos humanos relacionadas con cada etapa de la producción de un nuevo PDI y con las estrategias dominantes de sus promotores. La diversidad de las obras y actividades que entran en la definición de los PDI significa que su producción y operación puede afectar prácticamente todos los tipos de derechos, tanto los individuales como los colectivos. Esta diversidad también se refleja en la pluralidad de marcos analíticos que se utilizan para el estudio de los PDI y en la ausencia de un coherente marco normativo,

La autora propone un catálogo parcial de las leyes federales mexicanas que rigen distintos aspectos de la producción y operación de los PDI y argumenta que los mecanismos clave para la defensa de derechos humanos afectados por estos proyectos están relacionados con los derechos de acceso a la información pública y con la participación en el proceso de toma de decisiones sobre el diseño de los PDI. En particular, se analizan los instrumentos existentes de acceso a la información pública, la consulta ambiental e indígena y los procedimientos de la evaluación de impactos con base en las leyes mexicanas y también las mejores prácticas internacionales. Los PDI producen impactos tanto ambientales como sociales, pero estos dos tipos de impactos a menudo no se analizan dentro del mismo marco normativo —la autora llama a la creación de un marco de análisis y evaluación más integral.

En “Derechos humanos y empresas: hacia una conducta empresarial responsable”, Humberto Cantú analiza la evolución del concepto de la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos y los esfuerzos de convertir los llamados a “una conducta empresarial socialmente responsable” y al fomento de una “cultura de respeto a los derechos humanos” en obligaciones jurídicas vinculantes dentro del sistema universal de los derechos humanos. La desigualdad del poder económico y político que existe entre los promoventes de los PDI y los afectados puede desvirtuar las negociaciones y convertirlas en un proceso puramente formal, donde los afectados, sin tener incidencia real en el diseño del

proyecto y sin recibir debida compensación por sus impactos negativos, “otorgan” a la empresa una “licencia social para operar” en su territorio.

Dentro del sistema universal de derechos humanos, el avance hacia responsabilidad más directa para las empresas se debe al trabajo de John Ruggie, el Representante especial de la ONU sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales. Este trabajo culminó en 2011 con la adopción de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. El autor nota que los Principios Rectores han inspirado avances en la materia dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y las instituciones europeas que han adoptado su visión y los han utilizado como base para desarrollar directrices propias. En contraste, la adopción de los Principios Rectores por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es un trabajo que apenas empieza: la primera resolución de la OEA en la materia apareció en 2014.

A pesar de su favorable recepción, los Principios Rectores no han escapado a las críticas. Mientras que las empresas transnacionales son las más difíciles y las más urgentes de regular, los críticos notan que las empresas nacionales y locales tampoco deben escapar de la responsabilidad por las violaciones de los derechos humanos. Las empresas transnacionales operan a través de las subsidiarias nacionales y utilizan cadenas de suministro y producción que incluyen empresas nacionales y locales. El debate se centra en cómo diseñar un régimen de responsabilidad corporativa en derechos humanos que incluyera todo este conjunto de actores.

Otro debate importante es desarrollado sobre los tipos de hechos violatorios que deben ser incluidos en el catálogo de responsabilidades empresariales. Ruggie incluyó sólo las violaciones más graves de derechos humanos: el genocidio, las ejecuciones extrajudiciales, la esclavitud y el trabajo forzado. La pregunta que surge en el ámbito de la producción de los PDI es cómo responsabilizar a las empresas por contaminación ambiental grave y de largo plazo que proviene de las actividades extractivas, construcción de represas, etcétera. La contaminación ambiental producida por una mina o por un derrame de petróleo puede afectar todo el espectro de derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la salud y a la vida. La idea que está detrás del concepto de la responsabilidad empresarial es que todas las consecuencias de las actividades empresariales deben considerarse en su conjunto: si los impactos se evalúan por partes y por tipos, el impacto completo no se aprecia. El marco de derechos humanos, ¿puede utilizarse adecuadamente para responsabilizar a las empresas por los impactos socio-ambientales de sus acciones?

Otro tipo de críticas de los Principios Rectores tiene que ver con el problema de extraterritorialidad. Idealmente, la responsabilidad estatal por las violaciones de los derechos humanos cometidas por las empresas no debe ser limitada al Estado-huésped, donde la empresa opera, sino también debe extenderse al Estado original, donde la empresa está registrada. El autor nota que la competencia extraterritorial ya se ha utilizado en materia penal, pero no en materia civil, aunque no hay nada en la ley internacional que lo prohíba. Los obstáculos para avanzar en esta dirección tienen que ver con la naturaleza fragmentada de los regímenes de derechos internacional. Así, los tratados bilaterales de inversión y los tratados de libre comercio otorgan a las empresas amplias proteccio-

nes contra los estándares ambientales y de derechos humanos y entran en conflicto con los sistemas internacionales y regionales de derechos humanos y de protección ambiental.

Finalmente, la razón por la cual es difícil construir un sistema de obligaciones vinculantes para las empresas es que éstas operan con licencia y con participación de las instituciones estatales. No faltan casos, donde la responsabilidad por las violaciones de derechos humanos es claramente compartida por la empresa y por el Estado en cuyo territorio la empresa desarrolla sus actividades. El deber del Estado de aplicar estándares ambientales y de derechos humanos más estrictos entra en conflicto con el deseo de no “incomodar” a las empresas y no desalentar la inversión extranjera directa. Ésta es la principal razón por la que países como México y Brasil se abstuvieron en la votación sobre la propuesta reciente de un tratado internacional sobre las obligaciones empresariales en materia de derechos humanos que Sudáfrica y Ecuador han presentado recientemente a la ONU.

En “La participación empresarial ante los derechos humanos como parte del cambio de paradigma”, Mireya Castañeda continúa la discusión teórica sobre la responsabilidad empresarial como un caso cuando los particulares pueden ser sujetos obligados por violaciones de derechos humanos y sobre el cambio en la naturaleza de la obligación estatal de “proteger” los derechos humanos. Para juntar los elementos críticos de este “cambio del paradigma”, Castañeda se refiere a los textos de las reformas constitucionales mexicanas, a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y a los mismos Principios Rectores, elaborados por John Ruggie. A la discusión muy detallada de los avances dentro del Sistema Universal de los derechos humanos ofrecida por Cantú, Castañeda agrega el análisis del como el Sistema Interamericano ha interpretado la responsabilidad empresarial en los campos de derechos humanos y de la protección del medio ambiente. La autora analiza las resoluciones relevantes de la Organización de Estados Americanos y el trabajo de su Relator Especial en el tema, Fabián Novak, sus reportes y Guía de Principios sobre la responsabilidad social de las empresas en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente.

El análisis de la actuación del Sistema Interamericano que Castañeda provee en su artículo enfoca la atención en dos importantes avances relevantes al análisis del problema de los PDI que son más visibles a nivel interamericano que a nivel universal. El primero es que la jurisprudencia interamericana junta de manera muy explícita las materias de derechos humanos y de la protección ambiental que muchas veces permanecen separadas en la evaluación de impactos de los PDI. El segundo tiene que ver con una de las poblaciones especialmente vulnerables, las comunidades y los pueblos indígenas. Castañeda incluye en su discusión un breve análisis de los casos conocidos por la Comisión y la Corte Interamericana en Derechos Humanos que versan sobre la responsabilidad de los Estados nacionales por actos de empresas privadas que afectaron los derechos humanos de las comunidades indígenas en diferentes países americanos. Aunque México aún no ha aparecido como el Estado responsable en casos de este tipo, estas experiencias son de mucha relevancia en cuanto a la producción de los PDI en nuestro país, sobre todo dentro del marco de la reciente reforma energética.

El artículo de Carlos Brokmann se centra en el concepto del patrimonio de los pueblos indígenas de México, en su evolución histórica y en los malentendidos que comúnmente provoca. El autor argumenta que los conflictos por la producción de los PDI en territorios indígenas se deben a “la mutua incomprensión de las partes en conflicto” en cuanto a la naturaleza de las relaciones entre la población indígena con su territorio. La lógica económica neoliberal de “propiedad” sobre la tierra y los recursos naturales como “mercancías sujetas a las reglas del mercado” entra en conflicto con las ideas del patrimonio y de la tenencia de la tierra que los pueblos indígenas de México han desarrollado a lo largo de su historia.

Brokmann insiste en que el concepto del “patrimonio indígena” y las identidades de las comunidades indígenas no son algo inmutable que se ha preservado desde los tiempos prehispánicos, sino productos de una evolución muy dinámica. Las variedades actuales de este concepto se han ido adaptando a las transformaciones internas de las comunidades y los cambios políticos, económicos y sociales a nivel regional y nacional. La idea del patrimonio fue desarrollada precisamente para proteger a las comunidades ante las transformaciones políticas y económicas externas.

A través de un análisis histórico y comparativo, el autor demuestra que el patrimonio indígena no es un concepto puramente económico, sino incluye aspectos sociales, ambientales, culturales y simbólicos. Por lo tanto, cualquier PDI que afecte alguno de estos aspectos patrimoniales también afecta los derechos humanos del grupo indígena en cuestión. Los mecanismos clave para la protección de estos derechos son los procesos de “consulta, transparencia, acceso a la información y libertad para la toma de decisiones”.

El artículo de Jaime Bailón que cierra el presente número está dedicado al fenómeno del desplazamiento forzado interno de los grupos indígenas. Dentro del catálogo de afectaciones de los derechos humanos que producen los PDI, el desplazamiento forzado tiene un lugar especial, debido a la gravedad y la variedad de las afectaciones que provoca. El desplazamiento forzado rompe el vínculo especial y estrecho que existe entre un grupo indígena y su territorio —la experiencia internacional demuestra que un cambio de territorio implica un cambio de identidad y un sentido de ruptura en la historia del grupo.

Como demuestra el autor, las dinámicas actuales del desplazamiento forzado de los grupos indígenas en México van mucho más allá de la producción de los PDI. Históricamente, la causa más importante de estos desplazamientos han sido los conflictos dentro o entre las comunidades indígenas; el autor presenta un panorama histórico para analizar las causas de estos conflictos, notando que la producción de los PDI puede ser una causa de estas divisiones internas. Desde 2006, el panorama se ha complicado por las disputas territoriales entre los cárteles de la droga y otros grupos del crimen organizado y por las acciones de las fuerzas armadas para combatir a estos grupos delincuentes.

Como estudios de caso, el autor analiza las expulsiones por motivos religiosos en los Altos de Chiapas y la compleja historia del desplazamiento forzado de los triquis de Oaxaca. Estos casos ilustran el problema que produce la ausencia de un marco normativo coherente que permita atender adecuadamente el problema de las personas indígenas desplazadas dentro del territorio mexicano. El autor estudia los avances dentro del sistema universal de derechos

humanos y también el trabajo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en México. Hasta la fecha, Chiapas y Guerrero son las únicas entidades federativas que han promulgado una ley específicamente dedicada a la atención de los desplazados internos. Sin embargo, la implementación de estas leyes ha sido problemática y aún faltan reglamentos para concretizar las acciones estatales en la materia.

Además de los cinco artículos de investigación, este número incluye dos reseñas bibliográficas: Sofya Dolútskaya analiza el libro recientemente publicado por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, *Acceso a la justicia ambiental: problemas actuales*; Alejandro Carlos Espinosa escribe sobre el libro de Guadalupe Leticia García García, *Ideología, delito y pena*. La bibliografía compilada por Eugenio Hurtado Márquez sobre temas indígenas, provee una lista actualizada de referencias para los investigadores y para el público general.

Claustro de Investigadores del CENADEH

Producción de megaproyectos de desarrollo en México desde la perspectiva de derechos humanos

Sofya Dolútskaya*

RESUMEN: El propósito principal de este texto es proponer una guía general de las afectaciones a los derechos humanos que usualmente acompañan la producción de proyectos de desarrollo e infraestructura de gran escala (megaproyectos) en México. Los diferentes tipos de violaciones de derechos humanos se relacionan con las distintas etapas de producción de proyectos (ciclo de proyecto) y con las estrategias dominantes de sus promotores y de los opositores. Este análisis se apoya en una selección ilustrativa de estudios de caso de megaproyectos mineros, hídricos y carreteros. Los derechos a la información y participación pública se consideran en más detalle, debido a su especial relevancia en las etapas tempranas de producción de proyectos. Se presenta un breve análisis de tres procedimientos importantes para la defensa de estos dos derechos fundamentales que aportan las leyes federales mexicanas y los instrumentos del derecho internacional: procedimientos de acceso a la información pública, de la consulta ciudadana y de la evaluación de impactos.

ABSTRACT: *The main purpose of this text is to offer a general guide to human rights that are usually affected by the production of large-scale development and infrastructure projects (megaprojects) in Mexico. The different types of human rights violations are matched to the specific stages of the project production process (project cycle) and to the dominant strategies used by both proponents and opponents of megaprojects. This analysis is based on an illustrative selection of case studies of mining, hydro, and highway megaprojects. The rights to public information and participation are considered in detail, given their special relevance at the early stages of the project production process. Three important normative elements that contribute to the protection of these two fundamental rights—access to public information, public consultation, and impact evaluation—are briefly analyzed with references to Mexican federal laws and international legal instruments.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Definiciones de proyectos y megaproyectos de desarrollo. III. La producción de proyectos y las afectaciones de los derechos humanos. IV. La base normativa de los derechos a la información y participación. 1. Definición de los derechos a la información y a la participación. 2. Procedimientos de acceso a la información pública. 3. Procedimientos de consulta pública. 4. Procedimientos de evaluación de impacto. V. Conclusiones y agenda para investigación futura. VI. Anexo: Lista de estudios de caso.

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

I. Introducción

Los megaproyectos de desarrollo e infraestructura usualmente se justifican por sus promotores con referencias al bien común y a la utilidad pública, los conceptos que se relacionan con objetivos de desarrollo considerados benéficos para amplios sectores de la población, tales como la generación de empleos y las mejoras en el nivel de bienestar económico y de acceso a los servicios públicos.¹ Son proyectos técnicamente complejos, de gran escala y de alta “intensidad económica, temporal y territorial”, que “implican grandes sumas de inversión en lapsos de tiempo relativamente cortos [y] en espacios territoriales delimitados”.² Son “iniciativas que buscan contribuir al desarrollo planeado de la sociedad” y que, por lo tanto, producen considerables beneficios “logísticos, económicos, sociales o incluso ambientales”.³ Sin embargo, además de generar beneficios, estos proyectos también tienen altos costos que pueden incluir degradación y contaminación ambiental y diversas afectaciones de derechos humanos para los habitantes de los territorios donde se concentran sus impactos negativos.

Como cualquier emprendimiento que genera tanto beneficios, como costos, un proyecto de desarrollo siempre conlleva un potencial conflicto entre los derechos de los grupos beneficiados y de los grupos afectados. Los grupos beneficiados ven en un proyecto de desarrollo la promesa de satisfacer mejor ciertos derechos, tales como el acceso a la red de comunicaciones y transportes (y por lo tanto aumentar su libertad de movimiento), a los básicos servicios públicos (agua, vivienda, salud, educación, etcétera) y al trabajo (generación de empleos durante la construcción y operación del proyecto). Sin embargo, el mismo proyecto puede hacer menos accesibles estos y otros bienes y servicios para los grupos afectados, sin que ellos tengan una posibilidad de defender sus intereses.

Para evitar que la producción del proyecto se transforme en un conflicto social que trae altos costos para todas las partes involucradas, es importante buscar maneras de sopesar los derechos en conflicto y diseñar procesos que conduzcan a un mejor equilibrio entre costos y beneficios. Para que los afectados por el proyecto puedan ser partícipes de sus beneficios (*benefit-sharing*), el diseño de los esquemas de compensación y la redistribución de beneficios tienen que guiarse por los objetivos de compensar las desigualdades existentes y minimizar las afectaciones de los derechos humanos y otros impactos negativos del proyecto.

Una buena gestión de megaproyectos es muy difícil de lograr, ya que su producción es resultado de procesos políticos, económicos y sociales muy complejos que involucran a una gran variedad de actores, en condiciones de poder muy desiguales. Por lo tanto, la planeación, el diseño y la ejecución de estos proyectos tradicionalmente se han llevado a cabo de manera muy excluyente y poco

¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de desarrollo e infraestructura”, 2014, en línea: <http://equidad.scjn.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/protocolo-final-proyectos-de-desarrollo-e-infraestructura.pdf>. Fecha de consulta: 30 de junio de 2015. Juan Carlos Domínguez Virgen, *Desplazamiento forzado por proyectos de desarrollo: retos para la cooperación internacional en América Latina*. México, Universidad Iberoamericana / Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2014 (Cuadernos de Cooperación Internacional y Desarrollo).

² SCJN, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 13.

³ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp.10 y 21.

transparente para los grupos afectados, lo que ha provocado controversias políticas y conflictos sociales tanto en los países desarrollados, como en los países en desarrollo.⁴

México no ha sido una excepción: su historia del siglo XX está llena de experiencias muy conflictivas de construcción de autopistas, aeropuertos, instalaciones petroleras, presas hidroeléctricas y otros proyectos semejantes.⁵ Las protestas sociales contra los megaproyectos se han intensificado con el avance del proceso de la democratización política.⁶ Las controversias alrededor del nuevo aeropuerto internacional para la Ciudad de México, las presas como La Parota en Guerrero y Los Pilares en Sonora, el proyecto carretero del Circuito Exterior Mexiquense en el Estado de México y los campos eólicos en el Istmo de Tehuantepec indican que los sistemas políticos y legales que gobiernan la producción de megaproyectos todavía no utilizan la protección de los derechos humanos como eje rector en este ámbito de política pública.

Este artículo tiene dos propósitos: 1) crear un catálogo general de violaciones de derechos humanos asociadas con las distintas etapas de la producción de proyectos de desarrollo y 2) analizar la base normativa relevante para proteger dos derechos clave de carácter procedimental afectados por proyectos de desarrollo en México —acceso a la información pública y participación pública en el proceso de toma de decisiones.

II. Definiciones y características de los megaproyectos de desarrollo e infraestructura

Es importante empezar la discusión con una definición sistemática de lo que es un *proyecto de desarrollo e infraestructura*, ya que el prefijo “mega” se refiere a su escala, más que a sus características esenciales. Estas características esenciales incluyen: 1) una referencia al *territorio* utilizado y afectado por el proyecto y los *usos de suelo* que dominan en él; 2) muy seguido, la producción de estos proyectos implica cambios en el *régimen de propiedad* sobre el territorio afectado; 3) la lista de los actores promoventes del proyecto siempre incluye *funcionarios públicos* que actúan en coalición con las *compañías privadas*; 4) los objetivos principales de un proyecto de desarrollo son la *utilidad pública* y a veces también el *rendimiento económico*, especialmente si están involucrados los actores del sector privado, y 5) estos proyectos siempre impactan tanto al medio ambiente natural, como a las poblaciones y actividades humanas.

⁴ Thayer Scudder, *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs*. Londres, Earthscan Publications, 2005; Anthony Bebbington, ed., *Social Conflict, Economic Development and the Extractive Industry: Evidence from South America*. Nueva York, Routledge, 2012.

⁵ Antonio Azuela y Paula Mussetta, “Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México”, *Revista de Ciencias Sociales*. Quilmes, Argentina, año 1, núm. 16, primavera de 2009. J. C. Domínguez Virgen, “Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. México, vol. 4, núm. 7, enero-junio de 2011, pp. 33-62; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), “Han destruido la vida en este lugar: *megaproyectos*, violaciones a derechos humanos y daño ambiental en México”, México, junio de 2012, en línea: <http://www.centroprodh.org.mx>. Fecha de consulta: 8 de julio de 2015.

⁶ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 5; Centro Prodh, *op. cit.*, *supra* nota 5.

Todas estas características se incluyen en la definición proporcionada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷ por lo que conviene citarla en su totalidad. Según ella, los proyectos de desarrollo e infraestructura son:

Aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el Estado en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo con el objetivo de servir al bien común, y supongan la adquisición, disposición, arriendo u ocupación de espacios territoriales, impactando sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellas dependen, y trayendo consigo posiblemente una afectación sobre sus derechos humanos.

Esta definición es particularmente relevante para el presente artículo, porque tiene un claro enfoque en derechos humanos, el marco que, como se demuestra a continuación, permite una evaluación muy sistemática de los impactos que los proyectos de desarrollo producen en la población humana. Sin embargo, ya que este marco tiene un enfoque completamente antropocéntrico, su relevancia para el análisis de las afectaciones del medio ambiente natural se limita a los impactos ambientales que tienen repercusiones directas sobre los seres humanos.

El catálogo de proyectos que caben en esta definición es muy amplio e incluye, entre otros: 1) los proyectos de extracción de hidrocarburos, minerales y recursos naturales (productos forestales, pesca, etcétera); 2) proyectos hídricos-presas (hidroeléctricas o de almacenamiento), trasvases hídricos entre cuencas; 3) infraestructura de transporte-autopistas y vías urbanas, líneas de ferrocarril, puertos y aeropuertos; 4) grandes proyectos inmobiliarios (residenciales y comerciales); 5) corredores industriales; 6) proyectos turísticos; 7) rellenos sanitarios, plantas de tratamiento de aguas residuales, centros para el manejo de residuos tóxicos, y 8) plantas de generación de energía —nuclear, geotérmica o eólica. Cada una de estas categorías generales incluye obras y actividades de diferentes escalas. En este estudio, el enfoque es en *los proyectos de gran escala*: obras altamente complejas cuyos beneficios se perciben a nivel nacional y regional, mientras que muchos de sus costos e impactos negativos se concentran en la población de la zona inmediatamente aledaña al lugar de construcción. Este tipo de proyectos suelen llamarse *megaproyectos*, para enfatizar la complejidad y magnitud tanto del proyecto mismo, como de sus impactos.

Según Flyvbjerg,⁸ existen por lo menos dos maneras de definir un megaproyecto: la absoluta que indica el mínimo costo total que un proyecto debe tener para ser considerado un megaproyecto, y la relativa que contextualiza el costo y los impactos del proyecto. Las definiciones absolutas son más sencillas de aplicar y de usar para la comparación internacional de proyectos, pero un proyecto de mismo costo puede producir impactos muy distintos en economías de

⁷ SCJN, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 36.

⁸ Bent Flyvbjerg, "What you Should Know about Megaprojects and Why: An Overview", *Project Management Journal*. Filadelfia, vol. 45, núm. 2, abril-mayo de 2014, pp. 6-19. B. Flyvbjerg, "What is a Megaproject?" sin fecha, en línea: <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/whatisamegaproject.php>; Fecha de consulta: 1 de julio de 2015.

diferentes tamaños y características.⁹ Las definiciones relativas o contextualizadas son menos precisas, pero permiten considerar como megaproyectos los proyectos que tienen un costo menor si éstos impactan de manera significativa a la población y la economía de la región y del país donde se llevan a cabo. En este artículo, seguiremos la siguiente definición contextualizada de un megaproyecto propuesta por la Administración Federal de Autopistas estadounidense: “proyecto de costo considerable que atrae altos niveles de atención pública o interés político por sus considerables impactos directos e indirectos sobre las comunidades, el medio ambiente y los presupuestos públicos”.¹⁰ La ventaja de esta definición es su enfoque en los procesos políticos y sociales (a menudo conflictivos) que se desarrollan en torno de los proyectos de desarrollo e infraestructura de gran escala.

III. La producción de proyectos: etapas, estrategias de los actores, afectaciones típicas de los derechos humanos

Una manera de analizar la producción de los proyectos de desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos consiste en identificar sistemáticamente las posibles violaciones que pueden presentarse en cada etapa del ciclo del proyecto (*project cycle*). El análisis del ciclo de proyecto es una herramienta de amplio uso entre las agencias internacionales de desarrollo y también de las dependencias estatales a cargo de producir política pública. La producción del proyecto se visualiza como una secuencia idealizada que describe su ciclo de vida completo —desde la ideación hasta la evaluación final— y que se divide en las siguientes etapas: *planeación, identificación, formulación o diseño, autorización, implementación y monitoreo y evaluación*.¹¹ Las descripciones clásicas de cada etapa tienen una carga normativa, es decir, no sólo se basan en la experiencia práctica de producción de proyectos, sino también instruyen como *deben* producirse los proyectos, con base en diversas teorías, especialmente las de democratización y de política pública. En esta sección, las descripciones normativas e idealizadas de cada etapa del ciclo se contrastan con las prácticas dominantes en México.

En principio, el proceso de producción de proyectos debería empezar con la *planeación*, la identificación de las prioridades y objetivos para desarrollo económico y ordenamiento territorial. Asegurar una amplia participación de la sociedad civil y de los grupos potencialmente interesados y afectados durante esta fase es un reto muy grande en cualquier país. El contexto mexicano presenta

⁹ Un ejemplo de tal definición absoluta es la cifra de mil millones de dólares como el costo mínimo de un megaproyecto usada por la Administración Federal de Autopistas Estadounidense. Véase J. Richard Capka, “Megaprojects: They Are a Different Breed”, US Federal Highway Administration, 12 de junio de 2015. Fecha de consulta: 23 de julio de 2015. En línea: <http://www.fhwa.dot.gov/publications/publicroads/04jul/01.cfm>

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ El presente resumen se basa en los manuales operativos de la Comisión Europea. Information Training and Agricultural Development (ITAD), “Project Cycle Management Training Handbook”, mayo de 1999. Fecha de consulta: 2 de julio de 2015. En línea: http://www.cfcu.gov.tr/spos/tools/pcm_training_handbook.pdf. Europe Aid Cooperation Office, “Project Cycle Management Guidelines”, *Aid Delivery Methods*, marzo de 2004, t. 1, en línea: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf. Fecha de consulta: 2 de julio 2015.

un problema particular, debido a la fragmentación del proceso de planeación en tres variantes: planeación de desarrollo económico, planeación de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial en zonas rurales.¹² A esta fragmentación temática, hay que agregar la fragmentación en planeación por nivel de gobierno (federal, estatal y municipal). Los mecanismos de participación social en estos procesos son también muy fragmentados, y su efectividad varía mucho. La tendencia muy alarmante es que muchos megaproyectos “estratégicos” surgen fuera de los programas y planes de desarrollo o se incorporan en éstos retrospectivamente, como sucedió, por ejemplo, con los proyectos carreteros de la Supervía Sur Poniente y el Circuito Exterior Mexiquense.¹³

La siguiente fase es la *identificación* de ideas para proyectos y otras acciones que responden a los objetivos de desarrollo previamente escogidos. Aunque, en principio, esta fase debe incluir “consultas con los potenciales beneficiados, un análisis de los problemas que ellos enfrentan y de posibles maneras para abordarlos”,¹⁴ en la experiencia mexicana, la identificación de proyectos resulta ser el proceso más opaco para los ciudadanos. En esta etapa, se da el acercamiento de dos tipos de actores que generalmente forman la coalición promotora de megaproyectos: las compañías constructoras privadas nacionales y/o internacionales y los oficiales públicos de las dependencias del Poder Ejecutivo de diferentes niveles.¹⁵ Estas coaliciones usualmente se forman fuera del espacio público y operan de manera muy excluyente y poco transparente tanto para los actores de la sociedad civil, como para los actores políticos que no son miembros de estas coaliciones.¹⁶ La legislación existente no prevé mecanismos formales para proveer información pública y promover participación social en esta etapa. Una manera de superar esta opacidad y discrecionalidad es la introducción de requerimientos para que el proceso de *la evaluación de impactos* empiece en esta etapa, como herramienta para discriminar entre proyectos factibles y no factibles no sólo desde el punto de vista tradicional de la factibilidad económica y financiera, pero también desde el punto de vista ambiental y social.¹⁷

La *formulación* de proyectos específicos a base de las ideas y prioridades ya identificadas es un proceso que incluye, además de los futuros beneficiados, a todos los grupos potencialmente afectados por el proyecto o interesados en participar en su formulación. Ésta es la fase cuando normalmente se producen los estudios comparativos de factibilidad y viabilidad económica y también de los impactos ambientales y sociales de una serie de proyectos para escoger el mejor. En esta fase también se especifican las fuentes de financiamiento para el

¹² Antonio Azuela de la Cueva, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales / Editorial Fontamara, 2006.

¹³ Véase el Anexo para las referencias sobre estos y otros estudios de caso utilizados como ilustraciones en este estudio.

¹⁴ ITAD, *op. cit.*, *supra* nota 11, p. 7.

¹⁵ Hugo Priemus *et al.*, eds., *Decision-Making on Mega-Projects: Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd., 2008, p. 5.

¹⁶ Sofya Dolútskaya, “Las obras viales en el Distrito Federal (1976-2012): Los efectos de la democratización sobre el modo de gobernanza”, en Vicente Ugalde Saldaña y Patrick Le Galès, coords., ¿Qué se gobierna? Comparación de la gobernanza en París y en la Ciudad de México. México, El Colegio de México, A. C. / Sciences Po, Francia, en prensa.

¹⁷ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 5. La propuesta de Cemda (*op. cit.*, *infra* nota 94) de hacer la evaluación de impacto ambiental un requerimiento anterior a la otorgación de cualquier concesión, autorización o permiso de construcción responde precisamente a esta inquietud.

proyecto y los organismos que van a ser responsables de su producción. Si el proyecto requiere expropiación de tierras y desplazamiento de personas, éste es el momento de negociar las condiciones y compensación para los afectados, para evitar conflictos más adelante y para formalizar el acuerdo de compensación como parte de la propuesta del proyecto.¹⁸

Las primeras protestas ciudadanas usualmente empiezan en esta fase, después de que los grupos potencialmente afectados reciben las *primeras noticias del proyecto*. Por lo general, los afectados se enteran del proyecto de manera indirecta, a través de los medios de comunicación,¹⁹ o cuando la autoridad pública encargada del proyecto anuncia la *selección del concesionario* privado.²⁰ La primera reacción de los ciudadanos es solicitar información oficial sobre el proyecto de su interés. Muy seguido, las dependencias estatales contestan tales solicitudes de información pública, negando la existencia del proyecto en cuestión o alegando que éste ha sido cancelado.²¹ Para poder conseguir la información sobre un proyecto a través de los canales de transparencia, el ciudadano tiene que saber su nombre exacto, y esta información es muy difícil de conseguir en las fases tempranas, porque los promotores del proyecto usualmente no la revelan. Es común que el nombre del proyecto se cambie varias veces durante su formulación. En *reuniones públicas de información*, cuando éstas suceden, los oficiales y los promoventes del proyecto no presentan la información específica que necesitan los interesados y los potencialmente afectados, sino tratan de “calmar” a los vecinos y crear la apariencia de diálogo entre las autoridades y los ciudadanos interesados en el proyecto.²²

En el peor de los casos, la gente afectada se entera del proyecto, cuando la empresa encargada empieza a cercar los terrenos, sin ningún tipo de aviso formal a la población aledaña o dándoles información que luego resulta ser falsa.²³ Estas cercas pueden significar dos escenarios muy distintos, y los vecinos no tienen manera de saber, en cuál escenario se encuentran. A veces, la cerca significa que la empresa aún se encuentra en la etapa de *formulación* del proyecto y está haciendo estudios preliminares para comparar varios posibles ubicaciones del proyecto y escoger la mejor, desde el punto de vista de la compañía. En otros casos, aunque se les diga a los vecinos que “se trata de estudios preliminares”, el lugar ya ha sido escogido, y la cerca aparece, porque ya va a empezar la construcción, es decir, el proyecto ya ha sido autorizado y está entrando a la fase de *implementación*.²⁴ Esta última táctica se utiliza muy frecuentemente en

¹⁸ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 1.

¹⁹ Véase el caso de la presa El Zapotillo, Jalisco; Centro Prodh, *op. cit.*, *supra* nota 5, pp.53-64.

²⁰ Los afectados por la Supervía se enteraron indirectamente del proyecto el 21.04.2008, cuando la empresa paraestatal “Capital en Crecimiento” anunció en su página de Internet el inicio del proceso de selección de socio, una compañía privada que el Gobierno del Distrito Federal iba a contratar para realizar el proyecto. Este proceso suponía intercambio de información y negociaciones con las compañías interesadas, pero no tenía el formato de un concurso de licitación. En diciembre de 2009 la concesión para construcción y operación de la Supervía les fue otorgada por adjudicación directa (publicación en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal), sin mencionar las palabras “adjudicación directa” ni dar ninguna justificación de por qué no hubo licitación en este caso. Véase Miriam Alfie Cohen, *op. cit.*, *infra* nota 116.

²¹ Centro Prodh, *op. cit.*, *supra* nota 5.

²² Cemda, *op. cit.*, *infra* nota 94.

²³ Como sucedió, por ejemplo, en los casos de la Minera Cuzcatlán y de la presa La Parota. Véanse los detalles y las fuentes para estos casos en el Anexo.

²⁴ En los casos de las presas El Zapotillo y Paso de la Reina, los vecinos fueron informados que había varios posibles lugares para la presa, cuando la decisión ya estaba tomada.

casos que requieren *desplazamiento forzado*, tales como las presas, los proyectos mineros y las obras viales. Las autoridades públicas encargadas de la autorización de tales proyectos procuran no dar información ninguna o dan información muy vaga o incorrecta.²⁵

El cálculo usual por parte de las autoridades públicas que tienen la obligación de informar a los afectados y consultar con ellos es que siempre es mejor aplazar el aviso y la consulta lo más que se pueda, precisamente porque “cualquier proyecto de desarrollo siempre provoca oposición” y, si los opositores se organizan en las fases tempranas del ciclo, pueden aplazar o suspender la implementación del proyecto, utilizando los canales disponibles para influir en el proceso de *autorización* del proyecto y/o recurrir a los tribunales para interponer amparos contra las acciones de autoridades públicas que promueven el proyecto.²⁶ La actitud dominante hacia cualquier discusión o negociación amplia es verlas como un obstáculo a la prodimisión de los proyectos necesarios para el interés público (y acabarlos dentro del mandato de la autoridad ejecutiva más interesada). También interfiere la preocupación general de los oficiales públicos por el déficit de infraestructura y la urgencia de subsanarlo.²⁷

Una vez que el proyecto esté plasmado en una propuesta, llega la hora de negociar las condiciones legales y técnicas de su ejecución y operación que, en caso de un proyecto viable, culmina en su *autorización*. Esta fase incluye la evaluación del proyecto y de sus impactos por las dependencias estatales encargadas de autorizar los proyectos de desarrollo. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento²⁸ contienen catálogos de proyectos muy específicos que tienen que someterse a la evaluación de impacto ambiental como parte del proceso de su autorización, sin la cual no puede empezar la obra o la actividad propuesta. En esta etapa empiezan las controversias alrededor de las manifestaciones de impacto ambiental (MIA) y su autorización por la Semarnat o las Secretarías Ambientales locales. Muy seguido, los ciudadanos impugnan las autorizaciones de las MIAs frente a los tribunales, porque éstas fueron emitidas sin *consulta pública* o porque los estudios de impacto son demasiado superficiales y no toman en cuenta las observaciones de los expertos independientes. En el caso de los *pueblos indígenas*, los procesos de la consulta y del consentimiento son requisitos obligatorios para la autorización del proyecto que muy seguido no se cumplen.²⁹ En el caso de los *campesinos*, las asambleas ejidales o comunitarias tienen que aprobar el proyecto; los promotores de éste procuran manipular las reuniones de estas asambleas para conseguir la votación favorable, y esto produce *juicios agrarios*.³⁰ En

²⁵ Ranjit Dwivedi, “Models and Methods in Development-Induced Displacement”, *Development and Change*. La Haya, vol. 33, núm. 4, 2014, pp.709-732; Behrooz Morvaridi, “Resettlement, Rights to Development and the Ilisu Dam, Turkey”, *Development and Change*. La Haya, vol. 35, núm.4, 2004, pp.719-741.

²⁶ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 1.

²⁷ *Ibid.*, p. 10.

²⁸ Artículos 28 de la LGEEPA y 5 del Reglamento.

²⁹ Scott Robinson Studebaker, “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas”, presentación en el seminario del ciclo “Argumentando Derechos Humanos”, Centro Nacional de Derechos Humanos, México, D. F., 4 de junio de 2015.

³⁰ Tlachinollan, *op. cit.*, Amnistía Internacional, *op. cit.*, ambos en *infra* nota 111.

general, en esta etapa se dan los esfuerzos de dividir las comunidades afectadas a través de desinformación, compra de votos y mecanismos clientelistas.

Los opositores que recurren a los tribunales para disputar actos administrativos que autorizan proyectos que violan las leyes ambientales, agrarias o urbanas, se encuentran con problemas de acceso a la justicia. Azuela sostiene que en México la mayoría de los jueces todavía tiene una visión muy limitada de estos casos y no recurre a las herramientas del derecho ambiental y urbano para reconocer interés legítimo a los interesados y afectados que no sufren daño directo en su propiedad.³¹

Según las descripciones idealizadas de *implementación y monitoreo*, durante esta fase los promotores del proyecto se dedican a la construcción y operación, mientras que las agencias estatales de monitoreo y control, en conjunto con los beneficiarios y los afectados, vigilan que el proyecto se esté produciendo de acuerdo con todo lo decidido en las fases anteriores. En realidad, ésta suele ser la fase más conflictiva del proyecto, si las preocupaciones de los opositores no han sido adecuadamente atendidas en las fases anteriores.

La primera notificación oficial a los afectados puede tardar hasta esta fase. Por ejemplo, la Comisión Estatal de Agua de Jalisco que era una de las principales promotoras de la presa El Zapotillo hizo la consulta pública sólo para conseguir consentimiento a la reubicación. En el caso de la Supervía, la notificación oficial llegó a la hora de expropiar los predios en la Malinche, cuando se publicó el Decreto de Expropiación en el *Diario Oficial de la Federación*. Las referencias a la zona de expropiación eran puramente cartográficas, no había manera de entender, cuáles predios quedaban afectados, sin ayuda de profesionales que supieran de cartografía.³² En este caso, como en muchos otros, la gente “interesada” en el proyecto es más bien la gente “preocupada” porque vive en la zona general del proyecto y siente que puede pasar a ser “directamente afectada”. Los promoventes del proyecto aplazan hasta el último momento dar la información que pone en claro, quiénes son los directamente afectados y quiénes no.

Las protestas de los opositores se intensifican en esta etapa, porque ya queda claro que la cancelación del proyecto no se logró. Como argumentan los especialistas en movimientos sociales, la acción directa y las protestas son señales de que los canales institucionales y formales de participación están bloqueados. Los opositores de proyectos recurren a la acción directa: bloqueos de carreteras, manifestaciones, plantones frente a los edificios públicos. Para poder avanzar con la obra, los promotores del proyecto recurren a la fuerza pública. También son comunes las prácticas de amenazas contra los líderes de oposición, abogados y periodistas que los apoyan, violación de sus viviendas y sus detenciones arbitrarias por agentes del Estado o de la empresa promovente del proyecto. Los opositores detenidos se encuentran con el uso punitivo del sistema de la justicia penal.³³ En casos graves, estos individuos pueden ser sometidos a tortura y a los procesos penales que violan las provisiones del debido proceso para ser encarcelados con cargos falsos. Los derechos fundamentales

³¹ A. Azuela de la Cueva, *op. cit.*, *supra* nota 12.

³² Elva Mendoza y Edgar Guzmán, “Supervía Poniente: los desplazados”, *ContraLinea*. México, núm. 190, pp. 38-43, 11.07.2010.

³³ Amnistía Internacional, *op. cit.*, y Tlachinollan, *op. cit.*, ambos en *infra* nota 111; Centro Prodh, *op. cit.*, *supra* nota 5.

—a la vida, dignidad e integridad física, a la seguridad jurídica y al debido proceso— todos pueden ser afectados, como lo demuestran los casos de los campesinos ecologistas de Guerrero y su abogada Digna Ochoa³⁴ y la actual controversia en torno del Acueducto Independencia en Sonora.³⁵

El proceso de construcción y la operación de los proyectos de desarrollo también producen afectaciones a los *derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* de los que viven en los territorios donde se concentran los impactos negativos de estos emprendimientos. Los dos procesos que producen afectaciones más extremas son el *desplazamiento forzado* y la *contaminación ambiental*. El desplazamiento forzado rompe todos los lazos entre la población y su territorio y por lo tanto a menudo se acompaña por el trastorno de prácticamente todos los procesos económicos, sociales y culturales que resultan, entre otros, en violaciones de los derechos a la vivienda y propiedad, especialmente en los casos de propiedad colectiva o comunal, y de los derechos al trabajo y a la subsistencia económica.³⁶ La contaminación y degradación ambiental, en caso de ser severa, socava los derechos fundamentales a la salud y hasta a la vida, igual que el acceso al agua, a la vivienda, y a los recursos naturales necesarios para las actividades económicas. En este último caso, se puede producir un *desplazamiento económico*, cuando la población afectada se ve forzada a buscar otro domicilio, porque las actividades dependientes de los recursos naturales se vuelven impedidas por las afectaciones del ecosistema, producidas por el proyecto.³⁷

Finalmente, durante la etapa de *evaluación*, las agencias responsables del proyecto y de su financiamiento determinan los logros y las fallas del proyecto, para identificar posibles modificaciones del presente proyecto y mejoras para los proyectos futuros. Este proceso no tomó lugar pública y formalmente en ninguno de los casos mencionados en este artículo. El caso de la presa La Parota —un proyecto que se ha gestado desde los años 70 y fue suspendido en 2009 debido a la fuerte oposición social— parece indicar que el aprendizaje de los promotores de tales proyectos proviene de sus experiencias, pero este aprendizaje ocurre fuera del escrutinio público.³⁸

En resumen, las afectaciones de derechos humanos producidas por proyectos de desarrollo pueden dividirse en tres grandes grupos. Los derechos a la información y participación pública son particularmente importantes en las tres *etapas tempranas* del ciclo, es decir, antes de que el proyecto se autorice y entre a la fase de implementación. El presente artículo se enfoca en estos dos derechos, porque usualmente éstos son los primeros derechos humanos afectados por un nuevo proyecto de desarrollo, y su violación es lo que cataliza la movili-

³⁴ Enrique Cienfuegos y Laura Carlsen, “Un caso de derechos humanos, ecología e integración económica: los campesinos ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán”, en Laura Carlsen et al., coords., *Enfrentando la globalización: respuestas sociales a la integración económica de México*. México, Porrúa / Tufts University, 2003, capítulo 3, pp. 55-77.

³⁵ Misión Civil de Observación (MCO)-Consulta a la Tribu Yaqui, “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”. México, Heinrich Böll Stiftung, febrero de 2015. Fecha de consulta: 5 de junio de 2015. En línea: http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/informe_yaquisweb.pdf.

³⁶ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 1; R. Dwivedi, *op. cit.*, *supra* nota 25.

³⁷ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 26-29.

³⁸ Tlachinollan, *op. cit.*, *infra* nota 111.

zación social y desencadena el conflicto alrededor del proyecto. Una vez que el conflicto empiece, se pueden observar afectaciones del segundo grupo de derechos políticos y civiles de los individuos y grupos opositores que recurren a la acción directa y a la acción legal. Estos derechos adquieren singular importancia durante la fase de *formulación* y las siguientes fases, e incluyen libertad de asociación y reunión, acceso a la justicia, debido proceso y, en casos extremos, derechos a la vida e integridad personal. La fase de *implementación* (construcción y operación) del proyecto puede afectar un amplio espectro de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Las afectaciones de estos derechos son especialmente graves cuando el proyecto produce desplazamiento forzado y/o contaminación ambiental.

IV. La base normativa para los derechos a la información y a la participación

Los derechos a la información y a la participación en la toma de decisiones son dos derechos clave para que la producción de los proyectos de desarrollo sea un proceso más inclusivo y tome en cuenta los intereses y el bienestar de las poblaciones afectadas. El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo³⁹ también subraya la importancia de estos dos derechos en “cuestiones ambientales”, postulando que “el mejor modo de tratar[las] es con la participación de todos los ciudadanos, en el nivel que corresponda”. Este Principio menciona los tres “derechos de acceso”: a la información pública, a la participación y a la justicia en materia ambiental. Los dos primeros son interconectados de manera especial, ya que la posibilidad de buscar, recibir y difundir la información es una precondition esencial para una participación efectiva en asuntos públicos.

El catálogo de proyectos de desarrollo incluye tal variedad de obras y actividades, que las herramientas para su regulación se encuentran dispersas por muchas leyes. A nivel federal, las aportaciones especialmente importantes se encuentran en los siguientes grupos de leyes: 1) las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, la Ley Agraria,⁴⁰ la Ley Minera,⁴¹ la Ley de Aguas Nacionales⁴² y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable;⁴³ 2) las leyes secundarias de la reciente reforma energética: la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica;⁴⁴ 3) la principal ley ambiental, la LGEEPA⁴⁵ y su Reglamento sobre la Evaluación de Impacto Ambiental (Reglamento EIA);⁴⁶ 4) la Ley General de Asentamientos Humanos,⁴⁷ que es la principal fuente normativa en materia de desarrollo urbano; 5) las leyes procedimentales, tales como la Ley

³⁹ UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I) / 31 ILM 874 (1992). Fecha de consulta: 3 de julio de 2015. En línea: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

⁴⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992.

⁴¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 1992.

⁴² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992.

⁴³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de febrero de 2003.

⁴⁴ Ambas leyes fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

⁴⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

⁴⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2000.

⁴⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993.

de Expropiación,⁴⁸ la Ley de Bienes Nacionales, la Ley de Asociaciones Público-Privadas,⁴⁹ la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas,⁵⁰ etcétera.

Con la promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos,⁵¹ los sistemas de derecho internacional de los cuales México es parte se han vuelto un referente obligatorio en cuanto a los estándares y procedimientos de protección de derechos humanos.⁵² Los tres sistemas que resultan especialmente relevantes en el ámbito de proyectos de desarrollo son el sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el sistema Interamericano de Derechos Humanos, y el sistema de protección de derechos de pueblos indígenas bajo el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).⁵³ Estos tres sistemas han sido indispensables para proveer definiciones e interpretaciones de todos los derechos humanos que se afectan durante el proceso de producción de proyectos de desarrollo e infraestructura.⁵⁴ En particular, tanto la Corte Interamericana en Derechos Humanos,⁵⁵ como la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN)⁵⁶ se refieren a las declaraciones de principios de desarrollo sustentable (de Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo) para sustanciar sus argumentos en casos relacionados con los proyectos de desarrollo.

1. Definición de los derechos a la información y a la participación

El derecho general de acceso a la información es el derecho de cualquier ciudadano a “buscar, recibir y difundir información”,⁵⁷ incluyendo la que se encuentre en poder de cualquier autoridad pública.⁵⁸ El derecho a difundir la información, una vez conseguida, es lo que vincula el derecho de *acceso a la información pública* con la libertad de expresión.⁵⁹ La idea es que la información sobre los proyectos de desarrollo tiene que ser “disponible y accesible a todas las personas

⁴⁸ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de noviembre de 1936.

⁴⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 2012.

⁵⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000.

⁵¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

⁵² El primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza “los derechos humanos reconocidos en esta Constitución” y en “los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”. Por lo tanto, los tratados internacionales en derechos humanos forman parte del bloque constitucional.

⁵³ Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989. Fecha de consulta: 28 de julio de 2015. En línea: <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--es/index.htm>.

⁵⁴ Andrea Davide Ulisse Cerami, *El derecho a participar directamente en la toma de decisiones sobre asuntos públicos como mecanismo para la protección ambiental*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2013.

⁵⁵ Véanse, por ejemplo, las sentencias de los casos Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuaku vs. Ecuador (27.06.2012) y Claude Reyes vs. Chile (19.09.2006), y las medidas cautelares para las Comunidades de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil (MC 382/10, 2004).

⁵⁶ SCJN, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 54, 57, 60, 144, 189.

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6o., párrafo segundo.

⁵⁸ SCJN, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 78. Artículo 6o., constitucional (apartado A, fracción III) también especifica que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública”.

⁵⁹ SCJN, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 78. La libertad de expresión se menciona en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.2 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.

interesadas”, pero especialmente y ante todo a “las potencialmente afectadas por el proyecto”.⁶⁰ Esta información tiene que incluir “una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales”, asimismo como un esquema de distribución de beneficios.⁶¹

El derecho de *participación pública* significa, “en un sentido amplio”, la posibilidad para cualquier ciudadano de “participar, directa o indirectamente, en la dirección de los asuntos públicos de su país”.⁶² Este derecho incluye “la posibilidad de presentar críticas” de las políticas públicas y propuestas para mejorarlas, así como “llamar la atención sobre cualquier violación de derechos” que éstas producen.⁶³ En cambio, el derecho a la consulta es el derecho de las personas potencialmente afectadas por proyectos de desarrollo de “ser escuchadas y tomadas en cuenta” por gobiernos o particulares que promueven tales proyectos. El propósito principal es “garantizar que los procesos de toma de decisiones públicas no sean sustituidos por procesos de decisión” que sólo incluyen a selectos actores estatales e empresariales.⁶⁴ La consulta pública es también “un espacio idóneo para que se propongan y se evalúen alternativas al proyecto en discusión”.⁶⁵ Como hemos visto en la tercera sección, uno de los principales problemas del uso actual de este mecanismo es que la consulta se lleva a cabo demasiado tarde, cuando el proyecto ya ha sido formulado y ya no se consideran soluciones alternativas. Por lo tanto, la consulta se convierte simplemente en un ejercicio de aprobación o no aprobación del proyecto particular al que los promotores buscan dar mayor legitimidad a través de este proceso.⁶⁶

En cuanto a las normas federales mexicanas que garantizan el acceso a la información pública y participación en la producción de proyectos de desarrollo, no existe un marco legal único que fuera vinculante para todas las dependencias públicas que tienen un papel en planear, diseñar y concesionar obra pública y evaluar y autorizar proyectos de inversión privada. A continuación, se analizan tres procedimientos que se utilizan por las agencias regulatorias del Poder Ejecutivo federal para cumplir con las obligaciones que producen los derechos a la información y participación pública, los mecanismos de acceso a la información pública, los procesos de consulta pública y la evaluación de impactos.

2. Procedimientos de acceso a la información pública

Los *procedimientos de acceso a la información pública* se especifican en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁶⁷ Los artículos 13 y 14 de esta Ley describen los tipos de información que puede reservarse. En particular, el artículo 14 se refiere a la información que es considerada reservada por “disposición expresa de [otra] Ley” y los secretos comerciales e industriales. La información ambiental no se menciona explícitamente

⁶⁰ *Ibid.*, p. 79.

⁶¹ *Ibid.*, p. 78.

⁶² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inciso a) y Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 23.1, inciso a).

⁶³ SCJN, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 83.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Ibid.*, p. 85.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, el caso del Acueducto Independencia en Sonora, MCO, *op. cit.*, *supra* nota 35.

⁶⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

ni aparece en el listado de información que no puede reservarse.⁶⁸ La información ambiental se define y el derecho a recibirla se estipula en el artículo 159-Bis de la LGEEPA. Sin embargo, el artículo 34 de la misma Ley permite a los promoventes de proyectos y actividades que requieren evaluación de impacto ambiental reservar la información “que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial”. Cuando se trata de proyectos de desarrollo, la práctica común es que las compañías privadas utilizan estas provisiones para reservar secciones de la documentación de proyectos que tienen que ver con la tecnología utilizada o su financiamiento —información que tiene que ver directamente con los potenciales impactos económicos, sociales y ambientales. En su estudio internacional comparativo, Priemus *et al.*, documentan la exageración sistemática e intencional de los beneficios y la subestimación de costos y riesgos asociados con los megaproyectos. Según los autores, las compañías promotoras recurren a estas prácticas para mejorar sus oportunidades de obtener financiamiento y autorización de los proyectos.⁶⁹

Los artículos 37 y 38 del Reglamento EIA especifican las obligaciones de Semarnat de hacer disponible la información sobre las solicitudes de autorización de impacto ambiental y las resoluciones de estas solicitudes. Sin embargo, el actual procedimiento para hacer disponible esta información tiene varias deficiencias. Para empezar, la Semarnat no tiene obligación de avisar directamente a la población afectada de que hubo una solicitud de autorización ambiental para la construcción de un proyecto en su región o comunidad. Para poder informarse del proyecto que le pueda afectar, la población tiene que “revisar semanalmente el listado de proyectos, publicado en la *Gaceta Ecológica*, ya sea en las oficinas de la Semarnat o a través de su portal, para lo que es necesario tener luz, equipo de cómputo y acceso al internet”.⁷⁰ Una vez enterada del propuesto proyecto, la persona afectada tiene que viajar a una oficina de Semarnat para revisar el expediente de la evaluación de impacto ambiental.⁷¹ Si, al revisar el expediente, la persona se da cuenta de que es necesaria la consulta pública sobre el proyecto, tiene que solicitar dicha consulta a Semarnat dentro de 10 días desde la publicación en la *Gaceta Ecológica*.⁷² Por lo tanto, mientras que el derecho general a la información ambiental sobre los proyectos está especificado, en la práctica, un ciudadano que quiera conseguir esta información no lo puede hacer fácilmente, si el ciudadano no reside en la vecindad de una oficina de la Semarnat⁷³ o no tiene acceso al internet.⁷⁴

⁶⁸ *Ibid.*, artículo 14, fracción VI. La lista incluye la información relacionada a “la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales”, aunque no precisa, cuáles violaciones se consideran graves.

⁶⁹ H. Priemus *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 15.

⁷⁰ Cemda, *op. cit.*, *infra* nota 94, p. 43.

⁷¹ Reglamento de EIA, artículo 39.

⁷² *Ibid.*, artículo 40, párrafo segundo.

⁷³ Semarnat tiene las oficinas centrales en el Distrito Federal y las Delegaciones en las capitales de cada Estado.

⁷⁴ Según un reciente estudio de la Asociación Mexicana de Internet, la gente sin acceso a este medio de comunicación constituyen 49 % de la población mexicana. Yeshua Ordáz, “51 % de los mexicanos tiene acceso a internet”, Milenio, 18 de mayo de 2015. Fecha de consulta: 26 de julio de 2015. En línea: http://www.milenio.com/negocios/dia_mundial_del_internet-estudio_habitos_del_internet_11_edicion_0_520148095.html.

En cuanto a los proyectos que no requieren de una evaluación de impacto ambiental, las posibilidades de consultar su documentación son aún más restringidas. Cada una de las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional más relevantes para el presente estudio (la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley Minera, la Ley Agraria y la Ley de Aguas Nacionales) exigen la creación y mantenimiento de bases de datos especializadas sobre el uso del recurso correspondiente.⁷⁵ Sin embargo, estos registros no están completamente disponibles para el público en formato electrónico, tienen rezagos de actualización y, a menudo, reservan la información más relevante para la incidencia en el proceso de producción de nuevos proyectos, tales como las listas de concesiones, permisos y autorizaciones.⁷⁶

3. Procedimientos de consulta pública

A nivel nacional, el actual mecanismo de la consulta pública dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental sigue siendo la herramienta más desarrollada y usada de este tipo. Esta consulta tiene dos dimensiones: la posibilidad de agregar observaciones y comentarios escritos a la MIA entregada por los promotores y una sola reunión de información pública que no dura más de un día y constituye la única oportunidad formal de contacto directo entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, el promovente del proyecto y las personas afectadas e interesadas.⁷⁷

Los críticos de la LGEEPA indican que ésta sufre de varias deficiencias muy importantes. En primer lugar, la consulta pública no se hace de manera obligatoria para cada proyecto que requiere la evaluación de impacto ambiental. Como hemos visto en la sección anterior, un individuo interesado puede solicitar a la Semarnat que la consulta se lleve a cabo, pero hay dos requisitos muy restrictivos para tal solicitud. El primero es el requerimiento de hacerlo dentro de los 10 días desde la publicación del listado de solicitudes de autorización ambiental. El segundo es que la persona solicitante tiene que ser “de la comunidad de que se trate”, sin que el artículo 40 del Reglamento de EIA, donde aparece este requisito, especifique, cómo la persona puede acreditar su procedencia de la comunidad afectada, que podría ser por residencia, por nacimiento o por algún otro lazo. Además, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda) argumenta que, tratándose de intereses difusos, como lo es el interés en la defensa del derecho a un medio ambiente sano, no hay ninguna justificación para otorgar el derecho de pedir consulta únicamente a los miembros de la comunidad directamente afectada, ya que se trata de un procedimiento federal.⁷⁸

El otro grave problema es el nivel de discrecionalidad que la Semarnat tiene en el procedimiento de la consulta pública. Para empezar, en el caso de no autorizar la consulta, la Semarnat no está obligada a justificar esta decisión al solicitante. Por otro lado, mientras que la Semarnat también tiene la discreción de decidir, cuáles comentarios públicos se agregan al expediente de la EIA, sin

⁷⁵ Tales como el Registro Público de Minería, el Registro Nacional Agrario, los registros de derechos del agua, el Inventario Nacional Forestal y de Suelos y los Programas de Manejo Forestal.

⁷⁶ S. Robinson Studebaker, *op. cit.*, *supra* nota 29.

⁷⁷ Cemda, *op. cit.*, *infra* nota 94; artículo 43 del Reglamento EIA.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 45.

tener que evaluar los méritos de éstos en su resolución y sin explicar a los autores de los comentarios, por qué se incluyeron o no.

A nivel internacional, el derecho de la población afectada a la *consulta libre, previa, informada y en buena fe* sobre los proyectos de desarrollo es actualmente mejor tipificado para los *grupos indígenas* que para cualquier otro grupo afectado.⁷⁹ El Convenio 169 de la OIT⁸⁰ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas⁸¹ especifican los principios internacionales que protegen el derecho a la consulta de estas comunidades como parte de su derecho de libre determinación y autonomía. Estos dos instrumentos internacionales resultan de suma importancia para México, un país que aún carece de una ley general sobre los derechos de pueblos indígenas. Además, las disposiciones generales del artículo 2o. constitucional no especifican los mecanismos para la protección de sus derechos al territorio. Aunque México ha accedido al Convenio en 1990, la práctica de la consulta indígena de acuerdo con los estándares de la OIT está aún en su infancia. Fue apenas en 2013 que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas publicó el Protocolo para Implementación de Consulta⁸² basado en los estándares internacionales, y la consulta de la tribu Yaqui sobre el Acueducto Independencia en Sonora es el primer ejemplo de su uso en caso de un megaproyecto.⁸³ Sin embargo, este Protocolo no es vinculante para las demás agencias regulatorias que están obligadas a dirigir consultas con pueblos indígenas, tales como la Semarnat y las Secretarías de Gobernación, Economía y Energía.

Para los proyectos que implican afectaciones graves a la subsistencia de los pueblos indígenas o su reubicación, el requerimiento de la consulta se complementa con el requerimiento más fuerte de *consentimiento libre, previo e informado*,⁸⁴ que permite a la población directamente afectada bloquear la ejecución de proyectos con altos niveles de impactos sociales y ambientales. El único equivalente actual de este procedimiento para los grupos afectados no indígenas es la no autorización de la MIA por la Semarnat, pero en este caso el agente que bloquea el proyecto es una agencia pública regulatoria, no la población afectada. Esta protección especial se otorga a los grupos indígenas en reconocimiento de que para ellos el acceso al territorio, el agua y los recursos naturales no es solamente cuestión de subsistencia económica sino también de su identidad cultural, de la posibilidad de mantener su modo de vida, costum-

⁷⁹ Alma Liliانا Mata Noguez, *Los derechos humanos de los miembros de comunidades indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.

⁸⁰ Véase *supra* nota 53.

⁸¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/61/295, 13.09.2007. Fecha de consulta: 5 de junio de 2015. En línea: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf.

⁸² Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. "Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", febrero de 2013. En línea: www.cdi.gob.mx. Fecha de consulta: 16 de julio de 2015.

⁸³ MCO, *op. cit.*, *supra* nota 35.

⁸⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *op. cit.*, *supra* nota 81, artículo 11, párrafo segundo, artículos 19, 28, 29 y 32; Conferencia General de la Organización Internacional de Trabajo, *op. cit.*, *supra* nota 53, artículo 16.

bres, tradiciones, instituciones comunitarias, prácticas religiosas, maneras de usar la tierra.⁸⁵

Hasta la fecha, las experiencias de las consultas con los grupos indígenas sobre los megaproyectos en México han sido muy controvertidas, ya que se requiere enorme presión social para que la consulta tome lugar de todo. En el caso de la tribu Yaqui, la consulta se está llevando a cabo retrospectivamente, con el Viaducto ya construido y en operación, lo que es una violación tajante de todos los estándares nacionales e internacionales para este tipo de procesos.⁸⁶

Cuando la defensa de los derechos humanos relacionados con los megaproyectos resulta frustrada a nivel nacional, los opositores de estos proyectos tienen la opción de recurrir a las instancias internacionales. Actualmente, los únicos tribunales internacionales que consideran los casos relacionados con los megaproyectos de desarrollo son los tribunales regionales de derechos humanos, ya que la ONU no tiene un organismo para la resolución de disputas ambientales, y entre los tratados internacionales relacionados con el medio ambiente no hay ninguno que pudiera utilizarse como herramienta universal para este fin.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos es el más relevante para México, ya que, en contraste con el sistema universal de la ONU, el Sistema Interamericano cuenta con el tribunal en materia de derechos humanos, cuya competencia contenciosa México reconoce desde finales de 1998.⁸⁷ Aunque hasta la fecha la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos no han aceptado demandas contra México que fueran directamente relacionadas con la producción y los impactos de proyectos de desarrollo, la jurisprudencia interamericana es una fuente importante de precedentes para México, ya que en la Contradicción de Tesis 293/2011, el pleno de la SCJN estableció que “toda la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para las autoridades del país, siempre que la aplicación de la misma resulte más benéfica para las personas”.⁸⁸ La SCJN también señala que “todos los casos contenciosos en los que la Corte se haya pronunciado sobre la violación de derechos relacionados con un proyecto de desarrollo,” sean contra México u otro país, “son un referente obligatorio para la labor judicial”.⁸⁹ Estas referencias obligatorias incluyen los casos ya considerados por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se centran en afectaciones producidas por los proyectos de desarrollo en otros países latinoamericanos, especialmente en territorios donde habitan los grupos indígenas.

Las demandas presentadas al amparo del Convenio 169 de la OIT por los grupos indígenas afectados por la producción de megaproyectos en América Latina son otra fuente importante de los precedentes internacionales para México. En contraste con la Organización de Estados Americanos, la OIT no dispone de un tribunal y utiliza mecanismos conciliatorios para la resolución de las

⁸⁵ Itzel Silva Monroy, “Los pueblos originarios se oponen a los mega proyectos mineros”, *El Universal*, edición digital, 13 de mayo de 2015, en línea: Fecha de consulta: 20 de junio de 2015, http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle21729.html; A. Bebbington, ed., *op. cit.*, *supra* nota 4.

⁸⁶ MCO, *op. cit.*, *supra* nota 35.

⁸⁷ A. L. Mata Noguez, *op. cit.*, *supra* nota 79.

⁸⁸ Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, abril de 2014, T. I, p. 96. Este documento es una interpretación del principio *pro persona*, inscrito en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional.

⁸⁹ *Idem*.

demandas. Además, es importante notar que, siendo la OIT una organización específicamente constituida para la resolución de disputas laborales, los grupos indígenas no pueden traer los casos directamente a la consideración de la OIT y necesitan la mediación de un sindicato u otra asociación laboral, lo que puede introducir dinámicas y complicaciones políticas adicionales en el proceso de presentación de la demanda.

En cuanto a las poblaciones agrarias no indígenas, no existe un marco normativo único y coherente que especifique los estándares de acceso a la información pública sobre proyectos de desarrollo y los procedimientos de consulta pública. Sin embargo, en 2012, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación emitió las Directrices voluntarias que por la primera vez proporcionan instrucciones a los Estados miembros de la ONU sobre cómo abordar las cuestiones de tierra, bosques y pesquerías desde la perspectiva de los derechos humanos de los grupos rurales no indígenas.⁹⁰ En particular, este documento incluye entre sus principios la necesidad de “garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos” en la toma de decisiones sobre los territorios que los afecten y considera como el deber de los Estados “acoger favorablemente y facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques en un proceso plenamente participativo de la gobernanza de la tenencia que incluya, entre otras cosas, la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial”.⁹¹

4. Procedimientos de evaluación de impacto

Los procedimientos de evaluación de impactos —económicos, sociales, urbanos, ambientales— y la modificación de las propuestas de proyectos basada en los resultados de estas evaluaciones pueden ser, en principio, una herramienta preventiva muy importante para evitar o minimizar muchas de las afectaciones de derechos humanos. Estos procedimientos permiten garantizar tanto el derecho a la información, como el derecho a la participación, ya que contienen requerimientos de hacer pública una parte importante de la documentación del proyecto y de involucrar a los interesados en la evaluación de esta documentación a través de reuniones de información pública y entrega de observaciones y comentarios. Una evaluación sistemática de la naturaleza y alcances de estos procedimientos en México me parece una manera muy idónea de acercarse a un diagnóstico de la situación actual respecto de la producción de proyectos.

En la práctica internacional, la evaluación de impacto tiene dos principales modalidades jurídicas: como proceso para mejorar la gestión de proyectos y como un requerimiento para conseguir permiso o autorización para la construcción.⁹² En su libro *Visionarios y pragmáticos*, Azuela se refiere a la primera como “la opción procedimental”, donde el proceso de la evaluación de impacto es obli-

⁹⁰ “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, las pesquerías y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”, Roma, 2012. Fecha de consulta: 3 de julio de 2015. En línea: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs/1112/VG/VG_Final_SP_May_2012.pdf.

⁹¹ *Ibid.*, sección 4.10.

⁹² A. Azuela de la Cueva, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 152.

gatorio, sin que sus resultados se utilicen en la autorización del proyecto, y a la segunda como “la opción sustantiva”, donde “un órgano especializado del Estado” revisa el estudio de impacto hecho por el promovente y dicta “las medidas que habrán de tomarse como resultado de la evaluación” o las condiciones que el promovente debe cumplir en cuanto a la mitigación de los impactos para que su proyecto sea aprobado. Según esta clasificación, todos los procedimientos de evaluación de impacto que actualmente forman parte del sistema legal mexicano y se encuentran en las leyes federales en materia energética, ambiental y de desarrollo urbano son sustantivos, lo que confiere una especial importancia a las agencias regulatorias del Poder Ejecutivo federal que otorgan permisos, autorizaciones y concesiones para los diversos tipos de proyectos.

La *evaluación de impacto ambiental*, que se reglamenta por la LGEEPA⁹³ y su Reglamento de EIA, es la variante de la evolución de impactos mejor especificada y más utilizada en México. La última actualización de este procedimiento tuvo lugar en 1996, con la mayor reforma de la LGEEPA, e incluyó la ampliación de los mecanismos de participación pública. Desde aquel entonces, con la experiencia acumulada del uso de la EIA para evaluar proyectos de desarrollo, varios actores han propuesto reformas al procedimiento que aún quedan pendientes.⁹⁴ La principal propuesta tiene que ver con lo que Azuela llama la “sobre-especificación” de los requerimientos de la EIA: el tipo de obras sujetas a la EIA y la información que debe contener el estudio presentado por el promovente han sido definidas de manera tan rigurosa, que la utilización de la EIA en las dos primeras etapas del ciclo de proyecto (la planeación y la identificación) se ha vuelto imposible. En otras palabras, Semarnat no puede evaluar ni programas de desarrollo, ni ideas generales para conjuntos de proyectos,⁹⁵ sino sólo los proyectos individuales ya formulados, caso por caso.⁹⁶ La obligación de conducir un estudio de EIA recae en el promovente, el principal interesado en que se implemente el proyecto particular que le conviene. Junto con la ausencia del requerimiento de evaluar varias soluciones alternativas al problema que motivó la creación del proyecto, esto tiene como resultado la tendencia de aplazar la preparación de la manifestación del impacto ambiental (MIA) hasta la fase de formulación del proyecto y convertir el proceso de su autorización en una simple aprobación o no del proyecto, sin que el promovente o la agencia reguladora den debida consideración a las posibles alternativas (que a menudo se sugieren durante los procesos de participación pública).

⁹³ Título primero, capítulo IV, sección V, artículos 28-35.

⁹⁴ El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), A. C., ha publicado un estudio muy detallado de este procedimiento, titulado “Propuestas de reformas y adiciones a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para mejorar el procedimiento de evaluación de impacto ambiental federal en México”, diciembre de 2011. Fecha de consulta: 6 de julio de 2015. En línea: http://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/CEM_Libro.pdf. A principios de 2015, esta propuesta fue presentada a la Semarnat y a la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pero hasta la fecha no ha tenido respuesta. Andrea Cerami, comunicación personal, 16 de julio de 2015.

⁹⁵ Un procedimiento conocido como Evaluación Ambiental Estratégica que ya se ha convertido en una buena práctica a nivel internacional. J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 1, Cemda, *op. cit.*, *supra* nota 94.

⁹⁶ A. Azuela de la Cueva, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 152.

La *evaluación de impacto social* ya es un procedimiento bien desarrollado por las organizaciones internacionales de desarrollo⁹⁷ y por las asociaciones industriales internacionales. Esta variante de evaluación de impacto entró al sistema legal mexicano con la reforma de las leyes secundarias en materia energética de 2014 y aún requiere elaboración y precisión. Las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley de la Industria Eléctrica son muy parecidas en este aspecto: “los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos [...] deberán presentar a la Secretaría [de Energía] una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales [...] así como las medidas de mitigación correspondientes”.⁹⁸ Sin embargo, sólo la Ley de la Industria Eléctrica incluye el inicio de obras “sin la resolución favorable de la Secretaría respecto a la evaluación de impacto social” en la lista de infracciones.⁹⁹

La *evaluación de impacto urbano* es el procedimiento menos explorado de los tres en la práctica mexicana. La Ley General de Asentamientos Humanos ni siquiera la menciona; sin embargo, los estudios de impacto urbano-ambiental existen como procedimiento a nivel local y municipal: en ciudades como Aguascalientes, el Distrito Federal,¹⁰⁰ Mazatlán y Mérida, que han publicado reglamentos al respecto. Estos reglamentos se enfocan en las afectaciones de los siguientes elementos: la capacidad existente de infraestructura y servicios públicos; el espacio, imagen y paisaje urbano; el medio ambiente; la salud, la vida y los bienes de la comunidad y su estructura socio-económica. Algunos también agregan la capacidad de los proyectos de generar especulación inmobiliaria o de bienes y servicios.

En México, aún hacen falta procedimientos integrales para sopesar y evaluar al mismo tiempo todos los diferentes tipos de impactos que los megaproyectos producen —los socio-económicos, los urbanos y los ambientales. Un camino para lograrlo sería incorporar en el marco legal una definición más amplia y antropocéntrica del “medio ambiente” que incluyera el entorno biofísico, social y construido de las personas que viven en la zona afectada. En efecto, tal cambio estaría alineado con los estándares nacionales tanto en derechos humanos como en la protección ambiental, ya que el preámbulo a la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972) subraya que “los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, inclu-

⁹⁷ Tales como el Programa Ambiental de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Comisión Mundial de Represas, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD).

⁹⁸ Artículos 120 de la Ley de la Industria Eléctrica y 121 de la Ley de Hidrocarburos. La Ley de Hidrocarburos también exige la creación de “planes de gestión social”, lo que la aproxima a las mejores prácticas internacionales en la materia que prefieren “un plan de gestión de impactos sociales” (*social impact management plan*) a “una simple manifestación de impacto social”, ya que este último es una garantía de que “los beneficios del proyecto sean maximizados y los impactos negativos —evitados o minimizados— continuamente, durante todo el ciclo de vida del proyecto”. Véase Frank Vanclay *et al.*, “Social Impact Assessment: Guidance for Assessing and Managing Social Impacts of Projects”, International Association for Impact Assessment, abril de 2015, p. 1.

⁹⁹ Artículo 165, fracción I, inciso g). Esta infracción conlleva una multa “del dos a diez por ciento de los ingresos brutos percibidos en el año anterior”.

¹⁰⁰ En el caso del Distrito Federal, la lista de proyectos que deben someterse a la evaluación de impacto urbano es bastante limitada y no incluye obras viales. Véanse los artículos 60-61 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 76-84 de su Reglamento.

so el derecho a la vida misma”.¹⁰¹ Las agencias financieras y corporaciones internacionales ya llevan más de 20 años desarrollando y usando procedimientos más integrales de evaluación de impacto, tales como la evaluación de impactos ambientales, sociales y de salud (*environmental, social and health impact assessment*), evaluación ambiental estratégica (*strategic environmental assessment*) y evaluación estratégica sustentable (*strategic sustainability assessment*).¹⁰² El catálogo de derechos humanos afectados por la producción de proyectos de desarrollo forma la base de estos procedimientos.

V. Conclusiones y agenda para investigación futura

El marco de los derechos humanos ofrece varias ventajas para la protección del medio ambiente y para la gestión más integral de los proyectos de desarrollo. Por un lado, el marco de los derechos humanos permite una consideración simultánea de los diversos impactos —económicos, sociales, culturales y ambientales— de un proyecto de desarrollo sobre la población afectada y puede utilizarse para aumentar la capacidad de los grupos afectados de hacer valer sus intereses en el proceso de toma de decisiones.¹⁰³ Por otro lado, la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos es mejor instrumentada que la aplicación de los tratados internacionales para la protección del medio ambiente, ya que para los casos de violaciones de derechos humanos hay procedimientos de petición individual que no existen para las violaciones ambientales.¹⁰⁴

En México, aún hace falta un marco integral de gobernanza para producir proyectos necesarios para el desarrollo económico de manera que garantice el respeto a los derechos humanos de las poblaciones afectadas. La producción de megaproyectos como ámbito de política pública se caracteriza por una gran fragmentación de marcos normativos y por la ausencia de una visión integral y de largo plazo de este proceso en todos los niveles de gobierno. Los mandatos sexenales y la no reelección del Presidente de la República y de los gobernadores generan la presión de entregar los proyectos en el plazo de seis años, lo que hace prácticamente imposible una planeación y negociación incluyente.

El patrón general de producción de megaproyectos demuestra que los existentes mecanismos legales y políticos son insuficientes para prevenir y procesar los conflictos sociales que los megaproyectos producen. Para disminuir la conflictividad en torno de los megaproyectos de desarrollo se requieren procesos de participación pública y de evaluación de impactos mucho más comprensivos e incluyentes durante todo el ciclo de vida del proyecto. Esto implica también

¹⁰¹ U.N. Doc. A/Conf.48/14/Rev. 1(1973); 11 ILM 1416 (1972). Fecha de consulta: 3 de julio de 2015. En línea: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.

¹⁰² Véase Cemda, *op. cit.*, *supra* nota 94; J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 1, y F. Vanclay *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 98.

¹⁰³ Véase SCJN, *op. cit.*, *supra* nota 1 para instrucciones específicas de cómo los jueces mexicanos pueden insistir en el cumplimiento de estos derechos, refiriéndose a un espectro muy amplio de jurisprudencia doméstica e internacional. Véase también F. Vanclay *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 98 para una sistemática revisión de buenas prácticas a nivel internacional.

¹⁰⁴ Dinah Shelton, “Environmental Rights and Brazil’s Obligations in the Inter-American Human Rights System”, *George Washington International Law Review*. Washington, D. C., vol. 40, núm. 3, p. 774.

monitoreo y evaluación de proyectos para plazos mucho más largos que los previstos en las leyes actuales y los que se llevan a cabo dentro del marco de los procesos políticos.¹⁰⁵

En principio, los tres mecanismos procedimentales examinados en este artículo —acceso a la información pública, consulta pública y evaluación de impactos— son herramientas muy idóneas tanto para mejorar la calidad de nuevos proyectos, como para disminuir la conflictividad alrededor de ellos. Pero, para lograr estos efectos, dichos mecanismos tienen que ponerse en marcha en las etapas tempranas de la producción del proyecto y funcionar durante todo su ciclo de vida. En cambio, su efectividad disminuye dramáticamente, si ellos se utilizan al último momento y como un paliativo para dar algo de legitimidad al proceso de decisión que ha sido excluyente y opaco. En este sentido, lo que se requiere es un cambio de visión tanto de las agencias regulatorias, como de las compañías constructoras. Se trata de ver estos procedimientos menos como obstáculos en el camino de una rápida formulación e implementación del proyecto y más como “un proceso de gestión” de impactos y conflictos que toma tiempo y esfuerzo temprano en el ciclo del proyecto, pero ayuda a evitar errores graves y conflictos más adelante.¹⁰⁶

La principal ley ambiental, la LGEEPA y su Reglamento de EIA, son las normas federales que mejor especifican los requerimientos de información pública y consulta previa para los casos de proyectos que la ley considera ser de alto impacto. Sin embargo, el uso de estas leyes como principal herramienta para abogar por estos dos derechos produce un sesgo en cuanto al tipo de impactos considerados. La materia principal de las leyes ambientales es la protección del medio ambiente natural o biofísico y la prevención de su deterioro, lo que relega al segundo plano la evaluación de impactos socio-económicos y urbanos. De hecho, una importante crítica a la LGEEPA es su omisión de los procesos de urbanización como fuente de impactos ambientales.¹⁰⁷ Dentro del actual marco normativo ambiental mexicano, resulta muy difícil sopesar los impactos ambientales con los impactos socio-económicos y urbanos. Los procedimientos de evaluación de impactos sociales y urbanos ya se han empezado a desarrollar, pero de manera aislada; lo que se requiere es una integración de los diferentes procesos de evaluación de impactos en un marco más holístico y vinculante para todos los tipos de megaproyectos de desarrollo. A nivel internacional ya existe un conjunto de buenas prácticas en este ámbito que merecen un estudio cuidadoso para ver, cómo podrían aplicarse en México.

Las demandas de mayor participación pública en la producción de megaproyectos de desarrollo actualmente son dirigidos principalmente hacia las agencias regulatorias del Poder Ejecutivo federal. Las leyes actuales les otorgan un alto grado de discreción en determinar los momentos de la entrega de la información pública sobre el proyecto, el alcance de la participación pública en su formulación y la profundidad de la evaluación de impactos. En cuanto a las acciones en materia ambiental y urbana dirigidas hacia el Poder Judicial, los ciudadanos y las organizaciones civiles han aprovechado los juicios y procedimientos admi-

¹⁰⁵ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 5.

¹⁰⁶ F. Vanclay *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 98.

¹⁰⁷ A. Azuela de la Cueva, *op. cit.*, *supra* nota 12.

nistrativos más que civiles y penales en materia ambiental y urbana. Hasta la fecha, en el ámbito de la producción de megaproyectos, el Poder Judicial mexicano se ha quedado en una posición mucho más marginal que sus análogos en Argentina, Colombia y Brasil, donde “el auge del derecho ambiental y urbano se ha producido en gran parte a través del activismo judicial”.¹⁰⁸ Las razones para esta subutilización del sistema legal quedan fuera del alcance del presente artículo, pero merecen seria consideración, ya que tienen que ver con problemas tan importantes como la tipificación de delitos y la restitución de daños relacionados a la producción de megaproyectos.

El problema de gobernanza de los proyectos de desarrollo adquiere nueva urgencia a la luz de la reforma energética de 2013-2014 y la pendiente reforma de la Ley de Aguas Nacionales que abren nuevas posibilidades de inversión privada y modalidades de colaboración entre actores públicos y privados en la producción de infraestructura. La necesidad de elaborar estrategias para democratizar las fases de planeación y de diseño de estos proyectos y abrir espacios más amplios de participación para las poblaciones directamente afectadas y otros actores interesados se vuelve cada vez más urgente, ya que la resolución de conflictos alrededor de los megaproyectos diseñados de manera excluyente trae altos costos para todas las partes involucradas.¹⁰⁹ Los cambios necesarios tienen que incluir modificaciones del marco normativo nacional y su armonización tanto con la reciente reforma constitucional, como con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 202.

¹⁰⁹ J. C. Domínguez Virgen, *op. cit.*, *supra* nota 5; A. Azuela y P. Mussetta, *op. cit.*, *supra* nota 5.

Categoría	Nombre del proyecto	Ubicación	Promotores
Obras hídricas	Presa El Zapotillo ¹¹⁰	Temacapulín, Jalisco; Río Verde	Conagua; Comisión Estatal de Agua y Gobierno del Estado de Jalisco
	Presa La Parota ¹¹¹	Acapulco, Guerrero; Río Papagayo	Comisión Federal de Electricidad
	Presa Paso de la Reina ¹¹²	Pinotepa Nacional, Oaxaca; Río Verde	Comisión Federal de Electricidad
	Acueducto Independencia ¹¹³	Sonora; trasvase entre la cuenca del Río Yaqui y la del Río Sonora	Comisión Estatal de Agua y el Gobierno del Estado de Sonora; Gobierno de la Ciudad de Hermosillo
Minas	Minera San Xavier ¹¹⁴	San Luis Potosí, S. L. P.	New Gold, Inc., Canadá
	Minera Cuzcatlán ¹¹⁵	San José de Progreso, Oaxaca	Fortuna Silver, Canadá (a través de su subsidiaria mexicana)
Obras viales	Supervía Sur Poniente ¹¹⁶	Distrito Federal	OHL y Copri; Gobierno del Distrito Federal
	Circuito Exterior Mexiquense; Viaducto Bicentenario	Estado de México	OHL, Gobierno del Estado de México

¹¹⁰ Centro Prodh, *op. cit.*, *supra* nota 5, pp.53-64.

¹¹¹ Amnistía Internacional, "México. Derechos Humanos en Peligro: Proyecto presa La Parota", Reporte AMR 41/029/2007, México, agosto de 2007. Fecha de consulta: 17 de julio de 2015. En línea: <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410292007>; Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", A. C., 2009. "Guerrero: donde se castiga la pobreza y se criminaliza la protesta" (coord. Teresa de la Cruz); XIV Reporte Anual (mayo 2007-junio 2008); Tlapa de Comonfort, Guerrero; junio de 2009. En línea: <http://www.tlachinollan.org>. Fecha de consulta: 17 de julio de 2015.

¹¹² Centro Prodh, *op. cit.*, *supra* nota 5, pp.70-74.

¹¹³ MCO, *op. cit.*, *supra* nota 35; Cámara de Senadores, abril 2012. "Informe del grupo plural que visitó Sonora con la finalidad de revisar la problemática proveniente de la construcción del Acueducto Independencia". Fecha de consulta: 20 de julio de 2015. En línea: http://www.senado.gob.mx/comisiones/recursos_hidraulicos/docs/Informe_GPAL.pdf.

¹¹⁴ Centro Prodh, *op. cit.*, *supra* nota 5, pp.35-46.

¹¹⁵ *Ibid.*, pp.47-53.

¹¹⁶ M. Alfie Cohen, "Supervía Poniente: conflicto social y visión urbano-ambiental", *Estudios Demográficos y Urbanos*. México, vol. 28 núm. 3, 2013, pp. 735-768; S. Dolútskaya, *op. cit.*, *supra* nota 16.

Derechos humanos y empresas: hacia una conducta empresarial responsable

Humberto Cantú Rivera *

RESUMEN: La temática de la responsabilidad empresarial en el ámbito de los derechos humanos se encuentra en la actualidad en su mayor apogeo: tras la adopción de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos en 2011, han surgido numerosas iniciativas y proyectos tanto en el sector privado como público, abarcando desde propuestas legislativas y reglamentarias hasta políticas públicas, estrategias empresariales o incluso proyectos liderados por instituciones nacionales de derechos humanos. Lo anterior, aunado a la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al inicio de la discusión sobre la adopción de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas y los derechos humanos, revelan la consolidación de una expectativa sobre un estándar mínimo de conducta empresarial responsable en el ámbito de los derechos humanos a nivel internacional. Su puesta en práctica requiere tanto de la participación de los Estados como de una conducta empresarial responsable, a fin de prevenir y, en su caso, mitigar las afectaciones a los derechos humanos de potenciales víctimas de los efectos negativos de la actividad de las empresas.

ABSTRACT: *The issue of corporate responsibility in the field of human rights is currently at its highest peak: since the adoption of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in 2011, many initiatives and projects have appeared in both the private and public sectors, going from legislative or regulatory measures to public policies, business strategies or even projects led by national human rights institutions. Combined with the adoption of the Sustainable Development Goals and the start of a discussion on the development of a legally-binding international instrument on business and human rights, these developments reveal the crystallization of a global expectation on a minimum standard of responsible business conduct with regard to human rights. Its practical application requires the participation of both States and corporations in order to prevent and eventually mitigate the negative impacts that corporate activity may have on the human rights of potential victims.*

* Investigador Asociado del Centro de Investigación sobre Derechos Humanos y Derecho Humanitario (CRDH) de la Universidad Panthéon-Assas Paris II, en Francia. Asesor Experto de la Delegación de México durante la primera sesión del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos (julio 2015). Visitante Profesional en la Rama de Procedimientos Especiales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Ginebra, 2012), y Becario de Excelencia de la Academia de Derecho Internacional de La Haya (2013). Las opiniones expresadas en este artículo son a título personal y no necesariamente representan la opinión del Estado mexicano o de las demás instituciones señaladas.

SUMARIO: I. Introducción. II. La discusión sobre los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas. III. Voluntarismo contra obligaciones, o el debate sobre el proyecto de tratado. IV. La cuestión de las empresas y los derechos humanos en México. 1. La política interior y exterior de México sobre las empresas y los derechos humanos. 2. Jurisprudencia relevante sobre empresas y derechos humanos en México. 3. Siguiendo pasos en la construcción de una estrategia nacional sobre responsabilidad empresarial y derechos humanos en México. V. A manera de conclusión.

I. Introducción

La cuestión de la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos es un tema de suma relevancia en el contexto político y jurídico actual a nivel internacional. Esto se debe no sólo a la importancia y poder que han adquirido las empresas (en particular las transnacionales) con motivo de la globalización, sino también a las importantes limitaciones de los Estados para hacer frente a la estructura flexible y descentralizada de estos actores transnacionales en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos.

Las empresas son actores fundamentales para favorecer el desarrollo económico (y social) de los países. Sus actividades generan empleos e ingresos, y contribuyen directamente a la macroeconomía de los países y a la microeconomía de sus individuos. Asimismo, contribuyen de forma importante al desarrollo tecnológico, y son esenciales en la balanza de comercio exterior de los Estados, tanto en la importación como exportación de productos. En muchas ocasiones, su contribución va más allá de los aspectos económico y tecnológico, insertándose en lo que se ha conocido como su “responsabilidad social”,¹ a través de la construcción de hospitales y escuelas, y el apoyo a otras causas comunitarias, como la protección del medio ambiente o la lucha contra la discriminación.

No obstante, en algunos casos, dicha estrategia empresarial es insuficiente para hacer frente a algunos de los efectos nocivos de la globalización y de las propias actividades empresariales, particularmente en aquellos países con una débil o inexistente regulación. En diversas ocasiones, esa débil institucionalidad y capacidad del Estado, o bien su falta de interés por regular de forma efectiva el comportamiento de las empresas en su territorio, han llevado a importantes y graves violaciones a los derechos humanos por parte de las empresas.² Aunado a lo anterior, existen importantes obstáculos y dificultades para responsabilizar jurídicamente a las empresas por sus impactos en los derechos humanos, derivados de la propia estructura de las empresas, de su capacidad económica de defensa, de la falta de voluntad de los Estados o de la inexistencia de marcos

¹ Sobre la responsabilidad social de las empresas, véanse Dorothy Estrada Tanck, *Régimen jurídico internacional de las empresas transnacionales en el ámbito de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2006, p. 6, describiéndola como un esfuerzo de las empresas por satisfacer las demandas sociales de equilibrio entre poder y aportaciones a la comunidad; Tobias Gössling, *Corporate Social Responsibility and Business Performance: Theories and Evidence about Organizational Responsibility*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, p. 1, quien la describe como responsabilidad en la gestión de las organizaciones y tomar en cuenta las cuestiones sociales, ambientales y el desarrollo económico de la región y la sociedad; Jean-Pascal Gond y Jacques Igalens, *La responsabilité sociale de l'entreprise*, 4a. ed., Paris, PUF, 2014.

² Emmanuel Decaux, “Présentation”, en Emmanuel Decaux (dir.), *La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l'homme*, Bruselas, Bruylant, 2010, p. 14.

jurídicos apropiados a nivel interno, y en última instancia, de la inadecuada estructura y normatividad bajo el derecho internacional de los derechos humanos.

Ante dicha situación, han aparecido a nivel internacional diversas iniciativas (particularmente en la Organización de las Naciones Unidas y en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que tienen por objetivo fomentar una “conducta empresarial responsable” que busque prevenir (y en su caso mitigar) los impactos de la actividad empresarial en los derechos humanos. Dicha conducta empresarial responsable se basa principalmente en el respeto a los derechos humanos, aunque también toma en cuenta otros aspectos, como los derechos de los consumidores, el medio ambiente o la lucha contra la corrupción; sin embargo, su distintivo es precisamente el primero de estos elementos. En ese sentido, durante los últimos años se han desarrollado estándares internacionales coordinados en esta cuestión, buscando fomentar el desarrollo de una cultura empresarial de derechos humanos basada en la prevención de afectaciones a derechos de terceros, y creando a la vez un ecosistema o constelación internacional de estándares sobre las empresas y los derechos humanos. Aunado a lo anterior, esta dinámica se ha centrado en acercar a las empresas con las poblaciones que potencialmente pueden ser afectadas, con la finalidad de detectar en una etapa temprana los riesgos existentes, de forma que su prevención sea más sencilla al evitar que dichas situaciones se desarrollen. De tal manera, el objetivo es que las empresas, al colaborar de cerca con las comunidades que pueden ser afectadas por sus proyectos u otros interlocutores, puedan obtener un consentimiento que a su vez les otorgue una “licencia social” para operar.³

A pesar de los desarrollos jurisprudenciales y normativos sobre esta cuestión, la relativamente débil aplicación y utilización de dichos estándares han llevado a los principales actores en el escenario internacional, los Estados, a replantearse si una aproximación jurídicamente débil pero altamente utilizable en este tema es preferible a una regulación concreta bajo el derecho internacional. El proyecto regulatorio se ha desarrollado a lo largo de varias décadas, pero sólo recientemente ha alcanzado la aceptación necesaria para dar inicio a un proceso internacional tendiente a la codificación de estándares sobre la conducta empresarial y su impacto en los derechos humanos. Este tema, ante los retos presentados por la globalización económica y tecnológica, se constituye como uno de los principales desafíos a inicios del siglo XXI.

El presente artículo busca presentar una visión clara y panorámica de los desarrollos recientes en este ámbito. Así, en primer lugar se analiza detalladamente la discusión existente respecto a los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas, particularmente tomando en consideración el proyecto de las Naciones Unidas entre 2005 y 2011 bajo el mando de John Ruggie. En segundo lugar, se da paso al análisis de la bifurcación que existe en la actualidad sobre el tema, respecto a los enfoques voluntario y regulatorio, y el proyecto del tratado internacional sobre empresas y derechos humanos. Finalmente, se observa el impacto de este tema en México, desde una triple perspectiva: la política interior y exterior sobre empresas y derechos humanos; los desarrollos juris-

³ Sobre este punto, véase John Morrison, *The Social License: How to Keep your Organization Legitimate*, Londres, Palgrave-Macmillan, 2014.

prudenciales que sobre este punto han existido en México; y por último, sobre los pasos a seguir para la construcción de una estrategia nacional sobre las empresas y su responsabilidad en el ámbito de los derechos humanos.

II. La discusión sobre los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas

El tema relativo a la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos se ha gestado durante varias décadas y en diferentes instancias internacionales, regionales y nacionales. Si bien el conocimiento y análisis de este desarrollo es de fundamental trascendencia para comprender de forma global el camino que ha seguido este interesante proceso, por razones de espacio deberemos concentrarnos en los últimos desarrollos, mismos que han tenido lugar durante los últimos diez años.⁴

En el 2005, el Secretario General de la ONU decidió nombrar a un Representante Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales (en adelante “Representante Especial sobre empresas y derechos humanos” o “Representante Especial”), para identificar y aclarar las responsabilidades de las empresas en relación a los derechos humanos.⁵ A través de una filosofía de pragmatismo basado en principios,⁶ John Ruggie trabajó en la identificación de las principales prácticas y desafíos que existían en los casos en que las empresas habían generado impactos negativos en los derechos humanos.

Así, durante su primer año completo de trabajo como Representante Especial, presentó diversos informes que constituirían la base fundamental de sus propuestas al final de su mandato. En febrero de 2007 presentó seis informes al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, relativos a la identificación de estándares internacionales de responsabilidad y rendición de cuentas empresarial,⁷ al cúmulo de comentarios de los diversos Órganos de Tratado relativos a la regulación y adjudicación del Estado respecto a la actividad de las empresas,⁸ a su responsabilidad conforme al derecho internacional y a la regulación extraterrito-

⁴ Para mayor abundamiento en español sobre el desarrollo de este proceso desde la década de 1970 hasta 2005, véanse Humberto Fernando Cantú Rivera, “Empresas y derechos humanos: ¿Hacia una regulación jurídica efectiva o el mantenimiento del status quo?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XIII, 2013, pp. 316-322; Dorothy Estrada Tanck, *Régimen jurídico internacional de las empresas transnacionales en el ámbito de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2006; y José David Enríquez Rosas, *Derecho Internacional Económico: Instituciones y Críticas Contemporáneas*, México, Porrúa, 2006, pp. 122-125. Véase también Nicola Jägers, *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability*, Antwerp, Intersentia, 2002.

⁵ Comisión de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, E/CN.4/RES/2005/69 (abril 20 de 2005).

⁶ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Informe provisional*, E/CN.4/2006/97 (22 de febrero de 2006), §§ 70-81.

⁷ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Las empresas y los derechos humanos: catálogo de las normas internacionales sobre responsabilidad y rendición de cuentas por actos cometidos por empresas*, A/HRC/4/35 (19 de febrero de 2007).

⁸ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Responsabilidades de los Estados en materia de regulación y arbitraje de las actividades empresariales con arreglo a los tratados básicos de derechos*

rial por parte de los Estados,⁹ y a la práctica de las empresas para prevenir violaciones o impactos en los derechos humanos de terceros, a través de políticas y prácticas gerenciales,¹⁰ su reconocimiento de las prerrogativas humanas¹¹ y la utilización de evaluaciones de impacto en derechos humanos.¹²

La acumulación de estos conocimientos y constataciones le permitieron al Representante Especial presentar al Consejo de Derechos Humanos el Marco Proteger, Respetar y Remediar¹³ en 2008, con el que proponía una aproximación tripartita a la cuestión: el deber del Estado de proteger los derechos humanos, incluso de los efectos producidos por las actividades empresariales; la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y la necesidad de las víctimas de contar con recursos jurídicos y no jurídicos para remediar las violaciones de derechos humanos que hubieren sufrido como resultado de las actividades de las empresas. Como el propio Ruggie mencionaba poco después de la presentación de su marco conceptual, una de las principales dificultades yacía en la falta de un punto de convergencia a partir del cual pudiera construirse un progreso significativo.¹⁴ Su propuesta tripartita tuvo como propósito ocupar ese espacio, de forma que los Estados, empresas y sociedad civil pudieran desarrollar los estándares internacionales sobre empresas y derechos humanos a partir del marco proteger, respetar y remediar.¹⁵

El Consejo de Derechos Humanos recibió con beneplácito el informe del Representante Especial, extendiendo su mandato por tres años más con el objetivo de que presentara recomendaciones para la puesta en práctica de su propuesta.¹⁶ Durante los siguientes tres años, John Ruggie emitió diversos informes adicionales sobre distintas áreas de especial relevancia para su mandato (en particular sobre el acceso a mecanismos de reclamación para las víctimas),¹⁷

humanos de las Naciones Unidas: panorama general de los comentarios de los órganos creados en virtud de tratados, A/HRC/4/35/Add.1 (13 de febrero de 2007).

⁹ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Responsabilidad empresarial con arreglo al derecho internacional y cuestiones relacionadas con la regulación extraterritorial: Resumen de los seminarios jurídicos*, A/HRC/4/35/Add.2 (15 de febrero de 2007).

¹⁰ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Políticas de derechos humanos y prácticas de gestión: resultados de las encuestas realizadas a gobiernos y a las empresas de la lista Fortune Global 500*, A/HRC/4/35/Add.3 (28 de febrero de 2007).

¹¹ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Reconocimiento de los derechos humanos por las empresas: tendencias mundiales, variaciones regionales y sectoriales*, A/HRC/4/35/Add.4 (8 de febrero de 2007).

¹² Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Evaluaciones de impacto sobre los derechos humanos: Resolución de cuestiones metodológicas esenciales*, A/HRC/4/74 (5 de febrero de 2007).

¹³ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*, A/HRC/8/5 (7 de abril de 2008).

¹⁴ John Gerard Ruggie, "Protect, Respect and Remedy: The UN Framework for Business & Human Rights", en Mashood A. Baderin y Manisuli Ssenyonjo (eds.), *International Human Rights Law: Six Decades After the UDHR and Beyond*, Surrey, Ashgate, 2010, p. 519.

¹⁵ *Ibid.*, p. 538.

¹⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Mandato del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, A/HRC/RES/8/7 (18 de junio de 2008).

¹⁷ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *State obligations to provide access to remedy*

aunque particularmente centrándose en las medidas necesarias para la efectiva implementación de su marco. En los últimos meses como Representante Especial sobre empresas y derechos humanos, Ruggie presentó al Consejo de Derechos Humanos cuatro informes adicionales, en los que analizaba diversas líneas de trabajo relacionadas al área de las empresas y los derechos humanos. Estos versaron sobre el desarrollo de principios piloto para el establecimiento de mecanismos empresariales de reparación de agravios a terceros,¹⁸ sobre derechos humanos y derecho corporativo,¹⁹ sobre principios para contratación responsable (particularmente en relación a contratos entre el Estado e inversionistas),²⁰ y finalmente, sobre la actividad de las empresas y el deber del Estado en zonas de conflicto.²¹ Dichos informes fueron importantes contribuciones para una mayor comprensión sobre las perspectivas y retos relativos a la responsabilidad de las empresas y las obligaciones del Estado en diversos contextos o áreas, que generalmente son propicias para que ocurran violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la culminación de su mandato se centró en la presentación, en marzo de 2011, de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos.²² Los Principios Rectores retomaron la estructura de tres pilares del Marco “Proteger, Respetar y Remediar”, y divididos en 31 principios y sus respectivos comentarios, presentan recomendaciones prácticas para la implementación de las correspondientes responsabilidades de los Estados y las empresas.

De suma relevancia resultó, en particular, el segundo pilar.²³ El Representante Especial determinó que, para que las empresas estén en una posición que

for human rights abuses by third parties, including business: an overview of international and regional provisions, commentary and decisions, A/HRC/11/13/Add.1 (15 de mayo de 2009). Nótese que no existe una versión en español de este informe, por lo que se incluye el título original en inglés.

¹⁸ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Principios experimentales para la creación de mecanismos efectivos de reparación de agravios destinados a las empresas y los interesados en ellas: informe sobre la experiencia adquirida*, A/HRC/17/31/Add.1 (24 de mayo de 2011).

¹⁹ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Human Rights and Corporate Law: Trends and Observations from a Cross-National Study conducted by the Special Representative*, A/HRC/17/31/Add.2 (23 de mayo de 2011). Nótese que no existe una versión en español de este informe, por lo que se incluye el título original en inglés.

²⁰ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Principles for Responsible Contracts: Integrating the management of human rights risks into State-investor contract negotiations: guidance for negotiators*, A/HRC/17/31/Add.3 (25 de mayo de 2011). Nótese que no existe una versión en español de este informe, por lo que se incluye el título original en inglés.

²¹ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Business and human rights in conflict-affected regions: challenges and options towards State responses*, A/HRC/17/32 (27 de mayo de 2011). Nótese que no existe una versión en español de este informe, por lo que se incluye el título original en inglés.

²² Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31 (21 de marzo de 2011).

²³ Mucho se ha escrito sobre la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, o de sus respectivos elementos, desde la adopción de los Principios Rectores; véanse en particular Justine Nolan, “Refining the Rules of the Game: The Corporate Responsibility to Respect Human Rights”, *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 30(78), 2014; Mark B. Taylor, Luc Zandvliet y Mitra Forouhar, “Due Diligence for Human Rights: A Risk-Based Approach”, *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No. 53*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2009; Institute for Human Rights and Business, *The “State of Play” of Human Rights Due Diligence*, Londres,

les permita respetar los derechos humanos, deben llevar a cabo procesos permanentes y cíclicos para detectar, reducir o evitar generar impactos negativos en los derechos humanos. De tal forma, las empresas deben desarrollar una política empresarial de derechos humanos adoptada al más alto nivel gerencial, establecer procesos de debida diligencia en derechos humanos para detectar las principales áreas de riesgo en las operaciones de la empresa, realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos respecto a los diferentes procesos productivos, y tener procedimientos adecuados para remediar cualquier impacto negativo que resulte de sus actividades.²⁴ El enfoque de la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos se centra en que la empresa oriente su perspectiva hacia evitar que sus operaciones tengan impactos en los derechos de terceros, y que las acciones que éstas realicen demuestren de forma clara y efectiva su compromiso de no infringir en los derechos humanos.²⁵

En general, los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos fueron bien recibidos tanto por la comunidad internacional de Estados como por las empresas. Incluso, el Consejo de Derechos Humanos “hizo suyos” los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos²⁶ en julio de 2011 (en una declaración que nunca antes había hecho para ningún otro mandato), y encomió el trabajo realizado por el Representante Especial en la concientización y difusión de los tres pilares del Marco “Proteger, Respetar y Remediar”. De tal manera, los Principios Rectores fueron adoptados de forma unánime por los Estados Miembros del Consejo de Derechos Humanos, consagrándose como el punto de convergencia que se necesitaba en la discusión sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos. Asimismo, el Consejo determinó establecer un Grupo de Trabajo sobre derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas, que diera seguimiento a la difusión e implementación del instrumento creado por el Representante Especial.²⁷

Ese punto de convergencia, y el impacto que en general suscitó la adopción de un instrumento internacional relativo a la responsabilidad empresarial en el ámbito de los derechos humanos, se trasladó a otros organismos internacionales y regionales. Así, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) actualizó sus Directrices para Empresas Multinacionales, existentes desde 1976, para alinearlas a la visión de los Principios Rectores.²⁸ De

IHRB, 2011; James Harrison, “Establishing a meaningful human rights due diligence process for corporations: learning from experience of human rights impact assessment”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Vol. 31(2), 2013; Olga Martín-Ortega, “Human Rights Due Diligence for Corporations: From Voluntary Standards to Hard Law at Last?”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 31(4), 2013. Para una excelente crítica, cfr. Surya Deva y David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

²⁴ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, A/HRC/17/31 (21 de marzo de 2011), §§ 15-24.

²⁵ John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, Nueva York, W. W. Norton, 2013, pp. 99-101.

²⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/RES/17/4 (16 de junio de 2011), § 1.

²⁷ *Ibid.*, §6.

²⁸ Para un análisis completo y reciente de las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales y su mecanismo de implementación, los Puntos de Contacto Nacional, y en particular de su transforma-

esta forma, se añadió un capítulo sobre derechos humanos a las Directrices, y en general se adaptaron para ser enteramente compatibles con los postulados del instrumento de la ONU, incluyendo en los aspectos concernientes a la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos. De la misma forma, en el plano internacional la Organización Internacional para la Normalización (ISO) emitió la ISO 26000 en 2010, relativa a la responsabilidad social, para que las empresas tengan una guía sobre los impactos que sus operaciones pueden producir en la sociedad o en el medio ambiente, y los procesos necesarios para la identificación, reducción, mitigación y remediación de riesgos. Debe decirse que este documento también se basó ampliamente en el trabajo desarrollado por John Ruggie, y a pesar de no contar con estándares certificables, ha tenido una buena recepción en la comunidad empresarial a nivel internacional.

Los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos también generaron un importante impacto a nivel regional, mismo que incluso se encuentra en fase de desarrollo e implementación.²⁹ El primer ejemplo es el de las organizaciones europeas: la Comisión Europea determinó en octubre de 2011 actualizar su marco sobre responsabilidad social empresarial a través de la Comunicación 681,³⁰ con el objetivo de alinear su política en el tema con los instrumentos de la ONU y la OCDE. Para ello, se determinó el desarrollo de acciones como la publicación de guías para pequeñas y medianas empresas y para tres sectores industriales sobre la implementación de los Principios Rectores, de un informe sobre las prioridades de la Unión Europea para el mismo fin, la expectativa de que las empresas europeas respeten los derechos humanos, así como que los Estados Miembros de la Unión Europea desarrollen planes nacionales de implementación. El Consejo de la Unión Europea, a su vez, adoptó el Marco Estratégico y Plan de Acción de la Unión Europea sobre Derechos Humanos y Democracia,³¹ con el que estableció plazos para la implementación de las acciones determinadas por la Comisión Europea.

La efectividad de las acciones de los órganos europeos y de los Estados Miembros ha sido regular, al haberse emitido las guías para pequeñas y medianas empresas y para los sectores industriales de gas y petróleo, empleo y reclutamiento, y tecnologías para la comunicación e información, pero sólo haberse adoptado a la fecha nueve planes nacionales de acción³² y no haberse publica-

ción a partir de la actualización de 2011, véase Humberto Cantú Rivera, "La OCDE y los derechos humanos: el caso de las Directrices para Empresas Multinacionales y los Puntos de Contacto Nacional", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XV, 2015.

²⁹ Para un análisis más detallado sobre el trabajo de las organizaciones europeas en el tema de la responsabilidad empresarial en el ámbito de los derechos humanos, véanse Humberto Cantú Rivera, "The United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights in the European Union: From Regional Action to National Implementation", en Jena Martin y Karen E. Bravo (eds.), *The Business and Human Rights Landscape: Moving Forward, Looking Back*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015; y para un enfoque comparativo de los desarrollos recientes en Europa y América, véase Humberto Cantú Rivera, "Regional Approaches in the Business & Human Rights Field", *L'Observateur des Nations Unies*, Vol. 35, 2013.

³⁰ Comisión Europea, *A Renewed EU Strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, COM (2011) 681 final (25 de octubre de 2011).

³¹ Consejo de la Unión Europea, *EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy*, Doc. 11855/12 (25 de junio de 2012).

³² Reino Unido, Países Bajos, Italia, Dinamarca, Finlandia, Lituania, Suecia y Noruega han adoptado planes nacionales de acción, mientras que España tiene un proyecto que se encuentra pendiente de

do el informe sobre las prioridades de la UE.³³ Sin embargo, debe destacarse que de su experiencia se clarificó y adoptó a nivel internacional una conciencia sobre la necesidad de que los Estados adopten planes nacionales de acción o implementación de los Principios Rectores,³⁴ con la finalidad de que su legislación, regulación y procesos políticos y jurídicos a nivel interno contemplen la posibilidad de que las empresas pueden generar impactos negativos en los derechos humanos, y que tengan certeza sobre las responsabilidades de cada uno de los actores involucrados para remediar los agravios sufridos por las víctimas.

Por otra parte, la principal organización regional del continente americano recientemente incluyó el tema en su agenda de trabajo de forma expresa. A finales de enero de 2015, como resultado de la adopción de una resolución por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial,³⁵ se celebró una sesión especial en donde las dependencias de la organización, Estados, sociedad civil y empresas compartieron sus experiencias y buenas prácticas en el tema. Si bien a la fecha no existe una hoja de ruta clara sobre este aspecto en el marco de los órganos de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte comienzan precisamente a incluir la discusión sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos en sus agendas respectivas.³⁶

La Comisión Interamericana, a través de la recientemente propuesta Relatoría sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contempla trabajar en el desarrollo y difusión de estándares sobre la actividad empresarial y los derechos humanos. Asimismo, la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones en cuestiones que involucran la actividad empresarial, particularmente en el ámbito de los derechos de los pueblos indígenas,³⁷ pero también en relación a actos de seguridad pública en la que presuntamente participaron empresas privadas,³⁸

aprobación por el Consejo de Ministros; información disponible en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> (visitado el 21 de febrero de 2016).

³³ A pesar de que la última actualización fue durante el mes de marzo de 2014, la tabla de implementación de la Comunicación 681 de la Comisión Europea muestra que su cumplimiento ha sido medianamente eficaz; documento disponible en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr/documents/csr_agenda.pdf (visitado el 7 de abril de 2015).

³⁴ De manera específica, el Grupo de Trabajo de la ONU sobre derechos humanos y empresas transnacionales presentó un informe a la Asamblea General sobre la importancia del desarrollo y adopción de planes nacionales de acción sobre empresas y derechos humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/69/263 (5 de agosto de 2014); véase igualmente Michael K. Addo, "The Reality of the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights", *Human Rights Law Review*, Vol. 14(1), 2014, p. 141; Damiano de Felice y Andreas Graf, "The Potential of National Action Plans to Implement Human Rights Norms: An Early Assessment with Respect to the UN Guiding Principles on Business and Human Rights", *Journal of Human Rights Practice*, Vol. 7(1), 2015.

³⁵ Asamblea General, *Promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial*, AG/RES. 2840 (XLIV-O-14) (4 de junio de 2014).

³⁶ Prueba de ello es que en el 154 Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que tuvo lugar en marzo de 2015, hubo tres audiencias temáticas relativas al tema: *Empresas, derechos humanos y consulta previa en América; Industrias extractivas en América Latina*, y *México: Reforma energética y DESC*.

³⁷ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245; sobre este punto en particular, véase Humberto Cantú Rivera, "Extractive Industries, Indigenous Peoples' Rights, and the Need for a Cohesive Doctrine on Human Rights Due Diligence", *American University International Law Review*, 2016 (en proceso editorial).

³⁸ Corte IDH, *Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, §246.

entre otros. No obstante, sus pronunciamientos, razonamientos y sentencias se han orientado particularmente a analizar la falta de debida diligencia del Estado para asegurar que las actividades empresariales respeten los derechos humanos, más que a determinar la responsabilidad que podría recaer en los actores privados. Si bien esta situación es ineludible debido a la configuración del derecho internacional de los derechos humanos, y a la primordial responsabilidad del Estado en este ámbito bajo el derecho internacional, la Corte tiene un área de oportunidad importante frente a sí para desarrollar de forma específica lineamientos jurisprudenciales que establezcan estándares mínimos sobre los que los Estados deben trabajar en relación a la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos.³⁹

A pesar de la amplia adopción y apoyo que han recibido los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos tanto del sector gubernamental como empresarial, diversas críticas han señalado los defectos y aspectos no abordados por el Representante Especial. Una descripción detallada de esas limitaciones está fuera del alcance de este texto, aunque resulta pertinente hacer una breve mención de los principales aspectos que la sociedad civil y academia han identificado. En general, existen tres puntos sobre los que las críticas se acentúan: la extraterritorialidad (tanto en sus acepciones de regulación como adjudicación), la confusa terminología y base normativa utilizada por el segundo pilar de los Principios Rectores, y la falta de estándares internacionales jurídicamente vinculantes.

El primer punto, sobre la extraterritorialidad, refleja un debate sumamente complejo.⁴⁰ Esta cuestión implica *lato sensu* una situación en la que los poderes de un Estado regulan (o intentan regular) relaciones jurídicas que tienen lugar fuera de su territorio.⁴¹ En sus matices prácticos, la extraterritorialidad se desdobra *stricto sensu* en sus acepciones de regulación y de adjudicación, por la que a través de su legislación o de su actividad jurisdiccional un Estado intenta regular situaciones jurídicas que tienen lugar fuera de su territorio,⁴² pero con

³⁹ De singular relevancia es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos haya sido el primer tribunal regional a nivel internacional que haya hecho referencia explícita a los Principios Rectores: Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Kallifña y Lokono vs. Surinam*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Series C No. 309, §§224-225; dicha situación, en particular si se reitera en futuras sentencias, puede abonar a su transición como una norma positiva (*hard law*) bajo el derecho internacional de los derechos humanos: véase Humberto Fernando Cantú Rivera, "Business & Human Rights: From a 'Responsibility to Respect' to Legal Obligations and Enforcement", en Jernej Letnar Černič y Tara Van Ho (eds.), *Human Rights and Business: Direct Corporate Accountability for Human Rights*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015, pp. 310-312. Véanse también Fabián Novak, *Responsabilidad social de las empresas en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente en las Américas*, CJI/doc.449/14 rev.1 (24 de febrero de 2014), p. 23; Humberto Cantú Rivera, "Human Rights Due Diligence: A Developing Concept for Environmental and Human Rights Justice?", Paper prepared for the 3rd UNITAR-Yale Conference on Environmental Governance and Democracy, 5-7 September 2014.

⁴⁰ Humberto Cantú Rivera, "Developments in Extraterritoriality and Soft Law: Towards New Measures to Hold Corporations Accountable for their Human Rights Performance?", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XIV, 2014. Véase igualmente Nadia Bernaz, "Enhancing Corporate Accountability for Human Rights Violations: Is Extraterritoriality the Magic Potion?", *Journal of Business Ethics*, Vol. 117(3), 2013.

⁴¹ Hervé Ascensio, "Extraterritoriality as an instrument", París, 2010, §2, disponible en http://www.univ-paris1.fr/fileadmin/IRELIES/Contributions_en_ligne/H._ASCENSIO/Extraterritoriality__Human_Rights_and_Business_Entreprises.pdf (visitado el 7 de abril de 2015).

⁴² Surya Deva, "Corporate Human Rights Violations: A Case for Extraterritorial Regulation", en Christoph Luetge (ed.), *Handbook of the Philosophical Foundation of Business Ethics*, Dordrecht, Springer, 2013, p. 1078.

algunos vínculos que podrían darle jurisdicción y competencia. En principio, John Ruggie señaló que el uso de instrumentos con alcance extraterritorial por parte de los Estados para regular las actividades de las empresas de su nacionalidad fuera de su territorio no es un requerimiento estipulado por el derecho internacional de los derechos humanos, aunque tampoco se encuentra prohibido.⁴³ No obstante, una de las principales críticas se centró en el hecho de que los Principios Rectores (y su mandato en general) no apoyaron con mayor vehemencia el uso de la adjudicación extraterritorial.

Sin embargo, experiencias recientes relativas a la adjudicación extraterritorial han demostrado que más que un consenso, existe una importante polarización respecto al uso de medidas de carácter judicial con alcance universal que buscan sujetar a empresas extranjeras a la jurisdicción de un Estado particular, con el fin de reparar violaciones de derechos humanos cometidas en el extranjero. Los casos *Kiobel*⁴⁴ en los Estados Unidos de América y *Akpan*⁴⁵ en los Países Bajos han sido paradigmáticos por mostrar polos opuestos en este tema. Sin embargo, el primero de ellos limitó ampliamente cualquier posibilidad de que víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidos por empresas puedan acudir al foro que ha sido primordialmente utilizado para este tipo de casos,⁴⁶ la justicia federal estadounidense a través del *Alien Tort Statute*.⁴⁷ A pesar de que aún existe la posibilidad de que las empresas estadounidenses puedan comparecer ante la justicia de su país por sus actividades en el extranjero,⁴⁸ diversas limitaciones procesales y probatorias, además de la reticencia de los

⁴³ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *State obligations to provide access to remedy for human rights abuses by third parties, including business: an overview of international and regional provisions, commentary and decisions*, A/HRC/11/13/Add.1 (15 de mayo de 2009), p. 3; John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, Nueva York, W. W. Norton, 2013, p. 45. Incluso, el gobierno estadounidense utiliza la regulación extraterritorial respecto a los minerales obtenidos en la República Democrática del Congo que son utilizados por las empresas registradas ante sus bolsas de valores, independientemente de su nacionalidad. Esta regulación se encuentra incluida en la sección 1502 de la Dodd-Frank Wall Street Reform Act, a través de la cual las empresas que cotizan en las bolsas estadounidenses están obligadas a informar sobre sus procesos de debida diligencia en materia de derechos humanos.

⁴⁴ *Kiobel v Royal Dutch Petroleum Co* 133 S Ct 1659 (2013).

⁴⁵ Sentencia, *Friday Alfred Akpan et al. v. Royal Dutch Shell PLC et al.*, Caso C/09/337050/ HA ZA 09-1580 (Corte de Distrito de La Haya, 30 de enero de 2013). Véase también N. Jägers, K. Jesse y J. Verschuuren, "The Future of Corporate Liability for Extraterritorial Human Rights Abuses: The Dutch Case Against Shell", *AJIL Unbound*, 2014.

⁴⁶ Jernej Letnar Černič, "Business and Human Rights After *Kiobel*", *Slovene Journal of Human Rights*, No. 59-60, 2013, p. 3.

⁴⁷ Humberto Cantú Rivera, "The *Kiobel* Precedent and its Effects on Universal Jurisdiction and the Business & Human Rights Agenda: A Continuation to 'A Human Rights Forum in Peril'?", *Cuestiones Constitucionales: Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 30, 2014. Para un análisis más detallado, en particular respecto a la posición de los tribunales estadounidenses, véanse John H. Knox, "A Presumption Against Extrajurisdictionality", *American Journal of International Law*, Vol. 104, 2010; y John H. Knox, "The Unpredictable Presumption Against Extraterritoriality", *Southwestern Law Review*, Vol. 40, 2011.

⁴⁸ Sobre las posibilidades restantes respecto a la competencia y ejercicio de jurisdicción de los tribunales de los Estados Unidos de América en casos que involucren actividades empresariales con impactos negativos en los derechos humanos, véanse Paul Hoffman, "The Implications of *Kiobel* for Corporate Accountability Litigation under the Alien Tort Statute", en Lara Blecher, Nancy K. Stafford y Gretchen C. Bellamy (eds.), *Corporate Responsibility for Human Rights Impacts: New Expectations and Paradigms*, Chicago, ABA Publishing, 2014; Christopher Whytock, Donald E. Childress III y Michael D. Ramsey, "After *Kiobel*-International Human Rights Litigation in State Courts and Under State Law", *UC Irvine Law Review*, Vol. 3(1), 2013.

jueces de convertirse en una jurisdicción universal, parecen inclinar la balanza hacia un enfoque primordialmente regulatorio, desde luego menos controversial. Otros países han tenido acercamientos cautelosos al tema,⁴⁹ aunque en general la falta de lineamientos internacionales al respecto hacen suponer que el uso de adjudicación extraterritorial continuará siendo una posibilidad delicada.⁵⁰

Una segunda crítica que se ha acentuado recientemente es la confusa terminología y base normativa utilizada por el Representante Especial sobre empresas y derechos humanos al señalar la existencia de una responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos. Ruggie ha incluso mencionado que el concepto de debida diligencia en derechos humanos fue adoptado precisamente por la familiaridad de las empresas con un marco de medición de riesgos,⁵¹ lo cual permitiría su utilización por ellas mismas, por los gobiernos y por otros actores interesados conforme a sus necesidades particulares. Dos de los principales críticos de esta posición son Surya Deva y David Bilchitz, quienes han señalado que el uso del término de “responsabilidad” en lugar de “obligación” conlleva una falsa perspectiva de que las empresas no tendrán consecuencias jurídicas por el incumplimiento de su responsabilidad de respetar los derechos humanos,⁵² y que la reducción de las obligaciones empresariales a una mera “responsabilidad de respetar” podrían afectar la realización de los derechos humanos y poner en riesgo el desarrollo de otros marcos normativos a largo plazo.⁵³

Aún más, Deva identifica dos problemas relativos a la base que subyace a la responsabilidad de las empresas: en primer lugar, menciona que al centrar esa responsabilidad en un marco de medición de riesgos o en un análisis de costo-beneficio, las empresas podrán determinar respetar los derechos humanos sólo si el no hacerlo implica un riesgo o alto costo para ellas.⁵⁴ En segundo lugar, Deva señala que al centrar la responsabilidad de las empresas en una expectativa social, la base es débil y sujeta a cambios que por lo general van más allá del marco legal.⁵⁵ Bilchitz acompaña esta posición señalando que si se consi-

⁴⁹ Sentencia, *Association France-Palestine Solidarité et al. v. Société Alstom Transport SA et al.*, Caso No. 11/05331 (Corte de Apelaciones de Versalles, 22 de marzo de 2013). Sobre este caso, véase también Anna Glazewski, “L’affaire du Tramway de Jérusalem : Voir ou regarder ? Le droit international public derrière l’œil du juge judiciaire”, *Droits fondamentaux*, 2015.

⁵⁰ Cfr. Robert McCorquodale, “Waving Not Drowning: *Kiobel* Outside the United States”, *American Journal of International Law*, Vol. 107, 2013, p. 851 quien señala que el litigio en otros países continuará a pesar de *Kiobel*, aunque reconociendo los límites para que los juicios se basen en violaciones a los derechos humanos.

⁵¹ John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, Nueva York, W. W. Norton, 2013, p. 101.

⁵² Surya Deva, “Guiding Principles on Business and Human Rights: Implications for Companies”, *European Company Law*, Vol. 9(2), 2013, p. 103.

⁵³ David Bilchitz, “The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations?”, *SUR-International Journal of Human Rights*, No. 12, 2010, p. 200.

⁵⁴ Surya Deva, *Regulating Corporate Human Rights Violations: Humanizing Business*, Londres, Routledge, 2012, p. 113. Cfr. Michael K. Addo, “El mandato del Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos: Ideas preliminares”, en Minerva Martínez Garza y Humberto Cantú Rivera (eds.), *El futuro es hoy: Construyendo una agenda de derechos humanos*, Monterrey, UANL/CEDH-NL, 2014, p. 82, particularmente respecto al concepto de interés empresarial.

⁵⁵ Surya Deva, “Treating Human Rights Lightly: A Critique of the Consensus Rhetoric and the Language Employed by the Guiding Principles”, en Surya Deva y David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 94. En el mismo sentido se expresa McCorquodale, quien señala que la nebulosa base en la que se centra la responsabilidad de las empresas, apoyada en una “licencia social para operar”

dera que la responsabilidad empresarial es una mera expectativa y no una obligación, su conducta respecto a la realización de los derechos humanos se traslada directamente al ámbito de la benevolencia o filantropía, en una posición particularmente cercana a la responsabilidad social empresarial.⁵⁶ Sobre este punto debemos discernir entre la teoría y la práctica, y a pesar de que centrar un marco normativo (como son los Principios Rectores) en expectativas sociales puede generar conflictos en el seno empresarial al momento de determinar sus acciones con base en el marco jurídico aplicable o en las expectativas que otros interlocutores tienen de ellas, como se mostrará en la última sección de este documento, algunos pronunciamientos judiciales se han hecho con base en la expectativa social de que las empresas respeten el marco jurídico aplicable, incluyendo las disposiciones pertinentes sobre derechos humanos.

Una tercera crítica se ha desarrollado alrededor de la falta de estándares jurídicos internacionales de naturaleza vinculante, posiblemente siendo la más comprehensiva y que refleja la verdadera naturaleza de la discusión sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos. Este debate –imponer obligaciones jurídicas internacionales de naturaleza directa a las empresas– se ha desarrollado progresivamente desde la década de 1970, aunque en relación a los derechos humanos tuvo su principal auge alrededor de las *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*,⁵⁷ un proyecto de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la ONU aprobado en el 2003. A pesar de que dicha iniciativa no prosperó⁵⁸ y en su lugar se creó el mandato del Representante Especial sobre empresas y derechos humanos,⁵⁹ la esperanza de una parte importante del sector académico⁶⁰ y de la sociedad civil⁶¹ a nivel internacional se ha depositado en la adopción de instrumentos y mecanismos internacionales que puedan obligar a las empresas a responder por sus impactos en los derechos humanos.

y en “expectativas sociales” es insatisfactoria; Robert McCorquodale, “International Human Rights Law Perspectives on the UN Framework and Guiding Principles on Business and Human Rights”, en Lara Blecher, Nancy K. Stafford y Gretchen C. Bellamy (eds.), *Corporate Responsibility for Human Rights Impacts: New Expectations and Paradigms*, Chicago, ABA Publishing, 2014, p. 67.

⁵⁶ David Bilchitz, “A Chasm between ‘Is’ and ‘Ought’? A Critique of the Normative Foundations of the SRSG’s Framework and the Guiding Principles”, en Surya Deva y David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 120.

⁵⁷ Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (26 de agosto de 2003).

⁵⁸ Comisión de Derechos Humanos, *Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, E/CN.4/DEC/2004/116 (20 de abril de 2004).

⁵⁹ Comisión de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas comerciales*, E/CN.4/RES/2005/69 (20 de abril de 2005).

⁶⁰ Esta preocupación ha existido desde el inicio de la discusión. Véanse a manera de ejemplo, *inter alia*, Michael K. Addo (ed.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Boston/La Haya, Kluwer Law International, 1999; Nicola Jägers, *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability*, Antwerp, Intersentia, 2002; Philip Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2005; Olivier De Schutter (ed.), *Transnational Corporations and Human Rights*, Oxford, Hart, 2006.

⁶¹ Entre muchas otras, se recomienda ampliamente consultar: FIDH, *Empresas y violaciones a los derechos humanos: Una guía sobre mecanismos de denuncia para víctimas y ONG*, París, 2011.

Las discusiones sobre la relevancia de contar con normas vinculantes se deben, desde luego, a diversas razones, de las que mencionamos sólo algunas: a la flexibilidad y organización de las empresas transnacionales, lo cual les permite evadir su responsabilidad en casos de violaciones graves a los derechos humanos o disminuir de forma importante los riesgos financieros a las que estarían sujetas, particularmente a través de la red de subsidiarias con la que usualmente cuentan; a la influencia y poder económico y político que tienen a nivel internacional y nacional, lo cual en ocasiones limita la posibilidad del Estado correspondiente de actuar en protección a los intereses de su población y sus derechos humanos; a la dificultad para asegurar que los sistemas judiciales nacionales puedan determinar la responsabilidad de las empresas, y en particular la ejecución de los fallos que se lleguen a emitir; y en general, al desbalance que existe entre la capacidad económica de las empresas y aquella de las posibles víctimas de violaciones de derechos humanos, lo cual usualmente deja en una situación de desventaja e indefensión a las víctimas.

El argumento básico de esta crítica se basa en la suposición de que un instrumento internacional sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos puede ser la panacea para sujetar a tales entes privados a una regulación más efectiva y estricta que la que es posible a nivel nacional,⁶² particularmente debido a que una parte importante de los más graves casos de impunidad corporativa han tenido lugar en países en vías de desarrollo, y por tanto, con una supuesta menor influencia y capacidad para emitir decisiones apegadas a derecho y a las garantías procesales, así como para ejecutar los fallos. Ante ello, el estado actual de la discusión comienza nuevamente a bifurcarse, a pesar del amplio apoyo que han recibido los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Una nueva ola de ímpetu regulatorio con carácter internacional amenaza con romper el equilibrio consensual⁶³ alcanzado tras el mandato del Representante Especial.

III. Voluntarismo contra obligaciones, o el debate sobre el proyecto de tratado

La discusión respecto a la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos volvió a tensarse en junio de 2014, al adoptarse en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas una resolución⁶⁴ que estableció un Grupo de Trabajo intergubernamental sobre empresas y derechos humanos, con el mandato de elaborar un instrumento internacional jurídicamen-

⁶² Cfr. John Gerard Ruggie, "Regulating Multinationals: The UN Guiding Principles, Civil Society, and International Legalization", en César Rodríguez Garavito (ed.), *Business and Human Rights: Beyond the End of the Beginning*, 2015, p. 10 (próximamente), particularmente respecto al comentario de que a pesar de las críticas recibidas, muchos países y ONGs han hecho poco para implementar y difundir los Principios Rectores a nivel interno.

⁶³ Surya Deva, "Treating Human Rights Lightly: A Critique of the Consensus Rhetoric and the Language Employed by the Guiding Principles", en Surya Deva y David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 89-91.

⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos, *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, AI HRC/RES/26/9 (26 de junio de 2014), §1.

te vinculante para regular, bajo el derecho internacional de los derechos humanos, las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales. Esta resolución, presentada por Sudáfrica y Ecuador, tuvo una votación dividida: 20 votos a favor, particularmente de algunos países en vías de desarrollo (incluyendo a Rusia y China); 14 votos en contra, incluyendo los de todos los países de la Unión Europea, los Estados Unidos de América y Japón; y 13 abstenciones, incluyendo la de la mayoría de los países de América Latina (con los países de mayor capacidad económica, Brasil y México, incluidos). Debe resaltarse la trascendencia y significado que esta votación tiene, ya que el hecho de que no hubiera una clara división entre países desarrollados y países en vías de desarrollo implica que no necesariamente el enfoque regulatorio es la única opción para avanzar en este ámbito.⁶⁵

En este sentido, la abstención de la mayoría de los Estados latinoamericanos de votar a favor del proyecto de tratado refleja la ambivalencia que representan la inversión extranjera directa y la presencia de empresas transnacionales en la región. Al reconocer los Estados la aportación que dichas empresas realizan al desarrollo económico nacional y regional (a pesar de que la repartición de beneficios deje mucho que desear en algunas instancias), se subraya el efecto positivo que mayoritariamente generan en los países latinoamericanos. Por tanto, esta perspectiva parece indicar que la imposición de una medida única para regular el comportamiento de las empresas bajo el derecho internacional, como lo sería el proyecto de tratado, podría limitar la capacidad de los gobiernos para establecer las medidas apropiadas según su condición y realidad. Más adelante se discutirán brevemente algunas consideraciones jurídicas sobre los obstáculos a los que se enfrenta inicialmente dicha iniciativa.

No obstante la votación del 26 de junio de 2014, al día siguiente el Consejo de Derechos Humanos adoptó por unanimidad una segunda resolución con la que extendió el mandato del Grupo de Trabajo sobre derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas⁶⁶ por tres años, en una clara muestra de apoyo a los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Dentro de la resolución, destacan tres puntos en particular: la indicación al Grupo de Trabajo de identificar y promover buenas prácticas en la implementación nacional de los Principios Rectores;⁶⁷ la solicitud a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de explorar la totalidad de opciones jurídicas y medidas prácticas para mejorar el acceso a remedios para las víctimas, tanto de índole judicial como no judicial;⁶⁸ y finalmente, la invitación a las organizaciones regionales e internacionales a buscar la opinión del Grupo de Trabajo durante la formulación o desarrollo de políticas o instrumentos pertinentes.⁶⁹ De esta manera, a través de la adopción de la resolución 26/22, el Consejo de Derechos Humanos parece reafirmar a los Principios Rectores como el punto de convergencia a nivel internacional respecto a la responsabilidad de las empresas

⁶⁵ Karl P. Sauvant, "Looking Back, Looking Ahead: What lessons should we learn from past UN efforts to adopt a Code of Conduct for Business?" (16 de abril de 2015), disponible en <http://www.ihrb.org/commentary/looking-back-looking-ahead.html> (visitado el 17 de abril de 2015).

⁶⁶ Consejo de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/RES/26/22 (27 de junio de 2014).

⁶⁷ *Ibid.*, §6.

⁶⁸ *Ibid.*, §7.

⁶⁹ *Ibid.*, §12.

en el ámbito de los derechos humanos, aunque como fue reconocido por John Ruggie, éstos son el “fin del inicio”, es decir, la plataforma inicial dentro del proyecto a largo plazo que representa el desarrollo de estándares internacionales para las empresas respecto a sus impactos en los derechos humanos.⁷⁰

En relación al proyecto de tratado que comenzó a discutirse en julio de 2015, existen varios puntos que por su relevancia merecen ser abordados, aunque sea de forma breve.⁷¹ Por ello, se analizarán de forma sumaria tres preguntas en relación a la propuesta del tratado, con los respectivos desafíos existentes para responder a cada una de ellas: ¿qué se busca regular? ¿a quién se busca regular? Y ¿cómo se busca regular?⁷²

La idea de regular jurídicamente la conducta de las empresas desde el derecho internacional, como ya se mencionó anteriormente, no es nueva. Sin embargo, las limitaciones propias del carácter subsidiario⁷³ del derecho internacional cobran una especial importancia en este contexto. De forma general, los tratados internacionales de derechos humanos establecen dentro de sus disposiciones la obligación de los Estados de adoptar medidas de derecho interno para dar efectividad a las normas contenidas en el instrumento convencional. Esta característica ha sido señalada como básica en el eventual tratado que llegase a ser adoptado en este ámbito, particularmente en relación a la salvaguarda efectiva y enjuiciamiento de las empresas que se estimen culpables de violaciones a los derechos humanos.⁷⁴ Sin embargo, ese continúa siendo uno de los principales problemas detectados tanto por Órganos de Tratados y Procedimientos Especiales, como por las diferentes cortes regionales de derechos humanos.

Aún más, siendo la base para la efectividad de las normas internacionales en el ámbito interno, el tema de la responsabilidad empresarial, particularmente tras la adopción de los Principios Rectores, ha tenido como reto principal la adopción de medidas holísticas a nivel doméstico.⁷⁵ En este sentido, el desarrollo y adopción de planes nacionales de acción en este tema en el subcontinente

⁷⁰ John G. Ruggie, “International Legalization in Business and Human Rights”, (Comentarios en la presentación del premio Harry LeRoy Jones, otorgado por la Washington Foreign Law Society, 11 de junio de 2014), p. 3: “As the business and human rights agenda continues to evolve, further legalization is an inevitable and necessary component of future developments. But we need to ask ourselves what form it should take at the international level”.

⁷¹ Debido al tiempo transcurrido durante el proceso de dictamen del presente artículo, no es posible presentar un comentario analítico actualizado y completo de los temas discutidos durante la primera sesión del Grupo de trabajo intergubernamental, en la que el autor participó como asesor de la delegación mexicana. Para un análisis pormenorizado de la primera sesión, véase Humberto Cantú Rivera, “¿Hacia un tratado internacional sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos? Reflexiones sobre la primera sesión del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, 2016; véase también Carlos López y Ben Shea, “Negotiating a Treaty on Business and Human Rights: A Review of the First Intergovernmental Session”, *Business & Human Rights Journal*, Vol. 1(1), 2016, pp. 111-116.

⁷² Aunque los razonamientos expuestos en el presente artículo respecto al proyecto de tratado no necesariamente están vinculados o basados en el análisis contenido en la siguiente referencia, véase Olivier De Schutter, “Towards a New Treaty on Business and Human Rights”, *Business & Human Rights Journal*, Vol. 1(1), 2016, pp. 41-67.

⁷³ Sobre este punto, véase Paolo G. Carozza, “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, *American Journal of International Law*, Vol. 97, 2003.

⁷⁴ David Bilchitz, “The Necessity for a Business and Human Rights Treaty”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 1(2), 2016, pp. 203-227.

⁷⁵ John G. Ruggie, “Life in the Global Public Domain: Response to Commentaries on the UN Guiding Principles and the Proposed Treaty on Business and Human Rights”, p. 4 (5 de febrero de 2015), dispo-

latinoamericano continúa siendo una gran interrogante,⁷⁶ y que se ha visto subrayada tras la votación en la resolución sobre el tratado. Así, la adopción de un tratado internacional sobre empresas y derechos humanos, si bien podría implicar un reforzamiento de las responsabilidades de las empresas,⁷⁷ también necesitaría del compromiso genuino y de acciones efectivas por parte de los Estados para desdoblarse su contenido dentro de su jurisdicción territorial, en particular respecto al acceso a recursos jurídicos y no jurídicos efectivos para las víctimas.⁷⁸ De singular importancia es este compromiso, puesto que sin él, la adopción e incluso ratificación de un tratado internacional resulta irrelevante en la práctica, y por tanto, en la protección de los derechos humanos.

Un serio déficit al que se enfrenta la propuesta de Ecuador y Sudáfrica es que conforme a la resolución adoptada, el tratado buscará regular la actuación de las empresas transnacionales y otras empresas cuya actividad operacional sea de carácter transnacional, sin aplicarse “a las empresas locales registradas con arreglo a la legislación nacional pertinente”.⁷⁹ Lo anterior, desde luego, enfrenta un serio desafío semántico y jurídico: las empresas transnacionales, como tal, en realidad son un conjunto de empresas independientes una de la otra, con una personalidad jurídica separada y una nacionalidad correspondiente al Estado donde se constituyeron;⁸⁰ por lo tanto, una empresa denominada “transnacional” no es otra cosa sino un conjunto de empresas nacionales, operando bajo un mismo nombre (en ocasiones) o dentro de un grupo, con un objetivo común y con estrategias de negocios coordinadas.⁸¹ Por tanto, la compleja estructura de una empresa transnacional permite en muchas ocasiones a las empresas ma-

nible en <http://jamesgstewart.com/life-in-the-global-public-domain-response-to-commentaries/> (visitado el 17 de abril de 2015).

⁷⁶ Cabe señalar que Colombia adoptó un Plan de Acción Nacional sobre derechos humanos y empresas en diciembre de 2016, siendo el primer país no europeo en adoptar tal instrumento. Diversos otros países latinoamericanos se encuentran en diversas fases de desarrollo de un instrumento similar, entre ellos México, Brasil, Chile y Argentina.

⁷⁷ Cfr. Frédéric Mégret, “Would A Treaty Be All It Is Made Up To Be?” (4 de febrero de 2015), disponible en <http://jamesgstewart.com/would-a-treaty-be-all-it-is-made-up-to-be/> (visitado el 17 de abril de 2015), quien señala que el ‘objetivizar’ a las empresas nuevamente, como sucedió en los esfuerzos anteriores por establecer normas internacionales vinculantes, podría constituir un retroceso ante su marcada participación en el proceso del Representante Especial.

⁷⁸ Peter T. Muchlinski, “Beyond the Guiding Principles? Examining New Calls for a Legally Binding Instrument on Business and Human Rights” (15 de octubre de 2013), disponible en <http://www.ihrb.org/commentary/guest/beyond-the-guiding-principles.html> (visitado el 17 de abril de 2015).

⁷⁹ Consejo de Derechos Humanos, *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, A/HRC/RES/26/9 (26 de junio de 2014). Durante la primera sesión del Grupo de trabajo intergubernamental se abordó esta cuestión, ante la solicitud de la Unión Europea de no limitar la discusión exclusivamente a las empresas transnacionales. Para un análisis detallado de esta situación, véase Humberto Cantú Rivera, “¿Hacia un tratado internacional sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos? Reflexiones sobre la primera sesión del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XVI, 2016.

⁸⁰ Véase John Gerard Ruggie, *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda* (Corporate Social Responsibility Initiative, Working Paper No. 31; John F. Kennedy School of Government, Harvard University), 2007, pp. 7-8, quien escribe que el grupo transnacional como tal no se encuentra regido directamente por el derecho internacional.

⁸¹ Bilchitz reconoce esta realidad; véase David Bilchitz, “The Necessity for a Business and Human Rights Treaty”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 1(2), 2016, pp. 203-227. Algunas excepciones a esta regla, sin embargo, han comenzado a aparecer, particularmente en jurisdicciones europeas. Para un análisis más detallado, véase Humberto Cantú Rivera, “Towards Judicial Accountability in the Business & Human Rights Field?”, en Dário Moura Vicente (ed.), *Towards a Universal Justice? Putting International Courts and Jurisdictions Into Perspective*, Leiden, Brill-Martinus Nijhoff, 2016.

trices escapar de la jurisdicción de un Estado donde las actividades de sus subsidiarias hayan generado impactos en los derechos humanos.

En ese sentido, de gran trascendencia será la discusión sobre si el proyecto de tratado debe ser abierto a todas las empresas independientemente de su tipo o tamaño,⁸² o si en realidad es preferible concentrarse en los grupos transnacionales. Desde luego, en el último enfoque existe la posibilidad (que parece ser la intención original) de que se busque acotar la actividad de las diferentes empresas nacionales que forman parte de un grupo transnacional, lo cual permitiría en principio regular sus actividades de forma conjunta, y establecer normas vinculantes para tales destinatarios de carácter nacional.⁸³ Un excesivo enfoque por “domar” a las empresas transnacionales puede ignorar el importante papel que en esta cuestión tienen las empresas nacionales, subsidiarias, cadenas de suministro y de producción, lo cual podría constituir un serio retroceso en relación al enfoque de los Principios Rectores.

Una última pregunta es respecto a la forma que el proyecto de tratado adoptaría, y en particular, cómo regular las actividades de las empresas transnacionales. John Ruggie ha sugerido en reiteradas ocasiones que un tratado internacional sobre empresas y derechos humanos, más allá de buscar ser un instrumento con un enfoque holístico, debe por el contrario enfocarse en atacar las más graves violaciones de derechos humanos que existen,⁸⁴ y que son ampliamente reconocidas y aceptadas por la comunidad internacional, entre ellas el genocidio, ejecuciones sumarias, esclavitud o trabajos forzados, entre otras. De tal forma, una propuesta reducida y que se enfoque a las peores violaciones contaría nominalmente con el apoyo político de todos los países, quienes reconocen tales actos como violaciones graves a los derechos humanos. Desde luego, concentrarse en atacar las violaciones a derechos humanos que puedan constituir crímenes de lesa humanidad por medio de un tratado es una consideración básica que debe estar incluida en cualquier propuesta futura, pero indudablemente no deben ser las únicas conductas o actos que se busquen regular.

Sin embargo, determinar qué violaciones a derechos humanos deben estar incluidas en este proyecto resulta una tarea sumamente complicada, en particular porque algunos Estados no reconocen de forma generalizada algunos derechos que, sin embargo, son de una importancia fundamental para la dignidad de las personas. En numerosos casos que han existido hasta la fecha, la participación de las empresas en violaciones graves a los derechos humanos se ha dado principalmente en forma accesoria, es decir, a través de la complicidad, usualmente con el gobierno del Estado correspondiente, resultando en atentados contra los derechos civiles y políticos de las personas. Sin embargo,

⁸² Surya Deva, “The Human Rights Obligations of Business: Reimagining the Treaty Business”, *Workshop on Human Rights and Transnational Corporations: Paving the Way for a Legally Binding Instrument*, Ginebra, 11-12 de marzo de 2014, p. 7.

⁸³ David Bilchitz, “The Necessity for a Business and Human Rights Treaty”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 1(2), 2016, pp. 203-227.

⁸⁴ John G. Ruggie, “Life in the Global Public Domain: Response to Commentaries on the UN Guiding Principles and the Proposed Treaty on Business and Human Rights”, p. 8 (5 de febrero de 2015), disponible en <http://jamesgstewart.com/life-in-the-global-public-domain-response-to-commentaries/> (visitado el 17 de abril de 2015). Véase también Karl P. Sauvant, “Looking Back, Looking Ahead: What Lessons Should we Learn from Past UN Efforts to Adopt a Code of Conduct for Business?” (16 de abril de 2015), disponible en <http://www.ihrb.org/commentary/looking-back-looking-ahead.html> (visitado el 17 de abril de 2015), quien aboga por un instrumento a escala reducida.

en muchos otros casos (y particularmente en el contexto latinoamericano), la actividad de las empresas ha tenido un mayor impacto en los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones o individuos afectados, y como consecuencia en su derecho a una vida digna. Así, el subcontinente latinoamericano ha sido testigo de afectaciones en los derechos al agua, a la vivienda digna, a la alimentación adecuada, a la salud, al medio ambiente sano, o bien de desplazamientos forzados, de negación al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, a la cultura o a la propiedad, ocasionados mayormente por las operaciones de las industrias extractivas.⁸⁵ En el mismo contexto debe ubicarse a los defensores de derechos humanos, quienes constantemente enfrentan amenazas a sus derechos a la información, de asociación y reunión, e incluso a la vida.

Ante tal disyuntiva, resultará de suma importancia que los Estados concilien sus respectivas posiciones políticas y jurídicas, de forma que el proyecto de tratado se enfoque en garantizar la dignidad humana de forma general y en proteger todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos de las afectaciones que puedan resultar de la actividad empresarial. De especial relevancia será también que los Estados vayan más allá de los Principios Rectores, de forma que reconozcan e incluyan dentro de las responsabilidades de las empresas el respeto a las prerrogativas incluidas en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como la CEDAW, la Convención sobre los Derechos del Niño, o los demás tratados internacionales que han reconocido derechos para grupos vulnerables o minorías. En este sentido, cobra una importancia fundamental la premisa básica relativa a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, misma que deberá ser un factor esencial en la discusión sobre la determinación de las violaciones a los derechos humanos en el marco del proyecto del tratado.

Otras dos cuestiones vinculadas con las tres preguntas esbozadas con antelación se relacionan a la jerarquía de normas a nivel internacional, por una parte, y a la competencia extraterritorial, por la otra. Ambas son cuestiones que no se encuentran claramente determinadas bajo el derecho internacional, pero que debido a su impacto en la protección de los derechos humanos, merecen ser objeto de algunos breves comentarios.

La cuestión de la jerarquía de las normas es de singular trascendencia, ya que las empresas, bajo el derecho internacional económico o de las inversiones, gozan de una amplia protección que se encuentra garantizada usualmente a través de tratados bilaterales de inversión.⁸⁶ De forma adicional, dichos tratados de inversión por lo general contienen cláusulas que permiten a las empresas

⁸⁵ Esto ha sido incluso reconocido por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos, en su informe relativo al Foro Regional de América Latina y el Caribe, sostenido en el 2013 en Medellín, Colombia. Véase Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, *Informe sobre el Primer Foro Regional de América Latina y el Caribe sobre Empresas y Derechos Humanos*, A/HRC/26/25/Add.2 (24 de abril de 2014), §II.A.d.

⁸⁶ Para una breve pero informada obra respecto al derecho internacional de las inversiones, véase August Reinisch, *Recent Developments in International Investment Law*, París, Editions A. Pedone, 2009; asimismo, véase Robert McCorquodale y Penelope Simons, "Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law", *Modern Law Review*, Vol. 70(4), 2007, p. 625, respecto a los tratados bilaterales de inversión y la necesidad de que los gobiernos se aseguren que su capacidad regulatoria en materia de derechos humanos no sea inhibida por los acuerdos comerciales.

demandar a los Estados receptores ante tribunales arbitrales cuando consideren que los derechos relativos a su inversión⁸⁷ han sido sujetos de menoscabo por la acción regulatoria del Estado.⁸⁸ En la práctica, dicha protección usualmente se ve acompañada de una “cláusula de estabilización”,⁸⁹ con la que el inversionista obtiene una garantía del Estado receptor de que las medidas públicas adoptadas tras la entrada en vigor del acuerdo de inversión no le serán aplicables, limitando de esta forma la capacidad del Estado para, entre otros, proteger el medio ambiente o los derechos humanos.

Sin embargo, los derechos de los inversionistas en muchas ocasiones llevan al Estado a enfrentarse a un conflicto de normas sustantivas, en virtud de tener obligaciones jurídicas que normalmente derivan del tratado bilateral de inversión, por una parte, y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, por la otra.⁹⁰ Ante la falta de claridad en torno a qué norma debe imperar, se ha considerado relevante que el proyecto de tratado sobre empresas y derechos humanos contemple por lo menos una declaración en ese sentido, en la que se establezca de forma explícita que los tratados internacionales de derechos humanos tienen una primacía (o por lo menos un valor equivalente) ante los distintos instrumentos del derecho internacional económico o de las inversiones.⁹¹

Desde luego, en el supuesto de la aprobación de un tratado sobre empresas y derechos humanos que contuviera dicha cláusula, se estaría ante una situación de equivalencia en cuanto al valor jurídico formal de dos normas convencionales, en la que teóricamente los derechos humanos tendrían primacía ante otro tipo de normas.⁹² Sin embargo, en la práctica dicha equivalencia podría

⁸⁷ August Reinisch, *op. cit.*, pp. 23-50. Véase igualmente Bruno Simma, “Foreign Investment Arbitration: A Place for Human Rights?”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, 2011, p. 577, donde escribe: “...after all, protection of foreign investment is to benefit the investor, while human-rights-based claims, if and when they arise in investment disputes, will mainly appear as defenses argued by States that have interfered in such investments”.

⁸⁸ Sobre este tema, véase Christopher Dugan et al., *Investor-State Arbitration*, Nueva York, Oxford University Press, 2012; en español, véanse Irene Gabriela García Corona, *Arbitraje de inversión: la cláusula de la nación más favorecida en derechos adjetivos*, México, IJ-UNAM, 2013, pp. 79-140, y Sonia Rodríguez Jiménez y Herfried Wöss (coords.), *Arbitraje en materia de inversiones*, México, IJ-UNAM, 2010.

⁸⁹ Elisa Morgera, *Corporate Accountability in International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 27; véase también John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, W. W. Norton, Nueva York, 2013, p. 135.

⁹⁰ Un análisis exhaustivo de este tema se encuentra fuera del alcance de este artículo; sin embargo, se refiere al lector a las siguientes obras o artículos de referencia: Erika De Wet y Jure Vidmar (eds.), *Hierarchy in International Law: The Place of Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2012 (en particular los capítulos de Jure Vidmar, Susan Karamanian, y Andreas Ziegler y Bertram Boie); Pierre-Marie Dupuy, Ernst-Ulrich Petersmann y Francesco Francioni (eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford, Oxford University Press, 2009; Erika De Wet y Jure Vidmar, “Conflicts Between International Paradigms: Hierarchy Versus Systemic Integration”, *Global Constitutionalism*, Vol. 2(2), 2013; y Tamar Meshel, “Human Rights in Investor-State Arbitration: The Human Right to Water and Beyond”, *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 6(2), 2015.

⁹¹ David Bilchitz, “The Necessity for a Business and Human Rights Treaty”, *Business and Human Rights Journal*, vol. 1(2), 2016, pp. 203-227. Surya Deva, “The Human Rights Obligations of Business: Reimagining the Treaty Business”, *Workshop on Human Rights and Transnational Corporations: Paving the Way for a Legally Binding Instrument*, Ginebra, 11-12 de marzo de 2014, p. 9. Cfr. John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, W. W. Norton, Nueva York, 2013, p. 67, quien escribe que un tratado sobre empresas y derechos humanos no resolvería la cuestión, al no existir un consenso sobre la jerarquía de normas en el derecho internacional más allá de un número limitado de normas *ius cogens*.

⁹² Ryan Suda, “The Effect of Bilateral Investment Treaties on Human Rights Enforcement and Realization”, en Olivier De Schutter (ed.), *Transnational Corporations and Human Rights*, Oxford/Portland,

verse limitada en el contexto de disputas arbitrales en materia de inversión, donde el tribunal arbitral sólo podría tomar en consideración el marco jurídico previamente acordado por las partes.⁹³ En todo caso, la inclusión de consideraciones de derechos humanos en las cláusulas respectivas dentro de los tratados bilaterales de inversión y acuerdos de inversión con empresas constituiría una mejor y más efectiva alternativa para determinar contractualmente la jerarquía de los derechos humanos frente a los derechos de los inversionistas en un contexto específico, potencialmente reduciendo la posible arbitrariedad de un laudo arbitral.⁹⁴

Por otra parte, la cuestión de la competencia jurisdiccional extraterritorial sin duda será una de las principales discusiones (y fuentes de desacuerdo) en el marco del proyecto del tratado sobre empresas y derechos humanos.⁹⁵ Esta polémica cuestión es una de las grandes interrogantes del derecho internacional público contemporáneo, en virtud de que los Estados han acordado (aunque raramente utilizan) la competencia jurisdiccional extraterritorial en materia penal por ciertos crímenes internacionales,⁹⁶ pero no en materia civil.⁹⁷ En este sentido, John Ruggie señaló en 2007 que el ejercicio de jurisdicción universal en materia civil no se encuentra prohibido por el derecho internacional,⁹⁸ por lo que su ejercicio se encuentra supeditado a la determinación que hagan los Estados, aunque preferiblemente cuando se cuente con vínculos que establezcan su competencia (sea esta personal o territorial, por ejemplo).

Como fue mencionado con anterioridad, algunos países occidentales han decidido recientemente limitar su capacidad de recibir demandas civiles por violaciones de derechos humanos cometidos fuera de su territorio, particularmen-

Hart, 2006, p. 88. Sin embargo, la práctica internacional reciente ha demostrado que este supuesto es relativo: Corte Internacional de Justicia, *Inmunidades Jurisdiccionales del Estado (Alemania v. Italia: intervención de Grecia)* (Sentencia, 3 de febrero de 2012), donde la Corte determinó que la inmunidad jurisdiccional del Estado tiene primacía frente a ciertas normas de *jus cogens*.

⁹³ Debido a ello, potencialmente sólo los tratados bilaterales firmados tras la eventual entrada en vigor del proyecto de tratado sobre empresas y derechos humanos caerían directamente en este supuesto. Sobre la competencia del tribunal arbitral, véase Clara Reiner y Christoph Schreuer, "Human Rights and International Investment Arbitration", en Pierre-Marie Dupuy, Ernst-Ulrich Petersmann y Francesco Francioni (eds.), *Human Rights in International Investment Law and Arbitration*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 83; respecto al marco jurídico aplicable, véase Bruno Simma, "Foreign Investment Arbitration: A Place for Human Rights?", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 60, 2011, p. 582.

⁹⁴ Respecto al choque entre inversión y derechos humanos, véase en particular José E. Álvarez, *The Public International Law Regime Governing International Investment*, Leiden, Brill, 2011, pp. 370 y ss.

⁹⁵ Para profundizar en esta cuestión a través de un magnífico estudio preparado para el mandato del Representante Especial, particularmente en el contexto de los derechos humanos y las empresas transnacionales, véase: Olivier De Schutter, *Extraterritorial Jurisdiction as a Tool For Improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations* (22 de diciembre de 2006), disponible en <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/ExtraterrRep22.12.06.pdf> (visitado el 17 de abril de 2015).

⁹⁶ En relación a los crímenes internacionales cometidos por empresas, véase Wolfgang Kaleck y Miriam Saage-Maab, "Corporate Accountability for Human Rights Violations Amounting to International Crimes. The Status Quo and its Challenges", *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 8(3), 2010, p. 702 y ss.

⁹⁷ Cfr. Donald Francis Donovan y Anthea Roberts, "The Emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction", *American Journal of International Law*, Vol. 100, 2006, p. 145, quienes mencionan que cada vez más seguido se invoca la competencia universal en material civil.

⁹⁸ Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, *Responsabilidad empresarial con arreglo al derecho internacional y cuestiones relacionadas con la regulación extraterritorial: Resumen de los seminarios jurídicos*, A/HRC/4/35/Add.2 (15 de febrero de 2007), §§ 42-49.

te ante la inexistencia de un vínculo que les otorgue competencia directa. El reclamo de la sociedad civil por abrir una vía en este sentido se debe a que los Estados desarrollados en principio tienen una mayor capacidad para exigir y juzgar de forma efectiva las acciones cometidas por los grupos transnacionales, y en particular de ejecutar los fallos, sin la interferencia de otros países.⁹⁹ Sin embargo, al cerrarse las vías judiciales en tales foros, las víctimas de violaciones cometidas por empresas tendrían como única opción acudir ante los tribunales del lugar donde ocurrió el daño (*forum loci delictii*), aunque con un mayor riesgo de que la empresa acusada evada la justicia.¹⁰⁰

Ante esta situación, y en particular ante la potencial limitación del ejercicio del derecho humano a un recurso efectivo, han surgido dos propuestas específicas: en primer lugar, abordar la discusión respecto a la utilización excepcional de la figura del foro por necesidad (*forum necessitatis*),¹⁰¹ cuando una jurisdicción acepte examinar un caso conforme a su derecho procesal interno aunque no tenga competencia tradicional sobre el caso concreto, y no exista otro foro competente. Esta propuesta tiene como fondo el riesgo de una evasión de justicia, particularmente en aquellos casos en que las víctimas no puedan acceder a los tribunales nacionales competentes o a una jurisdicción internacional, por lo que se erige como una (limitada) alternativa para garantizar el acceso a la justicia.¹⁰² Esta opción, sin embargo, constituye un último recurso y potencialmente podría generar conflictos entre diversas jurisdicciones que pudieran estimarse competentes, particularmente tratándose de la protección o enjuiciamiento de una empresa “transnacional”.¹⁰³

Una segunda propuesta que ha comenzado a surgir en foros académicos en el marco del debate sobre el proyecto del tratado sobre empresas y derechos humanos, pero que ha existido desde hace algunos años,¹⁰⁴ se centra en la creación de un órgano internacional dedicado a esta cuestión. En principio, dicho órgano facilitaría el desarrollo normativo y clarificación de estándares sobre empresas y derechos humanos (a través de observaciones generales, como las realizadas por los diversos Órganos de Tratados de derechos humanos, así como de sus observaciones en casos individuales), y tendría la facultad de re-

⁹⁹ Tal es la situación de Ecuador, uno de los principales promotores del tratado, particularmente respecto a la intervención judicial de un tribunal de los Estados Unidos para impedir la ejecución del fallo en el caso Chevron. Sentencia, *María Aguinda et al. v. Chevron Corp.*, Expediente No. 2003-0002 (Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos, 14 de febrero de 2011).

¹⁰⁰ Robert McCorquodale, “International Human Rights Law Perspectives on the UN Framework and Guiding Principles on Business and Human Rights”, en Lara Blecher, Nancy K. Stafford y Gretchen C. Bellamy (eds.), *Corporate Responsibility for Human Rights Impacts: New Expectations and Paradigms*, Chicago, ABA Publishing, 2014, p. 59.

¹⁰¹ Para un estudio a profundidad sobre el tema, véase Stephanie Redfield, “Searching for Justice: The Use of *Forum Necessitatis*”, *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 45(3), 2014; véase igualmente Humberto Cantú Rivera, “Developments in Extraterritoriality and Soft Law: Towards New Measures to Hold Corporations Accountable for their Human Rights Performance?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. XIV, 2014, pp. 747-749, para un par de ejemplos prácticos sobre la utilización de esta figura.

¹⁰² Donald Francis Donovan y Anthea Roberts, *op. cit.*, pp. 147, 149-150, 160.

¹⁰³ Surya Deva, “Corporate Human Rights Violations: A Case for Extraterritorial Regulation”, en Christoph Luetge (ed.), *Handbook of the Philosophical Foundation of Business Ethics*, Dordrecht, Springer, 2013, p. 1086.

¹⁰⁴ Julia Kozma, Manfred Nowak y Martin Scheinin, *A World Court of Human Rights – Consolidated Statute and Commentary*, Viena, Wissenschaftlicher Verlag, 2010; Manfred Nowak, “The Need for a World Court of Human Rights”, *Human Rights Law Review*, Vol. 7, 2007.

cibir quejas en materia civil¹⁰⁵ o penal por las acciones de las empresas que produzcan un impacto negativo en los derechos humanos.¹⁰⁶ De tal forma, sería una opción para resolver (o reducir) la polarización existente respecto al acceso a la justicia para las víctimas, y en particular sobre la competencia extraterritorial.

Si bien es una propuesta interesante, ambas acciones son, en mayor o menor medida, parte del mandato del Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos, que tiene la facultad de emitir recomendaciones sobre el desarrollo e implementación de los Principios Rectores a nivel nacional y respecto al acceso de las víctimas a recursos jurídicos y no jurídicos efectivos.¹⁰⁷ En el mismo sentido, el Grupo de Trabajo tiene la facultad de recibir comunicaciones individuales por alegaciones de violaciones a los derechos humanos por empresas,¹⁰⁸ aunque desde luego su intención es que, al dialogar con el Estado, éste tome medidas para detener una violación en curso y evitar su repetición en el futuro, y no particularmente emitir recomendaciones de reparación.

Tal vez el órgano propuesto se acercaría un poco más al modelo de los Comités derivados de los tratados de derechos humanos, los cuales sí tienen la posibilidad de adoptar vistas y emitir recomendaciones de reparación¹⁰⁹ para garantizar el derecho a un recurso efectivo en casos individuales. Independientemente de las consideraciones teóricas y prácticas que deberán tomarse en cuenta respecto a esta propuesta, es claro que de concretarse, el producto sería un órgano innovador, con competencias previamente inexploradas a nivel internacional, aunque por la misma razón con una complicada misión.

Como se pueda observar de las breves consideraciones expuestas con antelación, la propuesta de crear un tratado sobre empresas y derechos humanos enfrenta numerosas dificultades y aristas, que incluyen aspectos irresolutos tanto en el marco del derecho internacional general como en la rama de los derechos humanos. La adopción de un tratado en esta materia permitiría tener claridad respecto a la existencia de obligaciones de derechos humanos para las empresas, derivadas directamente del derecho internacional,¹¹⁰ y ser un catalizador para que los Estados unifiquen sus legislaciones con la normativa convencional, lo que crearía una armonización internacional en el tema. De especial relevancia será la elevación a obligación internacional del Estado el requerimiento a las empresas de contar con procesos de debida diligencia en materia de

¹⁰⁵ Maya Steinitz, "The Case for an International Court of Civil Justice", *Stanford Law Review Online*, Vol. 67, 2014.

¹⁰⁶ David Bilchitz, "The Necessity for a Business and Human Rights Treaty", *Business and Human Rights Journal*, vol. 1(2), 2016, pp. 203-227; véase también Anna Grear y Burns H. Weston, "The Betrayal of Human Rights and the Urgency of Universal Corporate Accountability: Reflections on a Post-Kiobel Lawscape", *Human Rights Law Review*, Vol. 15(1), 2015, pp. 32, 35, quienes señalan que los litigios a nivel doméstico (como en el caso de los Estados Unidos y el *Alien Tort Statute*) y el uso de estrategias que no estén centradas en los derechos humanos pueden ser una distracción respecto a formas más directas y productivas de rendición de cuentas por parte de las empresas.

¹⁰⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/RES/26/22 (27 de junio de 2014), §5.

¹⁰⁸ Consejo de Derechos Humanos, *Derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas*, A/HRC/RES/26/22 (27 de junio de 2014), §11.

¹⁰⁹ Véase Valeska David, "Reparations at the Human Rights Committee: Legal Basis, Practice and Challenges", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 32(1), 2014.

¹¹⁰ Sobre este punto, véase en general Jernej Letnar Čerňič & Tara Van Ho (eds.), *Human Rights and Business: Direct Corporate Accountability for Human Rights*, Oisterwijk, Wolf Legal Publishers, 2015.

derechos humanos, a fin de prevenir y reducir sus impactos en los derechos humanos.

No obstante, conviene tener en cuenta que un tratado internacional será irrelevante sin la debida participación y práctica del Estado para adoptar medidas de derecho interno. La realidad tanto en el contexto de las Naciones Unidas como de los sistemas regionales de derechos humanos lo demuestra. En ese sentido, la única forma de subsanar las deficiencias y debilidades institucionales y jurídicas de un marco internacional sobre empresas y derechos humanos recaerá en el compromiso y respeto de las obligaciones internacionales que existan al interior de los Estados parte del tratado, y particularmente en garantizar que las víctimas de violaciones empresariales de derechos humanos tengan un foro imparcial e independiente al que puedan acudir para solicitar la protección de sus derechos humanos.

IV. La cuestión de las empresas y los derechos humanos en México

Habiendo revisado de forma general el desarrollo que la discusión sobre la responsabilidad de las empresas en materia de derechos humanos ha tenido a nivel internacional y regional, pasamos ahora a revisar de forma breve la manera en que dicha temática impacta al Estado mexicano. El Estado mexicano tiene una tendencia hacia el neoliberalismo desde la década de 1980, que se ha acentuado de forma paralela al ritmo de expansión de la globalización.¹¹¹ Como resultado de su gradual apertura a la inversión extranjera y al ingreso de empresas transnacionales a las distintas áreas de la actividad económica del país (y en particular a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de su adhesión a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos en 1994), México se ha posicionado dentro de los primeros diez países receptores de inversión extranjera directa a nivel mundial.¹¹² Con motivo de ello, numerosas empresas transnacionales cuentan en la actualidad con operaciones en México, a la vez que diversas empresas mexicanas han expandido sus operaciones hacia el exterior.

Sin embargo, a pesar de numerosos ejemplos de países extranjeros que demuestran la importancia que tiene regular la actividad de las empresas de forma efectiva, y en particular de garantizar que su actividad no perjudique a los derechos humanos, el Estado mexicano lamentablemente no ha adoptado acciones concretas para desarrollar una estrategia y política pública efectivas en este tema.¹¹³ Casos recientes ligados a accidentes y derrames de petróleo (como en

¹¹¹ Cfr. Bernardo Sepúlveda Amor, "Política industrial y empresas transnacionales en México", en Bernardo Sepúlveda Amor, Olga Pellicer de Brody y Lorenzo Meyer, *Las empresas transnacionales en México*, México, Colegio de México, 1974, pp. 3-15, donde el autor señala que a partir de la Segunda Guerra Mundial comienza un progresivo ingreso de capital extranjero a México; sin embargo, el ritmo de inversión extranjera directa se acelera con el proceso de globalización y la tendencia neoliberal del país, que comienza durante la década de los ochenta. Véase igualmente Enrique Krauze, "México contemporáneo (1988-2008)", en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, México, FCE/SEP/Academia Mexicana de Historia, 2010, pp. 265-266, para unos breves comentarios sobre el impacto de la apertura al capital foráneo.

¹¹² UNCTAD, *World Investment Report 2014: Overview*, Nueva York/Ginebra, ONU, 2014, pp. 4 y 14.

¹¹³ Debe señalarse que el Estado ha señalado al Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (Business and Human Rights Resource Centre) que cuenta con diversas disposiciones jurídi-

los numerosos casos que Pemex ha enfrentado tan sólo en los dos últimos años),¹¹⁴ al inadecuado tratamiento de desechos industriales derivados de la actividad minera o a los impactos en comunidades cercanas (como es el caso de Grupo México en Sonora o de otras mineras en el resto del país),¹¹⁵ a la producción de energía (como en el Istmo de Tehuantepec, en Oaxaca),¹¹⁶ a la intención de privatizar el servicio de distribución de agua,¹¹⁷ e incluso la limitación de la libertad de expresión y de acceso a la información por empresas en el sector de las telecomunicaciones¹¹⁸ son tan sólo algunas de las situaciones que han perjudicado (o podrían perjudicar) diversos derechos humanos, *inter alia* los derechos a la alimentación, al agua potable y su saneamiento, al medio ambiente sano, a la vivienda digna, a la libertad de expresión, al acceso a la información, de reunión y asociación, de los pueblos indígenas y en algunos casos, a la vida.

Si bien muchos de ellos podrían considerarse como conflictos entre particulares, la realidad es que el impacto que las actividades empresariales tienen en los derechos humanos debe ser sujeto de una discusión pública a nivel nacional, con el objetivo de delimitar claramente una estrategia en la materia que tome en cuenta el consenso existente y buenas prácticas a nivel internacional, que permita la participación de los distintos actores involucrados, y que sirva para definir de forma clara las responsabilidades y obligaciones a las que están —o debieran estar— sujetas los diferentes participantes en el tema. De mayor trascendencia se torna esta situación en virtud de la aún reciente reforma energética¹¹⁹ o de las reiteradas situaciones que han tenido lugar en los sectores de las telecomunicaciones o la minería, ya que potencialmente puede haber un mayor impacto en

cas y de política pública que podrían ser consideradas acciones en este ámbito; sin embargo, distan mucho de ser un Plan Nacional de Acción en la materia, como ha recomendado el Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos. Para ver la respuesta de México a una encuesta realizada por dicha organización, visite <http://business-humanrights.org/es/méxico-1>

¹¹⁴ Por ejemplo, véase uno de los casos más recientes: Armando Martín, “Derrame de aceite deja sin agua a 200 mil personas en Tabasco”, *Reporte Informativo* (14 de abril de 2015), disponible en <http://reporteinformativo.mx/derrame-de-aceite-deja-sin-agua-a-200-mil-personas-en-tabasco/> (visitado el 17 de abril de 2015).

¹¹⁵ Diferentes casos han aparecido recientemente en el sector minero; entre otros, véase Alfredo Méndez, “Admiten recurso colectivo contra Grupo México por derrame en Sonora”, *La Jornada* (20 de abril de 2015), disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/04/20/admiten-recurso-colectivo-contra-grupo-mexico-por-derrame-en-sonora-2701.html> (visitado el 21 de abril de 2015); “Se amparan en bloque pueblos indígenas en contra de concesiones mineras”, *FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación* (14 de abril de 2015), disponible en http://fundar.org.mx/se-amparan-en-bloque-pueblos-indigenas-en-contra-de-concesiones-mineras/#.VTj2085n_8F (visitado el 21 de abril de 2015); Redacción, “Minera canadiense dice que a los cárteles en Sinaloa se les pide permiso para trabajar”, *Sin Embargo* (10 de abril de 2015), disponible en <http://www.sinembargo.mx/10-04-2015/1308747> (visitado el 21 de abril de 2015).

¹¹⁶ Adazahira Chávez, “La disputa por el viento en el Istmo”, *La Jornada* (13 de diciembre de 2014), disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/13/oja-istmo.html> (visitado el 21 de abril de 2015).

¹¹⁷ Redacción, “Privatizarán suministro de agua; Grupo Higa, uno de los primeros beneficiario”, *Aristegui Noticias* (4 de marzo de 2015), disponible en <http://aristeginoticias.com/0403/mexico/privatizaran-suministro-de-agua-grupo-higa-uno-de-los-primeros-beneficiarios/> (visitado el 21 de abril de 2015).

¹¹⁸ AP, “Despido de Aristegui ‘huele a censura’: relator de la CIDH”, *La Jornada* (23 de marzo de 2015), disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/03/23/despido-de-aristegui-201chuele-a-censura201d-relator-de-cidh-171.html> (visitado el 21 de abril de 2015).

¹¹⁹ “México: Reforma Energética vulnera derechos humanos, advierten ONG ante la CIDH”, *Business and Human Rights Resource Centre* (20 de marzo de 2015), disponible en <http://business-humanrights.org/es/méxico-reforma-energética-vulnera-derechos-humanos-advierten-ong-ante-la-cidh> (visitado el 21 de abril de 2015).

los derechos humanos si no se adoptan medidas preventivas y de coordinación al respecto.

Tomando en cuenta lo anterior, la presente sección analiza las acciones que han tenido lugar tanto en el ámbito de las políticas públicas como en el jurisdiccional, para delinear algunas de las posibles vías de desarrollo del tema en México, así como algunas de las acciones que se han adoptado al respecto.

1. La política interior y exterior de México sobre las empresas y los derechos humanos

La política pública de México en materia de derechos humanos se encuentra regida por el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, la estrategia nacional en la materia en vigor desde el 30 de abril de 2014, tras su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. El Programa establece de forma general la política federal de derechos humanos que debe ser seguida por las diferentes Secretarías y órganos autónomos, y por primera vez incluyó una sección dedicada a los derechos humanos en el sector privado. De esta manera, el cuarto objetivo del Programa reconoce que para asegurar y fortalecer la protección de los derechos humanos, es necesario regular las acciones de actores privados y de promover el desarrollo de una cultura de derechos humanos en las empresas o instituciones privadas.¹²⁰

Para lograr lo anterior, el Programa ha establecido cinco líneas de acción en su Estrategia 4.4: fortalecer los mecanismos a cargo de garantizar el respeto de los derechos humanos por empresas y el sector privado; promover que las empresas difundan los estándares de derechos humanos y los incluyan en sus declaraciones de principios, códigos de conducta o políticas; promover una perspectiva de derechos humanos en la responsabilidad social empresarial; promover que la legislación dirigida a la regulación de las empresas asegure el respeto a los derechos humanos; y colaborar con las empresas para generar conciencia sobre sus obligaciones de derechos humanos en relación a sus empleados y clientes.¹²¹ Como puede observarse, el Programa Nacional de Derechos Humanos toma en consideración varias de las recomendaciones sobre políticas públicas hechas por el Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre empresas y derechos humanos, particularmente en relación al desarrollo de políticas empresariales en la materia y de la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, por una parte, y del deber del estado de regular efectivamente y adoptar legislación que garantice el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos por las empresas, por la otra.

De forma adicional, la política exterior de México en relación a la cuestión de las empresas y los derechos humanos ha apoyado la internacionalización de los estándares en la materia de forma concordante con los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos, y de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Por ejemplo, en la reunión sobre derechos

¹²⁰ *Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018* (30 de abril de 2014), p. 98.

¹²¹ *Ibid.*, p. 99.

humanos y empresas del mes de enero de 2015, que tuvo lugar en la Organización de Estados Americanos, la misión mexicana destacó la inclusión de estándares de responsabilidad social empresarial en el Programa Nacional de Derechos Humanos, señalando que las empresas deben estar conscientes de su responsabilidad de respetar los derechos humanos.¹²² Lo anterior, en suma a los votos del Estado mexicano mencionados anteriormente en apoyo a los Principios Rectores y en abstención respecto al proyecto de tratado sobre empresas y derechos humanos, parecería indicar que México es un país a favor de que las empresas adopten medidas preventivas para evitar o mitigar sus impactos en los derechos humanos, sin la presión que constituiría contar con un instrumento internacional vinculante en la materia.

Sin embargo, un aspecto importante que parece estar ausente es una coordinación efectiva entre las políticas exterior e interior del país, y la adopción de medidas reales para promover y asegurar la implementación efectiva de los Principios Rectores de la ONU sobre empresas y derechos humanos en México. Diversas solicitudes de acceso a la información pública realizadas por el autor revelan que las Secretarías de Relaciones Exteriores,¹²³ de Gobernación,¹²⁴ de Economía¹²⁵ y la Oficina de la Presidencia de la República no han adoptado medidas apropiadas para implementar y difundir los Principios Rectores de la ONU en sus respectivas áreas de trabajo, por tanto limitando la efectividad del instrumento y el compromiso asumido a nivel internacional por el país en el ámbito de la política interior.¹²⁶ En este sentido, existe una importante área de oportunidad

¹²² Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, *Sesión Especial sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el Ámbito Empresarial*, CP/CAJP/SA-560/15 (6 de febrero de 2015).

¹²³ El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos instruyó a la Secretaría de Relaciones Exteriores a comunicar al autor si contaba con información respecto a la implementación o difusión de los Principios Rectores de la ONU, aunque la respuesta de la Secretaría demostró que no se han adoptado acciones al respecto. La SRE reconoció que la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) recibió un cuestionario del Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos, pero que no dio respuesta ni actuó en consecuencia por falta de competencia. Secretaría de Relaciones Exteriores, Recurso de revisión RDA3314/14, Documento No. CI-870 (4 de diciembre de 2014), en el archivo del autor.

¹²⁴ La Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, hizo mención en su respuesta a las líneas de acción incluidas en el Programa Nacional de Derechos Humanos, pero no indicó otras medidas que se hayan adoptado para implementar o difundir los Principios Rectores de la ONU. Secretaría de Gobernación, Doc. No. DGPPDG/1110/2014 (11 de julio de 2014), en el archivo del autor.

¹²⁵ Sin embargo, la Secretaría de Economía informó que podría haber promocionado de forma "indirecta" los Principios Rectores, a través de sus actividades de apoyo en la difusión de las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales. Secretaría de Economía, Doc. No. DAJCNE.315.14.450 (9 de junio de 2014), en el archivo del autor. Para un análisis más detallado de la respuesta, véase Humberto Cantú Rivera, "La OCDE y los derechos humanos: el caso de las Directrices para Empresas Multinacionales y los Puntos de Contacto Nacional", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XV, 2015, en particular la sección 6 del artículo.

¹²⁶ A pesar de lo anterior, en septiembre de 2015 se instaló un Grupo de trabajo intersecretarial sobre empresas y derechos humanos, en el que participan la SRE, la Secretaría de Economía, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, del Trabajo y Protección Social, además de organizaciones de la sociedad civil, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y representantes empresariales. Dicho Grupo de trabajo es coordinado por la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. En su más reciente reunión, el 18 de febrero de 2016, se diseñó una ruta de trabajo en la que la adopción de un plan de acción nacional sobre derechos humanos y empresas está prevista para finales de 2016. Por limitaciones de espacio (además de la ya señalada duración en el proceso de dictamen del presente artículo, que dificulta una actualización completa del material presentado), se sugiere al lector referirse al siguiente vínculo: Humberto Cantú Rivera, "El desarrollo de un Plan de Acción Nacional sobre derechos humanos y empresas en México: Primeros pasos", *Blog de la Fundación para*

para que el Estado mexicano, a través de una política pública inclusiva y eficaz, determine acciones a adoptar para desarrollar un plan nacional de políticas públicas en la materia, que permita concientizar y desarrollar una cultura empresarial de derechos humanos. De la misma forma, el papel que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales¹²⁷ desempeñen será determinante para lograr avances significativos en esta cuestión, al tener una estructura amplia y con capacidad de diálogo e interlocución tanto con el Estado, las empresas, la sociedad civil y la academia.

A pesar de las acciones del Estado mexicano en el escenario internacional, la falta de coherencia y coordinación en las políticas públicas ha sido un importante obstáculo para la adopción de una estrategia de derechos humanos en el ámbito empresarial en el país. Como resultado, el conocimiento de los Principios Rectores resulta insuficiente, tanto para los funcionarios gubernamentales de distintos niveles, ramas y órganos, como para las empresas y la sociedad civil, afectando negativamente la posibilidad de adoptar acciones efectivas en la materia. Las expectativas sobre este tema de política pública son altas, particularmente si se toman en cuenta las reformas energética y de telecomunicaciones, como ya se mencionó anteriormente. La entrada de más empresas transnacionales al mercado mexicano, de forma adicional al importante poder y nivel de influencia de muchas empresas nacionales, invitan a una reflexión sobre las medidas necesarias para asegurar la existencia de un marco regulatorio y legislativo efectivos y basados en un enfoque de derechos humanos, así como a la adopción de una estrategia nacional de empresas y derechos humanos.

2. *Jurisprudencia relevante sobre empresas y derechos humanos en México*

Si bien la política pública de México no ha tomado las medidas necesarias para garantizar la difusión e implementación de los Principios Rectores en el país, se puede considerar que el trabajo del Poder Judicial ha sido relativamente inno-

el Debido Proceso (8 de marzo de 2016), disponible en línea <https://dplfblog.com./2016/03/08/el-desarrollo-de-un-plan-de-accion-nacional-sobre-derechos-humanos-y-empresas-en-mexico-primeros-pasos/>

¹²⁷ Una interesante recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, que incluso fue reconocida por el Grupo de Trabajo de la ONU sobre el tema como un ejemplo de buena práctica en el marco del papel desempeñado por las INDH, fue la recomendación del caso Casino Royale. Por razones de espacio, dicha recomendación no será comentada en este artículo; para mayor profundización, véanse Humberto Cantú Rivera, "Transitional Justice, Human Rights and the Restoration of Credibility: Reconstructing Mexico's Social Fabric", *Mexican Law Review*, Vol. 7(1), 2014; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, "Casino Royale", *Recomendación 103/2012* (31 de diciembre de 2012). Véanse igualmente las distintas actividades que la CEDH ha desarrollado en esta temática, en la que destaca la instalación de una mesa de diálogo con Kia Motors México y el Gobierno de Nuevo León: Business & Human Rights Resource Centre, *México: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León y Kia Motors acuerdan promover derechos laborales con base en estándares internacionales* (20 de octubre de 2015), disponible en <http://business-humanrights.org/es/méxico-comisión-estatal-de-derechos-humanos-de-nuevo-león-y-kia-motors-acuerdan-promover-derechos-laborales-con-base-en-estándares-internacionales> (visitado el 21 de febrero de 2016).

vador.¹²⁸ Dos casos recientes¹²⁹ que se ventilaron ante la Suprema Corte se referían a la obligación de diversos actores no estatales (en particular de empresas) de cumplir con las normas de derechos humanos aplicables.

En el primero de ellos, dos quejosos presentaron una demanda de amparo ante la decisión de un juzgado local en materia civil de absolver a una empresa de desarrollo inmobiliario respecto a la nulidad de un contrato de compraventa y del pago de una indemnización por no cumplir con los estándares correspondientes al derecho humano a la vivienda digna. En la demanda civil original y las diferentes instancias que le siguieron, el argumento principal en el caso fue que la empresa no respetó los requerimientos específicos del derecho humano a un nivel de vida adecuado, y en particular su dimensión relativa a la vivienda, establecidos en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la interpretación realizada por el Comité de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 4.¹³⁰ En virtud de ello, la acción de la desarrolladora habría dado lugar a una violación a los derechos humanos que a la postre anularía el contrato.

En su análisis del amparo directo en revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la obligación de adoptar medidas adecuadas para cumplir con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos se extienden al sector privado que participa en el desarrollo inmobiliario, y no es exclusivo de los órganos estatales.¹³¹ Aún más, la Suprema Corte basó su argumento respecto al cumplimiento de los derechos humanos por los actores no estatales en la “expectativa básica de la sociedad que estas personas [promotores y desarrolladores inmobiliarios] cumplirán con la normativa aplicable”.¹³² La Corte también hizo referencia a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, incluso de aquellas violaciones que resulten de la actividad de particulares o empresas, y de la responsabilidad de éstas de respetar los derechos humanos,¹³³ señalando asimismo que el cumplimiento de los derechos humanos no se encuentra sujeto a la voluntad de las partes por ser una *excepción de orden público*.¹³⁴ De esta forma, y a pesar de no haber citado o referido directamente los estándares desarrollados en el ámbito de las Naciones Unidas por John Ruggie en su calidad de Representante Especial sobre empresas y derechos humanos, la Suprema Corte reconoció que tales expectativas sociales

¹²⁸ El análisis de expedientes judiciales en este artículo se limita a aquellos en que participan empresas de capital privado en áreas que no corresponden a los servicios públicos que debe garantizar el Estado; sin embargo, también han existido avances en los casos en que actores privados realizan funciones gubernamentales, por ejemplo en el sector educativo frente a los derechos del niño. Sobre el particular, véase Osvaldo Robles, “Falla Tribunal por *bullying*: ordena castigar a colegio”, *El Norte* (30 de enero de 2015). Véase igualmente Humberto Cantú Rivera, “The Mexican Judiciary’s Understanding of the Corporate Responsibility to Respect Human Rights”, *Business & Human Rights Journal*, Vol. 1(1), 2016, pp. 133-138.

¹²⁹ Diversos otros casos se encuentran en proceso ante tribunales estatales y federales, particularmente respecto a las actividades de empresas mineras; sin embargo, pocas decisiones judiciales han sido emitidas.

¹³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General no. 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, E/1992/23 (1 de enero de 1992).

¹³¹ Sentencia, *Amparo directo en revisión No. 3516/2013* (Primera Sala de la Suprema Corte, 22 de enero de 2014), pp. 49-50.

¹³² *Ibid.*, p. 53.

¹³³ *Ibid.*, p. 37.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 55.

básicas respecto a la conducta empresarial les impondrían la obligación de respetar la normatividad aplicable y los derechos humanos.¹³⁵

Un desarrollo importante para el marco jurídico mexicano fue alcanzado en el 2013, cuando la nueva Ley de Amparo entró en vigor. Conforme a la ley, un particular se considerará como “autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general”.¹³⁶ Por lo tanto, la Ley de Amparo estableció que cualquier persona moral que desarrolle funciones reguladas por una ley general y que a través de sus actos u omisiones afecte los derechos de terceros, podrá ser considerada una autoridad responsable, y por tanto ser sujeta de demandas de amparo para detener o evitar un daño irreparable a los derechos humanos que pueda resultar de sus acciones.

En relación a lo anterior, un segundo caso que se ventiló ante la Suprema Corte fue un recurso de queja derivado de una demanda de amparo en la que la comunidad indígena Hñāhñu acusó a Telmex y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por la alegada violación de sus derechos a la libertad de expresión, acceso a la información, igualdad ante la ley y el derecho al trabajo,¹³⁷ conforme a los estándares establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional. Los quejosos en el amparo indicaron que la empresa no había garantizado el servicio telefónico y de internet de forma continua y permanente, mientras que la Secretaría había sido omisa en proteger y garantizar el cumplimiento y respeto de sus derechos humanos con motivo de una falta de supervisión diligente sobre la provisión del servicio de telecomunicación, concesionado a la empresa privada.

La Suprema Corte tomó nota de los alegatos de los quejosos en donde señalaban que la empresa estaba a cargo de una parte dominante del servicio público de telecomunicaciones (considerado como un sector estratégico por la Constitución, y que puede concesionarse a las empresas privadas), y que por tanto la empresa no podría interrumpir de forma abrupta la provisión del servicio (ya que dicha acción afectaría el derecho a un estándar de vida adecuado), salvo que una excepción constitucional lo permitiera de forma explícita. Incluso, la Suprema Corte fundó su decisión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en relación al papel que las telecomunicaciones juegan en una democracia para el ejercicio de los derechos a la libertad de opinión y expresión.

A través del recurso de queja presentado ante la Suprema Corte, Telmex combatía la decisión del Juzgado de Distrito de permitir el trámite de la demanda, así como de considerarla como autoridad responsable. Sin embargo, la Su-

¹³⁵ Curiosamente, esta posición ha sido criticada por diversos especialistas en la materia, quienes consideran que las expectativas sociales no son una base suficiente para la legalización de un estándar de derechos humanos aplicable a las empresas; véase, por ejemplo, Surya Deva y David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013. Este caso, a pesar de ser un ejemplo aislado, refleja como las expectativas y normas sociales pueden dar, por el contrario, origen a normas jurídicas.

¹³⁶ *Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 5o., fracción II.

¹³⁷ Sentencia, *Recurso de Queja No. 23/2014* (Segunda Sala de la Suprema Corte, 26 de marzo de 2014).

prema Corte desechó la queja argumentando que sería necesario analizar los hechos y pruebas presentados por las partes en el juicio, a fin de analizar si las acciones y omisiones atribuidas a Telmex constituyen un “acto de autoridad” capaz de infringir los derechos de la comunidad indígena.¹³⁸ En primera instancia,¹³⁹ el Juzgado de Distrito determinó que la empresa había suspendido la provisión del servicio de telefonía e internet de forma unilateral a algunos de los quejosos (lo cual se traduciría en una violación a sus derechos humanos, y por consecuencia en una obligación de reparar los daños sufridos por la comunidad indígena), así como que el Estado había omitido proteger los derechos de los Hñähñü al no supervisar apropiadamente las actividades de la empresa.¹⁴⁰ Sin embargo, como resultado de la reanudación del servicio por la empresa durante el procedimiento judicial, el Juzgado de Distrito sobreseyó la demanda de garantías.

Es de singular importancia que el Juzgado de Distrito haya decidido no analizar si Telmex podría ser considerado como una “autoridad responsable” en el caso concreto,¹⁴¹ particularmente considerando que el recurso de revisión presentado por la comunidad indígena y por una de las autoridades gubernamentales contra la sentencia dictada en primera instancia se refiere precisamente a ese aspecto. El Tribunal Colegiado ante el cual recayó el recurso, sin embargo, solicitó a la Suprema Corte que nuevamente ejerciera su facultad de atracción, a fin de determinar i) el alcance del artículo 5-II de la Ley de Amparo (que establece que un particular puede ser considerado como autoridad responsable), ii) el criterio aplicable para determinar si una demanda de amparo procede contra actos de particulares que afecten derechos, y iii) la factibilidad de que los particulares que prestan un servicio público vulneren derechos humanos de personas a quienes se presta un servicio, y en consecuencia, si dichos actos son reclamables por la vía del amparo.¹⁴² El presente caso se encuentra aún *sub judice*, al haber sido atraído por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;¹⁴³ se espera, sin embargo, que la Corte sostenga su posición respecto a la obligación de las empresas de no infringir en los derechos humanos de terceros, y de precisar los efectos específicos de la Ley de Amparo respecto de los actos de particulares equiparables a actos de autoridad que vulneren derechos humanos.

Para resumir, dos desarrollos interesantes se desprenden de estos casos, tanto de naturaleza horizontal como vertical: primeramente, las empresas tienen una responsabilidad jurídica de respetar los derechos humanos dentro de sus acuerdos comerciales, no sólo en razón de la existencia de una expectativa básica de la sociedad, sino como una cuestión de orden público. Ello implica que

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 16-17.

¹³⁹ Sentencia, *Juicio de Amparo No. 68/2014* (Segundo Juzgado de Distrito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, 15 de diciembre de 2014), pp. 46, 50.

¹⁴⁰ *Ibid.*, pp. 40-41.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 56.

¹⁴² Sentencia, *Amparo en Revisión No. 19/2015* (Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, 2 de julio de 2015), pp. 16-17.

¹⁴³ Auto, *Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción No. 316/2015* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 7 de octubre de 2015).

los derechos humanos deben ser observados en todo contrato que se concluya entre particulares, independientemente de la naturaleza horizontal de la relación comercial. En segundo lugar, cuando una empresa genere impactos en los derechos humanos a través de sus acciones u omisiones, independientemente de su naturaleza privada, esta podrá ser considerada responsable por las violaciones de derechos humanos que ocurrieren, en conjunto con el órgano del Estado a cargo de velar y garantizar la protección de los derechos humanos.

3. Sigüientes pasos en la construcción de una estrategia nacional sobre responsabilidad empresarial y derechos humanos en México

Si bien el desarrollo de una política pública sobre empresas y derechos humanos en México es apenas incipiente, los casos resueltos por la Suprema Corte son interesantes ejemplos de la aplicación progresiva de estándares de derechos humanos a las empresas. El desarrollo de jurisprudencia relativa a la efectividad horizontal de los derechos humanos en lo concerniente a las actividades empresariales, así como el establecimiento de una excepción de orden público basada en la universalidad de los derechos humanos, contribuyen a la solidificación de estándares que son intrínsecamente compatibles con el espíritu de los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos.

A pesar de lo anterior, es importante y necesario que el Estado mexicano desarrolle una agenda sobre el tema a la brevedad. Las distintas reformas constitucionales y legales que se han adoptado o que se encuentran en la actualidad siendo discutidas (tales como la privatización del agua, la reforma al sector energético o la apertura del sector de las telecomunicaciones) podrían representar amenazas directas para la protección de los derechos humanos, particularmente si el gobierno no tiene una perspectiva clara sobre sus obligaciones en la materia y sobre las herramientas disponibles para garantizar el respeto de los derechos humanos por actores no estatales. El contar con un plan de acción nacional no necesariamente resolverá todas las problemáticas existentes en este complejo ámbito,¹⁴⁴ pero podría al menos constituir una base a partir de la cual el Estado pueda actuar para cumplir con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, y para asegurar que las empresas asuman las responsabilidades correspondientes. En ese sentido, el desarrollo de una estrategia nacional sobre empresas y derechos humanos en México deberá contar con ciertos elementos para garantizar que su enfoque sea amplio, pero efectivo.

En primer lugar, un elemento fundamental para el desarrollo de una política pública en la materia es la participación de los tres actores principales en esta discusión, y de un cuarto actor que puede contribuir de forma importante al proceso: en ese sentido, la discusión a nivel nacional de un plan sobre empresas y derechos humanos necesariamente debe incluir la participación del Gobierno (como sujeto internacional responsable), de las empresas (como actor responsable tanto en el marco interno como transnacional), y de la sociedad civil (como elemento de contrapeso y reflexión a las actividades de los otros dos participan-

¹⁴⁴ Cfr. John Gerard. Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, Nueva York, W. W. Norton, 2013, p. 169, quien reconoce el reto que constituye lograr que los Estados acepten y cumplan con su obligación de proteger los derechos humanos.

tes, y en representación de las víctimas).¹⁴⁵ Además, las instituciones nacionales de derechos humanos (en el caso de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones locales) pueden desempeñar un papel crucial en el tema, tanto por su estructura geográficamente expandida como por su conocimiento y práctica en el ámbito de los derechos humanos.¹⁴⁶ Los organismos públicos de derechos humanos pueden (y deben) participar directamente como interlocutores en las discusiones sobre el desarrollo de una estrategia en la materia, y constituirse como un punto focal que sirva de guía, soporte y supervisión tanto en el período de discusiones como de forma posterior al comienzo de implementación de la estrategia.¹⁴⁷

Un segundo elemento que será de marcada relevancia es el desarrollo de consultas públicas sobre el impacto de la actividad empresarial en el ámbito de los derechos humanos, para conocer de forma específica las principales problemáticas existentes.¹⁴⁸ Desde luego, una consulta a nivel nacional es necesaria para tener una visión relativamente clara sobre las áreas de oportunidad para el Estado, las empresas y la sociedad civil. Sin embargo, para obtener mayor nitidez respecto a las principales dificultades para la protección y salvaguarda de los derechos humanos, sería necesario realizar consultas regionales para identificar cuestiones prioritarias o específicas que no necesariamente tendrían visibilidad en el marco de una consulta nacional. En el mismo sentido, de especial trascendencia será que se analice el marco jurídico y de políticas públicas de forma general, por una parte, pero que a la vez se realice un análisis desde una perspectiva sectorial, es decir, enfocándose en los sectores productivos que prioritariamente puedan enfrentar dificultades para cumplir con la responsabilidad de respetar las prerrogativas humanas.¹⁴⁹ El tener claridad sobre los desafíos y áreas de oportunidad en los contextos general y sectorial permitirán al Estado definir de forma específica las líneas de acción necesarias que deben ser incluidas en la política pública en la materia, a la vez que las perspectivas nacional y regional le permitirán atender de forma apropiada las prioridades correspondientes a las diferentes zonas del país.

Un tercer elemento al que deberá prestarse una especial atención es el acceso a recursos jurídicos y no jurídicos a nivel nacional para las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidos por empresas.¹⁵⁰ En relación a los recursos jurídicos,¹⁵¹ deberá analizarse en las discusiones el marco jurídico existente tanto a nivel local como federal, de forma que puedan identificarse las

¹⁴⁵ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/69/263 (5 de agosto de 2014), § 14.

¹⁴⁶ *Ibid.*, §18.

¹⁴⁷ Meg Brodie, "Pushing the Boundaries: The Role of National Human Rights Institutions in Operationalising the 'Protect, Respect and Remedy' Framework", en Radu Mares (ed.), *The UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Foundations and Implementation*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2012.

¹⁴⁸ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/69/263 (5 de agosto de 2014), §§ 20-24.

¹⁴⁹ Dicho análisis permitirá al Estado tener claridad sobre los desafíos para que las empresas cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, así como las limitaciones y áreas de oportunidad propias al Estado y a su deber y capacidad de regulación.

¹⁵⁰ Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, A/69/263 (5 de agosto de 2014), §§ 68-72.

¹⁵¹ Sobre este punto, véase Gwynne Skinner, Robert McCorquodale y Olivier De Schutter, *The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business*, ICAR/CORE/ECCJ, 2013.

principales problemáticas (tanto a nivel sustantivo como procesal) que pueden limitar la responsabilidad jurídica de las empresas en el ámbito de los derechos humanos. Sin duda, la inclusión de consideraciones generales sobre el respeto de los derechos humanos por las sociedades mercantiles que operen en el país en la legislación pertinente será de singular importancia para avanzar en este tema,¹⁵² lo cual, en sincronía con la jurisprudencia de la Suprema Corte, servirá para reforzar el marco jurídico aplicable.

Desde otra perspectiva, los recursos no jurídicos tendrán un papel sumamente relevante en este contexto.¹⁵³ Por una parte, la difusión y conocimiento del Punto de Contacto Nacional de las Directrices para Empresas Multinacionales de la OCDE es una tarea pendiente que, de ser abordada de forma apropiada, podría convertirse en una herramienta sumamente útil para dirimir controversias entre empresas y terceros respecto a varios temas, incluyendo la protección de los derechos humanos. Por otra parte, la utilización del sistema nacional de protección de los derechos humanos, a través de la CNDH y las comisiones estatales, podría representar otra alternativa viable para la conciliación y/o mediación de conflictos entre empresas y otras partes, o bien, a través de la emisión de recomendaciones públicas. Además de este papel en la resolución de conflictos, las comisiones de derechos humanos deberán desempeñar una de las tareas más importantes en este contexto: la difusión de los Principios Rectores como el estándar global por excelencia en materia de conducta empresarial responsable, y la capacitación de los distintos sectores de la sociedad (empresas, Gobierno y sociedad civil) respecto a sus correspondientes responsabilidades en el marco de los derechos humanos.

La adopción de una estrategia o política pública nacional sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos es una necesidad innegable e inevitable para México. La construcción de dicha estrategia requerirá de la participación colectiva de los distintos actores y sectores de la sociedad mexicana, a fin de que sea un proceso inclusivo, abierto y democrático, que coadyuve a que la estrategia resultante englobe y atienda las necesidades, obligaciones y consensos de los diferentes grupos involucrados en garantizar el respeto de los derechos humanos en el marco de las actividades empresariales.

V. A manera de conclusión

La discusión actual sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos es uno de los temas primordiales en la agenda pública internacional en el inicio del siglo XXI. Es, de la misma manera, uno de los temas más complejos en el campo del derecho internacional de los derechos humanos,

¹⁵² John Gerard Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, Nueva York, W. W. Norton, 2013, p. 133, quien señala que de las diferentes encuestas realizadas durante su mandato no se desprende que ninguna jurisdicción requiere que las empresas reconozcan un deber social al momento de su constitución, incluyendo el respeto a los derechos humanos.

¹⁵³ Sobre este punto, véase Nicola Jägers, "Will transnational private regulation close the governance gap?", en Surya Deva y David Bilchitz (eds.), *Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; Justine Nolan, Michael Posner y Sarah Labowitz, "Beyond *Kiobel*: Alternative Remedies for Sustained Human Rights Protection", *American Journal of International Law Unbound*, p. e-50.

en virtud de involucrar la actividades de actores no estatales en un ámbito que, desde su concepción, ha girado en torno a la responsabilidad del Estado. Debido a lo anterior, encontrar una respuesta efectiva al reto que (en ocasiones) impone la actividad de las empresas en el cumplimiento de los derechos humanos es una tarea que requiere de pasos precisos y de la adopción de herramientas estratégicamente definidas, de forma que su regulación ataque las causas donde se origina el problema. Los Principios Rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos han contribuido a acotar el problema e identificar áreas de oportunidad y de acción en este campo; sin embargo, son sólo uno de los primeros pasos en el proyecto sobre la responsabilidad de las empresas en el ámbito de los derechos humanos.

El debate internacional que rodea a esta cuestión (y en particular el proyecto del tratado) debe adoptar una postura realista, y aceptar que cualquier estrategia que busque ser efectiva deberá estar centrada en garantizar que el Estado cumpla cabalmente con sus obligaciones internacionales. A final de cuentas, las empresas no operan en un espacio imaginario, sino en jurisdicciones y regiones geográficas reales, usualmente sujetas al poder (mayor o menormente efectivo) y soberanía del Estado. En ese sentido, la adopción de un instrumento internacional sobre empresas y derechos humanos debe venir a reforzar el trabajo que debe realizarse a nivel doméstico, y no pretender que un tratado podrá suplir las deficiencias regulatorias que subsisten en los Estados. Así, de mucha utilidad será determinar el nivel de responsabilidad que recae en los Estados (de origen y receptor) respecto a la regulación de las empresas, y desde luego, establecer que las empresas tienen (por lo menos) la responsabilidad jurídica de respetar los derechos humanos bajo el derecho internacional. Sólo a través de pasos concretos y que tiendan a llenar las lagunas existentes en el marco jurídico internacional se podrá avanzar en la regulación efectiva de esta categoría de actores no estatales.

Desde luego, para lograr cumplir con tal objetivo a nivel estatal será necesario contar con una estrategia nacional para atacar las áreas donde existan debilidades institucionales o regulatorias. Una estrategia incluyente y amplia que cubra las necesidades de cada país y se enfoque en la regulación efectiva de las empresas, así como en el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales, y que invite a la participación de otros actores, como las ONG o instituciones nacionales de derechos humanos, será la vía más apropiada para adoptar una política pública integral sobre la responsabilidad empresarial. En el caso de México, dicha tarea no sólo es necesaria, sino urgente. Priorizar el cumplimiento y garantía de los derechos humanos, incluso ante el desarrollo económico, debe ser una tarea a la que las distintas instituciones públicas en México deben contribuir. Por supuesto, el respeto a los derechos humanos y la actividad empresarial no son posturas antagónicas: por el contrario, tienen un importante potencial de ser mutuamente influyentes. En ese sentido, un enfoque de regulación que contribuya al desarrollo de una cultura empresarial de derechos humanos permitirá a las empresas realizar su labor económica y social, sin perjudicar el desarrollo humano y sus prerrogativas básicas.

La participación empresarial en los derechos humanos ante el cambio de paradigma

Mireya Castañeda*

RESUMEN: El artículo analiza las obligaciones que tienen los Estados y las empresas en la protección de derechos humanos. Se comienza con una referencia a teórica y a los cambios constitucionales de 2011 en términos de las obligaciones generales en derechos humanos. La siguiente parte, se dedica a “Los principios rectores sobre empresas y los derechos humanos” que se basan en las obligaciones de “proteger, respetar y remediar” que prescriben que los Estados deben proteger a las personas contra las violaciones de derechos humanos cometidas por terceros, incluidas las empresas. En paralelo, las empresas deben respetar los derechos humanos, lo que significa abstenerse de infringirlos y hacer frente a las consecuencias negativas. En el apartado IV y V se examinan los progresos en el Sistema Interamericano sobre los actos de particulares. Finalmente, se aporta una reflexión sobre las problemáticas y progresos en México.

ABSTRACT: This article analyses the obligations that State and business enterprises have in the protection of human rights. It begins with a theoretical reference to the constitutional changes of 2011 in terms of the general obligations on human rights. The next part covers the “Guiding Principles on Business and Human Rights,” grounded in the “protect, respect and remedy” obligations, which prescribe that States must protect individuals against human rights abuses by third parties, including business enterprises. At the same time, business enterprises should respect human rights. This means that they should avoid infringing upon these rights and should address adverse impacts. Parts IV and V of the article examines progresses in the Inter-American Human Rights System about non-state actors actions. Finally, a reflection is offered upon the problems and progresses in Mexico.

SUMARIO: I. Introducción. II. Referencia teórica y cambio de paradigma. III. Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU. IV. responsabilidad social de las empresas en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente en las Américas. V. Decisiones relevantes de los órganos interamericanos. VI. Problemáticas y avances en el ámbito nacional. VII. Consideraciones finales.

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

I. Introducción

Las preguntas iniciales con las que se quiere comenzar el presente escrito son ¿A quién corresponde la protección y respeto de los derechos humanos? y ¿Quiénes son responsables por la violación de derechos humanos? En principio, en México, con la incorporación constitucional del tercer párrafo al artículo primero, en 2011, la Constitución Federal señala las obligaciones generales que tienen todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y en caso de violación de investigar, sancionar y repararlas; no obstante, ¿Sólo las autoridades son responsables de cumplir con las obligaciones generales en derechos humanos? ¿A los particulares también les corresponde cumplir con ellas? ¿Sólo las autoridades son responsables por la violación a los derechos humanos? ¿Los particulares también violan derechos humanos o sólo pueden cometer delitos o infracciones legales? ¿Qué consecuencias se pueden derivar en el ámbito interno y en el ámbito internacional? De las inquietudes planteadas se pueden derivar dos temas estrechamente vinculados, por un lado, el análisis de los diferentes actores ante las obligaciones generales en materia de derechos humanos; y por otro lado, la responsabilidad por la violación de derechos humanos. En este contexto, definir el papel que juegan los particulares, incluidas las empresas, no es tarea sencilla, considerando desde la concepción teórica de derechos humanos hasta el orden normativo interno e internacional en la materia.

El debate en el tema ha comenzado desde hace algún tiempo y cada vez con mayor contundencia sobre la responsabilidad de los particulares por la violación de derechos humanos, sin ser un tema aún definido existiendo incluso posturas críticas que indican que en algunos casos tal concepción podría diluir la responsabilidad estatal en la materia y por otro lado la insistencia en fijar responsabilidad sobre todo en ciertos ámbitos, como los originados por empresas nacionales o transnacionales, por ejemplo, con la afectación al medio ambiente, pero en general a todos los derechos humanos. En diferentes latitudes y ámbitos la reflexión sobre la temática ha estado presente, incrementándose en 2005, con los trabajos de Naciones Unidas encomendados al Representante Especial, John Ruggie.¹ Destacan reflexiones como las de Caroline Ress *Mapping Grievance Mechanisms in the Business and Human Rights Arena* de la Universidad de Harvard;² de igual forma en Washington, D.C. la revista publicada por *Due Process of Law Foundation* dedicó su número 20 a los “derechos humanos y las empresas”, en donde además de abordar los desarrollos recientes en el ámbito internacional e iniciativas estatales en la materia, se ocupó del tema de la extra-territorialidad de las empresas y la responsabilidad estatal.

La responsabilidad de las empresas por la violación de derechos humanos es un tema de interés mundial, como se abordará en el desarrollo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas asumió en 2011 los “Principios Rectores sobre empresas y los derechos humanos” (en adelante “Principios Rectores”)

¹ Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, John Ruggie, 21 de marzo de 2011.

² Caroline Rees y David Vermijs, *Mapping Grievance Mechanisms in the Business and Human Rights Arena*, Harvard University, 2008.

que han utilizado como pilar las obligaciones de “respetar, proteger y remediar”, en estos momentos se han comenzado gestiones para la elaboración de un tratado internacional, la problemática ha ocupado también la atención de la Organización de Estados Americanos, en donde se ha emitido la “*Guía de Principios sobre Responsabilidad Social de las Empresas en el Campo de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas*” y el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos como se fijó en la Declaración de Edimburgo de 2010. En este contexto es un tema de reflexión global, pero sin duda de una atención nacional. El presente escrito pretende sustentar la participación empresarial en materia de derechos humanos, centrando el estudio en el orden jurídico mexicano.

II. Referencia teórica y cambio de paradigma

Las modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos que en México tuvieron lugar en 2011,³ son lo que algunos autores han referido como un cambio de paradigma,⁴ que sin duda va más allá del cambio de denominación de garantías individuales a derechos humanos,⁵ de la protección realizada en tratados internacionales e incorporación nuevos elementos como los principios de interpretación conforme, principio *pro persona*,⁶ y de las obligaciones generales y principios de derechos humanos,⁷ entre los demás cambios. Es un nuevo marco constitucional, en principio, más preparado para hacer frente a los retos venideros tanto nacionales, como mundiales; no obstante, a pesar de los estudios que se han generado sobre las modificaciones constitucionales, en ocasiones resulta necesario dar una mirada al paradigma anterior, que nos ayude a entender de una mejor manera los cambios dados, así como los desafíos. Las modificaciones constitucionales como las de 2011, no deben implicar solo un comienzo, sino una unión de cambios y de continuidades. Al respecto, se considera oportuno destinar un espacio, en un primer momento, a la reflexión teórica que se ha tenido sobre las antes denominadas garantías individuales, como derechos fundamentales protegidos en la Constitución, la obligación de respeto de las autoridades y su responsabilidad por la conculcación, seguido del análisis de las obligaciones generales en materia de derechos humanos de las autoridades y ante este cambio de paradigma evaluar la participación que pueden tener los particulares.

En México, antes de 2011, la concepción de las garantías individuales se dirigía a una “auto-limitación” estatal en beneficio de los individuos, como indicaba Burgoa.⁸ La concepción liberal-individualista de derechos fundamentales, en

³ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 y 10 de junio de 2011.

⁴ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

⁵ Ximena Medellín Urquiaga y Ana Elena Fierro Ferráez, *De las garantías individuales a los derechos humanos ¿Existe un cambio de paradigma?*, México, CNDH, 2015.

⁶ Mireya Castañeda, *El principio pro persona. Experiencias y expectativas*, México, CNDH, 2014.

⁷ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, México, 2013, 135 pp.

⁸ Ignacio Burgoa, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 2008, p. 158.

particular con la protección de derechos y libertades civiles, apuntaba a un respeto por parte del poder público, a una obligación de abstenerse de la violación a estos derechos. La autolimitación implicaba una restricción a la actividad estatal establecida por el orden jurídico y resguardada por el control de constitucionalidad. En este contexto se identificaban dos sujetos inmediatos y directos, el gobernado por una parte y las autoridades del Estado, por la otra, “puesto que es la conducta de estas mismas la que está limitada o restringida de modo directo” y para resolver los conflictos las autoridades competentes.⁹ Como sujeto activo de las garantías individuales se podían identificar tanto las personas físicas, como también las personas morales de derecho privado, social e incluso las personas morales de derecho público en las relaciones de supraordenación respecto a otra autoridad. Por otro lado, el sujeto pasivo en la relación jurídica que implicaban las garantías individuales se encontraba el Estado, cuya actividad se ha encontrado limitada frente a los gobernados. Lo anterior, se derivaba en la relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo) y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).¹⁰

En este mismo contexto teórico clásico de derechos fundamentales, Humberto Nogueira Alcalá, en su libro *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, se refirió de igual forma al “sujeto activo” como titular de un derecho y como “sujeto pasivo” al sujeto obligado por ese derecho, el Estado.¹¹ En esta línea ubicando como titulares de derechos fundamentales a todas las personas, reservándose algunos de ellos a los ciudadanos, como los derechos políticos.¹² Por otro lado, respecto a la efectiva vigencia señaló:

El Estado y sus agentes tiene la responsabilidad de la efectiva vigencia de los derechos humanos dentro del ámbito territorial donde ejercen su poder y jurisdicción, siendo función primordial de éstos la prevención y sanción de toda clase de conductas delictivas. El Estado es el que debe garantizar el bien común y ejercer sus potestades respetando y asegurando los derechos humanos.¹³

En esos términos el autor de referencia puntualiza como el principal responsable de la efectiva vigencia de los derechos humanos al Estado, ejerciendo su potestad para asegurarlos, respetarlos, promoverlos y garantizarlos. Por lo que respecta a las conductas de particulares indicó:

Conceptualmente, sólo los estados son quienes violan derechos humanos; las otras vulneraciones a la dignidad de la persona y al ordenamiento jurídico estatal son delitos si ellos son cometidos por particulares (homicidios, robos, violaciones, injurias, calumnias etcétera).¹⁴

⁹ *Ibidem*, p. 116.

¹⁰ *Ibidem*, p. 187.

¹¹ Humberto Nogueira Alcalá, *Teoría y dogmática de los derechos fundamentales*, México, UNAM, 2003, p. 64.

¹² *Ibidem*, p. 99.

¹³ *Ibidem*, p. 139.

¹⁴ *Idem*.

Aunada a la anterior concepción, como mecanismo de control de constitucionalidad, se puede ubicar al juicio de amparo, que en esencia su procedencia ha versado sobre los actos de las autoridades responsables, con algunas modificaciones, como se puntualizará más adelante.

Por otro lado, con varias décadas de anticipación a la modificación constitucional, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se comenzaron a desarrollar las obligaciones generales de los Estados en materia de derechos humanos, en principio ligadas a la protección de derechos económicos, sociales y culturales incorporándose también los ambientales (en adelante DESCAs), pero no exclusivas de ellos, éstas obligaciones se incorporaron al texto constitucional en 2011, en el párrafo tercero. De tal suerte el texto constitucional establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de igual manera, de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en diversas de sus Observaciones Generales,¹⁵ se ha referido a algunas de las obligaciones generales, a manera de ejemplo, en su Observación General no. 12, de 1999, destinada al derecho a una alimentación adecuada señaló lo siguiente. Respecto a la obligación de “respetar” requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso, en otras ocasiones ha utilizado términos como eviten obstaculizar¹⁶ o se abstengan de injerir o interferir en el ejercicio del derecho.¹⁷ Respecto a la obligación de “proteger”, señala, requiere que el Estado parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso, en posteriores observaciones se ha referido sólo a “terceros”,¹⁸ al respecto, claro estaría también de que otras autoridades no conculquen derechos. Se ha referido también a la obligación de “cumplir”, en la Observación General no. 15, de 2002, destinada al derecho al agua señaló:

25. La obligación de *cumplir* se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición.

¹⁵ M. Castañeda (Compilación y Estudio Introductorio) *Compilación de tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015.

¹⁶ Observación General Número 13. párr. 46.

¹⁷ Observación General Número 14. párr. 33, Observación General Número 18, párr. 22.

¹⁸ *Idem*.

De tal forma la obligación de “respetar” implica que las autoridades se abstengan de injerencias o violaciones a los derechos humanos. En tanto, la obligación de “proteger” implica la toma de medidas para que terceros, ya sean otras autoridades o particulares, no violen derechos humanos. Podemos analizar algunos derechos, en los que el Estado debe tomar medidas, como puede ser la expedición de leyes en la materia dirigidas al actuar tanto estatal como de particulares, como puede ser en materia de DESCAs, la emisión de normas en materia de derechos laborales y a la seguridad social, de salud y medio ambiente, con las sanciones respectivas por su incumplimiento, no sólo dirigidas a las autoridades, sino también a los actos y omisiones de particulares, como se analizará en el siguiente apartado según lo disponen los Principios Rectores del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Por otro lado, respecto a la incorporación constitucional de las obligaciones generales en materia de derechos humanos, el Poder Constituyente Permanente o Poder Revisor, en sus minutas señaló:

La obligación de prevenir abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que se aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las comete, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

En cuanto a la obligación de investigar, se reconoce que el Estado es responsable de llevar a cabo la investigación frente a cualquier violación de derechos humanos cometida por agentes del Estado, así como ante cualquier conducta que menoscabe los derechos humanos cometida por particulares, siempre y cuando, éstos actúen con tolerancia o aquiescencia del Estado.

De esta manera el deber de investigar y de sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos es el elemento central para combatir el fenómeno de la impunidad.¹⁹

De esta forma, con las modificaciones constitucionales en materia de derechos humanos de 2011, no sólo implican un cambio de denominación y la protección de estos derechos realizada en tratados internacionales, sino un cambio en la comprensión misma de las obligaciones generales en materia de derechos humanos, que si bien, con un desarrollo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se incorporaron expresamente en la Constitución Federal y que en el tema que nos ocupa en el presente artículo, dan pauta también para el análisis de los Principios Rectores asumidos también en 2011, respecto al actuar de las empresas.

III. Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU

El avance más significativo en cuanto a la definición de las obligaciones de las empresas en materia de derechos humanos se han visto concretado en los Principios Rectores en la materia adoptados por el Consejo de Derechos Humanos

¹⁹ Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de abril de 2009, anexo XVI, p. 44.

de Naciones Unidas en 2011, es por ello que el presente apartado pretende destinar un espacio a su propósito y estructura, seguido de los avances para la aprobación de un tratado en la materia.

1. Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos

Los Principios Rectores sobre empresas y los derechos humanos fueron elaborados por John Ruggie, “Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”, labor encomendada en 2005 y concluida en 2011.²⁰ En el primer párrafo del informe que presentó señala:

1. La cuestión de las empresas y los derechos humanos entró definitivamente en la agenda política mundial en la década de 1990, como reflejo de la impresionante expansión mundial del sector privado en aquel momento y del correspondiente aumento de la actividad económica transnacional. Esta situación reforzó la conciencia social del impacto de las empresas sobre los derechos humanos y también atrajo la atención de las Naciones Unidas.

La labor comenzada en 2005 por el Representante Especial, se dividió en tres periodos, en cual además de un análisis de la problemática, contempló consultas internacionales en todos los continentes y visitas en más de 20 países, conviniendo en 2010, que las recomendaciones adoptaran la forma de “Principios Rectores” y figuraran como anexo del informe que fuera presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como ocurrió en 2011 y que este último asumió en su resolución 17/4.²¹ Carneiro Freire, Cordero y Martín,²² indican:

Podemos entender los Principios Rectores como un conjunto de directrices acordadas por la comunidad internacional, que se materializan en una mayor concreción de normas nacionales, acuerdos internacionales y multilaterales, y que se fundamenta sobre normativas internacionales existentes y prácticas dirigidas a la adecuada protección, garantía y restitución de los derechos de las personas frente a las actividades empresariales.²³

Muñoz Quick precisa, que los “Principios Rectores” ofrecen a los gobiernos de los países una hoja de ruta para transitar el difícil terreno de la responsabilidad y la rendición de cuentas empresarial.²⁴

Los “Principios Rectores” están integrados por treinta y un numerales, divididos en tres apartados: I. El deber del Estado de proteger los derechos huma-

²⁰ Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 1.

²¹ Naciones Unidas, *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, Nueva York y Ginebra, 2011.

²² Mar Carneiro Freire *et al.*, *Cuaderno-Guía de los Principios Rectores ONU sobre Empresa y Derechos Humanos. Puerta de entrada*, Madrid, Sustentia Innovación Social, 2013, p. 12.

²³ *Idem.*

²⁴ Paloma Muñoz Quick, “Más allá de la hoja de ruta: el rol de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la implementación de los Principios Rectores de la ONU”, *Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, año 8, núm. 20, agosto de 2015, p. 50.

nos; II. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y III. Acceso a mecanismos de reparación. Los principios son seguidos de “Comentarios” elaborados por el Representante Especial, para aclarar o ejemplificar algunos elementos. Como “Principios Fundacionales” el primer principio indica:

1. Los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para *prevenir, investigar, castigar y reparar* esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.²⁵

Es importante destacar la obligación del Estado en la protección de los derechos humanos, de igual forma, se puede observar en el párrafo citado las obligaciones que en 2011, fueron incorporadas a la Constitución Federal en el párrafo tercero del artículo primero. En la explicación del principio fundacional Ruggie precisa que el “*deber de protección del Estado es una norma de conducta*”,²⁶ de igual forma “*los Estados no son en sí mismos responsables de las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes privados*”,²⁷ sino de no adoptar medidas por los abusos cometidos por agentes privados.

Por lo que respecta al segundo apartado “la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos”, como principio fundacional establece:

11. Las empresas deben respetar los derechos humanos. Eso significa que deben *abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas* sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.²⁸

Al respecto, los “Principios Rectores” dirigen especialmente la obligación de “respetar” a las empresas, que es una “norma de conducta mundial” aplicable para todas las empresas y es exigible como tal. No es opcional.²⁹ Del mismo modo, como se ha precisado y consagra el párrafo tercero del artículo primero de la Constitución Federal mexicana, dicha obligación también corresponde a toda autoridad en el ámbito de sus competencias. Para el respeto de los derechos humanos es necesario que los procesos de decisión de la empresa incorporen criterios, a través de sus políticas y procedimientos.³⁰

El principio, 12, puntualiza la obligación de respetar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, abarcando como mínimo, los enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, integrada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que

²⁵ Énfasis añadido.

²⁶ Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 1.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Énfasis añadido.

²⁹ M. Carneiro *et. al.*, *op. cit.*, *supra* nota 22, p. 28.

³⁰ *Ibidem*, p. 30.

contempla los derechos fundamentales de los ocho Convenios fundamentales de la OIT.³¹

Los Principios Rectores llaman a todas las empresas a su deber de respetar los derechos humanos y a actuar de manera proactiva, tanto para evitar infringirlos y remediar los impactos negativos producidos,³² pero además también con acciones que puedan contribuir, con su experiencia, al actuar estatal para el cumplimiento de los derechos humanos, en el entendido que en ocasiones es necesario la toma de medidas de promoción, como de otra índole. En este sentido, los Estados deberían adoptar medidas constructivas para aplicar o reformar, según resulte relevante, el marco general de regulación de las empresas y asegurar que sus actividades estén en armonía con las obligaciones de derechos humanos.³³

En el apartado III, dedicado al “acceso a mecanismos de reparación”, el principio fundacional señala:

25. Como parte de su deber de protección contra las violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales, los Estados deben tomar medidas apropiadas para *garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas* o de otro tipo que correspondan, que cuando se produzcan ese tipo de abusos en su territorio y/o jurisdicción los afectados puedan *acceder a mecanismos de reparación eficaces*.³⁴

En este apartado contempla: 1) Mecanismos judiciales estatales, 2) Mecanismos extrajudiciales de reclamación del Estado; y 3) Mecanismos de reclamación no estatales. Por lo que corresponde a los mecanismos extrajudiciales –señala Ruggie– las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) tienen un papel especialmente importante que desempeñar al respecto.

Humberto Fernando Cantú Rivera, en su artículo intitulado “Evaluando los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos a dos años de su adopción”,³⁵ destacó tres desafíos en la materia, como son el carácter no vinculante que tienen los estándares internacionales que hasta la fecha se han adoptado sobre el tema, entre ellos los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, así como:

[...] una posición empresarial que en algunos casos ha debatido la existencia de una responsabilidad reconocida consuetudinariamente, y con ello, la posibilidad de aplicación de estándares internacionales a una cuestión aún indefinida; [...] [y] la aplicación de normas y la sujeción a procedimientos extraterritoriales, que de igual forma continúa siendo polémica y enfrentando la oposición por igual de Estados y los grupos empresariales.

³¹ Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, *op. cit.*, *supra* nota 1.

³² M. Carneiro, *et. al.*, *op. cit.*, *supra* nota 22, p. 47.

³³ Red-DESC, “Economía global, derechos globales: los órganos de tratados de la ONU progresivamente reconocen obligaciones extraterritoriales en respuesta a actividades empresariales globales”, *Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, año 8, núm. 20, agosto de 2015, p. 15.

³⁴ Énfasis añadido.

³⁵ *Revista Internacional de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, año III, núm. 3, 2013, p. 167.

En este contexto, el Consejo de Derechos Humanos, en 2011, en su resolución 17/4 decidió crear un Foro sobre las empresas y los derechos humanos bajo la dirección del Grupo de Trabajo para examinar tendencias y problemas de los Principios Rectores y promover el diálogo y la cooperación acerca de cuestiones en la materia. En este sentido, de 2012, a 2015 han tenido lugar de forma anual tres Foros, el último del 16 al 18 de noviembre de 2015, en Ginebra Suiza.³⁶

De igual forma, se puede mencionar la Declaración de Edimburgo, de 2010, de la 10ª Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos que abordó el tema *Empresas y derechos humanos, el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH)*, en donde acordaron, con arreglo a los *Principios de París*, examinar de forma proactiva nuevas formas de utilizar sus mandatos para promover el marco “proteger, respetar y remediar” armonizando al mismo tiempo con las normas internacionales de derechos humanos.

2. Trabajos para la elaboración de un tratado

Los Principios Rectores sobre empresas y los derechos humanos han sentado las bases para la discusión de un instrumento vinculante, el Consejo de Derechos Humanos destinó su resolución 26/9 a la “Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos”,³⁷ en donde decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre el instrumento, para que deliberen sobre el contenido, alcance, la naturaleza y la forma del futuro instrumento internacional.

Algunas voces se han pronunciado sobre la pertinencia del tratado, como que podría mejorar la práctica de los Estados, definiendo el requisito de que los Estados impongan obligaciones de debida diligencia en la materia.³⁸ Entre otros elementos a discusión se ha señalado la reforma de códigos penales para establecer o permitir la responsabilidad empresarial por violaciones de derechos humanos y la extensión de la legislación civil y penal vigente a las actividades que las empresas desarrollan en el extranjero, lo anterior ordenando en torno a obligaciones jurídicas internacionales.³⁹

La *Red-DESC*, ha señalado que el proceso para la aprobación de un tratado se encuentra en una etapa muy incipiente de desarrollo, y es improbable que tenga efectos por varios años.⁴⁰ No obstante, se considera que los “Principios Rectores” constituyen ya, por sí mismos, una línea de ruta que los Estados al interior deben ir implementando, como en otras materias, las experiencias na-

³⁶ Consultable en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Business/Forum/Pages/2015ForumBHR.aspx>

³⁷ Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 26/9, *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos*, 25 de junio de 2014.

³⁸ Amol Mehra, “Más allá del comienzo: el movimiento por los Planes Nacionales de Acción en materia de empresas y derechos humanos”, *Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, año 8, núm. 20, agosto de 2015, p. 8.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Red-DESC*, “Economía Global, Derechos Globales...”, *op. cit.*, *supra* nota 33, p. 14.

cionales pueden contribuir al contenido del instrumento internacional, por lo que bien vale la pena redoblar los esfuerzos por la toma de medidas nacionales, con el diálogo con las empresas y el comienzo de trabajos colaborativos que, sin duda, pueden ser muy provechosos. En este mismo sentido, Cantú Rivera,⁴¹ señala que debe considerarse que los Principios Rectores fueron adoptados de manera unánime por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU; lo anterior, precisamente por su unanimidad, podría denotar una creencia establecida y firme a nivel internacional sobre la existencia de por lo menos una responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, que podría eventualmente constituir el elemento de *opinio juris*.

Red-DESC, recuerda que en muchas ocasiones los tratados internacionales en materia de derechos humanos constituyen un piso de acción al cual corresponden general los canales de cumplimiento a nivel nacional, local y municipal, ahora, con la integración de un nuevo actor en las obligaciones de respetar, proteger y remediar: las empresas.⁴²

IV. Responsabilidad social de las empresas en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente en las Américas

La reflexión sobre el actuar de las empresas y los derechos humanos también ha estado presente en el ámbito regional en América, de ello, como se indicará, pueden destacarse diversas resoluciones de la OEA que de cierta forma se han visto concretadas con los informes elaborados por el doctor Novak y la “Guía de Principios sobre Responsabilidad Social de las Empresas en el Campo de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas”.

Desde principios del siglo XXI, la responsabilidad social empresarial ha sido materia de preocupación en el ámbito de la OEA, habiendo emitido algunas resoluciones en la materia, sin haberse adoptado aún regulaciones de carácter regional. De esta forma, en 2001, en la Resolución N° 1786 (XXXI-O/2001) se comenzó a tratar la temática, precisando contenido y alcances, continuando con el intercambio de experiencias e información en los siguientes años para establecer ciertos elementos aplicados a las empresas.⁴³

Las discusiones continuaron hasta que se encomendó al Relator del tema, el doctor Fabián Novak Talavera, la elaboración de un informe, sobre la situación en la región de la responsabilidad social empresarial, que sirviera de guía, en seguimiento elaboró el Informe relativo a la “Responsabilidad de las empresas en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente en las Américas”,⁴⁴

⁴¹ H. F. Cantú Rivera, *op. cit.*, nota 35, p. 178.

⁴² *Red-DESC*, “Economía Global, Derechos Globales...”, *op. cit.*, *supra* nota 33, p. 14.

⁴³ Resolución N° 1871 (XXXII-O/02), Resolución N° 1953 (XXXIII-O/03), Resolución N° 2013 (XXXIV-O/04), Resolución N° 2123 (XXXV-O/05), Resolución N° 2194 (XXXVI-O/06), Resolución N° 2336 (XXXVII-O/07), Resolución N° 2483 (XXXIX-O/09), Resolución N° 2554 (XL-O/10), Resolución N° 2687 (XLI-O/11), Resolución N° 276 (XVII-O/12), Resolución N° 2753 (XLII-O/12).

⁴⁴ OEA, *Responsabilidad de las empresas en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente en las Américas*, 83° Período Ordinario de sesiones, desarrollado en Río de Janeiro, Brasil entre el 5 y el 9 de agosto de 2013; Daniel Cerqueira, “La atribución de responsabilidad extraterritorial por actos de particulares en el sistema interamericano: contribuciones al debate sobre empresas y derechos humanos”, *Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, año 8, núm. 20, agosto de 2015, p. 17.

y en 2014 presentó su Segundo Informe,⁴⁵ en este último, sobre el objeto precisó que se hace referencia:

[...] a la responsabilidad social empresarial, entendida esta como una nueva manera de hacer negocios, en la cual las empresas tratan de encontrar un equilibrio entre la necesidad de alcanzar objetivos económicos y financieros y, al mismo tiempo, lograr un impacto social y ambiental positivo con sus actividades.

Ello implica que las empresas implementen un sistema efectivo y eficaz de producción como de distribución de sus productos, *que respete las normas ambientales, los derechos humanos así como los derechos laborales de los trabajadores*. La responsabilidad social empresarial también implica que las empresas ofrezcan productos y servicios que cumplan con los estándares ambientales internacionales. Pero además, las empresas deberán respetar el entorno y a las comunidades donde operan, *buscando conservar su ecosistema, sus tradiciones y costumbres, y contribuir a su desarrollo económico y social*.⁴⁶

De esta forma se pueden apreciar los avances en la discusión sobre la temática de la responsabilidad social de las empresas y los derechos humanos, que se han plasmado en la “Guía de Principios”.

De esta forma, consta como anexo del Segundo Informe la “*Guía de Principios sobre Responsabilidad Social de las Empresas en el Campo de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas*”, integrada por dieciocho puntos que recogen gran parte de las discusiones que han tenido lugar desde comienzos del siglo XXI. De esta forma vale la pena citar sus primeros puntos:

a. Las empresas en el desarrollo de sus actividades deben adoptar al interior de ellas medidas preventivas y de protección de los derechos humanos, del medio ambiente y de los derechos laborales de sus trabajadores y de las poblaciones donde operan.

En tal sentido, deben implementar políticas destinadas por ejemplo, a eliminar cualquier forma de discriminación, trabajo infantil y trabajo forzoso; respetar el derecho de los trabajadores a la sindicalización, negociación colectiva, a la salud y seguridad en el trabajo; al uso de tecnologías limpias y procedimientos de explotación ecológicamente eficientes; entre otras medidas, conforme al derecho internacional.

b. Las empresas deben respetar el entorno, la propiedad así como las costumbres y formas de vida de las comunidades donde llevan a cabo sus operaciones, buscando cooperar y contribuir a su desarrollo económico, social y medioambiental.

Sin duda, la “Guía de Principios” es un resultado de los esfuerzos realizados para ir estableciendo ciertas pautas en la materia, la cual, junto con los “Principios Rectores” de la ONU, dan muestra de la preocupación por la actividad de las empresas ante los derechos humanos.

⁴⁵ OEA, *Responsabilidad de las empresas en el campo de los derechos humanos y el medio ambiente en las Américas*, de igual 84º Período Ordinario de Sesiones, 24 de febrero de 2014.

⁴⁶ Énfasis añadido.

V. Decisiones relevantes de los órganos interamericanos

En el mismo sentido, además de la labor de los órganos políticos de la OEA, en los casos a los que se hará alusión, los órganos interamericanos han determinado la responsabilidad de los Estados, pero motivados por conductas de particulares, en específico, de empresas que han originado la violación de derechos humanos.⁴⁷

Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se han presentado algunos casos que han llegado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COLDH), en los que, si bien, fueron planteados en contra de Estados y no de empresas, en ellos las conductas contrarias a los derechos humanos y medio ambiente fueron derivados de actividad empresarial. Como señala Katya Salazar, “*no se trataba solamente de Estados desconociendo derechos de sus ciudadanos, sino de Estados permitiendo que terceros (las empresas, en muchos casos extranjeras) actuaran en su territorio, desconociendo los derechos de sus ciudadanos*”.⁴⁸ Entre las temáticas sobre las que se han pronunciado se encuentra “*el impacto que la extracción de recursos naturales tiene en los derechos humanos en general y en los derechos de los pueblos indígenas o tribales en particular*”.⁴⁹

En este tema se pueden mencionar los siguientes casos. La CIDH ha conocido de casos en los que ha determinado la responsabilidad de Estados por actos de empresas privadas que han afectado diversos derechos a comunidades indígenas. En ese sentido versa el asunto *Yanomami vs. Brasil* de 1985,⁵⁰ en el que pobladores de la comunidad acudieron ante la CIDH por la violación de derecho a la vida, a la salud, al bienestar y a la propiedad, entre otros, como consecuencia de actividades desarrolladas por empresas constructoras y mineras que operaban en la zona, responsabilizándose al Estado de Brasil. El Caso de las *Comunidades indígenas maya vs. Belice*, del 2000,⁵¹ el cual versa sobre concesiones realizadas por el Estado, en el que se argumentó la falta de consulta a las comunidades indígenas además de la afectación al derecho a la propiedad, al mantenimiento de su salud, bienestar y la preservación del medio ambiente. La CIDH emitió una medida cautelar en 2004, para la Comunidad de San Mateo de Huanchor para que el Estado de Perú retirara relaves tóxicos que una empresa minera emitía, afectando la salud de la población con sustancias altamente dañinas.⁵²

En otra temática, pero también por actos de una empresa privada, 2008, conoció del Caso de la *Clínica Pediátrica de la región de los Lagos vs. Brasil*,⁵³ re-

⁴⁷ Vid, Santiago J. Vázquez Camacho, *La responsabilidad internacional de los Estado derivada de la conducta de particulares o non-State actors conforme al Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 2013.

⁴⁸ Katya Salazar, “Empresas y Derechos Humanos: ¿un nuevo desafío para la OEA?”, *Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, año 8, núm. 20, agosto de 2015, p. 10.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 9.

⁵⁰ CIDH, Informe 2185, Caso 12/85, *Yanomami vs. Brasil*, 5 de marzo de 1985.

⁵¹ CIDH, Informe 40/04. Caso 12.053, *Asunto Comunidades Indígenas Maya vs. Belice*, 5 de octubre de 2000, párrafos 34 y 35.

⁵² CIDH, *Informe de Admisibilidad 69/04*. Petición 504/03. *Caso de la Comunidad de San Mateo de Huanchor vs. Perú*, 15 octubre de 2004.

⁵³ CIDH, *Informe 70/08*, Petición 12.242, 16 de octubre de 2008, párrafos 1 y 2.

lativo a la muerte de niños recién nacidos resultado de negligencia médica de una clínica privada, que el Estado no supervisó.

Por su parte, la Corte IDH conoció de la Opinión Consultiva 18 de 2003, presentada por el Estado Mexicano, en donde se indicó:

En una relación laboral regida por el derecho privado, se debe tener en cuenta que existe una obligación de respeto de los derechos humanos entre particulares [...] particularmente, por la teoría del *Drittwirkung*, según la cual los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares [empresas] en relación con otros particulares.⁵⁴

Se destacó la obligación que tienen los Estados de que se reconozcan y apliquen los derechos laborales, pero también pueden tener responsabilidad cuando toleran acciones y prácticas de empresas que perjudiquen a los trabajadores migrantes.

La Corte IDH ha resuelto diversos casos en los que ha responsabilizado a los respectivos Estados por las concesiones o permisos a empresas que han violentado diversos derechos, entre otros al medio ambiente y afectando a comunidades indígenas. En ese sentido, en el *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, de 2001, señaló al Estado de Nicaragua que demarcará la propiedad de la Comunidad Mayagna, y que se abstuviera, de forma directa o a través de empresas concesionarias, de acciones que perjudicaran el valor de goce de los bienes de la comunidad.⁵⁵ En el Caso del *Pueblo Saramaka vs. Suriname*, por concesiones otorgadas por el Estado a empresas privadas madereras que causaron daño ambiental.⁵⁶ De igual forma, en el Caso de la *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*,⁵⁷ de 2010, en donde se responsabilizó al Estado por la transmisión de porciones de la propiedad comunal a propietarios privados, incluidas empresas, que impedían a la comunidad la pesca y recolección de alimentos, como era su costumbre. En 2012, el Caso del *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*,⁵⁸ la Corte IDH responsabilizó al Estado, por permitir que una empresa petrolera privada realizara actividades, sin consultar a la comunidad y generando daños al medio ambiente y la interrupción de ceremonias ancestrales.

Un caso con otro contexto, pero también con la intervención de una empresa privada fue *Ximenes Lopes vs. Brasil*, por el abuso y atentado en contra de la integridad personal de un paciente con discapacidad mental por parte de un Centro de atención psiquiátrica privado, donde la Corte IDH determinó que “la

⁵⁴ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-18 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 17 septiembre 2003, párrafos 140 y 148.

⁵⁵ Corte IDH, *Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, Sentencia del 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 103.

⁵⁶ Corte IDH, *Caso Pueblo Saramaka vs. Suriname*. Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas de 28 de noviembre de 2007, párrafo 129.

⁵⁷ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas de 24 de agosto de 2010, párrafo 107 ss.

⁵⁸ Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012,

responsabilidad estatal también puede generarse por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado".⁵⁹

Santiago Vázquez,⁶⁰ en cuanto a la responsabilidad de los particulares o *non-State actors* en el Sistema Interamericano, ha enfatizado la obligación estatal de prevenir las posibles lesiones a los derechos humanos perpetradas por particulares, sobre todo las empresas transnacionales y en la necesidad de generar los marcos normativos nacionales para responsabilizarlas.

Otro tema, que ha entrado al debate, es no sólo fijar la responsabilidad internacional a los Estados en los que se producen las violaciones a los derechos humanos (*host States*), sino cuando los hechos son producidos por empresas transnacionales, la posibilidad de que también los Estados de origen de estas empresas (*home States*) sean responsables, regular las actividades "extra territoriales de las empresas".⁶¹ Aunado a ello, se encuentra que en el contexto internacional actual, sólo se puede fijar responsabilidad internacional por la violación de derechos humanos a los Estados, pero un tema que sin duda genera nuevas expectativas es la responsabilidad de las empresas, como lo ha indicado la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) afirma que "*en el marco del derecho internacional, a las empresas multinacionales no se les reconoce personalidad. En este sentido, éstas gozan de una inmunidad de facto que las protege contra cualquier imputación de responsabilidad*".⁶²

VI. Problemáticas y avances en el ámbito nacional

La participación de las empresas en materia de derechos humanos, sin duda, es un tema que debe ser atendido. En fechas recientes a la elaboración del presente escrito han tenido lugar algunos Foros en la materia, uno de ellos "Las empresas frente a los derechos humanos",⁶³ por otro lado, el "Foro sobre aspectos internacionales de la responsabilidad empresarial y derechos humanos",⁶⁴ mismos que resultan plausibles y de deseable replica, con la intención de aportar elementos para la toma de medidas internas, acorde a las obligaciones internacionales en la materia, que como se ha expuesto, están teniendo lugar y dando pasos cada vez más pronunciados e insistentes en la materia, pudiendo incluso contribuir en el tratado en elaboración que se está gestionando bajo el auspicio de Naciones Unidas.

En ese sentido, por ejemplo, en materia de control de constitucionalidad, la Ley de Amparo, expedida después de la reforma constitucional en la materia de 2011,⁶⁵ puntualiza en su artículo 5o., como partes del juicio de amparo, el quejo-

⁵⁹ Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006, párrafos 85, 89 y 90.

⁶⁰ S. J. Vázquez Camacho, *op. cit.*, *supra* nota 47, p. 66.

⁶¹ Salvador Herencia Carrasco, "Industrias extractivas y la protección de los derechos humanos en las Américas: sobre la necesidad de un sistema de responsabilidad que incluya al Estado de origen de las inversiones", *Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, año 8, núm. 20, agosto de 2015, p. 27.

⁶² M. Carneiro *et al.*, *op. cit.*, *supra* nota 22, p. 39.

⁶³ Coordinadores: Rodrigo Gutiérrez (IIJ) y Edmundo del Pozo (Fundar), Viernes 16 de octubre de 2015.

⁶⁴ *Vid*, CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/366/15, Llama el *Ombudsman* al sector productivo a incorporarse al binomio desarrollo-derechos humanos, 2 de diciembre de 2015.

⁶⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2011.

so, quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés individual o colectivo y por otro lado, en la fracción II, indica:

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

Para los efectos de esta Ley, *los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad*, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

En este sentido, valdría la pena reflexionar si en la óptica de avance de fijar responsabilidad a las empresas por la conculcación de derechos humanos, sería necesaria cierta adecuación en materia del recurso efectivo para su defensa o si en los términos que actualmente opera son viables para establecer tal propósito.

Con anterioridad a la Ley de amparo publicada en 2013,⁶⁶ el doctor Diego Valadés en su artículo intitulado “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”,⁶⁷ ya hacía referencia al entonces “proyecto de reformas”, destacando que *“El derecho administrativo moderno presenta múltiples casos en los que organismos descentralizados e inclusive personas particulares, realizan funciones que originalmente prestaba el Estado y que en su actividad pueden afectar la esfera jurídica de los particulares”*.

Como los propios “Principios Rectores” de Naciones Unidas lo refieren, resulta muy importante el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), como lo indica Paloma Muñoz Quick: *“son las venas del orden mundial de los derechos humanos, responsables de difundir y asegurar la aceptación de normas de derechos humanos en el ámbito local. Por ende, las INDH son clave para materializar los Principios Rectores y abordar el modo en que las empresas afectan los derechos humanos en la práctica”*.⁶⁸ En tal sentido, vale la pena mencionar la colaboración entre diversas instituciones, como lo son la CNDH con la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco);⁶⁹ y en otro sentido con el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).⁷⁰

Por otro lado, también se pueden mencionar las modificaciones realizadas a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), que fueron publicadas en marzo de 2014,⁷¹ en donde se homologó el procedimiento de queja para actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias atribuidas tanto a autoridades, relativas a personas servidoras públicas federales y a los poderes públicos federales, como a particulares, personas físicas o morales.

⁶⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de abril de 2013, cuyas últimas reformas fueron del 14 de julio de 2014.

⁶⁷ *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, nueva época, vol 12, 2011, p. 443.

⁶⁸ P. Muñoz Quick, *op. cit.*, *supra* nota 24, p. 51.

⁶⁹ *Vid*, CNDH, Comunicado de prensa CGCP/313/15, Convenio de Colaboración para realizar acciones conjuntas en favor de los derechos humanos y derechos de los consumidores, 20 de octubre de 2015.

⁷⁰ *Vid*, CNDH, Comunicado de prensa CGCP/367/15, Convenien CCE y CNDH combatir la impunidad para avanzar en el Estado Democrático de Derecho, 3 de diciembre de 2015.

⁷¹ *Diario Oficial de la Federación*, 20 de marzo de 2014.

El texto original de la LGPED, publicada el 11 de junio de 2003, disponía ya un avance importante, al contemplar un procedimiento de reclamación por conductas cometidas por servidores públicos, pero también, la posibilidad de un procedimiento conciliatorio entre particulares, a lo que dedicaba sus artículos 80 a 82, en donde se podían recibir quejas por conductas de particulares, e iniciar un procedimiento conciliatorio por parte del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). Lo anterior fue modificado en 2014, como señaló el dictamen de las Comisiones Unidas de derechos humanos y de estudios legislativos, el propósito era reformar el Capítulo V de la LFPED: *“con el objetivo de unificar el procedimiento de queja y reclamación en uno sólo. De esta manera, se logrará que los procedimientos tengan el mismo carácter obligatorio para servidores públicos y particulares”*. Lo anterior, porque en ese momento la ley sólo tenía *“carácter vinculante para las autoridades, ya que, respecto a los actos que son cometidos por particulares, el Conapred carec[ía] de facultades para sancionarlos”*.

De esta forma con las modificaciones se dio un paso más, al contemplar un solo procedimiento de queja tanto para servidores públicos, como para particulares. Además de ello, por consecuencia, se incluyeron las etapas de investigación y emisión de resoluciones por conductas de particulares. En agosto de 2015, Conapred emitió sus primeras cinco resoluciones, bajo la nueva normatividad, que son por disposición obligatorias para particulares.⁷² En ellas sentó un precedente: *“es obligación no sólo de las y los servidores públicos sino también de las y los particulares de garantizar y respetar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, plasmado en el artículo primero constitucional”*.⁷³ En armonía con las modificaciones, estas resoluciones pueden imponer medidas destinadas a la reparación integral de víctimas de violaciones al derecho a la no discriminación.

En relación con la temática abordada en el presente artículo, se puede destacar que es un paso importante, toda vez que determina las obligaciones de respeto del derecho a la no discriminación por parte de toda persona, servidor público o no, con la posibilidad de realizar una investigación y en su caso emitir medidas de reparación.

Si bien, se puede destacar la obligación de toda persona, incluidas las empresas, de “respetar” los derechos humanos, es importante la reflexión sobre las consecuencias sobre los actos u omisiones que conculquen derechos humanos por parte de los particulares, incluidas las empresas, así como los procedimientos para su control, de ello da muestra el anterior ejemplo en materia de no discriminación; sin embargo, no obstante, el tema amerita un estudio detallado y surge la pregunta ¿Hasta dónde los conflictos entre particulares podrían considerarse una violación a derechos humanos? Con ello también re-valorar el tratamiento jurídico que actualmente se les da y en ciertos casos la coordinación entre las autoridades encargadas de la protección de derechos humanos.

Por otro lado, también pueden cobrar un papel importante el tema de “prevenir” la violación a derechos humanos, ligada a la obligación de la “promoción” de los derechos humanos, en donde particularmente las empresas pueden realizar acciones coadyuvantes con las autoridades en favor de los derechos humanos.

⁷² Conapred, Boletín 75/2015, 4 de agosto de 2015.

⁷³ *Idem*.

VII. Consideraciones finales

El presente escrito partió de la reflexión del papel de los particulares, incluidas las empresas en materia de derechos humanos, motivado por la incidencia que cada vez de forma más insistente, en casos de violación de derechos humanos, intervienen además de agentes estatales, particulares que lamentablemente cometen actos u omisiones de carácter relevante, en algunos casos sin responder de ellos. En esta lógica, se pueden mencionar como ejemplo las afectaciones al medio ambiente, o en materia de salud. En el escrito se hizo mención a algunos casos que han llegado a los órganos del Sistema Interamericano, en donde, los responsables han sido los Estados, pero por violaciones en las que la conducta de particulares tuvo un lugar importante.

Si bien, a la fecha no se cuenta aún con un instrumento vinculante en la materia, la preocupación ha estado latente desde comienzos del siglo XXI y muestra de ello lo dan “Los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la ONU” y de “Responsabilidad Social de las Empresas en el Campo de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas”. A lo que se unen los trabajos en la materia en el ámbito internacional como los cuatro Foros organizados por las Naciones Unidas.

Se considera oportuna la reflexión puntual de problemas reales en el ámbito interno, que pueden ser claves para poder avanzar en la materia. En el escrito se ha tomado como bases rectoras, las modificaciones constitucionales de 2011, que incorporaron las obligaciones de “promover, respetar, proteger y garantizar” los derechos humanos, a lo que se une lo abordado en los “Principios rectores” de Naciones Unidas de “proteger, respetar y remediar”.

Como concluyó Valadés en su artículo “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, *“La tendencia apunta en el sentido de ampliar la competencia de los tribunales para conocer de todo tipo de actos u omisiones que afecten los derechos fundamentales”*.⁷⁴ Las obligaciones generales en materia de derechos humanos establecidas en la Constitución, continúan siendo parte del cambio de paradigma en la materia a nivel nacional, pero que sin duda, es parte también del orden jurídico internacional tanto vigente, como en construcción. Como se ha señalado, la labor es mucha y requiere de un tratamiento razonado, puntual y progresivo, en el ámbito normativo y de protección.

⁷⁴ D. Valadés, *op. cit.*, *supra* nota 67, p. 443.

El concepto y desarrollo del patrimonio indígena en México

Carlos Brokmann Haro*

RESUMEN: El patrimonio indígena tiene una gran importancia en el México actual debido a que es uno de los escenarios principales de la confrontación de modelos de desarrollo. El autor propone que este concepto es el resultado de factores históricos y culturales, que han permitido a los pueblos originarios construir un instrumento eficaz para la defensa de sus derechos colectivos. Luego se define el concepto del patrimonio a través de los ejes jurídico, identitario y territorial de forma que se identifican sus elementos esenciales. El artículo estudia el desarrollo histórico del patrimonio indígena, subrayando su papel en la construcción y capacidad de reproducción de las comunidades desde la época prehispánica hasta nuestros días. También se abordan dos manifestaciones particulares del patrimonio y cómo han contribuido a la defensa de los intereses colectivos: la tenencia de la tierra y los sistemas jurídicos. Proponemos que es necesario ajustar las políticas públicas y de desarrollo a los lineamientos señalados por dos conjuntos normativos: los instrumentos internacionales en la materia y las reformas constitucionales de 2002 y 2011. El patrimonio indígena es resultado de siglos de resistencia cultural y podría constituir uno de los caminos principales para el empoderamiento, fortalecimiento y defensa de los derechos humanos en México.

ABSTRACT: *Native American patrimony (or heritage) is of great importance in contemporary Mexico because it is one of the main stages in the clash of development models. The author proposes that the concept is the result of historical and cultural factors that enabled Indian groups to build an effective instrument to defend their collective rights. The concept of patrimony is defined then through three axis: legal, identitarian, and territorial, in order to identify its essential components. The article studies the historical development of Native American patrimony, underlining its role in building and reproducing Indian communities since Prehispanic times to the present. Two specific patrimonial phenomena are also approached, discussing their contribution to the defense of collective interests: land tenure and legal systems. We propose that it is necessary to adjust public and developmental policies to the framework contained within two sets of rules: the international instruments related to this subject, and the Mexican constitutional reforms of 2002 and 2011. Indian patrimony is the result of centuries of cultural resistance and could constitute one of the main roads for the empowerment, strengthening and defense of human rights in Mexico.*

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

SUMARIO. I. Concepto de patrimonio indígena. 1. El sentido jurídico del patrimonio. 2. Identidad y patrimonio. 3. Patrimonio y territorio. II. Desarrollo del patrimonio indígena. 1. Época prehispánica. 2. Época colonial. 3. Siglo XIX. 4. El siglo XX y las reformas constitucionales del 2001. III. Dimensiones del patrimonio indígena. 1. Tenencia de la tierra como derecho patrimonial. 2. El sistema jurídico como patrimonio cultural. IV. Consideraciones del patrimonio indígena desde los derechos humanos.

I. Concepto de patrimonio indígena

En las últimas décadas el choque entre diversos proyectos de desarrollo (principalmente los llamados “macroproyectos”) y las comunidades que serían afectadas por ellos ha sido constante. El debate público y privado tiene rasgos específicos, comenzando por la mutua incomprensión de las partes en conflicto. Específicamente, las propuestas de desarrollo provienen de una lógica fundamentalmente económica, mientras que las objeciones para llevar a cabo ciertos proyectos de desarrollo han sido casi siempre sociales, culturales, jurídicas o ecológicas. Nuestro propósito en este artículo es identificar y definir una de las principales variables en discusión: el “patrimonio indígena”.

En su texto *El Estado, los indígenas y el derecho*, Jorge González Galván señala que la base jurídica para el respeto al patrimonio cultural de los grupos indígenas se desplanta en dos cimientos; los instrumentos internacionales y su incorporación en la legislación mexicana. El primero de los instrumentos internacionales es el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, formulado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989 y el segundo es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007. El sentido de ambos es destacar el derecho que tienen los pueblos originarios a sostener y consolidar sus formas de vida a través de instituciones, culturas y tradiciones con el propósito de decidir libremente su desarrollo. Las pautas jurídicas para sustentar sus derechos individuales y colectivos incluyen los derechos a la no discriminación, a la participación en aquellas cuestiones que afecten a sus colectivos, a mantener su identidad y diversidad, bienes materiales e intangibles, cultura, salud, educación y bienestar.¹ De forma fundamental para nuestra argumentación acerca del patrimonio indígena, se reivindican el derecho de mantener sus propias formas de tenencia de la tierra, recursos y manejo territorial como base para el desarrollo sustentable de las comunidades.

Las reformas constitucionales en materia indígena del 2001 pueden ser consideradas, en nuestra perspectiva, como una primera fase de las reformas en materia de derechos humanos del 2011.² Los aspectos centrales de ambas pueden ser resumidos de manera sintética. En lo que se refiere a las políticas públicas de respeto a la libre determinación de las minorías, los pueblos indígenas

¹ Jorge Alberto González Galván, *El Estado, los indígenas y el derecho*. México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 273-280 (Serie Doctrina Jurídica núm. 563).

² Debido a que las reformas constitucionales reconocieron, primero los derechos colectivos (especialmente indígenas) y después los derechos humanos, investigadores como Alan Arias Marín se inclinan por considerarlas un conjunto con significado propio. Ambas transformaron las pautas constitucionales y el modelo jurídico de nuestro país.

gozan del respeto a su libre determinación en tres ámbitos jurídicos: derecho cultural, derecho político y derecho judicial. Esto significa, en relación con el tema del patrimonio indígena, que las minorías indígenas podrán desarrollar sus derechos culturales a través del reconocimiento de su autonomía cultural y a su protección efectiva. Los derechos políticos de las minorías indígenas mexicanas incluyen primordialmente su derecho a la libre determinación en el interior de las comunidades y la posibilidad de llevar a cabo la redistribución electoral, tomando en consideración las demarcaciones étnicas. Por último, en lo que se refiere al derecho judicial, González Galván señala que los aspectos centrales del marco jurídico mencionado señalan estos aspectos medulares; el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, en términos de concordancia con el derecho nacional y el acceso a la impartición de justicia del Estado.

El objetivo de este artículo es delinear algunos de los elementos comunes al concepto patrimonial en comunidades indígenas. Esto no significa que se trate de una idea común a todos los grupos ni que tenga la misma relevancia en todos los casos. Los pueblos y grupos étnicos de nuestro país han desarrollado estrategias y formas de vida particulares, lo cual hace sus diferencias internas tan importantes y evidentes como podrían ser sus semejanzas. De la misma forma en que en cada región han existido estrategias distintas para construir, consolidar y reproducir a las comunidades, el concepto patrimonial ha sido retomado con propósitos diferentes y desplegado de maneras específicas. Ferrer y Bono, entre otros, han señalado la inutilidad de tratar de establecer parámetros comunes tajantes para los grupos étnicos mexicanos.³ Su diversidad cultural se puede correlacionar con las variaciones en la formulación y empleo político-jurídico del concepto de patrimonio.

Nuestra hipótesis fundamental es que el concepto de patrimonio desarrollado por los grupos indígenas tuvo orígenes diversos y ha servido para la protección de la comunidad ante los procesos de cambio (principalmente los externos). Por esta razón hemos desarrollado la argumentación a lo largo de cuatro incisos. En el primero discutimos las vertientes que puede tener el significado del patrimonio y sus elementos. En el segundo recorreremos brevemente la historia de los principales cambios y la conformación de la idea del patrimonio indígena. En el tercero nos ocupamos de dos manifestaciones patrimoniales que nos parecen de especial significado: la tenencia de la tierra y los sistemas jurídicos tradicionales en el marco del pluralismo. Por último, señalamos algunos de los aspectos fundamentales de la protección del patrimonio de las comunidades indígenas, el marco jurídico para hacerlo y su papel dentro de la cultura de los derechos humanos.

³ Ferrer y Bono puntualizan este aspecto; antes de la Conquista existieron tantas identidades como grupos étnicos, señoríos, comunidades y linajes. Solamente con la imposición del orden colonial fue que surgió el concepto de “indio” o “indígena”, lo que los lleva a proponer que: “[...] no es posible hablar de una historia india, en la medida en que hablar de *lo indio* implicaría cancelar especificidades. Podemos tratar de recomponer historias parciales e integrarlas en un conglomerado de experiencias plurales, pero no extrañas unas a otras, aunque sí incluidas veces incomunicadas entre sí. Esa integración de experiencias no puede realizarse de espaldas a los procesos históricos regionales de mayor amplitud de que forman parte las sociedades indígenas: una omisión así resultaría tan empobrecedora como la que se comete cuando se ignoran las estructuras internas de esos pueblos autóctonos”. Manuel Ferrer Muñoz y María Bono López, *Pueblos indígenas y Estado nacional en México en el siglo XIX*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 21-22 (Serie Estudios Históricos 79).

Los pueblos indígenas contemporáneos tienen una larga historia como comunidades básicamente campesinas en los últimos siglos. Por este motivo, como destaca Esteva (basado en Wolf, Polanyi y diversos autores) su percepción y tratamiento de la tenencia de la tierra es particular y tiene poco en común con la idea liberal de una mercancía sujeta a las reglas del mercado. Para él: “comprenden su tierra como un área de responsabilidad que involucra naturaleza y sociedad [...] en la que ocupación no significa propiedad”.⁴ Para Esteva y la antropología comunitarista, el hecho de que la tenencia se perciba en términos de relación cósmica (una suerte de intercambio entre el humano y todos los seres) ha negado el papel como propietario, tendiendo a la percepción de que las personas se apropian del usufructo de la tierra de manera temporal y sin agotar los recursos.

1. El sentido jurídico del patrimonio

El patrimonio, en estricto sentido legal, es el conjunto de derechos y obligaciones de una persona jurídica. En este sentido se trata de un concepto enfocado a reunir estos aspectos en el marco de una persona, definida física y moralmente o, lo que es lo mismo, desde un individuo hasta un grupo social o inclusive toda una nación. De este significado (amplio) de patrimonio derivan ideas que lo extienden más allá de su definición legal, ampliando aspectos intrínsecamente ligados con él. Mientras que la noción de patrimonio tiene escasa cabida en el derecho anglosajón, en el que normalmente es considerado un bien material o inmaterial heredado, en las naciones de tradición romanista (latinos) tiene implicaciones más allá del régimen de propiedad. Estas implicaciones son las que han dado pauta al empleo del término patrimonio para referirse a la herencia cultural, los bienes pertenecientes a toda la humanidad y, más específicamente, a aquellos bienes tangibles o intangibles que definen la identidad de los grupos, corporaciones, regiones e incluso naciones.⁵

La definición práctica (y puntual) del patrimonio se encuentra en su empleo en las distintas tradiciones jurídicas. Debido a este sesgo cultural, en inglés se traduce frecuentemente como *heritage*, cuyo significado literal es “herencia” y que deja de lado diversos aspectos que consideramos pertinente abarcar. La tradición jurídica romanista, representada particularmente en el tratamiento del patrimonio por las escuelas francesa, alemana y española, prefiere una perspectiva amplia en su empleo. La médula del problema se encuentra en las im-

⁴ El hecho de que no existe la propiedad exclusiva deriva en formas específicas de tenencia de la tierra. En el ejido, por ejemplo, se enfatiza la propiedad comunitaria, dando posesión a cada miembro de la comunidad siempre y cuando cumpla con sus obligaciones colectivas. En la práctica y frente a los proyectos de desarrollo actuales, estas implicaciones conllevan la necesidad de establecer un diálogo para cualquier posible empleo o apropiación de la tierra y el territorio. Más allá de la definición de su espacio, una intervención exógena debe ser planteada a través de mecanismos de consulta, consagrados por instrumentos como el Convenio 169 de la OIT y los artículos constitucionales reformados en 2001 y 2011. Gustavo Esteva, “The Meaning and Scope of the Struggle for Autonomy”, ponencia presentada en el panel “Indigenous Society in Chiapas in the Wake of the Zapatista Movement. I. The Political Debate: Autonomy and the State”, April 18, 1997, Latin American Studies Association, pp. 14-15.

⁵ En este sentido han surgido las listas del patrimonio mundial o del patrimonio de la humanidad elaborados por la UNESCO. Para los juristas, el patrimonio podría ser definido como una construcción jurídica en el sentido de que es el conjunto que reúne derechos, propiedades y obligaciones de cualquier persona física o moral.

plicaciones y alcances, como discute Pottage al plantear sus acepciones respecto de un concepto novedoso como el “patrimonio genético”. Retoma el concepto francés de patrimonio por su largo desarrollo y encuentra varios significados posibles para integrarlo:

- Patrimonio como campo común; en esta concepción el patrimonio es una propiedad colectiva a la que todas las personas tienen acceso irrestricto.
- Patrimonio como cualidad que distingue a un bien o servicio como no sujeto a mercantilización. Se basa en la distinción entre la propiedad y la posesión; en tanto el patrimonio es propiedad de un colectivo, no puede ser enajenado permanentemente. Su usufructo o posesión es reglamentada por este colectivo y está implícito que la enajenación se lleva a cabo temporalmente con propósitos de beneficio común.
- Patrimonio como herencia; considerando la distinción entre propiedad y posesión y el hecho de que se trata de bienes o conocimientos comunes al colectivo, éstos deben ser preservados, desarrollados y transmitidos a la siguiente generación. La posesión del patrimonio implica el respeto por la tradición histórica que derivó en su estado actual y, al mismo tiempo, en las medidas necesarias para asegurar su transferencia a la siguiente generación.⁶

Como muestra de las tradiciones diversas en el patrimonialismo, cuando la ONU emitió una declaración para proteger el “patrimonio genético”, debió apoyarse en que su definición descansa tanto en criterios éticos como en su “sentido simbólico”.

El término “patrimonio” tiene un complejo desarrollo conceptual, que ha respondido a necesidades y condiciones diferentes en cada época y contexto. El fin del antiguo régimen significó una importante reformulación del concepto patrimonial, que tras la revolución francesa fue utilizado para la formación de una conciencia nacional al tiempo que proveía un puente con la noción de herencia y propiedad común a todos los habitantes. En este sentido, las prácticas jurídicas y políticas mexicanas retomaron la experiencia francesa y la adaptaron para referirse a un régimen especial de propiedad. Para Ferry, la noción propiamente mexicana del patrimonio puede rastrearse hasta el siglo XIX; bienes materiales, tanto en los vestigios arqueológicos e históricos e inclusive, desde esa época, al sustrato del subsuelo o a los bienes intangibles como la cultura. Para ella, es una característica particularmente mexicana el hecho de que exista una legislación extensa y vigorosa del patrimonio, así como un enlace muy claro entre ésta y sus bienes tutelados.⁷ Es decir, entre el patrimonio nacional y la representación del Estado nación en México. Esta particular configuración explica en

⁶ Es evidente que esta concepción patrimonial puede ser aplicada en casi cualquier campo, pero que hacerlo tiene implicaciones complejas al combinar categorías disímiles. Al tratar de aplicarlo en el caso de la información genética del ser humano considera que “el concepto legal de *patrimoine* es complejo, abstracto y discutible”. Alain Pottage, “Our Original Inheritance”, en Alain Pottage, y Martha Mundy, eds., *Law, Anthropology, and the Constitution of the Social: Making Persons and Things*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 250-251 (Cambridge Studies in Law and Society).

⁷ Opina que la Constitución de 1917 representa una apropiación del concepto de patrimonio real en forma de un nuevo tipo de propiedad que sería conocido como “patrimonio nacional” y que reivindica elementos distintos de cada una de las configuraciones jurídico-ideológicas anteriores. Elizabeth Emma

buena parte las medidas jurídicas particulares, saberes y prácticas desarrollados en torno a ciertos bienes materiales o intangibles, de manera que parece discrecional o arbitraria en muchas ocasiones. La noción confronta dos visiones de la pertenencia y posesión de estos bienes en México: la propiedad privada y el patrimonio. Ambos puntos de vista tienen cabida en el marco constitucional y, al mismo tiempo, mantienen contradicciones constantes por su naturaleza jurídica. Consideramos que de estas contradicciones jurídicas deriva una confrontación que se ha desarrollado en las arenas culturales, sociales, políticas y de manera particularmente obvia, ideológicas.

La conceptualización del patrimonio como una manifestación histórica específica en tiempo y espacio permite a Florescano identificar cuatro variables que tienen influencia particular en la conformación de este concepto. Tomando en cuenta que la diferencia central entre el concepto de propiedad privada y aquel de patrimonio es, como hemos señalado, el carácter de herencia y posesión del colectivo, cada época le ha dado significados y contenidos diferentes. La primera variable es la forma en que una sociedad retoma su propio pasado, seleccionando elementos materiales e inmateriales como anclaje de su identidad. La segunda es que la selección de estas manifestaciones identitarias es realizada en general por los grupos dominantes. Desde esta perspectiva, esto significa que existe una carga ideológica en la selección que se puede trazar hacia objetivos políticos, de clase o de cualquier otra índole corporativa. Las manifestaciones patrimoniales representan de manera particularmente clara la decisión de los grupos dominantes para establecer un patrón identitario en la escala nacional, regional o inclusive de grupo. Los símbolos, la historia patria y otras manifestaciones multivariadas son el anclaje más evidente del Estado nación, por ejemplo. De este conjunto simbólico de la identidad nacional deriva la tercera variable, que Florescano reconoce como la oposición entre éste y el patrimonio que es reconocido como elemento universal, común a todos los grupos y naciones. Como apunta, “fue el estímulo más poderoso para rescatar esos valores y convertirlos en el sustento espiritual de los nuevos Estados nacionales”.⁸ Por último, debido a que el concepto de patrimonio es resultado de un proceso histórico, su aplicación y utilidad social depende de cada grupo que participa en el proceso identitario. El empleo de las categorías patrimoniales (en su faceta cultural, de clase, social, territorial, religiosa e inclusive política) dentro de una misma entidad o estado, ha resultado en confrontaciones, apropiaciones y luchas por la reivindicación patrimonialista muy dinámicas.

El concepto de patrimonio no es privativo de México. Tampoco lo es su empleo en la defensa de distintos derechos humanos (elaborar un listado de los derechos ocuparía buena parte de este artículo). Con propósitos comparativos y para establecer cierta distancia en relación con la idea de que la visión patrimonial es anticuada o arcaica, retomemos un solo caso. Analizando el ejemplo

Ferry, *Not Ours Alone: Patrimony, Value, and Collectivity in Contemporary Mexico*. Nueva York, Columbia University Press, 2005, pp. 211-212.

⁸ En este sentido, la constitución de los estados nacionales comenzando por el occidente de Europa en los siglos XV y XVI, culminando con los nacionalismos de los siglos XIX y XX en Oriente y África, pueden relacionarse con los procesos de constitución de estos conjuntos simbólicos. Enrique Florescano, “El patrimonio cultural y la política de la cultura”, en Enrique Florescano, ed., *El patrimonio cultural de México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 9-11.

canadiense, uno de los más relevantes en lo que se refiere al tratamiento jurídico y político del patrimonio, Ferry subraya que el caso de Quebec es de gran importancia por haberse reconocido que es una opción patrimonialista —en términos del *patrimoine*— que surge como desarrollo lógico de las tradiciones occidentales al enlazar propiedad y entidad política. Esta perspectiva considera al patrimonio como parte integral de una comunidad integrada por un conjunto de individuos y al mismo tiempo como un colectivo social individualizado.

Hablar del patrimonio es imaginar la cultura nacional como una propiedad y a la nación como un “individuo colectivo” propietario. De esta manera el concepto tipifica lo que he llamado una lógica objetivadora. Permite que cualquier aspecto de la vida humana sea imaginado como un objeto, esto es, circunscrito en tiempo y espacio, o (lo que significa lo mismo) asociado como propiedad con un grupo particular, lo cual es imaginado como circunscrito territorial e históricamente. Por otro lado, la posesión de una herencia, de la cultura es considerada la prueba crucial de la existencia nacional [...] “somos una nación porque tenemos una cultura”,⁹ citando a Handler.

En esta trayectoria el patrimonio se convierte en un elemento sustantivo y posiblemente fundamental para las identidades corporativas, desde comunitarias en el nivel local hasta fenómenos como el nacionalismo *quebécois*. Reflexionando sobre la obra del mismo autor, Ferry retoma en este sentido las categorías de propiedad y patrimonio culturales, los cuales derivan de la idea de que la existencia de un grupo o corporación como individuo (persona jurídica o moral) se basa en la propiedad, enraizada históricamente de manera que legitime la posesión real.

En la segunda acepción del patrimonialismo, derivada de la interpretación de Max Weber, el monarca desempeña el papel central en el sistema político. Su figura concentra el poder, recibe los bienes y servicios de la comunidad y se encarga de su redistribución. Este personalismo autoritario ha sido reconocido en diversas manifestaciones históricas hasta la fecha. Para Alejandro Caneque, el patrimonialismo de la administración virreinal, uno de los aspectos más criticados por la historiografía anglosajona, tiene raíces medievales. Ante la ausencia de un aparato burocrático extenso, profesional y con autoridad reconocida, los funcionarios coloniales fueron ineficaces desde el punto de vista contemporáneo. La venta de oficios, delegación de las funciones de gobierno y colocación de los aliados en los puestos administrativos creó una red de cohechos, sobornos y corrupción generalizada que resultó una solución pragmática antes de las Reformas Borbónicas. Caneque lo considera un elemento pre-moderno y desde esta perspectiva considera que funcionaba dentro de sus claras limitaciones. Para nuestros propósitos, lo fundamental es reconocer que este patrimonialismo colonial derivó directamente en el establecimiento de un control muy laxo sobre la mayoría de las comunidades indígenas (e incluso las mestizas y criollas).¹⁰

⁹ En su opinión, esta noción de la propiedad cultural retoma valor político y económico en el mundo contemporáneo. El debilitamiento de los lazos nacionales en las últimas épocas conlleva la reivindicación de elementos idénticos, varios de corte más tradicional como las comunidades, el carácter indígena u otros diversos. E. E. Ferry, *op. cit.*, *supra* nota 7, p. 83.

¹⁰ El impacto del patrimonialismo (tanto en sentido weberiano como en sentido derivado del énfasis en el tratamiento patrimonial de la propiedad) es discutido en el marco del sistema político colonial por Caneque: “As could be expected, Pietschmann criticizes Phelan for exaggerating the “patrimonial” features of the Spanish empire. For the idea of a “centralized bureaucratic empire,” [...] Alternatively, a We-

La autonomía virtual en la que vivieron las comunidades parece un resultado involuntario de las reducidas capacidades de la administración colonial. En cierto sentido, la noción patrimonialista hispana del gobierno virreinal permitió preservar el patrimonio comunitario indígena debido a la necesidad administrativa de permitir el autogobierno en buena parte de la Nueva España.

2. *Identidad y patrimonio*

Los estudios de las sociedades indígenas se han enfocado demasiado en las estructuras de las comunidades como manifestaciones sociales, en opinión de Amith. La perspectiva estructural subraya el carácter permanente e inmutable, generando una visión estática de estos grupos, derivada de la formulación de la comunidad autárquica campesina originalmente propuesta por antropólogos como Villarojas, Redfield y Wolf. Sirvió para construir un modelo coherente dentro de la perspectiva indigenista, pero que al mismo tiempo subrayó la utilidad práctica de la incorporación a la cultura hegemónica. Los trabajos históricos respecto de la comunidad indígena y su transformación colonial probaron que la visión estática era equivocada y que tenía grandes implicaciones para la interpretación de la cuestión patrimonial en las comunidades. El énfasis en la permanencia de los pueblos se tradujo en la idea de que la identidad indígena era eterna e inmóvil, lo mismo que su definición y defensa de los derechos de la colectividad.¹¹ En la actualidad, en cambio, comienza a prevalecer el punto de vista de que los procesos y conformación de la identidad de los indígenas y sus pueblos han sido manifestaciones de sistemas políticos específicos en los que existe una gran diversidad.¹² Las estrategias de validación de los derechos patrimoniales también se transformaron durante el periodo y hasta el siglo XIX, ya

berian intermediate approach is the one taken by Magali Sarfatti, who argues that the “first colonizing nation of Europe embodied a political conception the content of which was both modern (being part of the rise of national states in Western Europe) and traditional (deriving its patrimonial structure from the medieval body of political thought)”. [...] Max Weber’s ideas on ‘bureaucratism’, on which the idea of the modern state is based, as opposed to the ‘patrimonial’ state can be found in his *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, University of California Press, 1978, pp. 212–241. [...] 103. Not surprisingly, in his “Weberian analysis of the Spanish bureaucracy”, Phelan could not avoid concluding that, “The Spanish bureaucracy contained both patrimonial and legal features in a bewildering combination”. Aunque la discusión rebasa los límites de este artículo, queremos señalar que la confusión ante las prácticas de la administración virreinal ha derivado en propuestas contradictorias. Enrique Semo, partiendo del modelo marxista, llegó a señalar la coexistencia de tres modos de producción en la Nueva España. Alejandro Caneque, *The King’s Living Image: The Culture and Politics of Viceregal Power in Colonial Mexico*. Nueva York, Routledge, 2004, pp. 285–287 (New World in the Atlantic World).

¹¹ La perspectiva estática de las sociedades indígenas ha sido dejada de lado por la mayoría de los investigadores, pero sigue prevaleciendo la idea social de que se trata de comunidades que han permanecido virtualmente sin transformaciones internas desde hace milenios o siglos. El esencialismo de algunas posturas ha provocado sesgos importantes en el reconocimiento de los procesos históricos en nuestro país.

¹² El caso de algunos asentamientos en la Tierra Caliente puede ser considerado paradigmático. Palula (Guerrero) se convirtió en un punto de conflicto entre distintos sectores sociales debido a que se trataba de un nuevo asentamiento, lo que generó múltiples narrativas históricas y relacionadas con la identidad de cada grupo en relación con el lugar. Comunidad fundada por migrantes, el pueblo ya como la competencia por el territorio y sus recursos generó discursos diferentes acerca del patrimonio de cada uno; comunidad y derechos alrededor del restrictivo marco jurídico colonial. Jonathan D. Amith, *The Mobius Strip: A Spatial History of Colonial Society in Guerrero, Mexico*. Stanford, Stanford University Press, 2005, pp. 218–219.

que la producción de una identidad local dependió de las transformaciones regionales políticas.

Citando las propuestas del antropólogo y dirigente político mixe Floriberto Díaz Gómez, Federico Navarrete subraya las diferencias que existen entre la concepción liberal y la indígena de lo que constituye una comunidad y su territorio, a través del concepto de “comunalidad”: “no se entiende una comunidad indígena solamente como un conjunto de casas con personas, sino de personas con historia, pasada, presente y futura, que no sólo se pueden definir concretamente, físicamente, sino también espiritualmente en relación con la Naturaleza toda”.

Partiendo de estas premisas, apunta los cinco elementos sustantivos que definen a la comunalidad indígena en la actualidad. La primera es considerar a la “Tierra, como Madre y como territorio”, definición que implícitamente establece no sólo la interacción entre sociedad y naturaleza, sino la dependencia mutua y, por lo tanto, la necesidad fundamental de utilizar los recursos de manera racional y sustentable. En segundo término, el “consenso en asamblea para la toma de decisiones”, subrayando la importancia central de este órgano para el gobierno comunitario. Significa también que la toma de decisiones no se realiza, en principio, mediante la mayoría simple, sino mediante la construcción de consensos internos que requieren negociación constante con el fin de fortalecer la unidad. Le sigue el “servicio gratuito, como ejercicio de autoridad”, lo que significa que, dentro de los mecanismos corporativos como el sistema de cargos, los miembros de la comunidad no reciben compensación económica. Idealmente, esto permite que los puestos sean rotativos, que todas las personas puedan desempeñar algún encargo comunitario alguna vez y, de manera crucial, que nadie se enriquezca a través del desempeño de la función pública y provoque el aumento de las desigualdades internas. En cuarto lugar, el “trabajo colectivo, como un acto de recreación”, subrayando prácticas como la obligatoriedad del tequio y las faenas comunitarias. En principio, la obligación de llevar a cabo trabajo para la colectividad ha significado el reforzamiento del aspecto anterior (impedir las desigualdades internas) y también a que la necesaria obra pública y faenas de beneficio colectivo sean realizadas por la mayoría de los habitantes. Por último, los “ritos y ceremonias, como expresión del don comunal”, que destaca la participación colectiva en rituales bien definidos con el propósito de expresar y reforzar el enlace comunitario de manera reiterada.¹³ La ritualización no solamente se presenta en fiestas y ceremonias; las decisiones políticas, jurídicas e incluso los momentos cruciales de la vida económica son enaltecidos también mediante prácticas cargadas de significado simbólico.¹⁴

¹³ Federico Navarrete Linares, *Los pueblos indígenas de México. Pueblos indígenas del México contemporáneo*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, pp. 45-46.

¹⁴ Chance ha destacado el hecho de que el fenómeno de la identidad entre el patrimonio y los derechos patrimoniales sobre el mismo entre las comunidades y sus caciques tradicionales puede rastrearse hasta épocas coloniales tardías. En la región de Tecalli, en el actual Estado de Puebla, encontró una serie documental que expresa esta identidad de manera clara. El caso de Tecalli destaca en la documentación colonial por tratarse de un esquema patrimonialista muy evidente. En otras regiones el ejemplo usual es el de Pedro Moctezuma, litigio estudiado por Chipman y que resalta la transformación de los conceptos de propiedad y formas de defensa alrededor de uno de los nobles más importantes de la Nueva España. Chance sintetiza así la información documental para el caso poblano: “[...] marked preference for virilocal residence that concentrated holders of elite patronymics in particular barrios. I would go further and argue that these surname clusters represent a series of shallow, probably cognatic descent

De manera análoga a lo que ocurre en otras latitudes y culturas, la noción de “patrimonio” indígena engloba manifestaciones que van más allá de la propiedad, definida de manera limitada, para denotar una serie de variables que enriquecen conceptualmente y permiten comprender el fenómeno:

- El concepto de patrimonio implica el despliegue de relaciones de poder con implicaciones culturales, económicas, sociales y de contenido simbólico. En este sentido la noción patrimonialista es más amplia que la simple referencia a la propiedad o usufructo de un bien sea material o inmaterial.
- Las formas que asume la noción patrimonial dentro de una sociedad específica responden al contexto histórico que la fue conformando, dándole forma y expresión y legitimando desde el punto de vista social y jurídico.
- La relación patrimonial que establece un grupo o una comunidad ante y frente a un territorio, bien, mercancía o rechazando la manifestación cultural es fundamentalmente una relación de poder en la cual el grupo o comunidad mantiene su administración y difusión ante otros.¹⁵

Este listado preliminar de rasgos particulares de la conceptualización del patrimonio deriva del estudio de las cooperativas mineras de Guanajuato, donde Ferry señala que la concepción patrimonialista y corporativa tiene cuando menos estas características.

3. Patrimonio y territorio

En la definición del territorio que conforma el patrimonio de una comunidad entran en juego diversos factores. Cada corriente antropológica los ha analizado con base en una perspectiva diferente del problema y apenas en la actualidad el comunalismo ha logrado sentar bases comunes para su interpretación. Para nuestros propósitos, el punto de partida más relevante es el de la corriente indigenista, debido a su influencia sobre la legislación todavía vigente y el desarrollo de políticas públicas destinadas a la definición y protección del patrimonio indígena. El indigenismo retomó la larga tradición nacional de estudios del pasado indígena con las corrientes antropológicas más avanzadas, construyendo una escuela en la que teoría y práctica fueron de la mano en el diseño de proyectos para la promoción económica e integración cultural de los indígenas, considerados como “los pobres entre los pobres”, en palabras de Gonzalo Aguirre Beltrán. Para él, cabeza indiscutible del indigenismo en una época, el territorio patrimonial se conforma porque:

groups that had corporate rights to land. A lawyer commenting on a list of 27 caciques in a 1755 lawsuit noted that 1) they were all heirs and descendants of Miguel de Santiago (the tlatoani of Tecpan in 1591); and 2) the 27 families they represented could really be reduced to six *casas* (houses), each with a *cabeza* (head), and each holding title to patrimonial lands”. John K. Chance, “The Barrios of Colonial Tecali: Patronage, Kinship, and Territorial Relations in a Central Mexican Community”, *Ethnology. An International Journal of Cultural and Social Anthropology*. Filadelfia, vol. 35, núm. 2, primavera de 1996, p. 26; Donald E. Chipman, *Moctezuma’s Children: Aztec Royalty under Spanish Rule, 1520-1700*. Austin, University of Texas Press, 2005, pp. 84 y 88.

¹⁵ E. E. Ferry, *op. cit.*, *supra* nota 7, pp. 82-84.

Es, además, el etnocentrismo acendrado del grupo local sustentado en un patrón tradicional que liga al linaje a la tierra, el que fija a la pequeña comunidad en el territorio que constituye su hábitat para integrar con hombre y suelo un todo indivisible [...] cada comunidad, místicamente ligada a su territorio, a la tierra comunal, constituye una unidad, un pequeño núcleo, una sociedad cerrada que a menudo se halla en pugna y feudo ancestral con las comunidades vecinas de las que, siempre, se considera diferente. El individuo que forma parte de tal comunidad no siente que pertenece a la comunidad, sino a su linaje y a la tierra del linaje.¹⁶

Jan de Vos considera que las culturas indígenas tienen un patrimonio común que depende de tres elementos fundamentales: la forma de relacionarse con la naturaleza, la codificación particular de las relaciones sociales y el sistema de comunicación y significados culturales.

Este patrimonio nativo, que la dominación colonial no logró destruir, está constituido por tres elementos básicos que aún hoy distinguen a sus portadores del resto de la población: una manera muy genuina de relacionarse con la naturaleza, un particular código para normar la convivencia social así como un sistema propio de comunicación y de expresión cultural. Hasta la fecha, los 700 mil “indígenas” de Chiapas siguen conformando un sector apartado del resto de la sociedad chiapaneca por su convicción de ser hijos de la madre tierra, por su orgullo de pertenecer a una comunidad étnica, única en el mundo, y por la perseverancia en hablar sus antiguos idiomas y cultivar sus costumbres ancestrales.¹⁷

June Nash, en su introducción a la obra de Elizabeth Ferry, considera que el análisis que elabora a partir de la identidad entre comunidad y entorno geográfico permite establecer claras pautas acerca de la tradicional relación patrimonial que existe en muchas comunidades rurales mexicanas. El primer elemento es el compromiso la identidad colectiva, basada en la narrativa de su dedicación a una actividad económica con implicaciones en todos los ámbitos (sea campesina, minera u obrera). El segundo es el orgullo identitario en relación con el espacio ocupado (*pride of place*), en función de tratarse del escenario de las referencias geográficas e históricas nodales de la narrativa.¹⁸ Pese a las críticas recientes contra la identificación del grupo con su geografía, existe una constante referencia en las narraciones locales en las que se entrelazan ambas de manera indisoluble mediante elementos materiales, sobrenaturales y mecanismos rituales. Los conflictos entre los pueblos son un rasgo vital de diversas organizaciones campesinas en el mundo. Se registran conflictos de largo alcance histórico surgido y alimentado por venganzas personales y choques por recursos. Para el México actual, existe registro etnográfico de este tipo de conflictos

¹⁶ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Formas de gobierno indígena*. México, Instituto Nacional Indigenista, 1980, p. 7 (Colección INI 10).

¹⁷ Jan de Vos, *Vivir en frontera. La experiencia de los indios de Chiapas*. México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Instituto Nacional Indigenista, 1994, pp. 35 y 36.

¹⁸ E. E. Ferry, *op. cit.*, *supra* nota 7, pp. ix-x.

en ciertas áreas predominantemente, “sugiriendo su preeminencia como característica del panorama cultural”.¹⁹

II. Desarrollo del patrimonio indígena

1. Época prehispánica

Existen raíces profundas para el patrimonialismo político en las comunidades indígenas de México, más allá de la mera consciencia de que existe un patrimonio comunal. Las funciones de gobierno en las comunidades indígenas, de igual manera, podían estar fundidas en una sola autoridad (que desempeñaba la autoridad en todas las áreas) o bien separarse en funciones específicas (administración de justicia, recaudación tributaria, servicio militar). El territorio de cada segmento social también podía ser contiguo o bien estar separado. Esta estructura tuvo varios efectos sobre la organización social, ya que dio acceso a los recursos de todos los territorios dominados en todos los segmentados de una entidad política. Desde la óptica del patrimonialismo, los lazos de cada grupo se fortalecían debido a las alianzas establecidas para asegurar el acceso a los recursos. Pero al mismo tiempo el territorio de la propia comunidad y sus fuentes de abastecimiento serían considerados fundamentales para la continua reproducción comunitaria y sacralizados mediante el discurso histórico. Se encuentra desde la época anterior a la Conquista esta contraposición entre la tendencia de autonomía y autarquía de las comunidades campesinas gentilicias frente a las necesidades de colaboración (de grado o por fuerza) que requería el establecimiento de unidades territoriales de carácter político, con límites más extensos. En Mesoamérica, la segmentación y la territorialidad se conectan también con la tenencia de la tierra, la naturaleza del *calpulli* (barrio).²⁰

Un aspecto fundamental al analizar las culturas amerindias previas al contacto con los europeos es que debemos tener claro que no se concebían a sí mismas como un grupo. En el instante en que apareció en América la nueva alteridad (europeos, africanos, orientales) surgió una taxonomía alternativa: nosotros y los otros. “Indio” e “indígena” fueron categorías inventadas por los con-

¹⁹ En “regiones alteñas” de Latinoamérica se encuentran frecuentes litigios por tierras en el marco de “fuertes unidades territoriales colectivas”. Dennis, autor de uno de los estudios más exhaustivos acerca del papel del conflicto intercomunitario como base de la identidad en regiones indígenas, propone que existen tres “focos rojos” en relación con los choques y luchas étnicas:

1. Zona nahua (Lewis 1951: 238-244)
2. Zona Mixe (Beals 1945: 17-18)
3. La zona zapoteca parece especialmente conflictiva a través de las monografías (Parsons 1936: 182; De la Fuente 1949: 251-255; Nader 1964: 211-212)

Philip Adams Dennis, *Conflictos por tierras en el Valle de Oaxaca*. Trad. de Cecilia Paschero. 1a. reimpr. México, Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Instituto Nacional Indigenista, 1990, pp. 16-17 (Colección Presencias 33).

²⁰ En lo que se refiere a las unidades políticas de mayor tamaño y extensión, como los dominios de la Triple Alianza, Pedro Carrasco admite las categorías de Hassig en lo que se refiere al estado hegemónico (control disperso y protección solamente de los centros neurálgicos del imperio) y considera que difícilmente pudieron haber tenido un carácter territorial. Pedro Carrasco Pizana, *Estructura polítoterritorial del Imperio tenochca: la Triple Alianza de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan*. México, Fondo de Cultura Económica / El Colegio de México, 1996, pp. 17-18 (Fideicomiso Historia de las Américas, Hacia una nueva Historia de México).

quistadores y empleadas como denominador común para referirse a los habitantes de las nuevas tierras. Siguiendo los pasos de Paz, Ramos, Vasconcelos, Aguirre Beltrán, Bonfil y muchos otros, Krotz resalta que el proceso significó la transformación completa del mundo tal y como era concebido hasta entonces. “Tuvieron entonces que definir un ‘nosotros’ y un ‘los otros’. Hicieron frente así a la complejidad de homogeneizar a una población dividida entre diferencias regionales, dialectales, religiosas, de clase, de educación, de origen, de jerarquía y de convicciones”.²¹

El reordenamiento espacial de los asentamientos indígenas durante la etapa colonial es fundamental para comprender cómo se formó la conciencia patrimonial en estas comunidades desde esta época. Gibson considera que el proceso es una paulatina adaptación de conceptos antiguos, combinando elementos hispánicos con el patrón mesoamericano con el fin de permitir a la nueva administración suficiente control y a los pobladores suficiente libertad como para desarrollarse mutuamente.²² El antiguo señorío (*altepetl*, *batabil*, etcétera) fue traducido como “cabecera” en el sentido de tratarse de los asentamientos principales, que incluyen dentro de su territorio una serie de dependientes; el llamado pueblo “sujeto” correspondía a los antiguos asentamientos que pertenecían a una unidad política mayor que contaban, precisamente, con una cabecera y así sucesivamente. Un obstáculo para esta refuncionalización fue que la relación entre los asentamientos en un territorio que correspondía con el señorío indígena no concordaba con los lazos feudales de derechos y obligaciones de la tradición jurídica española. El sentido mesoamericano de la tributación destinada fundamentalmente a la persona del señor y, a través de él, a la consolidación de la unidad política mediante su redistribución, fue alterado por completo. Las cabeceras comenzaron a utilizar el tributo en servicios y especie de los sujetos para engrandecer su propio centro urbano, provocando una fragmentación cuyos efectos se notan hasta la actualidad.²³ Los antiguos territorios estuvieron basados en lazos de reciprocidad controlados por el señorío, asegurando el acceso de todas las partes a los recursos comunes. En su lugar, las

²¹ A partir de ese momento se nublaron las diferencias entre los grupos amerindios, se establecieron parámetros administrativos y jurídicos iguales para todos ellos y se impuso un modelo social de dominación. Esteban Krotz, *La otredad cultural entre utopía y ciencia. Un estudio sobre el origen, el desarrollo y la reorientación de la antropología*. México, Universidad Autónoma Metropolitana / Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 27.

²² En este sentido existe cierta equivalencia de términos entre ambos sistemas políticos y de asentamiento, que no concuerdan perfectamente con las prácticas originales de cada sistema político. Además de la diversidad existente en los sistemas jurídicos y políticos amerindios, estaba la necesidad administrativa de construir un patrón general suficientemente claro para los nuevos dominadores que por tal motivo requería anclarse en sus propias prácticas.

²³ Gibson analizó en varias obras el reordenamiento espacial de los pueblos indígenas durante la etapa colonial. Para él, el proceso fue una adaptación de conceptos antiguos, ya que existe una cierta equivalencia de términos (aunque no es exacta). En este sentido, la antigua Cabecera se asimiló a los pueblos con *tlahtoani* (una *tlahocáyotl* en sentido estricto). El llamado pueblo dependiente o Sujeto se asimiló a los pueblos que antes tributaban a las cabeceras. El sistema recibe varios nombres; *altepetl*, pueblo, *cacicazgo*, ciudad-estado, etcétera. *Altepetl* (agua-tierra) simboliza la totalidad territorial, autosuficiente y es vital para entender estas sociedades un equivalente al *batabil* maya. En ciertas regiones, como el Estado de Oaxaca, las cabeceras se hicieron autónomas y reivindicaron su derecho a ser considerados “cabeceras de por sí” lo cual significó una atomización del poder político y sentó las bases para una oposición férrea entre comunidades que defendían sus propios derechos patrimoniales. Charles Gibson, *Los aztecas bajo el dominio español, 1519-1810*. Trad. de Julieta Campos. 8a. ed. México, Siglo Veintiuno Editores, 1984, pp. 36-40 (Colección América Nuestra, América Colonizada).

comunidades coloniales comenzaron a competir por estos recursos, ya sea a través de conflictos violentos o bien mediante el uso de los procesos judiciales para reivindicar sus derechos patrimoniales. El modelo de pueblo indio transitó de esta manera hacia la autarquía económica y la autonomía política, como han destacado Gibson, Lockhart, García Martínez y otros autores.

2. *Época Colonial*

La conciencia indígena sobre el patrimonio que poseían no solamente se desarrolló a lo largo del eje comunitario. Como hemos mencionado, el desarrollo tardío de la propiedad privada, su usufructo y transferencia fueron una constante en ciudades como Tenochtitlán, Texcoco y otras regiones. La entrada en vigor de un nuevo marco jurídico que se sustentaba en la visión patrimonialista de la Corona significó para buena parte de la nobleza indígena en el centro de México y las zonas más desarrolladas de la Nueva España la oportunidad de consolidar sus antiguas propiedades. Los análisis de archivos de notarías y testamentos muestran una vertiginosa adopción de los mecanismos europeos para transmitir la propiedad y fortalecer el patrimonio familiar a través de los lazos de parentesco.²⁴ El derecho a la propiedad y su transmisión acorde con la legislación europea fueron justificados por la mayoría de los propietarios como resultado de la adquisición por compra directa, asignación por méritos públicos o bien por la transmisión hereditaria por su parentela fallecida.

La adaptación de la sociedad indígena al marco jurídico colonial pasó, como es evidente, por la adopción de las costumbres más semejantes a las vigentes en el pasado. Los indígenas consideraban la tierra el medio de producción fundamental; debido al carácter comunitarista debía ser labrada de manera individual (usufructo privado) pero su pertenencia era de la unidad social (propiedad colectiva). En principio esta tierra era asignada a cada hombre o adulto para cumplir ciertas funciones sociales y por lo tanto su tenencia estaba condicionada y sujeta a las necesidades del uso común.²⁵ Es posible que esta perspectiva reduccionista haya permeado el punto de vista de las autoridades españolas, debido a que rápidamente aceptaron la idea de la propiedad colectiva y el usufructo individual como base de la explotación de la tierra por parte de las comunidades indígenas. El problema de su tenencia se originó en casos en que el modelo presentaba fisuras; por ejemplo, el empleo de las tierras que no estaban directamente bajo cultivo, las tierras que eran codiciadas por las haciendas o por las propiedades que quedaban vacantes debido a la rápida despoblación del territorio.

En las primeras décadas de la época colonial la mayor parte de la nobleza indígena mantuvo buena parte de sus derechos y privilegios corporativos. Desde nuestra perspectiva, dependiendo de la región y en función del desarrollo

²⁴ De los casos que estudió Kellog sobre pleitos por tierras, el énfasis se ponía en la naturaleza de la propiedad misma. En el 72 % de los casos presentados antes de 1585 la propiedad se remonta a la época prehispánica. Susan Kellog, *Law and the Transformation of Aztec Culture*. Norman, University of Oklahoma Press, 1995, p. 43.

²⁵ Para algunos autores esta perspectiva se asemeja a las que mantenían los campesinos medievales debido a los lazos feudales de tenencia de la tierra a partir del servicio que se debía al señor. Woodrow Borah, *El Juzgado General de Indios de la Nueva España*. México, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 50.

socio-económico, los derechos estamentales comenzaron a erosionarse cuando las condiciones de transformación se intensificaron.²⁶ De manera catastrófica la pérdida de control del cabildo significó también una vertiginosa caída del liderazgo de la nobleza y una paralela independencia de los antiguos pueblos sujetos. El debilitamiento de la nobleza zapoteca llevó rápidamente a la pérdida de interlocutores, a la imposición de la autoridad de Oaxaca y a que paulatinamente los indígenas perdieran posición social y política regional. En contraste, en la Península de Yucatán, la transformación colonial significó una rápida adaptación del modelo comunitario indígena a las exigencias jurídico-administrativas de la Corona. La nobleza se encargó, quizá debido a la pobreza de opciones de emprender proyectos económicos más remunerativos, de establecerse como un sector intermediario entre los plebeyos indígenas y los pocos vecinos de origen español o mestizo.²⁷ La intermediación preservó unos siglos el papel del cacique como defensor de las comunidades, permitió su supervivencia hasta el siglo XIX y tuvo importantes implicaciones para el desarrollo social.

El patrimonialismo de corte europeo había sido fomentado por la Corona desde la instauración del régimen político de la Nueva España y permeó las relaciones políticas, económicas y sociales. Su influencia es innegable en la adaptación de las comunidades y pueblos indígenas a las nuevas condiciones coloniales, proceso que las transformó al tiempo que se refuncionalizaban elementos de su antigua composición. El estado de autonomía virtual se preservó hasta las Reformas Borbónicas, que pretendieron atacar de raíz los derechos patrimoniales de los pueblos de indios y de las elites criollas,²⁸ afectando

²⁶ En el caso de las regiones zapotecas, el Istmo de Tehuantepec vivió el temprano surgimiento de la imposición de la autoridad castellana en las esferas económica, política y religiosa; desde 1555 se redujeron las obligaciones tributarias de los plebeyos hacia la nobleza y una década después se eliminó al cacique-gobernador (Cocicopiji, bautizado Don Juan Cortés) por acusaciones de idolatría. Su pérdida de la dignidad y cargo se acompañó por la disminución de sus ingresos y derechos, acompañado por la negativa española de reconocer a sus sucesores. La nobleza zapoteca mantuvo derechos patrimoniales a la tierra pero su capacidad de encauzar los negocios comunitarios fueron debilitados mediante la institución de un cabildo electivo y no hereditario, un hecho identificado por Zeitlin. Howard Campbell, *Zapotec Renaissance: Ethnic Politics and Cultural Revivalism in Southern Mexico*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1994, pp. 14-15.

²⁷ Nancy Farriss ha señalado que en realidad el papel de la nobleza maya continuó siendo fundamental hasta que ocurrieron dos hechos específicos. El primero fue la supresión de la República de Indios mediante las reformas Borbónicas a finales del siglo XVIII (algo que otras regiones novohispanas había ocurrido dos siglos antes). La segunda y más importante fue el surgimiento de la industria henequenera. Las haciendas y su confrontación con los pueblos significaron el fin de la estabilidad y los privilegios de la nobleza indígena: "Reciprocity had served to justify the hereditary privileges of the nobility and hold the social order together through an (admittedly unequal) exchange of services between nobles and commoners. [...] while the conquest began the leveling process, the main impetus came from the innovations first tentatively introduced by the Bourbon reformers. [...] The power and wealth that had for long been reserved to those of noble rank (whether legitimate or spurious) were rapidly disappearing. The elimination of the *republicas de indios* was the most serious blow". Nancy M. Farriss, *Maya Society under Colonial Rule: The Collective Enterprise of Survival*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1984, pp. 378-379.

²⁸ Este estado de cosas entró en crisis con la formulación de las Reformas Borbónicas, pero provocó un estallido al traducirse los nuevos objetivos metropolitanos en lineamientos jurídicos en la Constitución de Cádiz, como apunta María del Refugio González: "En Cádiz la independencia fue concebida en forma distinta, ya que en la Constitución redactada por 'los españoles de ambos hemisferios' se afirmaba que 'la Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona'; y que 'la soberanía reside esencialmente en la nación...' Entre paréntesis se puede decir que por lo que tocaba a los americanos estas frases ponían fin a la legitimidad de los justos títulos. [...] Las consecuencias que esto acarreó a la población indígena fueron catastróficas. Varios autores al estudiarlas han sostenido que fue dramático para los indígenas formar parte de la sociedad civil en igualdad de cir-

el patrimonialismo en diversos sectores novohispanos. Desde antes de las propuestas gaditanas, la consolidación fiscal de fines del siglo XVIII provocó quiebras y trastornos más allá de las comunidades indígenas.²⁹

Los gobernantes locales y sus actividades no son importantes en los archivos documentales hasta la década de 1540; a partir de esta época después existe un extenso cuerpo de legislación, especialmente decretos virreinales y litigaciones sobre caciques y cacicazgos. Los conflictos sobre títulos, propiedades y privilegios eran llevados a los administradores españoles para ser adjudicados, creando nuevas condiciones para la reproducción de los pueblos.³⁰ El aparato jurídico centralizado pronto obtuvo la confianza de los solicitantes y se generó un sistema formal de investigación sobre los reclamos de los caciques locales que buscaban establecer o defender sus derechos a los cacicazgos. Esto implicó una creciente voluntad de los indígenas de apelar a los estatutos formales y utilizar el sistema de las cortes españolas para dirimir conflictos que antes se arreglan por consensos o por guerras intercomunitarias.

Los títulos primordiales se convirtieron a través del periodo colonial en los documentos fundamentales para la defensa del patrimonio de las comunidades indígenas. Esto ocurrió porque la supervivencia de las antiguas formas de organización dependía de mantener la base territorial mínima para la reproducción de la vida comunitaria, que como hemos visto incluía un área más amplia que la simple tierra de cultivo, protegida precisamente por estos documentos.³¹ El problema de la delimitación territorial ya se había presentado desde la época prehispánica, subrayando la importancia de las mojoneras y otros símbolos de las fronteras entre las unidades políticas. La transformación del patrimonio de la comunidad en los siglos XVI y XVII siguió la línea del empleo de los instrumentos jurídicos castellanos; específicamente el carácter patrimonialista de la propiedad. La antigua identidad que existía entre las instituciones políticas y la figura del gobernante se tradujo durante la Colonia en una identificación entre los derechos patrimoniales de la comunidad y de su cacique.³² En estos casos es ex-

cunstanCIAS, ya que las leyes protectoras de su patrimonio dictadas a lo largo de la época anterior fueron abrogadas, y al perder su carácter corporativo quedaron en franca desigualdad dentro del nuevo orden jurídico". La propuesta liberal española desconocía el pacto colonial que habría permitido a una minoría gobernar a la mayoría. Y ahora amenazaba de muerte a la estructura corporativa de las comunidades que, en su mayoría, se habían adaptado y colaborado con el orden establecido. Al llegar la Independencia, los sucesivos regímenes se fueron inclinando por propuestas similares y terminarían por desconocer los derechos indígenas al incorporarlos por la fuerza dentro de un proyecto nacional uniformado. María del Refugio González, *Historia del derecho mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pp. 46, 49 (Serie A. Fuentes b. Textos y estudios legislativos 81).

²⁹ Guillermo F. Margadant, *Introducción a la historia del derecho mexicano*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971, p. 119.

³⁰ Ronald Spores, *The Mixtec Kings and their People*. Norman, University of Oklahoma Press, 1967, p. 113.

³¹ Debido a la larga historia de la concentración comunitaria, a través de las cesiones de tierra y mercedes de propiedad que esta evolución de los títulos resulta lógica y debe ser analizada, como una forma particular del patrimonialismo, resultado de la combinación de los objetivos y mecanismos de defensa indígenas y europeos. Stephanie Wood, "The social vs. legal context of Nahuatl Títulos", en Elizabeth Hill Boone y Tom Cummins, eds., *Native Traditions in the Postconquest World*. Washington, Dumbarton Oaks Research Library and Collection, 1998, pp. 210, 223.

³² En las regiones en las que el cargo del gobernador se deslindó pronto del rango hereditario del cacique, esta identidad fue débil y el patrimonio terminó por ser absorbido dentro de la corporación comunitaria. En otras regiones, la nobleza indígena conservó sus privilegios e inclusive una suerte de fuero que le permitió mantener esta identidad hasta épocas muy tardías.

tremadamente difícil deslindar los intereses particulares del cacique de aquellos de la comunidad en los pleitos y litigios registrados; en diversos pueblos se consideraban análogos ambos conjuntos de intereses, particularmente cuando había sobrevivido la coexistencia del cargo de gobernador junto con el rango hereditario del cacique.³³

3. Siglo XIX

El desarrollo y transformación de los pueblos de indios coloniales hacia las comunidades campesinas del siglo XIX han sido caracterizados de maneras diferentes. El concepto de “supervivencia”, empleado con frecuencia en la actualidad, tiene el problema de representar “un estado original de referencia y perseverancia a través del tiempo”, situación que no representa lo que en realidad ocurrió en la mayoría de los casos. Para antropólogos comunitaristas como Amith la evidencia histórica subraya que la identidad indígena de las comunidades se reestructuró continuamente de maneras distintas, en ocasiones mediante la llegada de nuevos inmigrantes. La aparición y construcción de nuevas comunidades formó parte de las prácticas espaciales de los migrantes indígenas, que en muchas ocasiones escapaban de esos lugares natales aprovechando la despoblación de los primeros siglos coloniales. Para este autor “la construcción de lugares involucra la destrucción de lugares. Existe una constante tensión entre las comunidades nuevas y viejas, entre puntos de origen y puntos de destino”. Los estudios de la realidad (más allá del discurso de la comunidad) apuntan a que no se trató de una trayectoria teleológica (origen y destino final) como aparece en las narrativas históricas locales.³⁴ En el desarrollo diacrónico de las comunidades no hay puntos de partida y de llegada; se trata de transformaciones dinámicas en el patrón de asentamiento, en la identidad y de manera nodal, en la relación que establece la comunidad respecto de su patrimonio.

El siglo XIX puede ser visto también como un proceso de más de un siglo de alcances, originado en las Reformas Borbónicas y cuya culminación sería el integracionismo. El desarrollo de políticas públicas y legislación específica para integrar a las comunidades indígenas tuvieron diferencias importantes, pero también objetivos comunes, como apuntan Ferrer y Bono:

La opción federal, que no tardó en prevalecer como forma del Estado, todavía en ciernes, buscó fundir esos elementos disgregados y dotarles de una conciencia nacional. Para ello implantó una división política que desconoció los territorios ocupados por las etnias, así como sus regímenes jurídicos consuetudinarios; y, reconociendo la autonomía de las antiguas provincias, las convirtió en estados.

³³ S. Wood ha resaltado este fenómeno al notar que en diversos litigios sobre títulos primordiales de un pueblo servía también como base para la reclamación individual del cacique y sus familiares. Mientras que en algunas zonas los caciques se fueron convirtiendo en representantes legales de la comunidad y custodios de su documentación, en otras terminaron por estar confrontados.

³⁴ En el caso de comunidades fundadas sobre los territorios virtualmente despoblados en la tierra caliente de Guerrero muchas veces se trata de habitantes de los asentamientos sujetos que escaparon del control de las cabeceras para establecer centros autónomos y con soberanía política local. Los casos específicos de Palula y su relación con la cabecera de Tepecuacuilco (Guerrero) pueden ser proyectados en su complejidad a la enorme variación que han tenido los procesos de congregación, migración, dispersión y relocalización durante 500 años. J. D. Amith, *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 14-15.

Por decirlo con palabras de Jorge A. González, “la división política federal fue superpuesta a la colonial”. No podía ser de otra manera, por cuanto el fundamento doctrinal del moderno concepto de nacionalidad, tal y como se plasmó en las repúblicas iberoamericanas, situaba a lo social en dependencia de lo político, precisamente porque la nacionalidad brotaba de “un acto formal en el que el Estado determina la característica del individuo, con independencia absoluta de la identidad racial, lingüística o cultural”. El objetivo uniformizador del Estado moderno, concebido como “resultado de la voluntad concertada de individuos autónomos”, implicaba por fuerza la subordinación de las comunidades a un único poder central y a un mismo orden jurídico.³⁵

Dentro de las comunidades el reacomodo ante el embate liberal y las amenazas de destrucción de los elementos que aseguraban su permanencia fueron enfrentadas de maneras diversas. Tras la ruptura de los pactos coloniales basados en principios patrimonialistas, las comunidades indígenas en Chiapas fueron desintegramando sus lazos. Sin embargo, como parte del proceso de congregación, los europeos introdujeron nuevos elementos que permitieron refuncionalizar estas estructuras. La paulatina destrucción de los lazos estamentales con la consiguiente desaparición de la nobleza indígena, la transformación corporativa en sistemas de cargos y el auge de las cofradías religiosas permitieron el desarrollo de un modelo caracterizado por la preservación de la “igualdad” económica mediante la destrucción ritual de los excedentes:

La introducción de un santo patrono para cada uno de los pueblos que se iban formando resultó ser la medida más exitosa de todas las adoptadas por el incipiente gobierno colonial. Alrededor de ese divino protector impuesto por los españoles, los reducidos volvieron a estructurar su vida comunitaria que había sido desarticulada por la conquista. La identificación con el santo como fundador y padre del pueblo es todavía el principal factor de unidad entre los miembros de las comunidades chiapanecas. Ese parentesco místico constituye el núcleo alrededor del cual gira el complejo sistema de fiestas y cargos religiosos que caracteriza la convivencia sociocultural de cada entidad.³⁶

4. El siglo XX y las reformas constitucionales del 2001

La identidad de las comunidades indígenas se ha transformado a través de la historia. Hemos visto que la mayor parte de los pueblos refieren su proceso identitario a la historia de la fundación y vicisitudes sufridas a través del tiempo, en-

³⁵ M. F. Muñoz y M. Bono López, *op. cit.*, *supra* nota 3, pp. 246-248.

³⁶ J. de Vos subraya los aspectos rituales del sistema de cargos, analizado por el indigenismo como un mecanismo de redistribución de la riqueza a través del gasto en el ejercicio del puesto público. Los estudios comparativos señalan que en el siglo XX la erogación por alguno de los cargos más relevantes (como las mayordomías) podían representar casi la tercera parte del ahorro de la vida de un campesino. “Se trata de una construcción cuyos materiales provienen tanto del patrimonio prehispánico como del arsenal cristiano aportado por los frailes misioneros. Debido al estrecho control que éstos ejercieron para mantener la pureza de los ritos católicos implantados, la tradición nativa desapareció en buena medida del escenario público, para refugiarse en el ámbito reducido de la devoción familiar. El paraje alejado de la cabecera se convirtió en el universo en donde los indios lograron, a pesar de la continua vigilancia eclesiástica, preservar muchas de sus antiguas costumbres”. J. de Vos, *op. cit.*, *supra* nota 17, pp. 64 y 65.

fatizando los lazos comunitarios y la presencia de las autoridades y actos que consolidaron esta identidad. En otros casos la legitimidad histórica no deriva de la narrativa de las alianzas sino de los conflictos que generaron identidad a ciertos órganos. La lucha por la tierra se enarbola como bandera, que crea un sentimiento de identidad basado en la oposición contra los “otros”. El relato (discurso) de cómo se tiene “derecho” sobre las tierras en cuestión es fundamental en este mecanismo identitario. El antagonismo se reaviva y sirve para volver a construir barreras que definen al grupo. “Con cada nuevo incidente del litigio, no sólo se recuerdan todas las antiguas disidencias que separan a los del pueblo, sino que, además, se elabora un nuevo tema respecto del cual las dos comunidades puedan adoptar, otra vez, posiciones polares, opuestas”.³⁷ La base del discurso se construye mediante el ordenamiento de hechos históricos seleccionados, escogiendo aquellos que son relevantes para la narración del conflicto; pueden ser verídicos o no, porque su verosimilitud descansa en la relación que mantienen con la construcción de una percepción propia del conflicto. Para los habitantes de estas poblaciones, el peso de la verosimilitud es particularmente importante en los casos en que el conflicto ocupa un lugar central en la narrativa de la fundación. Dennis subraya que “se comprenden mejor los relatos de fundación como argumentos morales utilizados en un contexto político actual y no como una historia auténtica”. Los relatos de cada pueblo no solamente discrepan en su interpretación de los hechos, sino en la propia selección de aquellos que son retomados como históricamente significativos, creando de esta manera una micro cultura que sirve para construir la identidad local. Se trata aún de una tenaz defensa de la autonomía local que fue identificada originalmente en Oaxaca por Eric Wolf, quien propuso que esta conciencia del conflicto hace imposible una “solución definitiva, porque la negociación significaría negar al menos una parte de la historia, que es aceptada como verdadera y legítima en cada comunidad.”³⁸ Dennis propone que el conflicto es consustancial a la estructura de las comunidades zapotecas y el hecho de no poder resolverlo forma parte fundamental de la ecuación: “el litigio por tierras entre pueblos no involucra enemigos que sólo temporal y superficialmente se oponen mutuamente, sino a gru-

³⁷ Éste parece ser el caso de diversas comunidades en el estado de Oaxaca, particularmente las estudiadas por Phillip Dennis en las regiones zapotecas. La peculiar forma discursiva y cognoscitiva en torno al conflicto por la tierra ha generado una memoria histórica en estas comunidades, elaborando una historia orientada casi exclusivamente a estas luchas y dejando de lado otros elementos en la narrativa. El conflicto comunitario en Oaxaca asume formas cíclicas, de forma muy diferente a otras regiones; cada incidente violento de importancia (asesinato, aprehensión, invasión) representa una causal de reavivamiento de choques que parecían superados. Las relaciones entre comunidades, que podrían haber tenido una mejoría, se rompen de nuevo y se agudiza el conflicto, al tiempo que la participación del individuo es fundamental para probar su lealtad y pertenencia a la comunidad. P. A. Dennis, *op. cit. supra* nota 19, pp. 203-205.

³⁸ Existen factores locales que experimentan al menos parcialmente la razón por la cual el conflicto se ha convertido en el eje de la identidad local entre los zapotecos. Se debe considerar que algunos pueblos son unidades político-económicas casi autónomas, con escasa relación comercial entre sí en zonas como Villa Alta. Julio de la Fuente señala que debido a que la identidad zapoteca es fuertemente comunitaria, la india colonial de “repúblicas de indios” parece semejante a una soberanía virtual de cada unidad. Cocer propuso que el conflicto sirve primordialmente para definir la identidad y los límites de la actuación soberana, lo cual al aplicarse el caso zapoteca se podría traducir en una conciencia soberana y defensa de los intereses propios y la independencia con respecto de otras autoridades. Es de subrayar que los trabajos antropológicos han identificado casos en los que el conflicto por linderos o posesión de tierras y recursos naturales han trascendido la pugna original y se han transformado en narrativas específicas con vida propia.

pos de interés moral que están permanente e irrevocablemente dividido”. En algunas regiones indígenas, las alianzas y conflictos forman un binomio constante y son retomados de manera alternada en la construcción de la identidad local; la narrativa histórica que explica los procesos y toma de decisiones a los propios habitantes. La conciencia del patrimonio colectivo se construye mediante estas narrativas, en las que no importa tanto el signo bajo el que sean desarrolladas (positivo o negativo, que se traduce como amistad o enemistad), sino de los hechos dotados de significado simbólico. Amith propone un modelo dinámico, en el cual los conflictos materiales (como el cambio de agricultura intensiva hacia el uso de la tierra para ganado o haciendas de monocultivo) fueron frecuentemente retomados por los grupos indígenas afectados y reformulados en términos patrimoniales.³⁹

En las últimas décadas el concepto de patrimonio ha sufrido transformaciones dramáticas a en México. Las causas de los cambios son muy diversas y para realizar un análisis histórico en profundidad sería necesario correlacionarlos con los fenómenos sociales más disímiles. Para sintetizar nuestro punto de vista, retomando propuestas de los numerosos especialistas en el tema, consideramos pertinentes una especie de momentos en los cuales el concepto de patrimonio ha respondido a los vaivenes sociopolíticos:

1. La Revolución de Mexicana construyó un aparato institucional y jurídico que respondía a la necesidad de la transformación social pactada o en disputa por las distintas fuerzas y grupos. En el campo del concepto patrimonial el resultado fue una combinación de las antiguas tradiciones indígenas, colonial y liberal en torno a lo que constituía un conjunto de prerrogativas específicas para ciertos tipos de propiedad y posesión. El ejido es quizá el ejemplo más acabado de estas tendencias, en las que podemos identificar los objetivos nacionalistas revolucionarios junto con las necesidades de distintos grupos sociales. Las necesidades económicas y el pragmatismo implicaron que las formas que asumió el patrimonio, el marco jurídico que las aseguraba y las instituciones encargadas de implementarlas tuvieron siempre limitaciones que impedían su ejercicio absoluto. La noción de patrimonio nacional. Es quizá la marca más clara del patrimonialismo implementado en esta etapa, tal vez por ello ha sido uno de los objetos de disputa más álgidos en los últimos tiempos.

2. El abandono del modelo posrevolucionario en México fue paulatino y afectó profundamente el concepto patrimonialista. Es posible identificar, en el desarrollo estabilizador de mediados del siglo XX, una tendencia hacia el pragmatismo económico que permitió evitar las implicaciones proteccionistas del concepto patrimonial revolucionario. Volviendo al ejemplo del ejido, en esta época culminó el repar-

³⁹ Debido al énfasis de la autoridad colonial sobre derechos patrimoniales, en el actual Guerrero algunos casos muestran cómo los grupos o comunidades se apropiaron de tierras, declararon su adscripción e inventaron un legado histórico justificando su presencia. El caso de estas cuadrillas es particularmente interesante, debido a que Amith señala claramente la manera en que se apropiaron de un espacio, lo legalizaron y terminaron por legitimarlo a través de la narrativa histórica: “Cuadrilla or cuadrilla de arrendatarios Small settlement formed as an offshoot of another village. In the Iguala Valley cuadrillas were small settlements of migrant peasant renters. Most of these cuadrillas slowly acquired their own identities and after the revolution many acquired *ejido* lands (usufruct rights to land expropriated by the government). Some *cuadrillas* even reconstituted (or reinvented) themselves as indigenous villages with patrimonial rights to communal land”. J. D. Amith, *op. cit.*, *supra* nota 12, p. 562.

to de la tierra en el país, llegando a su máximo desarrollo del modelo idealizado al tiempo que se permitía en la práctica el crecimiento de latifundios fácticos en el norte del país. Si a esta concentración añadimos el hecho de que buena parte de la edificación, subsidiada a través de créditos y fondos federales, fue destinado al fortalecimiento de estas grandes propiedades como es evidente que entre el discurso ejidal y las políticas públicas existía un abismo. Para numerosos observadores extranjeros, éste es el momento en el que México tuvo una economía de mercado acompañada por un discurso socialista que insistía en la redistribución de la riqueza como forma de justicia social. Al mismo tiempo, el discurso patrimonialista se fortaleció mediante la creación de marcos normativos específicos en cada campo y, en muchas ocasiones, la construcción de instituciones dedicadas a su protección. La burocratización de la noción patrimonial significó también su apropiación por parte de los grupos políticos y económicos dominantes, dando crisis fue subordinando las necesidades prácticas y el ejercicio de su protección en todos los ámbitos.⁴⁰

3. Las sucesivas crisis conocidas en México a partir de la adopción del modelo económico y político neoliberal han significado el reacomodo de las fuerzas políticas y económicas en el país. El marco jurídico y el discurso patrimonialista se han adaptado a las nuevas necesidades derivadas del abandono de la retórica del nacionalismo revolucionario. El proceso de desincorporación de la industria paraestatal, símbolo de la apertura a la economía de mercado junto con la adopción del tratado del Libre Comercio y el abandono del proteccionismo arancelario se han reflejado de manera particularmente clara en el concepto de patrimonio vigente. Hemos formulado la hipótesis de que en la actualidad el surgimiento de concepciones acerca del patrimonio y su reivindicación por parte de grupos específicos que en otros tiempos no lo habrían hecho responde a estas transformaciones sociales y políticas. El tema fundamental de este artículo es la concepción del patrimonio indígena, visto como la confluencia de distintos actores, necesidades y luchas por la identidad y la posibilidad de desarrollarla de manera sustentable. Por esta razón consideramos fundamental anclar esta conceptualización en tiempos y espacios específicos. Es fundamental también correlacionarla con las variables sociales que la han afectado y condicionado.

III. Dimensiones del patrimonio indígena

1. Tenencia de la tierra como derecho patrimonial

Uno de los aspectos fundamentales para el análisis de los derechos patrimoniales en las comunidades rurales es la tenencia de la tierra. Sirve para identificar de forma precisa la naturaleza de las relaciones sociales, así como el anclaje jurídico sobre el que descansa la concepción cultural del patrimonio en relación con los medios e instrumentos de producción económica. En el caso de las comunidades indígenas de Mesoamérica hemos seleccionado el sistema de tenencia mejor estudiado, que probablemente corresponde con el de Texcoco justo antes del inicio del proceso de aculturación europeo. Los plebeyos con

⁴⁰ E. E. Ferry, *op. cit.*, *supra* nota 7, pp. 214-220.

acceso a la tierra, categoría que incluye a la burocracia y a los miembros de los *calpultin*, gozaban de ella en dos sentidos. El primero es que los miembros de la comunidad poseían más allá de los simples derechos de usufructo sobre estas tierras, debido a que en algunos casos se registran compras, ventas y transferencias de tierra por parte de individuos que no pertenecían a la nobleza. El segundo sentido es más tradicional y se refiere al usufructo que en sentido estricto derivó de la pertenencia a la comunidad gentilicia, lo cual generaba una serie de obligaciones para ejercer este derecho.⁴¹ En el tránsito entre la propiedad fundamentalmente comunitaria o gentilicia hacia un auténtico mercado de tierras, la compleja sociedad nahua tenía características muy particulares. La propiedad de la tierra no incluyó la jurisdicción civil o penal sobre sus habitantes, lo que se reservaba para el señorío de cada uno de los pueblos, a lo cual se suma el hecho de que las obligaciones de los habitantes, incluyendo los renteros (terrazgueros) desposeídos debían tributo en especie y servicios al gobernante.⁴² La existencia de enormes sectores de pobladores desposeídos fue hecha a un lado en el siglo XVI en favor de un sistema más sencillo y comprensible para los europeos, consolidando la compleja tenencia prehispánica en un modelo patrimonialista. Se basó en el reconocimiento únicamente de los derechos de transmisión hereditaria del señor y los miembros principales de la nobleza, mientras que los plebeyos fueron reducidos a una sola categoría. En esta última se reconocieron derechos sobre el patrimonio común de cada pueblo de indios, respetando la propiedad comunitaria en tanto se aseguraba el acceso individual a la tierra.

Por estas razones el análisis de la conciencia patrimonial en las comunidades indígenas toca forzosamente el problema de la tenencia de la tierra. A diferencia de lo que sucede en las sociedades capitalistas contemporáneas, donde la diferenciación fundamental se establece entre la propiedad privada y la propiedad colectiva, en las sociedades rurales se encuentra una combinación de factores y tipos de usufructo. La antropología económica separa en tres tipos el derecho que existen sobre la tierra. Parker Shipton denomina en primer término los derechos de uso, que son aquellos que implican el acceso, el paso y la disponibilidad para cualquier actividad que se lleve a cabo en los terrenos: cultivo, barbecho, recolección de productos naturales o minerales, residencia, paso, cacería o cualquier otro. En segundo término se estudian los derechos de transferencia, aquellos relacionados con cualquier movimiento en el régimen de propiedad o posesión: ventas, regalos, préstamos, intercambios o cualquier otra forma de usufructo. Por último existen los derechos de administración, relacionados con la capacidad para asignar o transferir el uso de la tierra. El manejo jurídico de estos derechos suele dividirse entre leyes de distintos niveles y corporaciones

⁴¹ En el Acolhuacan, la tierra podía pertenecer tanto a particulares como a distinto tipo de corporaciones. Solamente los miembros individuales de la nobleza podían tener tierras que no fueran también propiedad de una corporación; algunos tierras de la nobleza no eran enajenables, mientras que otros tipos si eran sujetas de este empleo. Este último tipo ha sido considerado un subtipo de las tierras del palacio y la nobleza, fungiendo como como una suerte de propiedad privada. Jerome K. Offner, *Law and Politics in Aztec Texcoco*. Nueva York, Cambridge University Press, 1983, pp. 135-136, 138-139.

⁴² La configuración general de esta estructura debió ser muy compleja y ajena a los administradores españoles al establecer el sistema colonial. Debido a que no se trata de derechos análogos a los del feudalismo ni tampoco a los de la temprana modernización rural castellana o aragonesa, fueron los mecanismos más similares a aquellos que fueron retomados administrativamente.

que existen en una sociedad, lo que resulta en la práctica en un sinnúmero de variaciones que pueden transformarse en un complejo sistema de régimen de propiedad en cualquier latitud.⁴³ En el caso de México veremos cómo la tenencia de la tierra tuvo y tiene una configuración sumamente complicada en su concepción y manejo, lo cual resulta en un factor que dificulta la comprensión de las relaciones patrimoniales de las comunidades rurales e indígenas con su medio fundamental de subsistencia.

Al describir la importancia de que las comunidades indígenas retomaran el concepto español de “patrimonio”, Lockhart subraya la continuidad con formas anteriores de tenencia de la tierra porque la adopción del patrimonialismo fue más allá de la tenencia de la tierra. Las similitudes entre las dos formas culturales (europea e indígena) de ver el patrimonio como una suerte de legado histórico, en el cual se enlazaban tierras, bienes y naturaleza como un conjunto que permitiría su reproducción, fue desarrollada por las comunidades como forma de defensa de sus intereses.⁴⁴ Las corporaciones, particularmente aquellas que Pedro Carrasco definió como la jerarquía cívico-religiosa, fueron acaparando una proporción cada vez más alta de los bienes comunitarios.⁴⁵ Al conjuntarse con la obliteración de la antigua nobleza en diversas regiones, el resultado fue

⁴³ La tipología propuesta por Shipton es de utilidad por su claridad y la sencillez con la que puede aplicarse al caso histórico mexicano: “1. Derechos de uso: acceso para la residencia, el paso, la cacería, recolección, pastoreo, cultivo, recolección de minerales o construcción; también pueden ser importantes los derechos de desuso. 2. Derechos de transferencia: movimiento de propiedad o posesión por medio de herencia, regalo, préstamo, intercambio, promesa, hipoteca, compraventa u otras transferencias. 3. Derechos de administración: el poder o la autoridad para asignar o retirar tierra en uso, arbitrar disputas, regular transferencias, manejar tierra de uso público, imponer o recaudar tributos de ella o hacerse cargo de su posesión a falta de dueño o por reversión de derechos”. En este último aspecto es fundamental considerar que la autoridad sobre la tierra denota claramente cuál es la estructura política de esta sociedad, debido a que en la mayoría de los grupos conocidos en la producción agrícola y agropecuaria es la actividad fundamental. Parker Shipton, “Tenencia de la tierra”, en Thomas Barfield, ed. *Diccionario de Antropología*. México, Siglo XXI Editores, 2000, pp. 510-511.

⁴⁴ Como apunta Lockhart, a partir del análisis de documentos coloniales escritos en lenguas indígenas se puede rastrear con precisión las pautas de la adopción del nuevo modelo patrimonial y su refuncionalización para adecuarse a las condiciones locales: “En español, *patrimonio*, aunque se refiere al total de la riqueza familiar, también tenía, cuando se aplicaba a un solo individuo, el significado de que su patrimonio era su parte especial, lo que le quedaba tras haber resuelto todas las demás demandas, de modo que aunque quien poseía el patrimonio familiar tenía una seria responsabilidad por su preservación, el individuo estaba completamente libre de hacer lo que quisiera con él. A finales del siglo XVI, el término español había sido introducido en el náhuatl, y para el siglo XVII se le estaba usando normalmente junto con *huehuatlalli* para justificar el derecho de vender la tierra y diferenciarla del *calpollalli*, que pagaba tributo”. James Lockhart, *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*. Trad. de Roberto Reyes Mazzoni. México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 249-250.

⁴⁵ En su análisis original acerca del surgimiento de las corporaciones comunitarias y la manera en que los sistemas de cargos fueron ocupando el sitio dominante de la nobleza indígena, Carrasco subraya los elementos centrales del proceso: “El cambio más importante a todo lo largo de los tiempos coloniales y del siglo XIX fue la eliminación de la nobleza como grupo diferenciado que heredaba el rango, la propiedad privada de tierras y derechos exclusivos a los cargos, con la consecuente apertura de toda la jerarquía a todos los habitantes de la ciudad. El proceso se inició al principio de la época colonial, sobre todo porque la conquista española destruyó todas las grandes unidades políticas, separándolas de sus caciques y rebajándolas al nivel campesino de organización, con la consiguiente pérdida en número e importancia para la nobleza indígena, especialmente en todos los antiguos centros políticos”. Es fundamental distinguir que este proceso fue muy desigual en todo el territorio y que el sistema de cargos paradigmático únicamente se presentó en condiciones específicas de nuestra nación. Pedro Carrasco, “La jerarquía cívico-religiosa en las comunidades de Mesoamérica: antecedentes precolombinos y desarrollo colonial”, en José R. Llobera, comp., *Antropología política*. Barcelona, Editorial Anagrama, 1979 (Colección Biblioteca de Antropología 12).

que la comunidad fue fortaleciendo sus derechos patrimoniales y ejerciéndolos a través de una propiedad común de la tierra.

La implantación del sistema jurídico español en los territorios conquistados significó un sinfín de problemas conceptuales, culturales y pragmáticos. Woodrow Borah ha señalado que los españoles trajeron un modelo orientado a la certeza basada en el código romano imperante, el concepto de propiedad de la tierra en el cual ciertas características indígenas fueron dejadas de lado o atacadas. Uno de los aspectos fundamentales de la transformación fue que, a diferencia del concepto totalizador de la concepción indígena de que el territorio estaba integrado por elementos productivos, de sustento y apoyo, para las autoridades novohispanas la tierra no ocupada o no utilizada podría considerarse disponible.⁴⁶

Buena parte de los conflictos iniciales del siglo XVI derivan de la ocupación de estos supuestos terrenos baldíos que constituyan una reserva estratégica fundamental para la reproducción de las comunidades campesinas e indígenas. Una distinción fundamental en los documentos es la que plantea dos formas de propiedad personal. La primera, denominada *huehuetlalli* (tierras viejas) supone una forma de propiedad patrimonial, heredada y presuntamente ligada con el linaje o bien con la estructura territorial original de la comunidad o pueblo. En cambio, las *tlatcohualli* eran tierras adquiridas por su propietario en vida y podían ser transmitidas o heredadas de manera más directa que las primeras.⁴⁷

En los albores del siglo XX, el objetivo revolucionario de crear un nuevo sistema agrario fue enfrentado en la Constitución de 1917 a través de propuestas entrelazadas. La complejidad de satisfacer objetivos divergentes como fueron el agrarismo septentrional, la producción orientada al mercado y la reivindicación de las comunidades campesinas del sur llevó a la creación de los centros de población agrícola en el artículo 27. Este nuevo término, utilizado según González Galván porque “la prudencia legislativa aconsejó no mencionar al ejido” a sus claras raíces prehispánicas y en contraposición con el predominante modelo mestizo. Este autor señala que los centros de población agrícola se integrarían por cinco componentes:

1. Tierras de urbanización. Esta forma de tenencia de la tierra se basó tanto en el *calpulli* como en el fundo legal de la época colonial.
2. Tierras de cultivo. La tenencia específica se basó en las costumbres relativas al *calpulalli* prehispánico y a las tierras de distribución coloniales.
3. Tierra escolar. La idea de establecer parcelas dedicadas a la manutención de la escuela y los maestros rurales se basó también en las costumbres mesoamericanas referentes a las tierras del *calmécac* y el *telpochcalli*. Se consideró por analogía que las tierras cultivadas para los conventos de evangelización coloniales tuvieron un propósito semejante. Durante la época colonial.

⁴⁶ W. Borah, *op. cit.*, *supra* nota 25, p. 51.

⁴⁷ Cline destaca que la tenencia de la tierra continuó siendo un problema grave para su taxonomía durante el periodo colonial. En Culhuacán es evidente que la mayor parte de las tierras quedaba en categorías que no son fácilmente equiparables a la información de Zorita u otros cronistas. Sarah L. Cline, *Colonial Culhuacan 1580-1600: A Social History of an Aztec Town*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1986, pp. 147 y 148.

4. Tierras para la Población. Estos terrenos correspondían a las necesidades de la población y tuvieron regímenes de propiedad análogos en la época precolombina y en las llamadas tierras propias y ejido.
5. Tierras comunales. Las propiedades así denominadas correspondieron en el caso de las comunidades indígenas con los terrenos preservados durante el embate del liberalismo en el siglo XIX y principios del siglo XX; la constitución debía “confirmar” estas tierras dentro del esquema del ejido.⁴⁸

El resultado de estas reformas en última instancia fue en la disgregación de las grandes propiedades a partir de la distribución territorial. El mismo autor señala que la concentración de la propiedad rural pasó de más del 95 % en 1930 a menos del 70 % una década después.

2. El sistema jurídico como patrimonio cultural

En algunas de las regiones más desarrolladas de Mesoamérica los sistemas jurídicos ordenaron la vida social de manera casi inconcebible. Entre los nahuas los códices y documentos especializados registraban los límites y linderos de los *altepeme*, los *calpultin* y la propiedad privada de manera que proveían información confiable que podía ser verificada durante los juicios. A la documentación de trascendencia histórica, tales como los lienzos que asentaban la fundación y desarrollo de cada centro, se conjuntaban documentos de naturaleza temporal como el registro de los procesos en los litigios, las noticias que llegaban desde los confines del territorio e inclusive los que registraban las posesiones de cada uno de los recién casados.⁴⁹ En conjunto esta documentación y su conservación en archivos públicos generaron permanencia y legibilidad dentro del derecho al delimitar las responsabilidades públicas y privadas, un orden que algunos autores han considerado paralelo a la certeza jurídica necesaria para la existencia del Estado de Derecho.

Las comunidades indígenas se fueron adaptando al marco jurídico español mediante una serie de prácticas y saberes que desarrollaron a lo largo de los tres siglos de dominio. Una de las formas de defensa patrimonial más importante fue el desarrollo de documentación destinada a probar en litigio o simplemente como reivindicación ante las autoridades los derechos de los pueblos sobre su territorio. Los más conocidos de estos documentos son sin duda los títulos primordiales, un conjunto con características específicas que subraya la manera en que cada pueblo desarrolló estrategias propias, pero siguiendo algunas pautas generales en la adopción de mecanismos jurídicos y culturales exógenos.⁵⁰ El hecho de que el territorio de que los pueblos indígenas dependiera de

⁴⁸ J. A. González Galván, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 119-121.

⁴⁹ Las listas tributarias y de tasación individual, así como con los censos y otros registros particulares y colectivos significaba un manejo puntual de distintos aspectos del orden social. Elizabeth H. Boone, “Pictorial Documents and Visual Thinking in Postconquest Mexico”, en *Native Traditions in the Postconquest World: A Symposium at Dumbarton Oaks*, 2nd through 4th October 1992, Elizabeth H. Boone y Tom Cummins, edición, Washington, Dumbarton Oaks Research Library and Collection, 1998, pp. 153-154.

⁵⁰ Concentrándose en los reclamos de tierras de las corporaciones indígenas, principalmente las derivadas de la propiedad de la nobleza y las comunidades, los títulos fueron el instrumento para la supervivencia y refuncionalización de las formas de organización política prehispánica tales como el *altépetl* nahua, el *tzukub* maya o el *siqui* mixteco. No todas las comunidades o regiones presentaron este tipo de

una extensión mínima que incluía espacios para los terrenos de cultivo, la recolección de madera, plantas silvestres y caza, así como de los recursos naturales como las arcillas para hacer cerámica, los carrizos y varas para la cestería, resultó fundamental para establecer sus derechos sobre este territorio. Delimitar los límites geográficos del pueblo de indios para protegerlos se convirtió cuestión de vida o muerte para la supervivencia comunitaria. El establecimiento de linderos claramente señalados fueron también información que las autoridades requirieron constantemente para determinar qué terrenos eran baldíos desde el punto de vista europeo, lo cual los convertía en posibles mercedes para pobladores recién llegados u otras comunidades.⁵¹ Trazando una historia, casi siempre enraizada en lo mitológico, delimitaba con precisión los terrenos ocupados desde la supuesta fundación del pueblo y las razones por las cuales su reclamo territorial resultaba legítimo desde el punto de vista del discurso indígena tradicional.⁵² Esta documentación se propagó rápidamente, al punto que en diversas regiones buena parte de los asentamientos contaban con su propio título, muchas veces contrapuestos entre sí en cuanto a la reclamación territorial y su legitimidad.

Una de las principales variables para la veloz adopción indígena de los mecanismos jurídicos castellanos para la defensa de su patrimonio fueron las semejanzas en la concepción de los linderos. Para autores como Lockhart las prácticas prehispánicas eran “suficientemente cercanas a las prácticas europeas [...] para actuar inmediatamente conforme a las convenciones” jurídicas. Al mismo tiempo, la autoridad virreinal adoptó una política de minimizar la intervención en los asuntos de los niveles de integración inferiores, como la unidad doméstica, las subdivisiones de las aldeas e incluso con las corporaciones de los pueblos. En la práctica, sin importar si esta relativa autonomía comunitaria se debió a la lenta penetración del sistema jurídico castellano o a una decisión administrativa central, las corporaciones indígenas mantuvieron sus formas de manejo y control patrimonial internamente. Por este motivo la inmensa mayoría de los pleitos y litigios que llegaron a la autoridad colonial fueron derivados de conflictos entre las unidades políticas indígenas de mayor nivel con grupos o individuos externos. Dentro de los pueblos de indios, sus sistemas jurídicos tradicionales prevalecieron, fueron respetados y consolidaron la defensa del patrimonio colectivo; Amith y otros autores consideran que los altos costos de implantar e implementar un sistema judicial capaz de enfrentar los conflictos intracomunitarios

documentos, que son un indicador invaluable de la construcción de un patrimonialismo comunitario en zonas y tiempos particulares.

⁵¹ La necesidad de la defensa jurídica de este territorio patrimonial llevó a los indígenas a utilizar antiguos documentos como lienzos y códices durante los litigios desde el siglo XVI. La autora enfatiza el papel de los títulos primordiales en la defensa del patrimonio indígena mediante una dinámica transformación y adopción cultural mutua: “Given this lengthy history of community concentration, territorial surveys, and grants of property, it is no wonder that títulos evolved with a concentrated emphasis on corporate land claims. Altepetl survival (and very likely cultural survival, to a great extent) depended upon a minimum territorial base for farming, pasture, wood gathering, and resource extraction for pottery-making, carpentry, and the like. Establishing a town’s landholdings was, as the Bernal Díaz quote has already illustrated, a concern in Pre-Columbian times”. S. Wood, *op. cit.*, *supra* nota 31, p. 210.

⁵² A mediados del siglo XVII el procedimiento se había vuelto tan predecible que las comunidades comenzaron a desarrollar un nuevo tipo de documentación, conocidos precisamente como títulos primordiales. Una constante de esta documentación es que casi siempre fue elaborada en esta época, pero que remitía a la antigüedad remota los derechos ancestrales sobre el territorio de cada pueblo.

fue el origen de una virtual autonomía indígena.⁵³ En lo que respecta a la protección del patrimonio comunitario mediante las prácticas legales, áreas específicas como el manejo y derechos sobre los recursos acuíferos muestran que los estados han dejado de lado la norma mediante el apoderamiento corporativo en el nivel local e informal para definir y defender los derechos de la propiedad y el patrimonio.

Uno de los rasgos más sobresalientes de los juicios patrimoniales llevados a cabo por los indígenas durante el periodo colonial es el hecho de que no es fácil distinguir los intereses políticos de los privados en los procesos. Al emplear los títulos primordiales para defender los derechos sobre el territorio, los pueblos y caciques no solamente compartían beneficios comunes, sino que utilizaban la historia como legitimador mutuo y que hacían ambos de manera indisoluble.⁵⁴ La paulatina pérdida del poder de la nobleza indígena llevó a que en ciertas regiones desarrolladas los señores y gobernadores se transformaran simplemente en las más acomodadas dentro del común de la gente. En algunos casos esto transformó sus intereses y los llevó a contraponerse con los de la comunidad a finales de la era colonial, provocando una transformación de gran influencia en el siglo XIX.

El reconocimiento del pluralismo cultural, y específicamente el jurídico, de nuestra nación tuvo un claro parteaguas en la reforma constitucional en materia indígena del 2001. La adopción estatal de la norma constitucional fue irregular, dependiendo de la presencia indígena en la entidad, la apertura de los legisladores y su capacidad para llevar a buen término las intenciones federales. Destaca el caso del estado de San Luis Potosí, donde las comunidades indígenas fueron legalmente reconocidas en varios sentidos: su personalidad jurídica (como colectivo), sus derechos a gozar un patrimonio propio (con implicaciones importantes como hemos visto) y su calidad como sujetos de derecho público. Para Agustín Ávila: “Desde esta perspectiva, donde la ley se adapta a la realidad y no al revés, la experiencia potosina se separa de la tendencia dominante que, más que buscar la eficiencia, privilegia la toma de posición, las declaraciones de principios, que generalmente resultan incapacitados en la práctica”.

Se trata, entonces, de una reforma que verdaderamente puede servir de plataforma para la defensa del patrimonio de las comunidades indígenas, sin imposición de categorías ajenas ni falta de instrumentos para su aplicación.

En el 2002, tras la aprobación de la reforma constitucional en materia indígena, diversas comunidades y grupos indígenas se inconformaron con sus resultados por considerarlos insuficientes. Llevaron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abriendo un espacio de debate tras cientos de años de silencio. Para González Galván, “la decisión era histórica: marcaría la pauta para la continuación del proceso de integración digno de los pueblos indígenas en el Estado, el derecho y la sociedad”. La discusión acer-

⁵³ J. D. Amith, *op. cit.*, *supra* nota 12, pp. 16-17.

⁵⁴ S. Wood ha señalado que la distinción entre la historia local y le genealogía del cacique se volvió casi indistinguible. Los títulos podían operar tanto como documentación probatoria de los linderos de la comunidad como para legalizar las transacciones y sucesión hereditaria del cacique. Para ella, los fundadores del pueblo comenzaron a ser tratados tanto en los títulos como en las historias comunitarias como una suerte de origen del gobernante al tiempo que proveían un anclaje simbólico en el pasado remoto para justificar la ocupación de territorios específicos. S. Wood, *op. cit.*, *supra* nota 31, p. 223.

ca de los sistemas jurídicos indígenas pasaría según el mismo autor y nuestra propia opinión por tres consideraciones fundamentales. La primera es que el derecho es una construcción cultural y que por lo tanto responde a la formas de organización social al normar las relaciones entre los seres humanos. De manera crucial para nuestra discusión acerca de la concepción patrimonial en las comunidades indígenas, en el derecho indígena se concibe la relación de los humanos como un todo junto con la naturaleza y el cosmos en su conjunto. Esto significa que la comunidad va más allá de sus integrantes sociales y alcanza al territorio completo, por lo que su defensa y protección es uno y lo mismo dentro de esta conceptualización. En segundo término, como escribe el mismo “el colonialismo jurídico no es una fatalidad, es histórico”, lo que significa que a partir de la conquista española de la sociedad indígena ha sufrido el embate de los saberes y prácticas europeos de manera coordinada.⁵⁵ Por último, el derecho indígena en sus manifestaciones contemporáneas debido a este carácter de supervivencia ha debido o tenido que adaptarse en diversos sentidos. González Galván destaca el hecho de que en la actualidad se trate de un derecho oral y no escrito razonando, coherentemente, que no siempre fue así y de hecho una construcción más jerárquica y escrita en muchos casos. Nuestras propias investigaciones al respecto señalan que es bastante claro que al menos en el centro de México, las sociedades indígenas establecieron sistemas jurídicos claramente codificados, jerarquizados y desarrollados con mayor técnica que algunos de sus descendientes. Hemos identificado también una serie de elementos jurídicos que el derecho indígena desarrolló históricamente y que en algunos casos continúa utilizando para la resolución pacífica de los conflictos sociales.⁵⁶ Entre ellos, el principio de la ideología armónica que ha permitido en diversas comunidades resolver delitos o brotes de violencia construyendo un sistema que permite la disolución de la polaridad víctima-victimario y consigue una reparación del daño integral.⁵⁷ Es evidente que la rica tradición jurídica indígena de respetada en los términos constitucionales, sino que tiene diversos componentes que bien podrían aportar y fortalecer el maltrecho sistema de justicia de México.

IV. Consideraciones del patrimonio indígena desde los derechos humanos

Las comunidades indígenas de México han desarrollado una concepción propia de su patrimonio a través de la historia. Esta conceptualización ha obedecido a factores tanto estructurales como históricos y se ha caracterizado por ser muy dinámica, habiéndose adaptado a las transformaciones impuestas a los colec-

⁵⁵ Es decir, las sociedades indígenas han mantenido las instituciones siempre y cuando no hayan resultado contrarias ciertamente a las impuestas por la metrópoli, lo que significa que estamos tratando con sistemas jurídicos de supervivencia retomados en plenitud con el fin de establecer los parámetros adecuados de respeto a los derechos humanos de estas minorías en el país.

⁵⁶ J. A. González Galván, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 352-353.

⁵⁷ De hecho, distintos mecanismos de ideología armónica son utilizados ahora en países desarrollados como instrumentos alternativos de resolución de disputas debido a que permiten restablecer los lazos sociales resquebrajados por el delito. En otros textos hemos discutido diversas instancias de tradición jurídica indígena que se han manifestado en instituciones, saberes y prácticas conducentes al fortalecimiento de la estructura y la paz interna en las comunidades.

tivos étnicos o surgidas internamente. Retomando los principios sistematizados originalmente por el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), las reformas constitucionales en materia indígena del 2001 y en materia de derechos humanos del 2011 constituyen el marco de referencia fundamental para abordar el problema patrimonial en el plano jurídico. Este conjunto de reformas constitucionales fortalecen la defensa y protección de los derechos humanos mediante el reconocimiento del carácter específico de las comunidades y sus sistemas jurídicos.

Al traducirlo en políticas públicas y de desarrollo, se subraya la necesidad de la consulta, la importancia de la construcción de consensos y de la toma de decisiones democráticas en torno a cualquier modificación de las diversas implicaciones patrimoniales de los derechos de los grupos étnicos de nuestro país (y también del resto de sus pobladores). Derecho a la consulta, transparencia, acceso a la información y libertad para la toma de decisiones son elementos fundamentales para garantizar el respeto y ejercicio de los derechos humanos en los grupos étnicos.

Las crisis del modelo nacional de desarrollo económico y político que se fueron agudizando a finales del siglo XX llevaron a la conformación de nuevos conceptos de patrimonio. Se han caracterizado como alternativos en tanto reivindicados por sectores sociales, políticos, culturales y religiosos que anteriormente tenían cabida dentro de la supuesta unidad nacional (al menos, la formulada en los proyectos de desarrollo). Destaca en la actualidad la reivindicación cada vez más vigorosa de una serie de patrimonios considerados fundamentales para la existencia misma por parte de diversos grupos y colectividades. El caso del patrimonio indígena es evidente, dado su discurso altamente relacionado con las formas patrimonialistas propias de la tradición mexicana.⁵⁸ La transformación o refuncionalización del discurso patrimonialista tradicional se ha visto complementada por las innovaciones tecnológicas, cambios económicos e incluso modelo sociopolítico. Claro ejemplo es la nueva visión patrimonial en torno a la naturaleza y el medio ambiente como patrimonio de la humanidad y, en su vertiente actual, un bien patrimonial custodiado y protegido por grupos específicos dentro de la sociedad contra los proyectos que impliquen un riesgo no sustentable de los recursos. Otro sería la incorporación relativamente reciente de los bienes de paleontológicos e inclusive fisiológicos dentro de las categorías antes reservadas para los monumentos arqueológicos de grandes dimensiones. Para Florescano, una segunda área de impacto y transformación en el discurso y conceptualización del patrimonio mexicano ha sido la explosión demográfica y urbana de las últimas décadas. La reivindicación patrimonialista propia de la ideología revolucionaria partió de una nación conformada fundamentalmente por pobladores rurales dedicados a las faenas del campo. El crecimiento poblacional, hiperdesarrollo urbano y alteración de la plataforma productiva nacional han implicado cambios importantes en los regímenes de propiedad y la reivin-

⁵⁸ Otras vertientes han visto la aparición de un discurso bien estructurado en torno a la complementariedad de las nociones patrimonialistas campesinas u obreras en regiones no indígenas tradicionalmente, que aparecen ahora de manera clara en la defensa de los derechos que otrora fueran defendidos por instancias como la CNC o la CTM. E. Florescano, *op. cit.*, *supra* nota 8, pp. 11 y 12.

dicación del patrimonio.⁵⁹ La confrontación entre las expectativas jurídicas y políticas basadas en el discurso de principios del siglo XX con las transformaciones sociales de las últimas décadas puede verse en todos los ámbitos.

El estudio de la relación unidades con su patrimonio económico, político, social y cultural a través de la historia es un tema muy complejo. En la actualidad se ha abandonado la visión simplista de que las comunidades tuvieron un carácter homogéneo y un desarrollo diacrónico similar. Desde la época prehispánica, pasando por la era colonial y a través de las vicisitudes de los regímenes liberales, las sociedades indígenas tuvieron estructuras y relaciones complicadas. Las distinciones sociales se basaron tradicionalmente en identidades locales o gentilicias, generando nexos dinámicos que no fueron unificados hasta que el desarrollo nacional estableció dos categorías: indígenas y no indígenas. En este contexto histórico debemos entender que la lucha y defensa de los intereses de cada colectivo social dependieron de muchos factores. Comunidades vecinas buscaron estos propósitos mediante caminos divergentes, así como la adopción de la identidad indígena fue una decisión que no siempre fue impuesta desde afuera. Como apunta Gledhill:

La oposición entre lo “indio” y los “no indio” se convirtió en un asunto fundamental sólo los gobiernos liberales de finales del siglo XIX presionaron para implementar la desincorporación de las propiedades corporativas de las comunidades indígenas. Los recursos comunitarios y el propio gobierno pasaron a manos de mestizos ajenos a esos pueblos. No obstante, aún en los siglos XIX y XX algunas comunidades consiguieron preservar sus tierras e instituciones intactas (mediante una combinación de subterfugios jurídicos, acompañados en ocasiones por rebeliones contra el Estado, a veces en alianza con otras fuerzas no-indias). Pero aún estos dramáticos episodios de parte de los “pueblos indígenas” para preservar su “patrimonio cultural” deben ser comprendidos en términos de las condiciones y conflictos locales específicos. Las comunidades indígenas vecinas reaccionaron de formas muy diferentes ante las fuerzas de la formación del Estado nacional y la expansión capitalista (lo cual no siempre fue un asunto local en absoluto). Sus reacciones diferentes frecuentemente fueron un reflejo de los conflictos existentes entre las comunidades indígenas y una manera en la que las facciones rivales buscaron apalancarse mediante las alianzas externas con grupos no-indios.⁶⁰

Estas consideraciones históricas y antropológicas resaltan que tenemos que tomar en consideración varios factores al defender los derechos humanos a través de la implementación de políticas públicas específicas. El primero es que la

⁵⁹ En lo que se refiere al patrimonio histórico, por ejemplo, el ordenamiento legal ya no responde en muchas ocasiones a las necesidades de protección, mientras que es cada vez más evidente que las instituciones encargadas de su custodia al ser rebasadas por motivos internos y externos a de manera decisiva. En lo que se refiere a la reivindicación del patrimonio indígena, las fundamentalistas modificaciones constitucionales del 2001 que ampliaron la ecuación del usufructo y la posición de manera definitiva. En la actualidad las comunidades indígenas desarrollan conceptos patrimonialistas que han actualizado la defensa de los intereses colectivos al tiempo que reivindican un discurso histórico anclado en tiempos remotos.

⁶⁰ John Gledhill, *Beyond Speaking Truth to Power: Anthropological Entanglements with Multicultural and Indigenous Rights Politics*. Manchester, The University of Manchester, 2004, pp. 12-13 (Manchester Anthropology Working Papers M13 9PL).

identidad indígena contemporánea poco o nada tiene que ver con la identidad histórica de esas mismas comunidades. El proceso identitario ha sido muy dinámico y significó una continua readaptación a condiciones cambiantes. Aún la experiencia colonial y el embate del liberalismo tuvieron efectos muy distintos en cada región y comunidad indígena. Es necesario analizar cada caso con base en su trayectoria para determinar el papel que tiene la defensa del patrimonio indígena en coordenadas específicas. El estudio de las sociedades tradicionales es fundamental para comprender la multiplicidad de transmisiones contemporáneas, como ha subrayado Sutton en opinión de Clifford Geertz. Para este último, el punto de vista patrimonial “es sólo uno entre un conjunto de discursos, algunos más monumentales que otros y algunos demasiado monumentales en conjunto”.⁶¹

La defensa de los intereses colectivos a través de una reformulación del concepto patrimonialista, retomado de la ideología nacionalista revolucionaria ha sido analizada por Ferry.⁶² En este sentido, el nuevo discurso supone que su participación dentro de los grandes proyectos nacionales es fundamental para la nación completa. De la crisis de las industrias agropecuarias y extractivas, las viejas corporaciones han enarbolado ahora una nueva perspectiva, basada tanto en su antiguo quehacer como en la explotación del patrimonio regional. El discurso de estos grupos fusiona aquellos elementos económicos, sociales, culturales e inclusive políticos que son fundamentales para la identidad y reproducción de la colectividad minera. Preservar la tradición histórica de esta actividad significa mantener el papel de la comunidad dentro del proyecto nacional. La visión patrimonialista, refuncionalizada a través de esta adaptación a las condiciones contemporáneas, es que patrimonio “no es solamente nuestro” (como afirman los mineros y campesinos), sino el don que devuelven a la humanidad en su conjunto.⁶³ Base material y discurso se han enlazado de manera indisoluble a partir de la consciencia del patrimonio, permitiendo la posibilidad de establecer industrias culturales que posibiliten el desarrollo sustentable para la región.

La protección de los derechos de las minorías ha tenido una transformación radical desde la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. En este sentido, la defensa del patrimonio de cada una (sea cultural, económico o concebido de manera particular) ha recorrido un camino similar.

⁶¹ En este sentido la perspectiva patrimonialista ha sido analizada desde hace mucho tiempo. Destaca el análisis de Max Weber, quien se refirió al anclaje histórico en el cual se basa el concepto de patrimonio como una manifestación particular de los estados tradicionales en su organización interna. Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*. Trad. de Alberto L. Bixio. Barcelona, Editorial Gedisa, 2001, pp. 328 y 329 (Antropología, Serie Cla-De-Ma)G.

⁶² En este caso las comunidades empobrecidas y desprotegidas por las modificaciones a las políticas públicas referentes a las industrias extractivas, en las últimas décadas han reorientado su defensa a través de distintos ejes. Uno de los más importantes ha sido retomar la bandera y el papel regional de Guanajuato dentro del esquema nacional a partir de la narrativa de las comunidades mineras. E. E. Ferry, *op. cit.*, *supra* nota 7, pp. 213-215.

⁶³ En el caso de las comunidades mineras de Guanajuato, es imprescindible enlazar y mantener la participación en la minería, el manejo de las vetas agotadas y otros sitios históricos, así como las tradiciones históricas relativas a su desarrollo. De esta forma se ha pasado de la práctica de la minería a la protección del patrimonio cultural minero. Al mismo tiempo, esta “defensa desinteresada” en pro de la humanidad permite a las corporaciones en transformación (como las mineras o las organizaciones campesinas), amenazadas por las reformas estructurales y los cambios en los patrones de explotación, echar mano de elementos materiales e inmateriales que permiten opciones de desarrollo locales.

Al considerar las razones por las cuales las minorías no fueron consideradas en su documento fundacional, González Galván retoma las propuestas de Capotorti. Para el italiano, la resolución “Suerte de las minorías” (ONU, 10 de diciembre de 1948) apuntaba las dificultades de establecer parámetros comunes para asegurarlos, debido a la diversidad de condiciones de las minorías en cada nación. Su importancia fue reconocida, pero quedaron fuera de la declaración por consideraciones pragmáticas (primacía del Estado-nación, conflictos étnicos, etcétera).⁶⁴ Por estas razones, el tradicional reconocimiento de los derechos humanos como derechos individuales (derivado de la tradición del liberalismo occidental), no bastó para resolver los conflictos que se propagaban. En 1960 la Asamblea General de la ONU tomó dos determinaciones históricas: resolvió en torno a la necesidad de terminar con el colonialismo y, mediante el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), comenzó el reconocimiento de los derechos colectivos imprescindibles para enfrentar los conflictos.⁶⁵ De manera complementaria, el criterio internacional de identificar los derechos de las minorías con su ejercicio colectivo fue explicitado en la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos (4 julio 1976). Para este instrumento, la minoría sujeta de derechos se define como un pueblo (una comunidad con identidad propia y rasgos específicos) y tiene un patrimonio que debe ser protegido: identidad, tradiciones, historia, lengua y patrimonio cultural. El segundo elemento fundamental es que las personas que pertenecen a esta minoría tienen los mismos derechos que el resto de los habitantes de su nación, por lo que no se puede establecer una jerarquización interna nacional. Por último, se señala que los derechos de las minorías no pueden afectar negativamente los derechos de la mayoría o de aquellos miembros de la nación que no pertenecen a este colectivo específico.

La perspectiva comunalista fue retomada a través de las reformas constitucionales en materia indígena del 2001. Con esta base jurídica, podemos considerar que se legalizó la larga tradición de definir la comunidad indígena con base en la interacción entre personas, relaciones sociales, aprovechamiento de la tierra y recursos naturales. Al establecer una caracterización de su patrimonio y los derechos comunitarios sobre él, debemos considerar el espacio geográfico que ocupa porque tiene una relación indisoluble. Como apunta Nahmad:

En este sentido, el concepto de pueblo indígena corresponde a una población humana socialmente organizada, étnicamente definida, culturalmente distinta y dotada de una dimensión espacial que es su territorio. Éste se concibe como un ám-

⁶⁴ A principios de los años sesenta, durante el proceso de luchas por la descolonización de las antiguas posesiones europeas, se retomó la discusión y adoptaron medidas para el reconocimiento de los derechos de estas minorías. El contexto histórico era favorable, ya que la independencia de las colonias significó que territorios enormes, conformados según las necesidades administrativas de las potencias, ahora se integraban sin lógica interna. Buena parte de los procesos de reconocimiento de las ex colonias fue acompañado de conflictos internos por la supremacía, fuera ésta de índole étnica, religiosa, política o cultural.

⁶⁵ Para González Galván, el artículo 27 del PIDESC: “rompe con la interpretación tradicional de la aplicación exclusiva de los derechos humanos a título individual”, retomando a Capotorti: “[...] Los derechos (de las minorías) se ejercerán por sus titulares en común con los otros miembros de sus grupos [...] es así que los derechos se basan efectivamente en los intereses de una colectividad y, en consecuencia, de un individuo en calidad de miembro de un grupo minoritario, y no de cualquier individuo, el beneficiario de la protección prevista en el artículo 27”. J. A. González Galván, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 150-152.

bito definido por el conjunto total y estructurado de relaciones ecológicas, sociales y simbólicas entre una sociedad y el espacio geográfico continuo o discontinuo sobre el cual interactúa.⁶⁶

El patrimonio indígena se constituye entonces por las personas que conforman la comunidad, sus elementos integradores (lazos, alianzas y tipo de reciprocidad social), los recursos naturales y simbólicos, así como por la capacidad de reproducción y sustentabilidad del conjunto.

La aprobación de la reforma constitucional en materia indígena del 2001 fue un parteaguas en la protección y defensa de los derechos humanos en México. El artículo 2o. constitucional establece tres principios fundamentales cuyo reconocimiento transforma la idea nacionalista revolucionaria de la nación. El primero es el principio del reconocimiento de la nación mexicana como de composición pluricultural, lo cual significa adherirse al principio del pluralismo cultural. Desde el punto de vista patrimonial que hemos venido desarrollando, las implicaciones de esta primera modificación son profundas y extensas. Ante todo, la pluricultural y razón elevada a rango constitucional permite la reivindicación de las manifestaciones específicas de cada minoría en nuestro país dentro del marco de la unidad nacional. El propósito secundario del artículo 2o. es andar el camino jurídico, definiendo los sujetos de los derechos que son afectados por este reconocimiento del pluralismo cultural mexicano. Los pueblos indígenas son precisamente los sujetos de estos derechos, reconociendo que su composición fundamental se basa en las comunidades, poblaciones originarias que a pesar de los procesos colonizadores mantienen sus instituciones total o parcialmente. La tercera sección del artículo 2o., por último, está dedicado particularmente a la garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.⁶⁷ Para conseguir los tres propósitos expresados, el texto constitucional reformado estableció la obligación de un proceso normativo en el nivel estatal para impulsar la legislación secundaria necesaria.

El marco jurídico nacional, internacional y la reivindicación coinciden en que el patrimonio es un derecho indígena y de todos los mexicanos. Las garantías constitucionales que aseguran los derechos indígenas son fundamentales para la autodeterminación de los pueblos originarios. Como escribía Guillermo Bonfil Batalla, la autodeterminación de los pueblos indígenas debe tener un espacio fundamental para el manejo y control de su patrimonio: “la nueva sociedad no admite... patrimonios culturales exclusivos sobre los que pretendan ejercer control únicamente los miembros de grupos que se reservan el derecho de decidir quiénes son y quiénes no son miembros del grupo”.⁶⁸

⁶⁶ Salomón Nahmad Sittón, “Reflexión sobre el acontecer de la autonomía indígena y la soberanía nacional en el caso de la ley indígena de Oaxaca”, en Diódoro Carrasco Altamirano y Moisés Jaime Bailón Corres, coords., *¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México*. México, Cámara de Diputados / Comisión Nacional de los Derechos Humanos / IIHUAB-JO, 2009, pp. 41 y 42.

⁶⁷ J. A. González Galván, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 345-347.

⁶⁸ Bonfil con su crítica al integracionismo que fue el eje de las políticas nacionales durante tantos siglos: “[...] La acción indigenista pretende romper esa exclusividad e imponer un control desde afuera, ajeno, para decidir que parte del patrimonio cultural de los pueblos indios es útil y para quienes... se trata de anular la capacidad de decisión de los pueblos indios (lo que de ella queda después de la dominación colonial) e incorporarlos plenamente a un sistema de control cultural en el que las decisiones se

El concepto de patrimonio indígena ha sido construido históricamente. Ha servido para defender y preservar desde la forma de vida hasta la capacidad de sustentabilidad de las comunidades. Las reformas constitucionales del 2001 y 2011 aseguraron el marco jurídico para proteger este patrimonio y los derechos humanos de los grupos indígenas. Queda por desarrollar la legislación secundaria y las buenas prácticas para defenderlos en la realidad.

toman en ámbitos ajenos a las propias comunidades". Guillermo Bonfil Batalla, *México profundo. Una civilización negada*. México, Grijalbo / Conaculta, 1989, p. 175.

Breves consideraciones sobre el desplazamiento forzado interno en México; un acercamiento desde el caso de algunos pueblos indígenas

Moisés J. Bailón Corres*

RESUMEN: En este material pretendo dar un primer acercamiento a la enorme problemática que hoy representa el desplazamiento forzado interno en nuestro país. Diversas contabilizaciones no gubernamentales los ubican en cifras que superan los cientos de miles de personas. La parte principal de esta problemática ha sido resultado, por un lado, de las disputas por el territorio y las rutas de trasiego entre los cárteles de la droga; y por el otro, del combate frontal a aquellos por parte de las fuerzas armadas a partir del gobierno del presidente Felipe Calderón. Como esta lucha no se resolvió definitivamente en favor del gobierno, ha continuado durante la presente administración del presidente Enrique Peña Nieto.

Por otra parte, hay un sector minoritario, pero no menos importante, de movilizaciones forzadas de población indígena. Ésta es resultado, en muchos casos, de conflictos surgidos al interior de comunidades indígenas o entre comunidades indígenas, por causas diversas como pueden ser las disputas religiosas, territoriales o políticas.

Luego de una revisión general de la problemática del desplazamiento forzado de población, abordaremos algunos casos relacionados con comunidades indígenas, principalmente en los estados de Chiapas y Oaxaca. Y en el último estado, de manera particular, comentaremos un caso dramático que lleva décadas sin resolverse: el del pueblo indígena triqui de San Juan Copala.

ABSTRACT: *In this material I try to provide a first approach to the huge problem that today represents forced internally displacements in our country. Various non-governmental postings place them in numbers that exceed the hundreds of thousands of persons. The main part of this problem has resulted from disputes over territory and access to transfer routes between drug cartels on the one hand; and, on the other, because the frontal combat those by the armed forces since the beginnings of President Felipe Calderon's government. As this struggle was not finally resolved in favor of the government, it has continued during the current administration of President Enrique Peña Nieto.*

Moreover, there is a minority, but not least, forced internally displacement of indigenous population. This is the result, in many cases, of conflicts arising within or between indigenous communities because various reasons such as territorial, religious or political disputes.

After a general review of the problem of forced internally displacement, we deal with some cases involving indigenous communities, mainly in the states of Chiapas and Oaxaca. And in the last state, we will discuss the dramatic case that has been unsolved for decades: those that correspond to the triqui indigenous people of San Juan Copala.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

SUMARIO: I. Introducción: el desplazamiento interno forzoso. II. Desplazamiento indígena en la historia de México. 1. De los pueblos de indios y las reducciones en la Colonia. 2. Después de la Colonia. 3. Obras públicas del Estado mexicano. 4. La guerra sucia. III. Desplazados y lucha contra el crimen organizado. IV. Desplazados indígenas en Chiapas y EZLN. 1. Desplazados forzados por motivos religiosos. 2. El alzamiento zapatista en Chiapas. V. Desplazados indígenas en Oaxaca. 1. Los triquis de Copala. 2. Condiciones sociales de pasadita. 3. Violencia histórica. 4. El ámbito internacional. 5. La partidización de la violencia. 6. Violencia contemporánea y desplazados entre los triquis de Copala. VI. Algunas conclusiones.

I. Introducción: el desplazamiento interno forzoso

Es un desplazado, o son desplazados internos, toda “persona o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular como resultado de o para evitar los efectos del conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre, y que no han cruzado fronteras reconocidas internacionalmente”.¹ En muchos casos, los desplazados internos son personas atrapadas en un círculo interminable de violencia que, como una reacción natural ante las amenazas, huyen de las zonas de conflicto o persecuciones civiles, igual que los refugiados, pero con claras diferencias.²

Al contrario de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional,³ las personas desplazadas dentro de sus fronteras nacionales están dentro de la jurisdicción interna y bajo la soberanía estatal, sin que la comunidad internacional tenga las bases legales o institucionales necesarias para intervenir en su ayuda.⁴ Así, dependen de sus gobiernos para hacer valer sus derechos y libertades, siendo en muchos casos el propio gobierno o sus fuerzas militares quienes causan el desplazamiento o impiden el acceso de sus ciudadanos a organizaciones de ayuda.

Incluso cuando el acceso a la población desplazada es posible, la provisión de ayuda por parte de las instancias humanitarias y de desarrollo implica un ejercicio de flexibilidad en la interpretación de su ámbito de actuación, puesto que aún no existe ningún organismo cuyo mandato se centre exclusivamente en el desplazamiento interno. Estas carencias en el sistema internacional de protección y asistencia de los desplazados internos han generado un debate, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, sobre cómo mejorar la respuesta de la comunidad internacional ante esta problemática.⁵

¹ ONU, *Informe analítico del Secretario General sobre desplazados forzados*. Documento E/CN.4/1992/23, Ginebra, 14 de febrero de 1992, en http://www.reintegracion.gov.co/Es/ACR/Documents/pdf_normatividad/sobre/Concepto_10_Desmovilizado.pdf

² ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, 1988, en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=Pdf/0626>

³ Artículo 1(A)2, “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, Ginebra, 28 de julio de 1951, en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar Huante (comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*, México, CNDH, 2003, t. 1, pp.513-538.

⁴ Irantzu Mendiá, “Desplazados internos”, *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/74>

⁵ Michael Barutciski, “El conflicto entre el concepto de refugiado y el debate sobre los desplazados internos”, *Migraciones Forzadas*, núm. 3, Refugee Studies Programme / Universidad de Oxford en aso-

Como el desplazamiento forzado es en sí mismo un acto violento, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario lo consideran una violación grave de los derechos humanos. Por eso desde 1992, a petición de la Comisión de Derechos Humanos, el Secretario General de Naciones Unidas nombró un representante con mandato para que estudiara las causas y consecuencias de los desplazamientos internos, que seis años después se estimaba que afectaban a 25 millones de personas en el mundo. Francis Deng, representante del Secretario General de Naciones Unidas para este tema, trabajó en estrecha colaboración con un grupo de expertos jurídicos internacionales. El resultado de ese trabajo fue un documento emitido en 1998 conocido como *Principios rectores de los desplazamientos internos*.⁶ Ese documento establece 30 principios para proteger a los desplazados forzados internos durante todas las etapas del proceso hasta su reinserción a la sociedad en condiciones de igualdad que el resto de la población, abatiendo las violaciones a sus derechos humanos. Sería hasta más de siete años después, en septiembre de 2005, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Mundial en Nueva York establecieron en el punto 132 de sus resolutivos lo siguiente: “Reconocemos los Principios rectores aplicables a los desplazamientos dentro del país como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países y resolvemos adoptar medidas efectivas para aumentar la protección de esas personas”.⁷

La definición de desplazados adoptada en los Principios es parecida a la que se había esbozado ya en el informe analítico de 1992.⁸

A los efectos de estos Principios, se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.⁹

Los Principios Rectores fueron construidos sobre la base de una compilación y análisis de las normas jurídicas aplicables existentes en el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos y, por analogía, el derecho de los refugiados. Se elaboró buscando qué disposiciones eran aplicables a las necesidades y derechos de los desplazados internos y a las obligaciones y derechos y obligaciones correspondientes a los Estados y la comunidad internacional en cuanto a su protección y asistencia. Su objetivo principal es que el documento pueda ser útil como norma internacional para orien-

ciación con el Global IDP Survey del Consejo Noruego para Refugiados / HEGOA, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1988, pp. 11-14.

⁶ ONU, *Principios rectores de los desplazamientos internos*, Doc. E/CN.4/1998/53/add.2, 11 de febrero de 1998.

⁷ ONU, *Resoluciones adoptadas por la Asamblea General en la Cumbre Mundial de 2005*, A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005, p. 29.

⁸ Véase *supra* nota 1.

⁹ ONU, *op. cit.*, *supra* nota 6, p. 5.

tar a los gobiernos, las organizaciones regionales y todos los otros actores pertinentes en la provisión de asistencia y protección a los desplazados internos.

En el documento se ubican claramente los derechos y garantías relacionados con la protección de los desplazados internos en todas las diversas etapas del desplazamiento. Establece medidas para protegerlos contra el desplazamiento arbitrario. Asimismo, establece bases para la protección y asistencia durante el desplazamiento, así como garantías para el retorno, reasentamiento y reintegración de estas personas o poblaciones en condiciones de seguridad.¹⁰

Sin embargo, el principal problema con los Principios, es que no constituyen un instrumento internacional que sea vinculante, por lo que su aplicación por parte de los Estados se torna complicada y depende de su buena voluntad para hacerlo, y sólo en parte.¹¹

II. Desplazamiento indígena en la historia de México

Aunque el concepto de desplazamiento interno forzoso es muy reciente, nos puede servir para mencionar que en la historia de nuestro país hubo estos desplazamientos desde antes de la derrota del imperio azteca por parte de los españoles, como resultado de guerras de conquista o apropiación de territorios, aunque no se tenga mucha información sobre ellos. Pero la edificación de las obras urbanas de Tenochtitlán utilizando población sometida da cuenta de ello, igual que la gran población de mayeques provenientes de otras partes de Mesoamérica, especie de siervos que tenían derecho a cultivar la tierra pero que tenían que pagar parte del producto obtenido a los mexicas.

Sin embargo, lo que hoy llamamos desplazamientos forzados internos con una lógica muy clara desde el poder político ocurrirán durante la colonización española, elaborándose incluso como cédulas y mandatos reales y del Consejo de Indias.

1. De los pueblos de indios y las reducciones en la Colonia

Una de las principales acciones de la conquista fue la de concentrar a la población indígena para mejor ejercer las formas de dominio y para cumplir la tarea evangelizadora de incorporarlos a la doctrina cristiana. Las disposiciones en esta materia se encuentran sobre todo en el Título Tercero del Libro VI de la *Recopilación de Leyes de Indias*. Lo que hoy llamamos en el derecho internacional de los derechos humanos desplazamiento forzado, en ese tiempo se le designaba como reducciones de población: es decir el forzamiento de los pueblos

¹⁰ "Introducción a los principios rectores de los desplazamientos internos", en <http://www.law.georgetown.edu/idp/spanish/gp.html>

¹¹ Un trabajo reciente, resultado de parte de un proyecto de investigación que se lleva a cabo en el ITAM sobre desplazamiento interno forzado por la violencia en México, trae interesantes datos que permiten comparar la problemática internacional con lo que pasa en el continente y con varios casos mexicanos, véase Laura Rubio Díaz-Leal, *Desplazamiento interno inducido por la violencia; una experiencia global, una realidad mexicana*, México, ITAM / Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2014.

indígenas sometidos para habitar en lugares escogidos por los propios españoles, abandonando sus formas tradicionales de ocupar el territorio.¹²

La ley primera manda que, con cuidado y atención, se busquen los medios más adecuados y convenientes para que los indios sean incorporados a la santa fe católica, y olviden así los errores de sus antiguos ritos y ceremonias, vivan juntos y ordenadamente. Por orden del Emperador Carlos V varias veces se reunió el Consejo de Indias y algunos religiosos y también lo hicieron los preladados de Nueva España en 1546, y resolvieron que los indios fuesen reducidos a pueblos; es decir congregados en centros poblacionales ya que en muchos casos vivían en caseríos dispersos en la sierras. La orden buscaba que no estuvieran desprovistos del beneficio espiritual y temporal. La ley fue dispuesta en 1551 y fue reconocida como conveniente por otros reyes españoles. Es emitida varias veces en 1568, 1573 y 1578. Por eso se ordenó a los funcionarios en América, virreyes, presidentes y gobernadores, que ejecutaran las reducciones, crearan poblaciones y catequizaran a los indios con templanza y moderación, y que no se les cobrara más imposiciones (tributos, etcétera), que los que estaban ordenados, de tal forma que sirviera de ejemplo a los indios dispersos y este buen trato los conminara y llevara a ofrecerse ellos mismos para congregarse en pueblos.¹³ Dicho mandamiento también se pidió impulsar a arzobispos y obispos, para que en sus jurisdicciones ayudaran a la creación de poblaciones reducidas, procurando que tal orden fuera cumplida por curas, doctrieros y sacerdotes.¹⁴

Para evitar que a veces caciques o miembros de la iglesia, por el conocimiento de los abusos que se cometían en esta empresa, se opusieran a las reducciones, se ordenaba también que la acción se hiciera con suavidad sin que pareciera compulsión o acción que dañara a los indios. Por lo que se mandaba que los corregidores y caciques no maltrataran a los indios en esta acción, ni se opusieran a ella, disponiéndose sanciones para seculares y clérigos que contravinieran la orden.¹⁵

Para eliminar abusos cometidos por funcionarios u otros interesados particulares, se manda que sin orden superior, ningún gobernador, corregidor, alcalde mayor u otra autoridad, puedan cambiar de lugar en que se instalaran los pueblos y reducciones, una vez que estos fueran hechos y fundados.¹⁶

De la misma manera, se mencionaba que los pueblos de indios eran otorgados en encomiendas a españoles para que los adoctrinen y defiendan, por lo que el encomendero estaba obligado a proporcionarles curas a costa de los tributos que recogía; igual debería pasar en los pueblos que dependían directamente de la Real Corona.¹⁷ Se ordenaba que las reducciones (poblaciones más pequeñas que los pueblos de indios), se hicieran a costa de los tributos que los indios recién reducidos dejaren de pagar. Pero en los pueblos de mayor tamaño que por las propias condiciones del sitio lo permitiera, no se dejaron libres de la obligación del

¹² *Recopilación de leyes de los reynos de las Indias*, Madrid, Ed. Cultura Hispánica, 4 t., (ed. facsimilar a las de 1681), 1973.

¹³ *Ibid.*, tomo segundo, libro sexto, título tercero, leyes 1a. y 3a., folio 198.

¹⁴ *Ibid.*, tomo segundo, libro sexto, título tercero, ley 2a., folio 198.

¹⁵ *Ibid.*, tomo segundo, libro sexto, título tercero, ley 3a., folio 198.

¹⁶ *Ibid.*, tomo segundo, libro sexto, título tercero, ley 13a., folio 199.

¹⁷ *Ibid.*, tomo segundo, libro sexto, título tercero, ley 5a., folio 198.

mismo.¹⁸ Ya durante los primeros años de la conquista, se había mandado por parte de la corona en 1513, 1523, 1526, y más tarde durante el periodo de Felipe II, que si fuera necesario para que se pacificaran más pronto los naturales, se les concediera la exención del pago de tributos durante algún tiempo.¹⁹

Sin duda alguna la mayor parte de estas congregaciones fueron forzadas, ya que los asentamientos de muchos pueblos indígenas eran dispersos y hubo en muchos casos que bajarlos a punta de espada. Además, la cantidad de disposiciones al respecto no sólo refleja la resistencia indígena al procedimiento, sino también la existencia de crueles abusos por parte de los españoles para obligarlos a dejar sus históricos asentamientos.

2. Después de la Colonia

Más adelante, sobre todo en las principales confrontaciones armadas que formaron el Estado mexicano, en un clima de guerra civil como lo fueron la Independencia, la Guerra de Reforma, la Intervención Francesa y el Imperio, y la Revolución Mexicana, habría muchas movilizaciones de población como las que hoy denominamos desplazamiento forzado interno.

En el último proceso que perfiló el México actual, la Revolución Mexicana, el historiador michoacano Luis González y González, incluso creó un neologismo que estuvo en boga con los historiadores de esa importante etapa de nuestra formación moderna: por un lado estaban los revolucionarios, que empuñaron las armas para buscar el triunfo de sus proyectos políticos, y por el otro la inmensa mayoría de la población, los revolucionados una parte de los cuales sufrieron en carne propia abusos, vejaciones, robos e incluso asesinatos de los grupos armados que paradójicamente luchaban por la justicia social.²⁰ Esto llevó a desplazamientos internos de muchas familias y en otros casos, las más cercanas a las fronteras, migraron a la Unión Americana. Lo mismo pasaría en las zonas en que ocurrieron las guerras cristeras y otros alzamientos posteriores.

3. Obras públicas del Estado mexicano

También existieron desplazamientos forzosos en el caso de obras de infraestructura que el Estado mexicano impulsó en algunas regiones indígenas. Está, por ejemplo, el caso de más de cinco mil familias, cerca de 20 mil indígenas, la mayoría de ellos mazatecos y una porción menor de chinantecos, a quienes se les expropiaron 52 mil hectáreas de tierra productiva. Fueron desplazados de sus ancestrales territorios y cementeras, en aras de un progreso que no los benefició a ellos: la construcción de la Presa Miguel Alemán en el estado de Oaxaca, encaminada a controlar las avenidas que inundaban las tierras bajas de Veracruz y a producir energía eléctrica. Esto sucedió a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta del siglo XX. Los indígenas fueron asentados en otros lugares lejanos de los estados de Veracruz y Oaxaca, con la promesa

¹⁸ *Ibid.*, tomo segundo, libro sexto, título tercero, ley 11a., folio 199.

¹⁹ *Ibid.*, tomo segundo, libro sexto, título quinto, leyes 2a. y 3a., folio 208.

²⁰ Luis González, "La revolución mexicana y los revolucionados", *Nexos*, 1 de agosto de 1986, en <http://www.nexos.com.mx/?p=4652>

de recibir tierras mejores, cosa que no sucedió.²¹ En la misma región, mediante el decreto del presidente Echeverría del 14 de abril de 1978, otros miles más fueron desplazados con la ampliación del proyecto y la construcción de la Presa Cerro de Oro, en la misma zona, misma que se culminó a finales de los años ochenta.²² Igual aconteció con indígenas de otros estados de la República como en Chiapas y Tabasco, en donde se instalaron proyectos hidroeléctricos. Estos fenómenos siguen ocurriendo hoy en día también en otras zonas del país.

Sólo en Chiapas, hay quien menciona que entre 1950 y 1970 ocurrieron desplazamientos forzosos resultado de la construcción de presas hidroeléctricas y pozos petroleros, así como los que tuvieron que realizarse a causa de la erupción del Chichonal en 1982; o los ocasionados por el Huracán Stan en 2005 y otros sucesos en 2007.²³

Estos desplazamientos forzosos constituyen uno de los puntos contemporáneos de protesta de pueblos indígenas antes obras de infraestructura como fue el caso de la Presa La Parota en Guerrero, y obras mineras y de infraestructura en otras partes del México rural actual.

4. La guerra sucia

Más recientemente, la llamada guerra sucia acontecida entre los años setenta y ochenta del siglo XX, las fuerzas del orden del Estado mexicano arremetieron contra disidentes políticos por medio de la violencia y la represión y la desaparición forzada, sobre todo en zonas rurales de Guerrero y Oaxaca. Esta situación, sin duda alguna ocasionó desplazamientos forzados de población indígena de pequeñas aldeas rurales ubicadas en las zonas de conflicto ante el temor de ser detenidas o desaparecidas por las fuerzas del orden o ser sometidos y presionados por los guerrilleros.

III. Desplazados y lucha contra el crimen organizado

No es el tema central de este trabajo el relacionado con los desplazamientos forzados de población como resultado de la lucha contra el narcotráfico iniciado en el gobierno de Felipe Calderón, pero por su trascendencia, ya que constituye el grueso de este importante problema de derechos humanos dedicaremos algunos párrafos.

En México, la lucha por el control del territorio por parte de las bandas de narcotraficantes y la política del combate a éstos, implementada por el presidente Calderón a partir de 2006 y continuada por Enrique Peña Nieto desde 2012, ha llevado a un estremecedor número de muertos y desaparecidos en dicho proceso. Una cifra de la Procuraduría General de la República daba 48 mil fallecidos

²¹ Fernando Benítez, "Tierra de brujos", en *Los indios de México*, México, Era, 1970, vol. 3, pp. 11-282.

²² Joel Rojo Orta, "Chinantecos desplazados por la presa Cerro de Oro, en Oaxaca", *El cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, México, núm. 183, enero-febrero de 2014, pp. 43-50.

²³ Ponencia presentada por Oscar Torrens, en la *Jornada de capacitación en materia de desplazamiento interno*, CNDH, 5-6 de marzo de 2012, citado en *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la Ley de Desplazamiento Interno para el Estado de Chiapas*, México, FIODM / Programa Conjunto por una Cultura de Paz / Naciones Unidas-México / Instituto Mora, 2013, p. 15.

a principios de 2012,²⁴ y más de mil 700 de los segundos, en un conteo conservador de Procuraduría Social de Atención a Víctimas (Províctima).²⁵ Esta situación no ha mejorado en lo que va del sexenio del Presidente Peña Nieto. La atomización de las bandas criminales, generó el llamado efecto cucaracha, con sus consecuencias para varios Estados del país.

Como una consecuencia de lo anterior, se ha dio el desplazamiento forzado de muchas familias a raíz del clima de violencia imperante en varias ciudades y poblaciones de estados del norte mexicano y de entidades como Michoacán y Guerrero, lo que lo convierte en una grave violación de varios derechos humanos, como el de la vida, la seguridad personal, la vivienda, la alimentación, la educación, el acceso a la justicia y otros.

Al momento no existen cifras confiables de estos últimos procesos, ni un reconocimiento del gobierno mexicano que explicita tal situación.

De acuerdo con varios estudiosos, miles de personas han abandonado sus hogares y pertenencias para huir del clima de violencia en que viven. Algunos de estos desplazamientos han sido masivos mientras otros, tipo hormiga, poco a poco. Muchos, especialmente indígenas y campesinos, se concentran en los suburbios de ciudades cercanas. Otros emigran a poblaciones ajenas a las batallas entre cárteles, como la capital del país, mientras otros se mudaron a los Estados Unidos.²⁶ Tres botones de muestra:

- i) A finales de 2010, prácticamente todos los habitantes de la cabecera municipal de Ciudad Mier, Tamaulipas, en el noreste del país, dejaron el lugar para huir de la batalla que, calle a calle, libraban grupos del Cartel del Golfo y Los Zetas. Organizaciones civiles han documentado que poblaciones de Chihuahua, Durango y Sinaloa se convirtieron en pueblos fantasmas pues sus habitantes fueron obligados a marcharse por amenazas de bandas criminales.²⁷ Es el caso por ejemplo del municipio de Guadalupe, en Chihuahua, que tenía 20 mil habitantes y a causa de la violencia generada por el crimen organizado hoy quedan unos dos mil pobladores; los demás se han ido a otros lugares del estado o del país o han cruzado a El Paso.²⁸
- ii) En algunos casos, como las comunidades de la etnia tepehuana del municipio de Pueblo Nuevo, Durango, al norte del país, las personas huyeron porque la banda de Los Zetas pretendía obligarlos a sembrar droga para ellos. Otros, como los pueblos de las montañas de Sinaloa, en el noroeste, quedaron atrapados en la disputa territorial entre los cárteles del Pacífico Sur, Zetas y la Federación de Sinaloa.
- iii) Hay otros miles que fueron víctimas de extorsiones, sus familiares fueron asesinados o fueron incapaces de vivir con el miedo de fallecer en cualquier

²⁴ Ashley Fants, "La lucha contra el narco en México: muertos a cambio de millones", en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/20/la-lucha-contra-el-narco-en-mexico-muertos-a-cambio-de-millones>

²⁵ "Revelan otra lista 'oficial' de desaparecidos", 25 de febrero de 2013, en <http://sipse.com/mexico/revelan-otra-lista-oficial-de-desaparecidos-17514.html>

²⁶ "Los desplazados de la guerra contra el narcotráfico en México", 19 de octubre de 2012, en <http://noticias.terra.com.mx/mexico/seguridad/los-desplazados-de-la-guerra-contra-el-narcotrafico-en-mexico,ff071135c1f6a310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>

²⁷ *Idem*.

²⁸ José Antonio Gurrea C., "Guadalupe, un pueblo que se quedó vacío", *El Universal*, México, 3 de agosto de 2015 (sección Estados).

momento, explican los especialistas. Eso ocurrió en Ciudad Juárez, la segunda frontera con Estados Unidos y las poblaciones vecinas en los años más difíciles de la confrontación entre cárteles de la droga y la intervención de las fuerzas armadas para su combate. Una encuesta sobre victimización levantada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, calcula que 230 mil personas dejaron la ciudad entre 2007 y 2009, de los que 124 000 se refugiaron en los Estados Unidos; estimaciones del Instituto Municipal de Planeación, apuntaba que 116 mil casas se encontraban abandonadas en 2010 por las mismas razones.²⁹ Otras fuentes calculan que en Juárez casi 11 mil negocios habían cerrado y una cifra semejante de alumnos no había regresado a sus escuelas en los años de mayor combate al narcotráfico.³⁰

El problema es que las cifras no son fáciles de cuantificar más que por medios indirectos. Así, algunos hablan de 250 mil desplazados mientras otros de más de millón y medio. Se dice que, sólo en 2011, cerca de 26 mil 500 personas tuvieron que abandonar sus hogares. Los flujos negativos de migración para los estados de Sinaloa, Durango y Guerrero aportados por el Censo de Población de 2010, pueden estar asociados al fenómeno del éxodo forzado interno de población.³¹

Una cifra más reciente de Internal Displacement Monitoring Centre, uno de los organismos de la sociedad civil más reconocidos a nivel mundial en el tema, menciona que en 2014 existían 281 mil 400 desplazados en el país por diversas causas, la principal de ellas relacionada con la delincuencia organizada y su combate.³²

Sin duda alguna al Estado mexicano no le ha interesado abordar este tema por las terribles consecuencias que acarrearía visibilizar grandes violaciones a derechos humanos de decenas de miles de mexicanos, mismos que se sumarían a los recientes casos de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, y los asesinatos de Tlataya y de Apatzingán.

Pero sí están habiendo esfuerzos por parte de académicos que rastreando con diversas técnicas, para encontrar cifras para cuantificar con mayor precisión el desplazamiento interno forzado, sobre todo el que acontece en las zonas de conflicto entre grupos de narcotraficantes y el combate de las fuerzas armadas a los mismos. Su objetivo es llamar la atención para obligar al Estado a asumir responsabilidades.

Luz María Salazar Cruz y José María Castro Ibarra, forman parte de estos investigadores. A partir del seguimiento de notas de prensa del diario *La jornada* de 2006 a 2012, su contrastación y seguimiento con otros diarios y revistas semanales de México, han llegado a establecer una cifra de 700 mil desplazados forzados no documentados, destacándose sobre todo los que tienen que ver

²⁹ Úrsula Alanís Legaspi y Angélica Durán Martínez, "Jóvenes en Ciudad Juárez, Chihuahua: entre la falta de oportunidades y el miedo a la violencia", en Arturo Alvarado Mendoza, *Violencia juvenil y acceso a la justicia en América Latina*, México, El Colegio de México, 2014, vol.2, pp. 63-112.

³⁰ Luis Benavides y Sandra Patargo, "México ante la crisis humanitaria de los desplazados internos", *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, vol. 12, núm. 4, octubre-diciembre de 2012, pp. 77-88.

³¹ "La violencia desplazó a más de 26 mil personas en 2011: estudio", en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/04/19/la-violencia-desplazo-a-mas-de-26000-personas-en-mexico-en-2011>

³² *Global Overview 2015. People Internally Displaced by Conflicts and Violence*. Ginebra, Norwegian Refugee Centre / Internal Displacement Monitoring Centre, 2015, p. 16.

con la violencia producto de la confrontación entre cárteles de la droga entre sí o con las fuerzas del orden. Así destacan los estados norteros de Chihuahua, Coahuila, Sinaloa y Michoacán como los principales, aunque también encontraron datos de cuando menos otros 15 estados.³³

A la ausencia de datos sólidos, estas investigaciones con diversas fuentes empiezan a dar una visión casuística de los acontecimientos, investigación cualitativa, informes parciales, noticias, crónicas de los casos que cobraron relevancia para la prensa, informes institucionales y policíacos, e incluso la investigación cualitativa etnográfica, aunque no con la relevancia de los desplazamientos en sí mismos, pero sí como muestra del resultado colateral del crimen organizado o de otros conflictos. A decir de Luz María Salazar, la huida de los pobladores con detalles obtenidos de relatos sueltos, pero que se convierten en fuente de información a partir de la que está consiguiendo un seguimiento más sistemático posible. Aunque esto implica un sub registro, permite acercarse al desplazamiento interno forzado en sus modalidades individual, familiar y colectiva.³⁴

IV. Desplazados indígenas en Chiapas y EZLN

En las regiones indígenas de Chiapas y Oaxaca, además de los originados por desastres naturales y grandes proyectos gubernamentales, también han sido recurrentes los éxodos forzados derivados de conflictos comunitarios por disputas interreligiosas y agrarias. En el primer caso ha habido asesinatos de miembros de los grupos minoritarios y han sido expulsados de sus comunidades, dejando tierras, pertenencias e incluso los restos de sus antepasados enterrados en otros lugares, lo que constituye un grave daño a su identidad y su patrimonio cultural. En el segundo, a rencillas que periódicamente lleva a combatir durante días a comunidades vecinas desde sus mojoneras, con sus viejos fusiles, dejando viudas de un lado y otro, sumando centenas con el paso de las décadas.³⁵

Los desplazamientos venían dándose en la región de los altos chiapanecos desde los años setenta por conflictos interreligiosos, inter e intracomunitarios.³⁶

El primero de los desplazamientos forzados indígenas que se tiene registrado ocurrió en San Juan Chamula en 1974; fue por motivos de violencia. Los desplazamientos siguieron ocurriendo en el Estado en años subsecuentes.

³³ Véase Luz María Salazar Cruz y José María Castro Ibarra, "Tres dimensiones del desplazamiento interno forzado en México", *El cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, México, núm. 183, enero-febrero de 2014, pp. 57-66.

³⁴ Luz María Salazar Cruz, "Modalidades del desplazamiento interno forzado en México", *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, México, nueva época, año 35, núm. 76, enero-junio de 2014, pp. 53-81.

³⁵ Un caso esclarecedor de esta conflictividad que constituye una de las principales problemáticas en el campo oaxaqueño se puede leer en Moisés Jaime Bailón Corres, *La masacre de Agua Fria, Oaxaca. ¿Etnocidio y genocidio estatal o autogenocidio comunitario?*, México, CNDH, 2004.

³⁶ Un libro que estudia a detalle diversos desplazamientos forzados de población indígena (aunque se da un caso de población mestiza) en las décadas de los años setenta y ochenta, en los municipios de Chenalhó y San Andrés Larráinzar es el de María Isabel Pérez Enríquez, *El impacto de las migraciones y expulsiones indígenas en Chiapas: San Pedro Chelalhó y San Andrés Sacamch'en de los Pobres (Larráinzar)*, Tuxtla Gutiérrez, Universidad Autónoma de Chiapas, 1998.

1. Desplazados forzados por motivos religiosos

Desde el año de su creación, 1990, la CNDH recibió una serie de quejas sobre las violaciones de los derechos humanos, derivadas de lo que en ese tiempo se llamaban *expulsiones* —el concepto desplazamiento interno forzado no se usaba— de familias, grupos de familias y pequeñas comunidades por razones de carácter religioso en la región indígena de los Altos de Chiapas, que también se asociaban a razones políticas y económicas, especialmente en el municipio de San Juan Chamula. En 1992, emitió el *Informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los derechos humanos*. Dicho informe contiene el análisis de las normas jurídicas aplicables en ese momento y de los factores políticos, sociales, económicos y culturales que estaban en la raíz de las expulsiones.³⁷

Como las expulsiones continuaron y el problema de las mismas se agravaba, en 1995 emitió un segundo informe en el que, gracias a estudios e informes de investigadores y organizaciones, así como a los datos asentados en las propias quejas, se pudo reconstruir parte del difícil problema de los desplazados internos por motivos religiosos. Así, contabilizaron de 1966 a 1992, la existencia de 132 eventos en los que el motivo de las expulsiones de familias y parajes enteros se sostenía en las preferencias religiosas de los desplazados, las cuales eran diferentes a las creencias católicas predominantes. El grueso de los casos, 94, pertenecían al municipio de San Juan Chamula, seguido de Zinacantan con 13, y con menores incidencias en los siguientes municipios principalmente de los Altos: Mitontic, Chenalhó, Amatengo del Valle, Oxchc, Ocosingo, Teopisca, Tenepaja, Venustiano Carranza, Pantelhó y Las Margaritas.³⁸

En el año de 1993, se daba el caso 474 personas de distintos parajes de San Juan Chamula, al ser desplazados de sus comunidades por conflictos, sobre todo asociados a distintos credos religiosos, que habitaban las instalaciones de la Dirección de Asuntos Indígenas de San Cristóbal las Casas. La CNDH envió brigadas y creo, en 1994, una comisión especial para investigar los hechos y buscar las formas conciliatorias que permitieran el retorno de los desplazados, coordinándose con las autoridades gubernamentales y el Congreso estatal. Las religiones de los expulsados en San Juan Chamula eran evangélica, presbiteriana, pentecostés, adventistas y otras, e incluso católicas de lugares en los que predominaba otra religión.

La mayor parte de los expulsados iba a parar a la periferia de San Cristóbal de Las Casas, en donde desde siempre ha existido tensión latente entre la población mestiza y blanca y la población indígena que había sufrido desplazamiento forzado interno. Ese caldo de cultivo hizo crisis en la primera semana de marzo de 1994, ya iniciado el conflicto armado en Chiapas, encabezado por el EZLN, con invasiones de terrenos por parte de los desplazados que se confrontaron al Frente Cívico para la Defensa de la Dignidad Sancristobalense, dirigido por gente nativa de la ciudad. Finalmente los invasores fueron expulsados y las cosas entraron un poco en su cauce.

³⁷ *Informe sobre el problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992.

³⁸ Rosa Isabel Estrada Martínez, *El problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los altos de Chiapas y los derechos humanos. Segundo informe*, México, CNDH, 1995, pp. 29-46.

Sin embargo, San Cristóbal poco a poco se fue convirtiendo en una población con gran peso indígena, además de su gran pluralidad religiosa, explicable en parte por los desplazamientos de población indígena de estas décadas. Las migraciones indígenas y los desplazamientos forzados de la población indígena por motivos religiosos primero, y luego por las consecuencias colaterales del alzamiento del EZLN y la distinción entre aliados y enemigos, llevó a que al día de hoy, después de ser una ciudad predominantemente mestiza en la que vivían una minoría indígena, en San Cristóbal de Las Casas, según datos del Censo levantado en 2010, el 37 % de la población de tres años o más habla alguna lengua indígena y el 46 % de la población se consideró indígena.³⁹

Por otra parte, aunque la religión católica sigue siendo predominante, representando el 65 % de la población, el 35 % restante se distribuye una gran variedad de otras religiones como protestantes y evangélicas, otras religiones bíblicas, judaicas y otras, dentro de las que incluso hay musulmanas.⁴⁰

La situación de los desplazados forzados indígenas era de tal naturaleza que solucionado o en vías de solución un asunto, surgía otro. Ello llevó a que la CNDH emitiera la Recomendación 58/94, del 19 de abril de 1994, sobre las expulsiones de indígenas del Municipio de San Juan Chamula, Chiapas.

En dicho documento, se estimaba que entre 1974, cuando se dio la primera expulsión masiva de indígenas de San Juan Chamula, a 1994, habían sido expulsados en el Estado, de sus parajes y municipios, más de 15 mil indígenas (habiendo estimaciones que cifraban el dato en 25 mil), la mayoría de ellos de San Juan Chamula.

Una síntesis de la Recomendación 58/94 del 19 de abril de 1994 es la siguiente:

[S]e envió al Gobernador del Estado de Chiapas, al Presidente de la LVIII Legislatura del mismo Estado y al Presidente Municipal de San Juan Chamula, Chiapas, y se refirió al caso de las expulsiones de indígenas en distintos parajes del municipio de San Juan Chamula. A raíz de las expulsiones, se iniciaron varias averiguaciones previas, las cuales hasta la fecha de expedición de la Recomendación no habían sido determinadas. Se recomendó, al Gobernador del Estado, ordenar e integrar debidamente las [56] averiguaciones previa[s] que se habían establecido, practicando las diligencias necesarias para su perfeccionamiento legal y, en la oportunidad procedimental y previa identificación plena de los presuntos responsables de los delitos cometidos, ejercitar acción penal en su contra y, libradas las correspondientes órdenes de aprehensión, dar a ellas debido cumplimiento. Asimismo, continuar en la búsqueda constante de la solución al problema de las expulsiones, procurando que la respuesta sea satisfactoria para todas las partes en el conflicto y, desde luego, comprometer su actividad para evitar que sigan dándose las expulsiones. Además, garantizar el regreso de los expulsados a sus comunidades, la pacífica convivencia y el respeto irrestricto a la libertad de profesar la creencia

³⁹ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*.

⁴⁰ *Idem*. Un libro que puede ser de interés para comprender todo este proceso de indianización, como producto en parte de los conflictos intra e intercomunitarios que llevaron a los desplazamientos forzados, teniendo como principal destino la ciudad de San Cristóbal, la principal población de los Altos de Chiapas, es el de Rosa Isabel Estrada Martínez, *Indígenas de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. De dónde vienen, cómo viven, cómo se ven y cómo son vistos*, México, Producción Groppe, 2009.

religiosa que más les agrade. Al Presidente del Congreso, se recomendó iniciar el procedimiento respectivo que la Constitución Política del Estado señala en contra de las autoridades municipales de San Juan Chamula para investigar si las expulsiones de que fueron objeto los afectados, violaron preceptos de la Constitución y de una Ley Orgánica Municipal del Estado y, de ser procedente, suspender el mandato de los miembros del Ayuntamiento de San Juan Chamula, que resultaren responsables. Al Presidente Municipal de San Juan Chamula, se recomendó abstenerse de continuar lesionando en sus bienes y derechos a los indígenas de los distintos parajes de ese municipio y respetar la diversidad de credos religiosos. Asimismo, cumplir con su mandato constitucional de hacer cumplir la Ley y, además, garantizar la pacífica convivencia de los miembros de su municipio, impidiendo o dejando de promover nuevas expulsiones de indígenas.⁴¹

Como se desprende de este texto, la CNDH sostiene su Recomendación en el marco constitucional vigente en ese momento, en el cual todavía el tema de los derechos humanos y el de los tratados internacionales en la materia signados por el Estado mexicano no cobraba la fuerza que actualmente tiene. Así que su soporte fue el de las garantías individuales, como la del artículo 24 que establece la libertad religiosa, y artículos del Código Penal Federal, así como una interpretación de lo que establecía el primer párrafo del artículo 4o. constitucional en cuanto a garantizar el efectivo acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, a partir del reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana y del mandato para que una ley protegiera y promoviera el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.

No obstante, desde esos tiempos, amparándose en lo dispuesto en el artículo 133 respecto de tratados internacionales, la CNDH acude al sistema internacional de derechos humanos sustentando su Recomendación en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado en 1989, mismo que había sido ratificado por nuestro país en enero de 1991.⁴² Su argumento lo desprende del artículo 8 del mencionado instrumento, que establece el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a tener sus propias costumbres e instituciones, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el orden jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.⁴³

En suma, la Recomendación de la CNDH, interpretando lo establecido en el primer párrafo del artículo 4o. constitucional, incluido en una reciente reforma en materia indígena en 1992 a raíz de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, establece que el espíritu y letra del mismo no es el de crear un régimen jurídico especial, sino el de proteger y promover el desarrollo de las tradiciones y costumbres de los pueblos, sin rebasar, e incluso para consolidar, el acceso de los miembros de las comunidades indígenas al orden jurídico nacional. La protección de sus usos y costumbres no puede ni debe hacerse a costa de los derechos

⁴¹ CNDH, Recomendación 58/94, en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1994/Rec_1994_058.pdf

⁴² Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, México, CDI, 2003.

⁴³ *Idem*.

humanos de los miembros de las comunidades, reconocido por el orden jurídico nacional y por instrumentos internacionales de derechos humanos signados por nuestro país.⁴⁴

A pesar de la Recomendación y el trabajo que la CNDH realizó en los primeros años de su historia (había sido creada el 6 de junio de 1990 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y obtenido su autonomía constitucional en 1992), los problemas de desplazamiento forzado de población por motivos religiosos generados al seno de las propias comunidades indígenas chiapanecas han continuado.

Por ejemplo, en virtud de la situación de conflictos que por este motivo se vivían el 30 de septiembre de 2010, la CNDH volvió a emitir una Recomendación en la materia. En este caso se trató de la Recomendación 53/2010, dirigida al Gobernador constitucional del estado de Chiapas, al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del estado de Chiapas y a los miembros del Ayuntamiento constitucional de Huixtán, Chiapas, por la expulsión de 20 indígenas del Ejido Lázaro Cárdenas Chilil, dependiente del municipio mencionado, por ser creyentes de la Iglesia Bíblica Comunión de Creyentes de México, A. C.⁴⁵

2. El alzamiento zapatista en Chiapas

La parte más importante y masiva de desplazamientos de finales del siglo XX mexicano, y su expresión violenta, se dio sobre todo a raíz de los reacomodos sucesivos de las fuerzas político militares que se desencadenaron como resultado del alzamiento indígena encabezado por el EZLN en enero de 1994 precisamente en los Altos de Chiapas, iniciando con la toma de San Cristóbal de Las Casas y otros municipios.⁴⁶

Los desplazados forzados fueron tanto indígenas simpatizantes del PRI y otros partidos, como del EZLN, de acuerdo con las correlaciones de fuerzas dominantes en los primeros años del alzamiento. Sólo en el primer año del conflicto, 35 mil personas dejaron sus hogares. Una estimación contabiliza 60 mil desplazados.⁴⁷ En 2013 todavía en Chiapas existían unos 3 mil 500 desplazados por diversos motivos; religiosos, políticos, agrarios y comunitarios de personas provenientes de comunidades rurales en las que el movimiento armado tuvo presencia, que pertenecían a los municipios de Ocosingo, Altamirano, Palenque, Chiapa de Corzo, y otros.⁴⁸

El desplazamiento interno producto del movimiento zapatista, y de las acciones del gobierno en contra del mismo, representó un parteaguas en el tratamiento del desplazamiento en México. No sólo debido al número masivo de personas que huyeron de la violencia, sino por la presión de organizaciones internaciona-

⁴⁴ CNDH, *op. cit.*, *supra* nota 41.

⁴⁵ CNDH, Recomendación 53/2010, en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2010/Rec_2010_053.pdf

⁴⁶ Un libro que retoma el desplazamiento forzado producto de le movimiento zapatista y otras formas de desplazamiento en México es el de Emilio Zebadúa González (coord.), *Desplazados internos en México*, México, Grupo Parlamentario del PRD de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2004.

⁴⁷ L. Benavides y S. Patargo, *op cit.*, *supra* nota 30, pp. 77-88.

⁴⁸ "Piden reubicación de desplazados en Chiapas", *El siglo de Durango*, 21 de febrero de 2013, en <http://www.elsiglodedurango.com.mx/noticia/426164.piden-reubicacion-de-desplazados-en-chiapas.html>

les para atender este fenómeno (todavía no aparecía el problema de la lucha contra el narcotráfico, que multiplicaría los desplazamientos). Esta presión se vio reflejada, sobre todo, con la actuación de organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el estado sureño. La respuesta del gobierno mexicano fue entonces muy focalizada debido a las propias características del conflicto social de aquel entonces.⁴⁹

No hay que olvidar, sin embargo que en 2006 durante el gobierno de Vicente Fox, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), ante la falta de un instrumento legal en el país, emitió los Lineamientos Específicos del Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados que se encaminaba también a buscar mitigar los efectos que sobre los derechos humanos tenían este tipo de movilizaciones.⁵⁰

Así, el objetivo general de los Lineamientos había sido el de sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales a efectos de contribuir a la reubicación o retorno a sus localidades de origen de la población indígena desplazada por actos de violencia, conflictos armados, violación de derechos humanos, intolerancia religiosa, política, cultural o étnica con pleno respeto a su diversidad cultural.⁵¹

Y de manera específica se proponía: apoyar a la población indígena desplazada que no podrá regresar a su lugar de origen, para que obtuviera un espacio físico propio en dónde asentarse definitivamente; apoyar a la población indígena desplazada para que regresara a su localidad de origen, para que restablecieran sus condiciones de habitabilidad y facilitar la reinserción en actividades económicas de los indígenas desplazados.

Sin embargo, por tratarse de un acuerdo de la CDI y no una ley, no contó con la suficiente fuerza para poder actuar con la suficiente firmeza. Pasado el periodo de Fox poco o nada sabemos ya del ejercicio de tales lineamientos en casos concretos de poblaciones indígenas.⁵²

En ese documento la CDI reconocía “la existencia de población indígena desplazada por algún tipo de violencia en Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco e Hidalgo, que ha sido generada por diversas causas, entre ellas: conflictos armados, problemas de intolerancia religiosa, política o cultural”.⁵³

Dándole mayor fuerza al tema de los desplazados sobre todo en Chiapas, instancias de las Naciones Unidas (ONU) emprendieron algunas acciones para atender a este tipo de desplazados de zonas indígenas. Por ejemplo, se puso en marcha el Programa Prevención del Conflicto, Desarrollo de Acuerdos y Construcción de Paz para Personas Internamente Desplazadas de 2009 a 2012. Sus principales objetivos eran el acceso a la justicia penal para la población desplazada, la reducción de la conflictividad mediante la construcción de una cultura de paz y la mejora de su vivienda e ingresos.⁵⁴

⁴⁹ L. Benavides y S. Patargo, *op. cit.*, *supra* nota 30.

⁵⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de junio de 2006, pp. 82-86.

⁵¹ *Ibid.*, p. 83.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*, p. 82.

⁵⁴ *Ibid.*

Después de muchos esfuerzos institucionales, en los que durante varios meses participaron en reuniones los organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, académicos, funcionarios y miembros de Congreso chiapaneco,⁵⁵ se llegó a formular lo que para 2012 era el único instrumento legal de protección a desplazados internos que estaba en vigor en México: la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas.⁵⁶ Esta normativa es de suma importancia, no sólo por ser la primera en la materia en todo el país, sino porque nace en un Estado donde el problema del desplazamiento interno ha sido histórico.⁵⁷

La disposición legal surgió de una propuesta de académicos y de miembros de la sociedad civil. Siguió los Principios Rectores de Naciones Unidas y en gran medida se encuentra al mismo nivel que la legislación colombiana en la materia.⁵⁸ También establece la creación de una estructura institucional conformada por el Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno y el Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno. El Consejo sería el encargado de crear el Registro Estatal de Población Desplazada, que funcionará como un mecanismo para identificar a esta población y conocer sus características.

Esto último es importante, ya que al establecer un registro para la población desplazada, se tendrían cifras oficiales provenientes del Estado. Es la primera vez que en México teníamos algo de esta naturaleza.

Sin embargo, hubo cambio de gobierno en Chiapas y a la nueva administración ya no le importó tanto llevar a la práctica los principios establecidos legalmente. Por ejemplo, durante la administración siguiente, la de Manuel Velasco Coello, han existido nuevos desplazamientos.

Uno de ellos, dio pie a la Recomendación 84/2013 de la CNDH, dirigida a diversas autoridades de Chiapas.⁵⁹ La base de la misma es la denuncia que presentó un grupo de indígenas tzotziles ante el Ministerio Público desde el 21 de octubre de 2010, denunciando a las autoridades ejidales de Chigtón, por los de-

⁵⁵ *Memoria de la experiencia multi-actor sobre el desarrollo de la Ley de Desplazamiento Interno para el Estado de Chiapas*, México, FIODM / Programa Conjunto por una Cultura de Paz / Naciones Unidas-México / Instituto Mora, 2013.

⁵⁶ Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, Tuxtla Gutiérrez, 22 de febrero de 2012.

⁵⁷ La disposición en su artículo 3 dice que: "Se considera como desplazados internos a las personas o grupos de personas asentadas en el Estado de Chiapas que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado los límites territoriales del Estado".

⁵⁸ De acuerdo al artículo 1o. de la ley colombiana: "Es desplazado a toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público". Ley 387 por la cual se Adoptan Medidas para la Prevención del Desplazamiento Forzado; la Atención, Protección, Consolidación y Estabilización Socioeconómica de los Desplazados Internos por la Violencia en la República de Colombia, Poder Público-Rama Legislativa Nacional, Bogotá, julio 18 de 1997.

⁵⁹ CNDH, Recomendación 84/2013, en http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones/2013/Rec_2013_084.pdf.

litos de atentados contra la paz, asociación delictuosa, extorsión, robo, despojo, daños, amenazas, allanamiento de domicilio y falsificación de documentos, sin que se hubiera determinado la indagatoria. La situación llevó incluso al incendio de varias viviendas y al desplazamiento forzado de parte de los quejosos.⁶⁰ Aunque el tema no fue clasificado como desplazamiento forzado, sino fue asociado al tema de seguridad pública y justicia, una parte de la problemática tuvo que ver con éste, motivo por el cual el instrumento recomendatorio de la CNDH, dentro de otras consideraciones dirigidas al gobernador del Estado lo siguiente:

Se tomen las medidas para garantizar la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos, en particular a la seguridad pública de los habitantes del Ejido Chigtón, municipio de Ixtapa, con el propósito de preservar el orden en la comunidad y sentar las bases que permitan a las víctimas que así lo deseen retornar a su comunidad de origen, debiendo remitir a este organismo nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.⁶¹

Otro caso más reciente, aconteció en el mes de febrero de 2015 en una comunidad tojolobal del municipio chiapaneco de Las Margaritas. Para el mes de junio se dio a conocer que se habían cumplido casi cinco meses desde que 57 indígenas del poblado Primero de Agosto, en el municipio de Las Margaritas, entre ellas 12 menores de edad, un recién nacido, 20 mujeres y 25 hombres, fueron desplazados de su comunidad, vivían a la intemperie y se encontraban en vulnerabilidad, amenaza y riesgo de una nueva agresión por integrantes de la Organización Central Independiente Obrera Agrícola Campesina Histórica, (CIOAC-H). Esto a pesar de existir una ley en la materia en la entidad.⁶²

Una historia semejante de ineficiencia a lo acontecido en Chiapas, si no se toma junto con otras medidas que involucren a los tres órdenes de gobierno e instancias internacionales, es la que puede suceder con la más reciente legislación en materia de desplazados aprobada por en 2014 por el Congreso del estado de Guerrero.⁶³

En los considerandos de la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, se reconocen los siguientes hechos. A diferencia de Chiapas y Oaxaca, cuyas causas se derivan de conflictos inter e intracomunitarios, el mayor desplazamiento forzado de población en Guerrero es consecuencia de la delincuencia organizada. De manera funda-

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² "Chiapas: Nuevas amenazas a pobladores de Primero de Agosto", marzo 27, 2015 en <https://sipaz.wordpress.com/tag/ley-para-la-prevencion-y-atencion-del-desplazamiento-interno-en-el-estado-de-chiapas/>; "Gobierno no protege a desplazados a pesar de que existe una ley", 25 de marzo de 2015, en <http://todochiapas.mx/2015/03/gobierno-no-protege-a-desplazados-a-pesar-de-que-existe-una-ley/> y "120 días de desplazamiento forzado de 17 familias tojolabales", 25 de junio de 2015, en <http://komanilel.org/2015/06/25/chiapas-120-dias-de-desplazamiento-forzado-de-17-familias-tojolabales/>

⁶³ Por su parte, la ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el Estado de Guerrero, define en el párrafo V de su artículo 2 que son desplazados internos: "[las personas] o grupos de personas asentadas en el estado de Guerrero que se han visto forzadas u obligadas a abandonar, escapar o huir de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado; de situaciones de violencia generalizada; de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado los límites territoriales del estado". *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, núm. 58, Alcance 1, Chilpancingo, martes 22 de julio de 2014.

mental, en la región de Tierra Caliente, en donde se contabilizaron 441 familias desplazadas. El caso más notable de la misma es el de las 107 familias de la comunidad La Laguna, del municipio de Coyuca de Benítez en dicha zona. De igual forma, se reconocen desplazamientos forzados en otros municipios del área como Arcelia, Ajuchitlán del Progreso, San Miguel Totolapan y Pungarabato.⁶⁴ Al igual que en el caso chiapaneco, en Guerrero no se ha emitido el reglamento de la ley que debió hacerse a los tres meses de emitida.

V. Desplazados indígenas en Oaxaca

1. Los triquis de Copala

Otro Estado con problemas graves de desplazamiento forzado de población indígena es Oaxaca. En el caso oaxaqueño, de la misma manera que en el chiapaneco, han existido múltiples desplazamientos forzados internos de población indígena, la mayoría de ellos por motivos religiosos, por conflictos por límites entre comunidades agrarias que el Estado mexicano no ha podido resolver y que involucran cerca de 800 mil hectáreas en todo el territorio estatal⁶⁵ o por otras razones. Un caso reciente de desplazados por temas de elecciones de usos y costumbres es el del municipio indígena mixe de San Juan Cotzocón.⁶⁶

Pero quiero aprovechar la experiencia oaxaqueña para referirme a otro tipo de desplazamientos forzados de población indígena, uno que también ha llegado a los medios internacionales como el chiapaneco. El caso del pueblo indígena triqui de San Juan Copala, Juxtlahuaca, Oaxaca.

Los indígenas triquis integran uno de los 68 pueblos originarios mexicanos. Han tenido su asentamiento histórico en la parte occidental del estado de Oa-

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ Véase M. J. Bailón Corres, *op. cit.*, *supra* nota 35.

⁶⁶ El caso de San Juan Cotzocón, relacionado con problemas poselectorales en el sistema de usos y costumbres. En una nota de prensa reciente, habitantes de la cabecera municipal de ese pueblo indígena denunciaron que a un año de que decenas de familias salieron de su comunidad, tras la violencia desatada por un conflicto post electoral, el gobierno del Estado no ha generado las garantías necesarias para su retorno, además que no se habían liberado las órdenes de aprehensión en contra de quienes violentaron a la comunidad. Tomado de Yuri Sosa, "Cumplen un año desplazados por violencia en Cotzocón; gobierno los olvida", *Noticias*, Oaxaca, jueves 6 de noviembre de 2015: "Los afectados por los hechos ocurrido el 11 de junio de 2014, y en los que 8 personas perdieron la vida, exigieron a la Secretaría General de Gobierno la reubicación de aproximadamente 36 familias que aún se encuentran en la capital. El representante de los desplazados, Juan Eliel Inocente Hernández, señaló que mientras Gorgonio Tomás Mateos y su gente no sean detenidos las familias no cuentan con seguridad para regresar a sus hogares, por lo también demandaron la indemnización de sus bienes. En conferencia de prensa, los habitantes de Cotzocón recordaron que salieron de sus comunidad ante las amenazas de ser quemados, linchados y violentados por los seguidores de Tomás Mateos, en venganza por la incursión de la policía estatal y el Ejército Mexicano la madrugada del 11 de junio para ejecutar tres órdenes de aprehensión en contra del dicho grupo que mantenía en la población un estado de sitio desde el 18 de mayo de 2014. Así también, los desplazados lamentaron que el gobierno estatal tampoco haya cumplido con las medidas cautelares que la Defensoría de los Derechos Humanos otorgó a las familias exiliadas en otras comunidades ajenas a Cotzocón. Inocente Hernández agregó que la Secretaría General de Gobierno incumplió con el pago de las rentas de casas habitación para las familias que salieron desde el pasado 24 de abril en un albergue de una casa parroquial en la capital del estado, como se había comprometido la autoridad. Actualmente, dijo el representante, los desplazados viven en cuartos rentados en Santa Lucía de Camino que les cuestan cerca de mil 500 pesos, los cuales son financiados con sus propios recursos obtenidos de trabajos de albañilería, quehaceres domésticos y de ayuda en el cultivo de campos".

xaca, cerca de los límites del de Guerrero y en las estribaciones de la Sierra Madre del Sur en su confluencia con la Sierra Madre Oriental, conocida como Nudo Mixteco, sus coordenadas están entre los 17°, 14' 19" y 17°, 15" de latitud norte y 97°, 47' 24" Y 98° 07' 30" de longitud oeste.

Su ámbito de vida abarca dos microrregiones. La primera, la alta triqui, que llamaremos región de Chichahuaxtla, alcanza alturas de 2,500 metros y más y sus comunidades poblados son San Andrés Chichahuaxtla, San Martín Itunyoso, Santo Domingo del Estado y San José Xochitlán. La segunda, que llamaremos región de Copala, conocida como la baja triqui, posee alturas fluctúan entre 800 metros en tierra caliente y entre los 1,500 y 2,000 en la zona templada. La principal población de esta última región es San Juan Copala.⁶⁷

Para 2010, con 19,376 hablantes de tres años o más el pueblo trique ocupaba el séptimo lugar de los 15 pueblos indígenas reconocidos en la Constitución del Estado de Oaxaca. Más de la mitad de los mismos vivían en la zona de Copala, objeto de nuestro análisis.

Como resultado de la migración temporal o definitiva en busca del sustento familiar, acrecentada en las últimas décadas también por el deseo de refugiarse de la violencia de sus comunidades, otros 7,759 triquis vivían en otros lugares del país, principalmente en las zonas de agricultura comercial de los estados del norte como Baja California y Sonora, el Estado de México y el Distrito Federal. Además, un grupo que llega ya a miles, desde hace años se ha establecido en Estados Unidos, principalmente en California, representando el tercer grupo indígena mexicano entre los jornaleros agrícolas de esa zona después de zapotecos y mixtecos.⁶⁸

2. Condiciones sociales de pasadita

Por distintas razones, dentro de otras, a la gran dispersión de sus asentamientos físicos, la falta de caminos y carreteras y servicios de bienestar social, este pueblo indígena mexicano está entre los de menores niveles de desarrollo del país. El 85 % de su la población habla la lengua triqui y el monolingüismo es el segundo más alto de la entidad con casi 28 % de la población en esa condición —sólo después de los chatinos que tienen el 28.4 %—, cuando a nivel estatal el porcentaje, es de 17 %, y a nivel nacional del 1 %.⁶⁹

La tasa de analfabetismo se estima en 32.6 %, cuando a nivel estatal es del 16 % y el nacional es poco menos del 7 %. Lo cual es más grave cuando se analiza por sexo, ya que el 42 % de las mujeres triquis son analfabetas, cifra que representa el doble de los hombres. Menos de la mitad de los jóvenes de 14 a 19 años (el 43.1%) asiste a la escuela. El 17.1% de las mujeres hablantes de

⁶⁷ Pedro Lewin Fischer y Fausto Sandoval Cruz, *Triquis*, México, CDI, 2007, pp. 5-7.

⁶⁸ Un grupo de abogados defensores de jornaleros agrícolas encontró que en la zona de Monte Vermont y Burlington al norte y Okanogan, hacia el centro del estado de Washington, residían 500 triquis en el primer caso y 50 en el segundo, siendo también el tercer grupo de jornaleros agrícolas indígenas en la entidad, sólo después de mixtecos y purépechas. CENADEH, *La defensa de los indígenas mexicanos y centroamericanos en los Estados Unidos: el caso del estado de Washington*, México, Ciclo de conferencias, 5-6 de agosto de 2010.

⁶⁹ INEGI, *Perfil sociodemográfico de la población que habla lengua indígena*, México, 2009, pp. 166-170.

triqui de 15 a 19 años tenía al menos un hijo nacido vivo, lo que nos habla de la edad tan joven en que se casan o integran una pareja doméstica.⁷⁰

3. *Violencia histórica*

Los más de 30 barrios triquis que integran la agencia municipal de San Juan Copala han estado armados desde antes de la Revolución Mexicana. Parte de sus diferencias, o mejor dicho, por sus diferencias, algunos barrios fueron zapatistas y otros carrancistas en esos tiempos. Más adelante, vino una crisis humanitaria que llamaron época de las guerrillas intercomunitarias en la región. Desde finales de los años cuarenta a los años sesenta del siglo XX, hubo decenas de muertos en más de dos décadas por conflictos internos entre parajes rivales del mismo pueblo indígena, que pertenecían a alguno de los múltiples barrios dispersos en su territorio, que integran la hoy agencia municipal de San Juan Copala, entonces municipio libre; lograron armarse y hacer alianzas entre ellos para enfrentar a los barrios rivales. Esta violencia estuvo en parte motivada por el auge del cultivo del café, que trajo dinero a los productores, y a la voracidad de los comerciantes de las ciudades regionales cercanas que intercambiaban el grano por armas, siempre apreciadas por ellos, y el aguardiente, causa de muchas muertes. Vino por parte del gobierno estatal persecuciones, apresamientos y ejecuciones extrajudiciales del Ejército, e incluso un bombardeo de la fuerza aérea mexicana que llevaron a desplazamientos internos de decenas de familias del pueblo triqui a otras ciudades regionales y a la capital del Estado. La violencia en la región llevó a quitarle la categoría de municipio para pasarla a la de ser una agencia municipal del municipio mestizo de Juxtlahuaca, que es la ciudad regional más cercana a ellos.⁷¹

4. *Al ámbito internacional*

Como producto de enfrentamientos de facciones internas, este pueblo indígena mexicano ha sufrido cientos de muertes violentas en los últimos 30 años. Miles han migrado a diversas partes del país y al extranjero, además de desplazamientos forzados de población en varios momentos de su historia reciente, sobre todo de mujeres, niños y ancianos, lo que constituye un problema de graves violaciones a los derechos humanos.

El ataque armado perpetrado el martes 27 de abril de 2010 en contra de los integrantes de una “Caravana de Apoyo y Solidaridad con el Municipio Autónomo de San Juan Copala”, que se dirigían de la ciudad regional de Juxtlahuaca, al poblado cabecera política, cultural y religiosa de las decenas de barrios que integran San Juan Copala, puso de nuevo en el ámbito internacional una de las más tristes y desesperantes historias de violencia en el medio rural mexicano.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ Véase Agustín García Alcaraz, *Los triquis de Copala*, México, Ciesas, 1997; Gutierre Tibón, *Pino-tepa Nacional; mixtecos, negros y triquis*, México, UNAM, 1961; Ricardo Martell Ramírez, *Los indios triques de Oaxaca*, México, s. e., 1967; Jacobo Montes V., *Conflicto en la zona triqui*, México, Informe mecanografiado para el INI, 1963; Fernando Benítez, *Los indios de México. Antología*, México, ERA, 1967, pp. 315-343 y León Javier Parra Mora y Jorge Hernández Díaz, *Violencia y cambio social en la región triqui*, Oaxaca, UABJO-Consejo Estatal de Población, 1994.

Tenían que haber muerto dos activistas de derechos humanos, uno de ellos de Finlandia, resultado varios heridos de bala, y desaparecidos durante dos días otros, para que el problema llevara en los meses siguientes a la intervención de un organismo internacional solicitando las medidas cautelares.

No era la primera ocasión que la violencia en la región de Copala tuviera oídos internacionales. En 1986, por ejemplo, el informe de Amnistía Internacional sobre México, dedicado a la violencia en zonas rurales, ya hablaba sobre el tema y en 1990 lo volvía a mencionar en sus documentos.⁷² Lo que da idea de lo añejo y complicado del problema de pacificación de la región.

5. La partidización de la violencia

Después de los violentos años de las “guerrillas” triquis, que se habrían apaciguado un poco por el establecimiento de bases permanentes del Ejército en la zona, a partir de los años setenta una nueva oleada de violencia se generó en la región de Copala. Pero ahora no quedaría sólo como el eco que repercute en sus montañas. Ahora el tema llegaría hasta las ciudades, con las fotos de mujeres monolingües de huipiles rojos y con largas trenzas, protestando en largas hileras desde la entrada de la ciudad de Oaxaca hasta la sede del Poder Ejecutivo o Legislativo. Aparecieron primero en la prensa escrita y hace unas dos décadas en el mundo del internet y las redes.

A la violencia sin muchos vínculos con el exterior, le siguió una lucha en la que se diputaba el control del poder político local mediante la dirección de la agencia municipal de San Juan Copala, enlace administrativo con el Estado mexicano y sus programas de inversión, de la que depende todos los barrios de la zona y la dirección del grupo indígena. La intromisión del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a principios de la década de los años setenta, mediante la creación de un comité partidario en el pueblo cabecera, vino a acrecentar más el problema de la división y violencia de décadas atrás. Significó un tanto la ruptura de su aislamiento tradicional de los copaltecos, para articularse a las redes del poder nacional como punto de apoyo a sus disputas internas. La alianza mayoritaria de barrios, asesorados por algunos maestros bilingües, utilizó esta instancia política para seguir dominando a la otra alianza de barrios.

Poco después, la alianza minoritaria de barrios triquis, sobre la que se cargaban los muertos y las vejaciones, bajo la asesoría de la Comisión del Río Balsas, una entidad para el desarrollo regional que dirigió el ex presidente Lázaro Cárdenas, crea una cooperativa informal de nombre “el Club” que tenía como objetivo la producción y comercialización del café a mejores precios, así como la compra de maíz barato para su consumo. Ello provocó que más tarde fuera asesinado Luis Flores García, fundador de “el Club”.

La organización no se desintegró. Los dirigentes que quedaron, buscaron el apoyo y la asesoría de actores políticos como la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), la que aliada al recién legalizado Partido Comunista Mexicano, lograron la anulación de la elección municipal en Juchitán y en

⁷² Amnesty International, *Mexico: Human Rights in Rural Areas: Exchange of Documents with the Mexican Government on Human Rights Violations in Oaxaca and Chiapas*, Londres, 1986, pp. 36 y 37 y Amnesty International, *Mexico: Reports of Human Rights Violations Against Members of the Triqui Indigenous Group of Oaxaca*, Londres, AMR 41/11/90, septiembre de 1990, p.1.

una segunda ronda, se instalaba por primera vez la izquierda mexicana en la dirección de uno de los tres municipios más grandes de Oaxaca. Asesorados desde entonces por Heriberto Pazos Ortiz, ligado a la COCEI, en un ambiente de democratización del sistema a nivel nacional y de encuentro de espacios para la participación política impulsada sobre todo por el gobierno federal, los triquis minoritarios deciden crear el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), que lleva el nombre Luis Flores, en noviembre del 1981.

En esos años, se desató la violencia a través de emboscadas entre ambos grupos de triquis y la represión gubernamental. La peor parte la llevaba el MULT. Ellos argumentaban tener más de 300 órdenes de aprehensión en su contra. Pero amparados en el clima de movilización y fortalecimiento de la izquierda con el triunfo de Juchitán, a principios de los años ochenta, presionan para realizar elecciones en la agencia municipal de San Juan Copala. Se trató de un caso inédito en la entidad. Como ya dije, dirigentes de la COCEI, a través Heriberto Pazos Ortiz, quien se convertiría en el asesor de la organización hasta su asesinato en 2011 por las mismas disputas de aquellas décadas, entran en relación con los triquis reprimidos por la fuerza mayoritaria y fundan el MULT.

El MULT empieza a luchar por el control de la autoridad de la agencia municipal, que depende del municipio mestizo de Juchitahuaca. Impulsa candidatos en los procesos de elección en la agencia de San Juan Copala para arrebatarle su control al PRI. Trata de controlar la dirección de la agencia municipal impulsando candidatos en los procesos de elección en la agencia de San Juan Copala. Caminando desde sus distantes barrios, los aliados del PRI y del MULT llegaban al poblado San Juan, y se realizaban elecciones de manera tradicional, mediante la formación de dos filas para ver cuál de ellas tenía más personas, cada una representando un candidato: mediante el conteo de los formados se establecía quién era la ganadora de la contienda. Las elecciones eran sumamente cerradas e impugnadas por el MULT que recurrió al respaldo de organizaciones como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, y el Frente Nacional Contra la Represión, realizando encuentros con organizaciones nacionales de izquierda en el poblado para demostrar sus apoyos e intimidar al adversario.

Esto fortaleció al MULT, que con el paso del tiempo fue ganando el respaldo de más y más barrios en su favor. Pero también se hizo más fuerte con las armas.

Desde sus primeros tiempos a la fecha optaron por el camino de las armas para debilitar a los priistas de San Juan Copala mediante el asesinato de sus líderes, pistoleros y militantes, mientras que el PRI de Copala hacía lo mismo con ellos. Así fue como el MULT acrecienta su poder económico, político y de control sobre varias comunidades triquis de Copala.

Más tarde, se divide el propio PRI de Copala en dos grupos, por una parte estaba el PRI tradicional, liderado por Antonio Ramírez Flores y, por otra parte estaba el PRI Independiente, liderado por Martín Anacleto Ramírez Santiago; este último PRI todavía tiene presencia en las comunidades de Concepción Carrizal y Tierra Blanca Copala. En octubre de 1994, desaparece el PRI tradicional y se convierte en la Unidad de Bienestar Social de la Región Triqui (Ubisort), para hacer movilizaciones en busca de respaldo gubernamental para proyectos en la región, siguiendo la línea de su adversario. El MULT y la Ubisort se pelean a muerte en su lucha por controlar la región: la última organización sacaría la peor parte ante el repunte de la primera.

El crecimiento y fortaleza del MULT sobre la mayor parte de los barrios de San Juan Copala, se extiende a otras poblaciones cercanas. Entre los años 2003 y 2004, el MULT, con su fuerza y capacidad de movilizar clientelas indígenas, crea en el estado de Oaxaca el Partido Unidad Popular (PUP), integrado al principio fundamentalmente por triquis e indígenas de zonas del radio de influencia del MULT en los distritos de Juxtlahuaca, Putla y Tlaxiaco. Se trata del único partido indígena en México, tienen presidentes municipales, mantienen por segunda o tercera ocasión un diputado local y tuvieron sus propios candidatos a gobernador en los dos últimos procesos electorales.

6. *Violencia contemporánea y desplazados entre los triquis de Copala*

Lo que aparecía en 2010, con el ataque a la Caravana que se dirigía de Juxtlahuaca al centro político y ceremonial de todos los barrios copaltecos: San Juan Copala, como una agresión al pueblo organizado a través de su municipio autónomo y sus legítimas autoridades, en realidad era el expresión de la violencia entre tres movimientos sociales locales, que venían estando enfrentados en condiciones en que la única salida era el uso de las armas de unos y otros. Pero no se trataba de fuerzas iguales. Las tres fuerzas indígenas en disputa sin cuartel son:

i) El Movimiento Unificado de Lucha Triqui-Independiente o MULTI (2006)

Por un lado, el llamado MULTI (Movimiento de Unificación y Lucha Triqui Independiente) que había declarado la creación de un municipio autónomo en San Juan Copala a partir del 1 de enero de 2007, y que en 2010 denunciaba que las autoridades de ese municipio autónomo estaban siendo agredidas por sus dos organizaciones rivales: la Ubisort y el MULT.

ii) La Unión para el Bienestar de la Región Triqui o Ubisort (1994)

En 2006 la Ubisort se alía al MULTI, surgido de una escisión del MULT, para controlar el poder en San Juan Copala instaurando lo que denominaron un municipio autónomo. Tres años más tarde de esta alianza, la Ubisort rompe con el MULTI, que se queda sólo reclamando ser la representación de todos los triquis de Copala, y controlando los edificios municipales de San Juan, el centro político, ceremonial y cultural. Y la Ubisort comienza a enfrentarse a quienes crearon el así llamado municipio autónomo, de la misma forma que lo hace la otra organización: el MULT.

iii) El Movimiento Unificado de Lucha Triqui o MULT (1981)

Pero lo que llevó a que los abusos internos y la ubicación clara de diferencias al interior del MULT, se convirtieran en ruptura, fue la negativa de su asesor histórico, Heriberto Pazos, a participar en el movimiento que buscó derrocar al gobernador Ulises Ruiz en el verano de 2006. Para mediados de año, del MULT histórico se escindía el MULTI, un ala que participó en las barricadas de la ciudad de Oaxaca en contra del gobernador; para fines de año, inspirados en la estrella zapatista de los Altos de Chiapas, sin tener todas las fuerzas en su favor, aliados al otrora rival, la Ubisort, instauran el llamado municipio autónomo, que logran refrendar, por ser mayoritarios, al año siguiente 2008.

Sin embargo, pronto se escinde esa alianza, quedándose el MULTI en su deseo de seguir manejando el municipio autónomo desde Copala, sin tener la

fuerza suficiente para hacerlo, más que el de la solidaridad externa a nivel nacional e internacional. Como las luchas indias estaban de moda, apoyarlos siempre sería políticamente correcto.

En ese contexto, el martes 27 de abril de 2010 sería emboscada la “Caravana de Apoyo y Solidaridad con el Municipio Autónomo de San Juan Copala”, que se dirigían de la ciudad regional de Juxtlahuaca al centro triqui, pasando por terrenos de barrios adversos, entendiéndose territorios de otros barrios, con todo lo que el concepto territorio implica. Pese a advertencias de que usaran otro acceso existente por la zona de Putla, decidieron presionar y lo hicieron por la zona de la Sabana, un barrio adversario. La caravana fue emboscada y murieron dos activistas de derechos humanos, uno de ellos de Finlandia y varios fueron heridos de bala. Esto llevaría en los meses siguientes a la intervención de la Comisión Interamericana solicitando las medidas cautelares.

Hay más de doscientos pobladores que todavía no pueden regresar a sus lugares de origen, pese a dos medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A la primera que ya mencionamos, se le sumó otra más adelante y son las siguientes:

- a) MC 197-10 - 135 Habitantes de San Juan Copala, México, emitida el 7 de octubre de 2010 (viven en Oaxaca y se han fracturado en tres grupos, uno de ellos está siendo asentado en las afueras de la cabecera distrital de Juxtlahuaca, a la que pertenece Copala).

El 7 de octubre de 2010 la CIDH otorgó medidas cautelares en favor de 135 habitantes de San Juan Copala, México. La solicitud de medida cautelar alega que 135 miembros del pueblo indígena triqui de San Juan Copala en Oaxaca se encontrarían desplazados a consecuencia de repetidos ataques violentos en su contra por parte de un grupo armado. La información recibida indica que en los 11 meses previos, 25 personas resultaron muertas y 17 heridas como resultado de los hechos de violencia en San Juan Copala. La Comisión Interamericana solicitó al Estado mexicano que adoptara las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los 135 habitantes de San Juan Copala, México; que concertara las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informara sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.⁷³

- b) MC 60/12 – Integrantes de la comunidad indígena triqui de Valle del Río San Pedro, San Juan Cópala, Putla de Guerrero, Oaxaca, México, emitida el 29 de mayo de 2012 (viven en Tlaxiaco en sus campamentos).

El 29 de mayo de 2012 la CIDH otorgó medidas cautelares en favor de los 76 integrantes de la comunidad indígena triqui de Valle del Río San Pedro, San Juan Cópala, Putla de Guerrero, Oaxaca, en México. La solicitud de medidas cautelares indica que 76 personas integrantes de la comunidad triqui asentados actualmente en Valle del Río San Pedro, se encontrarían en una situación de riesgo.

⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Cautelares*, en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>

Informaron que habían sido desplazados de la localidad de San Juan Copala por parte de actores armados en la zona, y que serían actualmente objeto de amenazas, actos de violencia y hostigamiento con el objetivo de desalojarlos del lugar donde se encuentran actualmente asentados. En ese contexto, el 8 de mayo de 2012, una camioneta habría irrumpido violentamente en la comunidad, disparando contra las viviendas, hechos en los cuales habrían resultado muertas tres personas. La CIDH solicitó al Estado mexicano adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad física de los 76 integrantes de la comunidad indígena triqui de Valle del Río San Pedro, San Juan Cópala, Putla de Guerrero, Estado de Oaxaca; concertar las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y que informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.⁷⁴

- c) Por otra parte, en el mismo contexto de que la violencia no cesaba, ya que caían muertos de uno y otro lados, la CNDH emitió además la Recomendación 26/2011, sobre el caso de la comunidad indígena triqui de San Juan Copala, Santiago Juxtlahuaca, Oaxaca, el 24 de mayo de 2011.

La CNDH considera en el documento emitido que se vulneraron los siguientes derechos humanos: a la libre determinación como comunidad indígena, a la vida, a la integridad y seguridad personal; a la seguridad pública, legalidad, seguridad jurídica y acceso a la justicia, y a la educación y a la protección de la salud y al libre tránsito, en agravio de los habitantes de San Juan Copala, atribuibles a servidores públicos del Gobierno del estado de Oaxaca, así como del Ayuntamiento de Santiago Juxtlahuaca de esa entidad federativa.⁷⁵

En relación al gobernador del Estado, la CNDH concluyó lo siguiente:

[...] que tome las medidas pertinentes para lograr la efectiva restitución de los Derechos Humanos a la seguridad pública, a la educación, a la protección de la salud y al libre tránsito, de los habitantes de San Juan Copala, con el propósito de preservar el orden en la comunidad, y garantizar la no repetición de estos actos violatorios de los Derechos Humanos; que se implemente acciones para garantizar el retorno de los pobladores que con motivo de la inseguridad que prevalece en San Juan Copala abandonaron sus domicilios, así como impulsar el desarrollo regional de ese poblado; que instruya que se repare el daño a las víctimas, tendentes a reducir los padecimientos que presenten en cada situación en particular, a través del tratamiento médico y psicológico que sea necesario para restablecer su salud física y emocional; que instruya la investigación de los hechos de violación a los Derechos Humanos ocurridos en San Juan Copala y en el territorio donde tiene su residencia el pueblo triqui, y a la brevedad se determine la procedencia del ejercicio de la acción penal; que se colabore en la queja que se promueva ante la Contraloría Estatal en contra de los servidores públicos del estado que por su omisión o negligencia permitieron la violación a los Derechos Humanos de las víctimas; que se colabore en la denuncia de hechos que se formule ante la Procuraduría

⁷⁴ *Idem*.

⁷⁵ CNDH, Recomendación 26/2011, en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2011/Rec_2011_026.pdf

General de Justicia del estado, por el retraso, la negligencia y el descuido en la investigación de los delitos cometidos en agravio de las víctimas; que se diseñe y aplique a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia un programa de capacitación sobre integración, perfeccionamiento legal y resguardo de evidencias en materia de Derechos Humanos para evitar la dilación u omisión en la integración y determinación de las indagatorias penales; que se diseñe y aplique un programa especial para la asistencia psicológica a los habitantes de San Juan Copala, en especial a los menores de edad que refieran o presenten secuelas de estrés postraumático derivado de los hechos, y que se instalen mesas de diálogo con las organizaciones civiles de San Juan Copala, con el propósito de que se superen las diferencias sobre la participación política en la comunidad, y se tomen las medidas necesarias para promover el análisis y discusión de las propuestas sobre el ejercicio del derecho a la libre determinación como pueblo indígena.⁷⁶

En relación al Congreso del Estado de Oaxaca, los señalamientos de la Recomendación fueron:

[...] que se inicie una investigación a fin de establecer las responsabilidades en que pudieron haber incurrido servidores públicos del municipio de Santiago Juxtlahuaca; que se forme una comisión legislativa a fin de sentar las bases que permitan la reconciliación entre los habitantes de San Juan Copala y se restablezcan los servicios de la comunidad, privilegiando los Derechos Humanos del pueblo triqui, y que se exhorte a los integrantes del Ayuntamiento de Santiago Juxtlahuaca para que en lo subsecuente rindan los informes que la Comisión Nacional les solicite.⁷⁷

Finalmente, respecto de las autoridades municipales de Santiago Juxtlahuaca, municipio del cual depende administrativamente la agencia municipal de San Juan Copala, incluidos todos sus barrios, se les recomendó:

[...] que colaboren con esta Comisión Nacional en la presentación y trámite de la queja que promueva ante la Contraloría Interna Municipal, en contra de los servidores públicos que generaron la transgresión de los Derechos Humanos; que se diseñe y aplique a los servidores públicos municipales un programa permanente de capacitación sobre seguridad pública, obligaciones y responsabilidad en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones, así como en materia de Derechos Humanos de los pueblos y comunidades indígenas, y que se generen mesas de diálogo con las organizaciones ciudadanas de San Juan Copala, con el propósito de que superen sus diferencias y logren acuerdos para la convivencia social armónica perdurable, así como promover el análisis y discusión de las propuestas sobre el ejercicio del derecho a la libre determinación.⁷⁸

Principalmente por la violencia, desde hace décadas los triquis de Copala tienen un porcentaje muy importante de su población las ciudades de Oaxaca y las zonas de agricultura comercial del norte mexicano como Sonora y Baja Ca-

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Idem.*

lifornia. Para darnos cuenta de su desplazamiento, por ejemplo, en el valle de San Quintín, en donde trabajan como jornaleros agrícolas en campos de cultivo para la exportación, han creado un pueblo denominado Nuevo San Juan Copala. Ellos fueron importantes activos en las movilizaciones que en 2015 paralizaron la agricultura del valle, hubo toma de carreteras y detenciones, al exigir mejoras salariales. Finalmente se llegó a un convenio entre patrones y trabajadores con la intervención federal, a través de la Secretaría del Trabajo.

También han cruzado las fronteras para instalarse en California y Oregon en la Unión Americana. Hasta allá han llegado también sus rencillas a muerte, como el caso del asesinato de dos triquis en Madera, California, por otro miembro del mismo pueblo indígena, al parecer por las diferencias políticas existentes en su lugar de origen.⁷⁹

El gobierno de Oaxaca de Gabino Cué hizo algunos esfuerzos negociadores a fin de acatar completamente las medidas cautelares solicitadas por la CIDH y la Recomendación de CNDH y lograr el retorno de las familias desplazadas a San Juan Copala. Dentro de ellos, el que se concretó con la firma, en enero de 2012, del Acuerdo de Paz y de Concordia, con la firma del 90 % de las 38 autoridades municipales de la región triqui, para conjuntar esfuerzos, voluntades y estrategias para alcanzar la paz y alentar el desarrollo social de esas comunidades indígenas.⁸⁰ Pero también ha desalojado a los triquis desplazados cuando han aumentado sus presiones realizando plantones frente a las puertas del Palacio de Gobierno en la ciudad de Oaxaca.

Sin embargo, aunque el nivel de violencia ha disminuido, se presentaron, desde la solicitud cautelar a la firma del convenio, muertes de uno y otro lados de las disputas. La magnitud de la confrontación y su profundidad histórica en las mentalidades colectivas de los grupos sociales que en él intervienen, aún no han permitido resolver la situación del retorno de los desplazados y las aristas del conflicto. Y esto no resulta de la falta de voluntad de los gobiernos federal y estatal, que la ha habido, sino de lo complicado de resolver de una disputa cuyas raíces no llevan meses, sino décadas de existencia. También de la definición de una estrategia de mediano plazo para tranquilizar definitivamente la región que arranque del conocimiento completo de todos los elementos que en él intervienen.

A más de cinco años de la solicitud de las medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y casi cinco de la Recomendación de la CNDH, los desplazados no han podido regresar a sus poblaciones y tampoco han resuelto definitivamente los nuevos asentamientos que han negociado con el gobierno del Estado. Lo que es peor, entre los propios desplazados han ocurrido fracturas y escisiones y aunque atemperadas, las disputas entre los tres organismos que se dicen representar a todo el pueblo indígena triqui de San Juan Copala, continúan.

⁷⁹ "Organización triqui denuncia asesinato de 2 militantes en EU", en <http://www.cronica.com.mx/notas/2010/510256.html> y Juana García, "Ignoran autoridades mexicanas caso de indígena triqui", 5 de noviembre de 2014, en <http://www.tiempoenlinea.com.mx/index.php/oaxaca/25877-ignoran-autoridades-mexicanas-caso-de-indigena-triqui>

⁸⁰ Raciél Martínez e Ismael García, "Firman Acuerdo para paz y concordia triqui", *Noticias*, Oaxaca, 26 de enero de 2012.

Medidas desde el escritorio, sin entrar a las raíces históricas profundas del problema no prosperarán, de la misma manera que ha pasado con las medidas cautelares y la Recomendación.

VI. Algunas conclusiones

Frente al problema de la violencia que se da en comunidades indígenas que genera desplazamientos de población, es preciso decir que a diferencia de lo que acontece en aquellos desplazamientos —los mayoritarios— que están relacionados con la disputa de los cárteles de la droga o el combate al crimen organizado, son más fácil de ubicar y medir, por lo que se requiere que el Estado haga frente a los mismos y adopte una posición al respecto.

Además de los Lineamientos que en 2006 emitiera la CDI, la Ley General de Víctimas contiene dos escuetas referencias a la problemática de los desplazados internos, que de todas maneras tienen relevancia para las tareas por venir.⁸¹

Al respecto, en septiembre de 2015 la senadora Mónica Arriola Gordillo presentó ante esa representación, una iniciativa para reformar y adicionar la Ley General de Víctimas, que daría a los desplazados forzados mejores condiciones legales para su atención por parte del Estado mexicano.⁸²

Las nuevas condiciones para la defensa de los derechos humanos que da el mismo rango a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales en la materia signados por el Estado mexicano, sobre todo lo que establecen el artículo 16 del Convenio 169 de la OIT y los artículos 7, 8 y 10 de la Declaración

⁸¹ Ley General de Víctimas, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de enero de 2013. Así, el artículo 5o. dispone que los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en la Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando dentro de otros el principio siguiente: “Enfoque diferencial y especializado.- Esta Ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas. Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor”. (El subrayado es mío).

Por su parte, el artículo 38 dispone lo siguiente: “El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de refugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o desplazadas de su lugar de residencia por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar”. (El subrayado es mío).

⁸² Mónica Arriola Gordillo, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley General de Víctimas, Senado de la República, 22 de septiembre de 2015. Tomado de *Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación*, en <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas,⁸³ nos dan la cobertura para presionar en ese sentido.

Coincidiendo con la propuesta que hacen Benavides y Patargo el Estado mexicano debe: a) hacer un reconocimiento explícito del desplazamiento y de sus víctimas; b) realizar una la evaluación y medición del fenómeno, tanto cuantitativa como cualitativa; c) llevar a cabo las medidas necesarias para minimizar la situación de riesgo de los desplazados; y d) crear un marco normativo a nivel federal.⁸⁴ Además, e) como en el caso de Chiapas y Guerrero, que ya tienen leyes para atención a población desplazada, se debe elaborar legislación a nivel de las entidades expulsoras y receptoras de la población desplazada, que incluya no sólo el reconocimiento de los derechos de las víctimas de desplazamiento, sino que además identifique claramente a los responsables de atender este fenómeno y que coadyuve a instrumentar políticas públicas para su atención. Políticas que funcionen verdaderamente.⁸⁵

En el caso de los desplazados indígenas se tiene un poco menos de problema de contabilización, cuando éste no se da gota a gota, sino en grupos de familias o pequeñas comunidades, por lo que son más visibles, ya que por lo general están asociadas a conflictos localizados y que aparecen en los medios de comunicación.

Creo que en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el anexo que año tras año, desde 2002, cuando merced a la reforma indígena se obligó al Congreso a establecer partidas específicas para atender a población indígena, debería incluirse una bolsa, parecida a la que existe para atender situaciones de desastres naturales manejada por la Secretaría de Gobernación, para crear un programa que permita diseñar políticas de distensión de los conflictos a fin de garantizar el retorno de los desplazados indígenas o su asentamiento en otros lugares.⁸⁶ El auxilio de los organismos humanitarios internacionales sería de gran utilidad en este sentido, definiendo programas de distensión y de apoyo económico.

Si el Estado mexicano se decidiera, tanto en sus nivel federal como estatales legislar, para atender y visibilizar el tema de los desplazados forzados, hoy por hoy uno de los sectores de la población más vulnerable y que viven con grandes carencias en materia de alimentación, educación, vivienda, en fin que carecen del disfrute de los derechos humanos para que tengan una vida digna, a la que muchos mexicanos tienen acceso, se tendría también que recurrir a algunas experiencias que han venido teniendo éxitos relativos. Uno de ellos es uso de indicadores de derechos humanos como los que la Corte Constitucional colombiana ha utilizado en su problemática de desplazados: a) la adopción y aplicación

⁸³ Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, México, CDI, 2003 y M. J. Bailón Corres (notas introductorias), *La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007*, 2a. ed., México, CNDH, 2015.

⁸⁴ L. Benavides y S. Patargo, *op. cit.*, *supra* nota 30.

⁸⁵ Esto es lo que se propone en el trabajo de Jorge Mercado Mondragón, "El desplazamiento forzado interno entre pueblos indígenas; discusión para la elaboración de políticas públicas para su atención", *El cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*, México, núm. 183, enero-febrero de 2014, pp. 33-41.

⁸⁶ Igual debería hacerse con los Congresos estatales, pero a 15 años de la reforma indígena, sólo en una decena de entidades se asignan partidas insignificantes destinadas a población indígena que no llegan ni a medio punto porcentual del presupuesto de egresos de los Estados. En el caso de la Federación, aunque no son suficientes, los recursos son de poco menos del 2 % del presupuesto de egresos.

de indicadores de goce efectivo de derechos; b) la introducción de un enfoque diferencial de la respuesta estatal respecto de mujeres, menores, indígenas, y personas con discapacidad; c) el establecimiento de criterios objetivos de racionalidad de la política pública; d) la participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil a través de una Comisión de Seguimiento; e) la rendición de cuentas ante los propios desplazados por parte de los responsables de la implementación de las políticas públicas, y f) el compromiso de las administraciones locales en la superación de ese estado de cosas.⁸⁷

Recuperando la experiencia colombiana, así como haciendo operar verdaderamente la legislación que se ha emitido en los estados de Chiapas y Guerrero, apoyados en los Lineamientos y una Ley a nivel nacional, además de una medida igual para el caso oaxaqueño, con los mecanismos de seguimiento mediante indicadores bien contruidos para evaluar los avances, el dramático caso de las decenas de familias del pueblo indígena triqui desplazadas por décadas de violencia intercomunitaria, o el de los miles de indígenas chiapanecos, podría comenzar a resolverse. Igual en el caso de los desplazados por la violencia relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado, pero aquí, como en ningún otro caso, se requiere de la voluntad del gobierno federal para hacer suyos con las propias particularidades nacionales de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas. Falta voluntad federal y la de los Estados para hacerlo y mucha, mucha imaginación.

⁸⁷ Rodrigo Uprimmy Yepes y Nelson Camilo Sánchez, “Juzgar y medir. El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional colombiana”, en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comps.), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010, pp. 295-327.

Reseñas bibliográficas

CANCINO, Miguel Ángel y Francisco Javier Dorantes, coords. *Acceso a la justicia ambiental: problemas actuales*, México, Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2015.

Esta colección se publicó para marcar el décimo aniversario de la creación de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT), se convocó a los expertos —principalmente investigadores académicos y servidores públicos— para reflexionar sobre la experiencia de esta dependencia en la aplicación de la normatividad ambiental y urbana y ayudar a encaminar mejor su futuro trabajo. El grupo de expertos consultados ofrece un amplio espectro de experiencias y perspectivas —desde especialistas en derecho ambiental y constitucional, así como en la política urbana y ambiental hasta funcionarios públicos con importantes responsabilidades en el ámbito ambiental y urbano a nivel capitalino y federal.

En particular, Guillermo Calderón Aguilera ha sido el Director General del Sistema Metrobús desde julio de 2005 y previamente laboró en la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (Sedema). Meyer Klip Gervitz, el consejero presidente del Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal (INVEA) desde febrero de 2014, fue Presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal durante la administración de Marcelo Ebrard. Finalmente, Miguel Ángel Cancino Aguilar, uno de los coordinadores del libro, quien ha dirigido el trabajo de la PAOT desde febrero de 2011, también ha desempeñado cargos en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).

Como sucede seguido con volúmenes colectivos de esta índole, las mismas preguntas-guía para la elaboración de capítulos resonaron de maneras diferentes con los autores. A lo largo del libro, se observan tres enfoques distintos. Uno es el análisis de la normatividad ambiental y urbana del Distrito Federal (DF), del mandato de la PAOT y de su desempeño dentro de este marco normativo. Este tipo de análisis está presente en los capítulos de Guillermo Calderón Aguilera, María Eugenia González Anaya, Luis Figueroa Díaz, Víctor Ramírez Navarro, Xavier Treviño Theesz y Vicente Ugalde Saldaña.

Otro eje mayor de análisis se refiere a los problemas de cumplimiento de la ley y acceso a la justicia en el ámbito ambiental a nivel nacional en México, a veces con referencias a las experiencias de otros países. Los autores que siguieron este camino son Gustavo Alanís Ortega, Antonio Azuela de la Cueva, Daniel Basurto González, Miguel Ángel Cancino Aguilar, Francisco Javier Dorantes Díaz, Meyer Klip Gervitz y Aquilino Vázquez García.

El tercer grupo de autores optó por analizar, a nivel teórico, el alcance y las limitaciones de los clásicos procedimientos legales en el ámbito ambiental. Israel Alvarado Martínez analiza el potencial del nuevo sistema de justicia penal para la persecución de delitos ambientales. Alfonso Camacho Gómez escribe sobre los limitados alcances de la justicia civil en casos de daño ambiental. Mauricio Emilio Llamas Chávez contribuye un análisis de los derechos difusos y colectivos y esboza las po-

sibilidades de defenderlos en México a través de las acciones colectivas.

El capítulo de Adrián Jiménez Velázquez, el actual titular de la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente del Estado de Aguascalientes, tiene un lugar aparte en el volumen, ya que aporta la perspectiva de nivel estatal a la discusión que se refiere principalmente al nivel federal y a las realidades capitalinas. Este texto es un reporte y una reflexión sobre las actividades de la Procuraduría entre 2004 y 2010 que podría servir de base para una comparación muy pertinente con la PAOT. Desgraciadamente, el autor no se propuso comparar las facultades, el desempeño y el contexto de las dos Procuradurías, dejando este trabajo al lector interesado.

Las mejores contribuciones combinan el trabajo teórico-conceptual con argumentos y recomendaciones directamente relevantes al trabajo de la PAOT. En este sentido, el texto de Azuela de la Cueva destaca por su cuestionamiento del significado del concepto “acceso a la justicia ambiental”. Azuela demuestra que “el acceso a la justicia ambiental” —la frase de uso común no sólo entre los autores del libro, sino también entre los investigadores, servidores públicos, profesionales del derecho ambiental y activistas ambientales— es producto de fusión entre dos frases y conceptos: “acceso a la justicia” y “justicia ambiental”. El primer concepto se refiere a la posibilidad de defender los derechos ambientales o reclamar las violaciones de normatividad ambiental ante los tribunales. Los orígenes del segundo concepto están en el movimiento por la “justicia ambiental” (*environmental justice movement*) en los Estados Unidos de América, donde la preocupación por la excesiva exposición de poblaciones social y económicamente marginadas a los riesgos ambientales empezó a surgir en los años 70.¹

En México, la fusión textual de estos dos conceptos distintos produjo una confusión semántica, ya que la definición clásica de “justicia ambiental” que se refiere a la equidad en la exposición de diferentes grupos socio-económicos a los riesgos am-

bientales y en la distribución espacial de proyectos con altos impactos ambientales se quedó sustituida con la del acceso a la justicia en el ámbito ambiental. Por lo tanto, lo que “procuran” las procuradurías ambientales, incluyendo a la PAOT, no es “justicia ambiental”, sino el cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana vigente. Según algunos autores del libro, la PAOT también juega un papel importante en facilitar o ampliar el acceso de los ciudadanos a los mecanismos judiciales y administrativos de resolución de conflictos urbano-ambientales en el DF.

El capítulo de Ugalde Saldaña agrega precisión a la cuestión de cómo la PAOT contribuye al mejor cumplimiento de la normatividad ambiental y urbana. El autor examina dos aspectos de la efectividad de las normas jurídicas —si éstas producen cambios en el comportamiento y si se aplican de manera universal y consistente— y demuestra con ejemplos, que las facultades de la PAOT le permiten influir en ambos aspectos. Su texto es uno de varios en el volumen que proveen, para el caso particular del DF, una respuesta constructiva y optimista a los capítulos de Alanís Ortega y Dorantes Díaz que se enfocan en los obstáculos al acceso efectivo a la justicia en el ámbito ambiental que existen en México. Así, González Anaya explica el complejo entramado de competencias que existe entre la Sedema, la PAOT y el Invea, retrasando la evolución histórica de la legislación ambiental en el DF, y provee recomendaciones de cómo lograr mejor distribución de responsabilidades entre estas dependencias administrativas en el futuro. Mientras tanto, Calderón Aguilera analiza las facultades actuales de la PAOT que, según Azuela, son parecidas a las de un *Ombudsman*, y provee un argumento en favor de extenderlas, para que la PAOT pueda sancionar a los infractores de manera administrativa, lo que la asimilaría más al Invea y a la Profepa, agencias que procuran el cumplimiento de la normatividad ambiental con herramientas del derecho administrativo.

El capítulo de Ramírez Navarro agrega otro nivel de complejidad en analizar las inconsistencias entre los elementos del muy complejo sistema de planeación urbana capitalino y demuestra el tamaño del reto que enfrentan tanto los legisladores, como los hacedores de política urbana en refor-

¹ Luke Cole and Sheila Foster, *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*, Nueva York, New York University Press, 2001.

mar los procesos de planeación urbana para hacerlos más transparentes e inclusivos. Su texto, al igual que el de González Anaya, demuestra las conexiones que existen entre la problemática ambiental y urbana. Como demuestra Alanís Ortega, estas conexiones no siempre son presentes en las leyes, y el papel de la PAOT ha sido clave para establecerlas en la práctica. Un trabajo que queda pendiente para la PAOT es analizar su ya considerable experiencia con el ojo de hacer una lista sistemática de los vacíos e inconsistencias que existen entre los sistemas normativos urbano y ambiental.

Casi todos los autores de este volumen consideran importante evaluar la efectividad de las herramientas legales —tradicionales e innovadoras— para la tarea de protección tanto del medio ambiente, como del derecho humano al medio ambiente sano. La herramienta que atrae mayor atención son las acciones colectivas para la defensa de derechos e intereses difusos. Bazarzo González, Alanís Ortega, Dorantes Díaz y Llamas Chávez subrayan la importancia de las reformas legislativas que han permitido mayor acceso a los tribunales a las personas físicas y morales que, sin sufrir daños directos a su salud o patrimonio, tienen un interés legítimo en prevenir violaciones a la legislación ambiental o en restitución de los daños. Por otro lado, Luis Figueroa Díaz reflexiona sobre las atribuciones de mediación y arbitraje como mecanismos alternativos de solución de controversias y la capacidad de la PAOT para desempeñarse en estos papeles.

El problema de construcción y especificación adecuada de los derechos para lograr su justiciabilidad forma parte de la discusión entre los autores. El argumento central de Dorantes Díaz es que el derecho constitucional al medio ambiente sano es demasiado vago para poder defenderlo ante los tribunales; ni los tratados internacionales, ni la Constitución no determinan sus alcances y limitaciones. Camacho Gómez complementa esta constatación con la explicación de por qué este derecho no es fácil de defender a través de los juicios civiles. Con su análisis de cómo el actual sistema jurídico procesa las complicaciones técnico-científicas de los casos ambientales, los dos autores introducen el importante debate sobre el papel que los jueces

mexicanos tienen y deberían de tener en la defensa del medio ambiente.²

El capítulo de Treviño Theesz provee un interesante complemento a la discusión sobre la exigibilidad de los derechos difusos con sus reflexiones sobre la construcción del derecho a la movilidad urbana. Desafortunadamente, mientras que este autor delineaba un programa de acción respecto al problema de la movilidad en la capital, su texto no especifica, cuál podría ser el papel específico de la PAOT en este proceso.

Las principales deficiencias de este volumen proceden de su naturaleza colectiva. Por ser un compendio de textos escritos desde diferentes perspectivas y a base de diferentes agendas de acción pública, el libro no provee una evaluación sistemática ni de la experiencia de la PAOT, ni del actual estado del marco normativo ambiental en México. Mientras que muchos autores combinan varios niveles de análisis, no todos hacen conexiones entre ellos. En particular, de los capítulos que abordan los problemas del marco normativo ambiental a nivel federal, sólo el de Klip Gervitz aterriza esta discusión general en las realidades locales del Distrito Federal que son el marco de operación de la PAOT.

Mientras que las problemáticas ambiental y urbana son inseparables en el trabajo de la PAOT, muchos autores separan estos dos ámbitos del derecho y de la política pública y se enfocan exclusivamente en el uno o en el otro. Como lo demuestra Azuela, esta separación entre lo urbano y lo ambiental va más allá de las divisiones disciplinarias e ideológicas entre los autores del presente volumen y es indicativa de la manera general de ordenar el territorio en México que se reflejó en los sistemas separados de planeación para los territorios urbanos y rurales/naturales.

Sin embargo, el libro tiene algo que ofrecer para varios públicos. Los que buscan una introducción al campo de legislación ambiental mexicana y su aplicación encontrarán definiciones y discusión de muchos

² Otro volumen colectivo recientemente publicado por la PAOT provee un paralelo interesante a este debate con su discusión del papel de los jueces en los conflictos urbanos. Véase Antonio Azuela y Miguel Ángel Cancino, coords., *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*, México, PAOT, 2014.

conceptos clave y se volverán conscientes de algunos de los debates importantes. Los especialistas en derecho y política ambiental no encontrarán un análisis muy profundo de la legislación actual y sus deficiencias, pero aprovecharán de la discusión de las diferentes herramientas que ofrece el sis-

tema jurídico para ir mejorando el acceso de la población a la toma de decisiones en el ámbito urbano-ambiental.

SOFYA DOLÚTSKAYA
Centro Nacional de Derechos
Humanos de la CNDH

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, *Ideología, delito y pena*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2014, 111 pp.

El trabajo multidisciplinario con orientación histórica, humanística y de política criminal que hace en esta investigación la doctora Guadalupe Leticia, trata de una perspectiva que desnuda la realidad (que siempre busca ocultar el discurso punitivo), la importancia de su estilo crítico y constructor es tierra fértil para quienes deseen abreviar de una lectura desafiante que con fundamento consistente, identifica las debilidades de un discurso y de un modelo penal que debe cuestionarse a sí mismo para poder crecer en favor de la humanización de las ciencias penales.

Nuestra autora es un icónico para la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán y por ende para la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), al haber sido la primera doctora que egresó de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, dando paso a la constitución formal de la ya sobradamente prestigiada Facultad, en donde ha desarrollado una importante carrera académica, es catedrática de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán adscrita al Posgrado en Derecho y Política Criminal desde 1999 y, a partir del año 2009, Profesora de Carrera de tiempo completo de la misma Facultad.

Como Profesora de carrera, diseñó e impulsó como primer coordinadora, el reconocido Diplomado de Seguridad Pública, con siete ediciones, también fue coordinadora del posgrado en Derecho y actualmente es Coordinadora de la Unidad de Investigación Multidisciplinaria de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM.

El contenido de su obra *Delito, ideología y pena* será materia de estas líneas, expo-

niendo signos que le distinguen, la valía de su aporte, la inteligente forma de plasmar los conceptos con precisión y claridad, que seguramente agradecerá cada lector, con la presencia de un sentido crítico refinado, propia de quien es una estudiosa madura y responsable que le permite alcanzar su verdadero objetivo, éste, a decir de la propia investigadora es presentar las características del delito y de la pena a la luz de la ideología que prevalece cuando éstos son establecidos en una ley.

Los recursos pedagógicos empleados son bastos y diversos a lo largo del texto, en el que los gráficos ejemplos de las ideas, conceptos, planteamientos y continuos postulados críticos (ser crítico no es algo negativo), mostrados en reveladores ejemplos dan contundencia a una profunda reflexión que no debe quedar en los terrenos de la academia, sino que, pese a que se enfrenta a un escenario adverso, debe migrar a la lógica de políticas públicas que encuentren más y mejores matices de derechos humanos en los complejos campos del derecho penal y de la pena.

Estos elementos lamentablemente se excluyen en la realidad, aunque sean indisolubles a nivel del discurso, así se revela en el libro, esto parte de la idea de que ambos derechos protegen los mismos bienes jurídicos, de modo que los derechos humanos protegen la vida, la libertad, la dignidad, la seguridad jurídica y el derecho penal y la pena, también existen con ese mismo fin.

Es un alto honor vincular mi nombre al de mi querida amiga Guadalupe Leticia García García, a quien conocí por esos privile-

gios que da la academia, corría el año 2000 y en esa época se me encomendó coordinar un número de la *Revista Mexicana de Justicia, los nuevos retos de la PGR*, por lo que me determine por el tema “*El Ministerio Público como nuevo paradigma, una visión periférica*” que fue aprobado por el otrora Presidente del Consejo Editorial de esa Institución, ahora Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, licenciado Laines Potysek.

Al emprender esa no fácil empresa, recibí una propuesta del doctor Augusto Sánchez Sandoval respecto de una destacada investigadora y fue así que tuve la oportunidad de tener un primer contacto con la entonces doctoranda de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, quien escribió un magnífico artículo denominado “Separación de las funciones del Ministerio Público: en rescate de su legitimación” en el que describió temas provocadores y poco comunes para una revista institucional, en tiempos cuando todo eran loas y conceptos laudatorios de la institución del Ministerio Público, la autocrítica anunciaba su nacimiento.

De modo que nuestra autora desarrolló los fines derivados del derecho penal, la prevención general positiva, trató el tema del surgimiento del representante de los intereses de la sociedad y la asignación de sus funciones; el aspecto de legalidad-legitimidad de la institución del Ministerio Público; la legitimación y la deslegitimación de la figura, mostrando por una parte el análisis crítico en la propuesta y por el otro extremo se adelantó con visión prospectiva a la autonomía del Ministerio Público que como sabemos, se instalará en la Fiscalía General de la Federación que está próxima a operar de conformidad con la reforma constitucional del 18 de junio de 2016. Trazaba ya una línea de investigación hoy bastante fortalecida con sus productos.

Desde entonces, vislumbraba la necesidad del cambio sustantivo y adjetivo en el derecho penal, al respecto transcribo el siguiente planteamiento que da inicio al referido trabajo:

El Ministerio Público, al igual que todo el Derecho Penal y sus instituciones, atraviesan una etapa de crisis. Algunos críticos han establecido que el Derecho Penal ha llegado a su punto de quiebre;

pero afortunada o desafortunadamente los sistemas de justicia no pueden cambiar de un momento a otro. Es necesario hacer un alto, revisar el pasado y plantear un mejor futuro.

Ideología, delito y pena, cuestiona metodológicamente ¿cómo funciona la ideología? En este acercamiento inductivo hecho por la doctora García García al lector respecto de la ideología parte de como aprendemos si una conducta es correcta o incorrecta con base en factores externos que nos influyen y determinan, tales como las costumbres o tradiciones, leyes y reglas, creencias religiosas o su desconocimiento, lo que genera importantes desencuentros entre la ley y lo que la sociedad estima correcto, cita el reciente caso de reconocimiento legal para amparar las relaciones entre personas de igual sexo que difícilmente aceptarán por ese solo hecho de así establecerlo la ley los sectores más conservadores y radicales de la sociedad.

El libro ofrece un interesante estudio en el que los derechos humanos son leídos de manera más franca, al apelar al sentido consciente del ser humano a través de una mejor comunicación de ideas, para con una prosa comprensible ubicarlo como un ser único, irrepetible dueño de sus pensamientos, es así que exhibe cómo se cosifica a la persona a través de elementos de orden exógeno con cargas ideológicas determinadas conforme lo estima correcto, para su interés, el poder en turno.

A través del desarrollo de la obra, permite mirar cómo en realidad existen tendencias criminalizadoras en diferentes momentos, culturas y lugares con interesantes cargas de artificialidad criminal, que atienden a los intereses y lecturas sociales de cada época en la que hay una clase o grupo que lo determinó, de suerte que el tratamiento dado al fin latente y declarado de toda norma (en que particularmente la penal genera un mayor impacto social), resulta ser aleccionador por mostrar esa doble lectura, la que se lee y la que en realidad se proyecta con el control social.

En referencia a la conceptualización de Luis Villoro sobre ideología nos dice:

La ideología consiste en una forma de ocultamiento en la que los intereses y preferencias propios de un grupo social

se disfrazan, al hacerse pasar por intereses y valores universales y se vuelven así aceptables por todos... Una situación de dominio requiere ciertas creencias comunes destinadas a afianzar el orden existente. Un pensamiento que responde a intereses particulares de una clase, de un grupo intenta justificarlos.

En su diálogo con Villoro nos muestra la vaguedad y diversidad conceptual del vocablo ideología al traer su pensamiento de nueva cuenta a reflexión frente a la afirmación de que:

La palabra “ideología” es usada actualmente en los más diversos sentidos. Estos pueden variar desde una acepción tan amplia y vaga como “un conjunto de creencias generales sobre el mundo y la sociedad” hasta otra más estrecha pero igualmente vaga como “conciencia falsa”. Entre esos dos extremos podemos encontrar casi todos los sentidos intermedios, según los propósitos de cada autor.

La autora también dialoga con el pensamiento de Althusser y aduce la idea de este autor de que “el control del Estado sobre la sociedad se manifiesta a través de dos tipos de aparatos: los aparatos represivos del Estado y los aparatos ideológicos del Estado”. A través de ellos, el Estado impondrá a los gobernados la forma de pensar y hará efectiva la ideología que desee que prive entre su sociedad.

De modo que, en congruencia con Althusser, nos recuerda que “los aparatos represivos son visibles y funcionan mediante la violencia estatal (policía, tribunales, prisiones, entre otros), mientras que los ideológicos funcionan como su nombre lo indica, a través de la ideología (familia, religión, sistema político, etcétera)”, lo que grafica en un comparativo que a *priori* muestra con objetividad y precisión las particularidades de cada aparato en su modo de operación, con lo que permite observar lo que a simple vista no es posible por estar virtualmente subcutáneo en un discurso oficial, un tanto distante de lo real.

En su reflexión y análisis sobre la visión de la ideología, la investigadora García García, no podría omitir la posición de un críti-

co sesudo que en vida frecuentó la autora, me refiero al profesor Rafael Ruiz Harrell, personaje que vio con claridad la transformación del concepto y señalo que había dejado de estar reservado a las visiones de la izquierda, pero precisa lo siguiente:

Hoy se dice que todos tenemos una ideología, o sea ciertas ideas, no importa cuán vagas o comunes cuán incoherentes o asistemáticas, sobre los fines que debe perseguir una sociedad y los medios que son legítimos para hacerlo. Tales creencias no se encuentran a nivel de la mera opinión: llegan a un nivel más profundo, porque la sustentan emociones, actitudes, y valores muy diversos.

Semejante afirmación coincide con la realidad, de ahí que Ruiz Harrell fue consciente siempre de sus audaces posturas, al igual, la autora de este progresista libro, postula planteamientos firmes, con congruencia, gallardía y templanza, dice lo que muchos temen porque prefieren decir lo que otros quieren escuchar.

Así, en un diálogo académico ambos investigadores, en el natural binomio maestro-alumna exponen que las ideologías hacen a las personas resistentes a los cambios, particularmente a todas aquellas personas que adoptan doctrinas o dogmas como propios y, en tal virtud, como lo aclaran, suelen confundirse con los prejuicios, por lo que a decir de la artifice de este libro “las ideologías funcionan como unos lentes cómodos que a menudo nos permiten encontrarle pies y cabeza a nuestra vida social”.

Con esa visión prospectiva de análisis que marca el estilo de nuestra autora en el apartado *La Protección de la Ideología en el Siglo XXI: El papel de las TIC's y los medios de comunicación* presenta lo penetrante de las técnicas y estrategias para el manejo de la información y muestra con ejemplos consultables cómo se puede hacer parecer algo falso como cierto o viceversa.

Al respecto en una oportuna forma de empalmar la temática cita una interesante información atribuida al lingüista y filósofo Abraham Chomsky que éste niega, se refiere al documento de posible consulta en la red, denominado *10 estrategias de manipulación a través de los medios*, que usa

muy bien, en mi concepto, para mostrar los puntos débiles de la sociedad del conocimiento, me permito hacer referencia a cada una de éstas con una muy breve descripción que al menos nos permite meditar la profundidad de esta lectura. Es como si una persona dormida profundamente, sumida en un mágico sueño, fuera despertada y mirara la realidad.

Aquí una referencia al respecto, las estrategias se desarrollan en forma imperceptible e inconsciente en las personas a quienes se desea imponer y permear una ideología, así destaca la *estrategia de distracción*, que consiste en desviar la atención del público de los problemas importantes y de los cambios decididos por la cúpula del poder, también está la de *crear problemas y después ofrecer soluciones*, se crea un problema para provocar la demanda de su solución y cuando se reclama, simplemente se atiende y se soluciona, igualmente destaca la *estrategia de gradualidad* que radica en que es suficiente con aplicar la medida gradualmente, por años como política pública, verbigracia las privatizaciones, asimismo muestra la *estrategia de diferir* que implica el principio de que es más fácil aceptar un sacrificio futuro que uno inmediato, otra no menos importante es la estrategia de dirigirse al público como personas de poca edad (cuanto más se intente engañar al espectador, más se tiende a adoptar un tono infantilizante).

Como se aprecia, este grupo de estrategias permite incidir en las ideologías de distintas maneras. Sin embargo, también están otras de alto impacto como la estrategia de utilizar el aspecto emocional mucho más que la reflexión, o bien, mantener al público en la ignorancia y la mediocridad, para que sea incapaz de comprender las ideologías y los medios para lograr su control y sometimiento ideológico, también se usa la *estrategia de la autoculpabilidad* que refiere toda responsabilidad a la persona respecto de su falta de capacidad, inteligencia o esfuerzo y como estrategia final, conocer a los individuos mejor de lo que ellos mismos se conocen, esto se ha logrado con estudios científicos en diferentes materias que controlan las elites dominantes y que van desde estudios de mercado hasta de orden psicológico.

Así las cosas, en el estudio se reflejan aspectos de actualidad y toca fibras con-

troversiales como es el uso de redes sociales en jóvenes dada la circunstancia de que se han convertido, en opinión de la doctora García García, en el *medio más usado para la transmisión, entre iguales, de valores y aspiraciones*. Aspecto del que en muchas veces se carece en la familia y se reproduce de manera instantánea por la red entre jóvenes, sin importar en dónde estén, por lo que afirma con sobrada razón, “el control que se ejercía social y jurídicamente vía la familia ha quedado desplazado, esto es la autoridad vertical que fungía como autoridad dominante y que ha quedado desplazada en atención a una falsa autonomía juvenil que tiende a identificar el éxito con lo superfluo y lo material”. De modo que toda idea lógica variará en atención a los intereses que la motiven.

En cuanto al aspecto teórico y jurídico del delito y de la pena, digamos la parte vinculante del planteamiento, el puente que une las ideas con los delitos y las penas, como es de suponerse es muy variante, atiende a circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales, lo que domina en su planteo muy bien la autora, quien de entrada establece: La norma del derecho penal no se diferencia estructuralmente de cualquier otra norma, lo característico de aquella es que la frustración de esa expectativa de conducta constituye un delito y la reacción ante ella, una pena.

Aborda en formato propio la teoría de la ley penal identificándola como el derecho, facultad o deber del Estado de crear la norma penal, por lo que esboza la idea de que es el Estado, como creador de las normas, el que tiene a su favor el deber y el derecho de determinar y aplicar las penas establecidas en las normas por él determinadas con anterioridad.

En su permanente diálogo con referentes de la criminología crítica, encuentra un abordaje distinto para analizar la norma penal, así apoyada en Alessandro Baratta enarbola la idea de que siempre que la lógica del conflicto rebase las previsiones legales de intervención punitiva, ésta rebasa también, y en ocasiones incluso desborda, los límites de la legalidad. En esta visión *el principio de legalidad es el fundamento ideológico del Estado de Derecho*, razonamiento generalmente aceptado, sin embargo, la agudeza del planteamiento invita al debate con la cita que la autora realiza de

Carrancá Bouget quien sostiene la tesis “el principio de legalidad cuyo contenido es difuso y confuso, no es, ni ha sido suficiente para contener la intervención del Estado, y aún más, que el poder represivo del Estado se ejerce, no partiendo de la legalidad como límite, sino desde su margen”.

Al encontrar de frente estas visiones produce la necesidad de visualizar al delito y la pena en su aspecto teórico y se adentra en un sistemático diseño de su estudio dogmático que, en forma completa y por demás detallada, presenta un excelente modelo para la realización de estos estudios, en los que destaca, lo que al ser obvio, muchas veces pasa desapercibido y me refiero concretamente al hecho de que *es derecho penal porque pena*, porque castiga.

El derecho penal es el instrumento corrector que continuamente las diversas sociedades han moldeado, modificado, buscado humanizar e incluso buscado alternativas a la pena, la sociedad en su evolución se bate en esta lucha matizada por muchos otros ingredientes, lo que se ilustra en este libro con las visiones siguientes:

Welzel pondera como razón de la existencia del derecho penal: *proteger los valores elementales de la vida comunitaria*.

Maurach en su postura afirma: *una sociedad que renuncia a su poder punitivo renunciaría a su misma existencia*.

Berdugo explica la razón de ser del derecho penal como: *de necesaria utilización para el nacimiento y evolución de un determinado orden social que le sirve de justificación*.

Muñoz Conde refiere respecto del derecho penal y de la pena: *sin la pena la convivencia humana en la sociedad actual sería imposible*.

Gimbernat centra su postura respecto del derecho penal y, por ende, de la pena de la siguiente manera: *se trata de un elemental recurso al que debe acudir el Estado para posibilitar la convivencia entre los hombres*.

Tras los interesantes postulados que trae a cuenta nuestra autora, en los que sin duda se advierten puntos de quiebre e innegables coincidencias de grandes penalistas, cabe referir el estudio mitológicamente bien sistematizado sobre la pena en el

que deja clara la relación entre delito y pena y los efectos de esta última por sus consecuencias (reversible e irreversible), por su aplicación (principal, accesoria, complementaria, alternativa), por la finalidad que persigue (correctiva, intimidatoria o preventiva, eliminatória, ejemplar) así como por el bien jurídico que afecta (capital, corporal, laboral, pecuniaria, infamante, restrictiva y contra ciertos derechos).

Los análisis presentados por esta investigación permiten al lector advertir importantes transformaciones, por ejemplo, el tipo penal, tan estudiado en la teoría del delito, aparentemente tan consolidado a la luz del principio de legalidad, *nullum delictum sine tipo, nulla poena sine legem, nullum delictum sine conducta*, se comienza a modificar al grado de que es la política criminal la que influye al doctrinario y al legislador para modificar las reglas en los extensos del tipo (autorías, formas de participación y tentativas punibles), ahora será más evidente con los medios alternos de solución de conflictos que se privilegian frente al juicio y, por ende, en muchos casos ante la pena.

El contenido del libro es ilustrativo y da ilación a la evolución de la pena en México, a esta parte García García, con su extraordinaria sencillez, la denominó *repaso histórico de la aplicación de las penas en México*, en la que nos trae a la memoria el legendario Código conocido como Martínez de Castro de 1871, al tenor de los artículos 248 y 249, que hoy serían inimaginables ideológica y jurídicamente.

Artículo 248. La pena de muerte no se ejecutará en público, sino en la cárcel...

Artículo 249. La pena de muerte no se ejecutará en domingo ni en otro día festivo de los designados como tales por la ley y se concederá al penado un plazo que no pase de tres días, ni baje de las 24 horas para que se le ministren los auxilios espirituales que pida...

Como bien lo destaca el texto reseñado en estas breves líneas, que difícilmente describen la riqueza de contenidos sin desperdicios hechos en el análisis de la aludida jurista de la Universidad Nacional Autónoma de México, la norma penal no renuncia al duro mensaje enviado a la población como lo destaca el numeral consecutivo del Código de Martínez de Castro.

Artículo 250. La ejecución se participará al público por medio de carteles que se pondrán en los parajes en que se acostumbran fijar las leyes, en el lugar de la ejecución y en el domicilio del reo, expresando su nombre y delito.

Lo que explicita vía ejemplos de casos reales correspondientes a la época, y da congruencia a sus planteamientos, es en este contexto que aborda conductas representativas de lo que llamó ideología prevalente de la historia mexicana a partir de nuestro primer Código Penal, en las figuras del parricidio, bigamia, adulterio, embriaguez, vagancia, pedir limosna sin licencia, con lo que nos permite darnos una clara idea de la influencia de la ideología en el delito y la pena.

Como lo pondera su editor en la *sinopsis* de contraportada:

Las conductas que son consideradas como delito en un tiempo y espacio específicos, están determinadas por las ideas y los ideales que prevalezcan. Así, dependiendo de dicha ideología, lo que en un país se considera delito, puede no serlo en otro. En este mismo contexto, las penas serán un medio de control del Estado, generalmente aceptado por la sociedad.

Las consideraciones desprendidas de la obra de Guadalupe Leticia García García, marcan el anuncio de tendencias en la lógica legislativa penal en los tiempos posmodernos, así, por ejemplo, los delitos que se cometen con palabras están condenados a desaparecer gradualmente, primero se llevarán a tratamientos administrativos hasta desaparecer, un claro ejemplo de ello son las injurias, asimismo los delitos contra el estado civil de las personas, pensemos, por ejemplo, si ha dejado o está dejando de regir, para no generalizar, el divorcio sin causa queda desprotegido el argumento que soportaba el adulterio o la bigamia.

Ahora bien, el derecho humano a ser diferente por fin se consolidó, de tal manera que las posturas respecto de las preferencias sexuales han pasado de ver la *perversión sexual-antinatural* a *preferencia sexual-derecho*.

Así también el satanizado delito contra la vida (aborto) diseccionado por Mariano Jiménez Huerta, hace medio siglo en su análisis dogmático-penal, sin precedente en su obra en cinco tomos *Derecho penal*, al que dedicó medio libro, viene a ser poco a poco despenalizado al grado de que la mitad de las entidades federativas ya no lo consideran como delito, sino que quedó en estos casos plenamente regulado en el ámbito del derecho humano a la salud, dentro de las 12 primeras semanas de embarazo, aunque en muchas otras sigue siendo un delito contra la vida, en este sentido hace su aparición la parte deontológica en la que se tocan la filosofía y el derecho penal.

Desde los planteamientos que sobre ciudades seguras hacia Fernando Tenorio Tagle, siguiendo al profesor Massimo Pavarini de Boloña, Italia, hace décadas, gestó un relativo debate, rechazado institucionalmente, frente a la despenalización de la marihuana y otros cambios de políticas públicas del orden criminal, hoy la discusión con altura de miras está absolutamente abierta ante nuevas ideologías, rompe paradigmas sociales y revela información respecto de la *cannabis sativa*, reflexiones prácticamente muy poco recurridas anteriormente en los campos académicos.

Vaya un voto de reconocimiento a la obra reseñada de *Ideología, delito y pena*, que generosamente nos obsequia su autora, quien cierra su obra con una frase lapidaria: *La sociedad pide la pena de muerte para secuestradores y en una muestra de complacencia el Congreso ha otorgado la prisión vitalicia*.

ALEJANDRO CARLOS ESPINOSA
Centro Nacional de Derechos
Humanos de la CNDH

Bibliografía sobre problemas indígenas

Eugenio Hurtado Márquez*

- ALFARO TELPALO, Guillermo, *El trasluz de la diferencia. Consideraciones sobre pueblos indígenas y diversidad cultural en México*. México, Universidad Iberoamericana, Dirección de Servicios para la Formación Integral, Programa de Reflexión Universitaria, 2006, 135 pp.
- ALFARO TELPALO, Guillermo, *Otros mestizajes*. México, Universidad Iberoamericana / Plaza y Valdés, 2008, 151 pp.
- ALFREDSSON, Gudmundur y Maria Stravropoulou, eds., *Justice Pending: Indigenous People and Other Good Causes. Essays in Honour of Erica-Irene A. Daes*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2002, 432 pp.
- ALONSO BOLAÑOS, Marina, "El tambor y la luna. Saberes y expresiones musicales de los pueblos indígenas de Chiapas", *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 6, 2011, pp. 27-31.
- ANACLETO, Filiberto Faustino, *Identidades transitorias y grupos juveniles: una estrategia de sobrevivencia de estudiantes indígenas en un internado*. México, Instituto Mexicano de la Juventud / Secretaría de Educación Pública, 2011, 174 pp., (Tesis sobre Juventud)
- ANAYA, S. James, *Indigenous Peoples under International Law*. 2a. ed. Oxford, Oxford University Press, 2004, 382 pp.
- ANAYA-MUÑOZ, Alejandro, "Multicultural Legislation and Indigenous Autonomy in Oaxaca, Mexico", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 225-247.
- APPIAGYEI-ATUA, Kwadwo, "Self-Determination v. State Sovereignty: A Critique of the African Commission's Decision in the Ogoni Case", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 303-335.
- ARIAS, Alán, coord., *Multiculturalismo y derechos indígenas. El caso mexicano*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2008. 155 pp.
- ARIAS VALENCIA, María Mercedes, "Calendario reproductivo en mujeres indígenas u'wa (tunebo) de Boyacá, Colombia", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 75, enero-marzo de 2013, pp. 159-181.
- ARIZA SANTAMARÍA, Rosembert, *Pueblos indígenas de Colombia ante el sistema interamericano de derechos humanos*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario / Fundación Konrad-Adenauer / Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, 2013, xv, 137 pp., (Colección Textos de Jurisprudencia)
- ASSIES, Willem et al., "Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina", *Papeles de Población*. Toluca, vol. 8, núm. 31, enero-marzo de 2002, pp. 95-115.
- AVENDAÑO VILLAFUERTE, Elia, "El ejercicio de los derechos indígenas en la interculturalidad... un reto", *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 4, 2010, pp. 27-31.
- AYLWIN OYARZÚN, José, *Derechos políticos de los pueblos indígenas en Latinoamérica. Avances y desafíos*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, 90 pp., (Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral; 25)

* Director Editorial, Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, 41 pp.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, "Derechos Humanos, generaciones de derechos, derechos de minorías y derechos de los pueblos indígenas; algunas consideraciones generales", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, núm. 12, 2009, pp. 103-128.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, "Derechos humanos y Estado de Derecho: la igualdad, la libertad y los derechos indígenas en las primeras Constituciones mexicanas. ¿Algunas omisiones?", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, núm. 15, 2010, pp. 105-127.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime y Carlos Brokmann Haro, *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, 83 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos)
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *Derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas*. 1a. reimp., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, 169 pp.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *Derechos humanos y derechos indígenas en México 2012: una recopilación federal*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, 248 pp.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*. 1a. ed., 1a. reimp., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, 83 pp., (Colección de Textos sobre Derechos Humanos)
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, *La tierra plural: sistemas interculturales en Oaxaca*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 2008, 328 pp., (Colección Etnografía de los Pueblos Indígenas de México. Serie Estudios Monográficos)
- BARUME, Albert K., "Indigenous Battling for Land Rights: The Case of the Ogiek of Kenya", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 365-391.
- BAUTISTA MARTÍNEZ, Eduardo, "La lucha por el reconocimiento: maestros indígenas en Oaxaca", *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*. México, núm. 158, noviembre-diciembre de 2009, pp. 101-107.
- BAUTISTA PÉREZ, Judith, "Racismo y derechos de los pueblos indígenas en México", *Perspectiva en Derechos Humanos*. Oaxaca, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 55-66.
- BELLO, Álvaro, *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La lección colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile, Naciones Unidas / CEPAL, 2004, 222 pp., (Libros de la CEPAL; 79)
- BERNARD V., James E., "Pueblos indígenas y Estado nacional. Ensayos para la promoción de Convenios 107 y 169 de la OIT", *Anuario de Derecho*. Panamá, núms. 36-37, 2007-2008, pp. 285-304.
- BERTRAN VILÁ, Miriam, *Cambio alimentario e identidad de los indígenas mexicanos*. México, UNAM, Programa Universitario México Nación Multicultural / Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2005, 117 pp., (Colección La Pluralidad Cultural en México; 8)
- BINDER, Christian, "The Case of Atlantic Coast of Nicaragua: The Awas Tingni Case, or Realizing that a Good Legal System of Protection of Land Rights Is No Guarantee of Effective Implementation", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 249-267.
- BOEGE, Eckart, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, 342 pp.
- BRUCE, Albert, "Territorialité, ethnopolitique et développement: à propos du mouvement indien en Amazonie brésilienne", *Cahiers des Amériques Latines*. París, núm. 23, 1997, pp. 177-210.
- BUOB CONCHA, Luis Carlos, "Derecho al agua: entendiendo sus componentes económico, social y cultural como factores de desarrollo para los pueblos indígenas", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, núm. 17, diciembre de 2012, pp. 43-63.

- BUOB CONCHA, Luis Carlos, "Algunas reflexiones para la protección del derecho al agua de los pueblos indígenas ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos", *Revista IIDH*. San José, Costa Rica, núm. 57, enero-junio de 2013, pp. 137-174.
- CABEDO MALLOL, Vicente, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*. Barcelona, Icaria, 2012, 231 pp., (Akademeia. Cooperación y Desarrollo; 133)
- CALDERÓN ARÓZQUETA, Rafael, "Derechos indígenas, recursos naturales, cambio climático y soberanía alimentaria de los pueblos indígenas de México", *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 4, 2010, pp. 8-43.
- CAMACHO GONZÁLEZ, Mauricio, "Los errores más comunes de los operadores de justicia, en relación con los derechos indígenas", *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*. México, núm. 9, junio de 2010, pp. 61-83.
- CAMACHO JURADO, Camilo Raxá, "Apuntes de la música de arpa en la Mazateca Baja", *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 6, 2011, pp. 40-46.
- CAMPOS NAVARRO, Roberto, "El reconocimiento constitucional de la medicina tradicional indígena y la salud intercultural en México y Bolivia", *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 4, 2010, pp. 50-55.
- CARRASCO ALTAMIRANO, Dióforo y Moisés Jaime Bailón Corres, coords., ¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México. 1a. reimp. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura / Comisión Nacional de los Derechos Humanos, / Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, IIHUABJO, 2009, 285 pp.
- CASTELLINO, Joshua y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, 406 pp.
- CASTELLINO, Joshua, "The 'Right' to Land, International Law and Indigenous Peoples", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 89-116.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, "Los retos en la defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas", *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 2, febrero de 2013, pp. 23-27.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA TLACHINOLLAN, "La Montaña: portadora de niñas y niños indígenas jornaleros sin derechos", *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. México, núm. 9, noviembre de 2013-mayo de 2014, pp. 119-127.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, "El examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos", *DoCip Informativo*. Ginebra, núms. 92-93, julio-noviembre de 2010, pp. 2-33.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, "Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas", *DoCip Informativo*. Ginebra, núms. 94-95, enero-abril de 2010, pp. 2-30.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, "Evolución y perspectivas de las actividades de información del DoCip", *DoCip Informativo*. Ginebra, núms. 99-100, enero-abril de 2012, pp. 2-33.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, "El examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos", *DoCip Informativo*. Ginebra, núms. 102-103, septiembrediciembre de 2012, pp. 2-31.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, "Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 5o. periodo de sesiones, 2012", *DoCip Informativo*. Ginebra, núm. 105, mayo-julio de 2013, pp. 3-21.
- CHENAUT, Victoria, "Prácticas jurídicas e interlegalidad en el distrito judicial de Papantla Veracruz", en María Teresa Sierra, ed., *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 237-298.
- CLAVERO, Bartolomé, "Espacio colonial y vacío constitucional de los derechos indígenas", *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. México, núm. 6, 1994, pp. 61-86.
- CLAVERO, Bartolomé, *Geografía jurídica de América Latina: pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. México, Siglo XXI, 2008, 292 pp. (Historia)

- COLLIER, Jane F., "Dos modelos de justicia indígena en Chiapas, México: Una comparación de las visiones Zinacanteca y del Estado", en Lourdes de León (ed.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 189-202.
- COLLIER, Jane F., "Cambio y continuidad en los procedimientos legales zinacantecos", en María Teresa Sierra, ed., *Haciendo justicia. Interlegalidad, género y derechos en regiones indígenas*. México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 57-113.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe especial sobre los derechos de las comunidades indígenas residentes en la ciudad de México 2006-2007*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2007, 142 pp.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2009, 149 pp.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas*. Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2013, 83 pp.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *La protección internacional de los derechos de los pueblos indígenas*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2009, 29 pp., (Un Mundo de Derechos...)
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Discriminación hacia los pueblos indígenas*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2010, 10 pp., (Comencemos desde el Principio...)
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación general número 4. Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar*. 2a. ed., 1a. reimp. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, 29 pp.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Indicadores básicos sobre la población indígena en México*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, 147 pp.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Acciones de Gobierno para el desarrollo integral de los pueblos indígenas: informe 2008*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009, 415 pp.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Pueblos indígenas en riesgo*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Instituto Nacional de Lenguas Indígenas / El Colegio de la Frontera Norte / Ojo de Agua Comunicación, 2012, 79 pp.
- CRUZ, Elisa, "Normas y procesos en San Marcos Móctum: expresiones del derecho mixte", en María Teresa Sierra, ed., *Haciendo justicia. interlegalidad, género y derechos en regiones indígenas*. México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 299-358.
- CRUZ MARTÍNEZ, Mario, "¿Es necesaria la des-culturalización de los derechos indígenas?", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. México, núm. 38, 2008, pp. 29-75.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, "Reconocimiento y redistribución", en Rosalva Aída Hernández et al., coords., *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad, identidad*. México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 333-356.
- DÍAZ SARABIA, Epifanio, "Repensar los derechos indígenas en la ciudad de México", *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 2, febrero de 2013, pp. 12-16.
- DIPLOMADO PARA FORTALECER EL LIDERAZGO DE LAS MUJERES INDÍGENAS (2o.: 2010, MÉXICO), *El Diplomado para fortalecer el liderazgo de las mujeres indígenas: memoria*. México, UNAM, Programa Universitario México Nación Multicultural / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2011, 189 pp.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos H., "Un acercamiento a los derechos indígenas en América

- ca Latina en el siglo XXI”, *Alegatos*. México, núms. 68-69, enero-agosto de 2008, pp. 21-36.
- DURIN, Séverine, coord., *Entre luces y sombras: miradas sobre los indígenas en el área metropolitana de Monterrey*. México, CIESAS / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, 419 pp., (Publicaciones de la Casa Chata)
- EICHERT, Sara, *Mujeres indígenas en América Latina: política y políticas públicas*. Madrid, Editorial Fundamentos, 2012, 345 pp., (Colección Ciencia; 336; Serie Política)
- EMBRIZ OSORIO, Arnulfo, “Las lenguas indígenas desde la perspectiva del patrimonio cultural intangible”, *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 3, 2010, pp. 27-32.
- ENCUENTRO DE JUECES INDÍGENAS (2006: 24-26 DE OCTUBRE, CIUDAD DE MÉXICO), *Memoria del Primer Encuentro de Jueces Indígenas*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2007, 351 pp.
- ESCALANTE FERNÁNDEZ, Carlos, “La educación indígena en la Constitución de 1917 en el Estado de México”, *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 5, 2011, pp. 43-49.
- ESCAMILLA BARRIENTOS, Norma Gregoria, “Entre tejiendo las TIC y los derechos humanos de las y los jóvenes indígenas”, *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. México, núm. 9, noviembre de 2013-mayo de 2014, pp. 41-47.
- ESPINOSA DAMÍAN, Gisela et al., *La Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas: construyendo la equidad y la ciudadanía*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco / Coordinadora Guerrerense de Mujeres Indígenas / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer / Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, 2010, 429 pp. (Colección Teoría y Análisis)
- ESPINOSA DE LOS MONTEROS RODRÍGUEZ, Adolfo, “Avances jurisprudenciales en derechos colectivos indígenas, caso Awas Tingni”, *Revista Jurídica Jalisciense*. Guadalajara, Jalisco, núm. 2, julio-diciembre de 2008, pp. 121-157.
- “Estándares internacionales de acceso a la justicia y sus efectos en materia político-electoral con relación a pueblos y comunidades indígenas”, *Diálogo Jurisprudencial*. México, núm. 3, julio-diciembre de 2007, pp. 211-239.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco y Juan Pedro Viçqueira, coords., *Los indígenas de Chiapas y la rebelión zapatista: microhistorias políticas*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos y Centro de Estudios Históricos, 2010, 458 pp.
- FAÚNDEZ M., Alejandra, *Etnicidad y equidad de género en la gestión pública. La experiencia de México*. México, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2010, 108 pp.
- FERNÁNDEZ CASTRO, Luis, *Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas*. 2a. reimp., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, 23 pp.
- FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER, *Palabra y pensamiento: mujeres indígenas*. Nueva York, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Oficina Regional para México, Centro América, Cuba y República Dominicana, 2009, 156 pp.
- FONDO PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *El avance de las declaraciones sobre derechos de los pueblos indígenas de la ONU y OEA y el estado actual de ratificación del Convenio 169 de la OIT en la región*. La Paz, Bolivia, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, Comisión de Derechos Humanos / Agencia Española de Cooperación Internacional, 2005, 78 pp., (Fondo Indígena)
- FUENTE CHICOSÉIN, Julio de la, *Monopolio de aguardiente y alcoholismo en los Altos de Chiapas: un estudio “incómodo” de Julio de la Fuente (1954-1955)*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009, 383 pp., (Pioneros del Indigenismo en México; 1)
- GALIANO HONORES, Roberto y Karen Oba Segama, “El derecho al desarrollo y la pobreza de los pueblos indígenas en Perú”, *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 2, febrero de 2013, pp. 58-64.
- GALVIS, María Clara y Ángela Ramírez, *Manual para defender los derechos de los pueblos indígenas*. Washington, Due Process of Law Foundation, 2010, 67 pp.

- GILBERT, Jérémíne, "The Blur of a Distinction: Adivasis Experience with Land Rights, Self-Rule and Autonomy", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 269-301.
- GIRAUDO, Laura, ed., *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, xv, 316 pp., (Cuadernos y Debates, 191)
- GÓMEZ GODÓY, Claudia, "Pueblos indígenas, acceso a la justicia y megaproyectos", *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 11, noviembre de 2013, pp. 21-25.
- GÓMEZ RIVERA, María Magdalena, "El derecho indígena en el marco de la negociación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno mexicano", en Sonia Picado S., et al., comps., *Estudios básicos de derechos humanos tomo V*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 440-462.
- GÓMEZ RIVERA, María Magdalena, "La constitucionalidad pendiente. La hora indígena de la Corte", en Rosalva Aída Hernández et al., coords., *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad, identidad*. México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 175-206.
- GÓMEZ SOLANO, Mario, "El estatus constitucional de la garantía de adecuada defensa penal de los indígenas", *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*. México, núm. 9, junio de 2010, pp. 115-158.
- GONZÁLEZ ASCENCIO, Gerardo, "Positivism y organicismo en México a fines del siglo XIX. La construcción de una visión determinista sobre la conducta criminal en alcohólicos, mujeres e indígenas", *Alegatos*. México, núm. 76, septiembre-diciembre de 2010, pp. 693-724.
- GREAVES LAINÉ, Cecilia, "Experiencias educativas en la Tarahumara. Entre mitos y realidades", *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, México, vol. 3, núm. 5, 2011, pp. 24-31.
- GUILLAND, Marie Laure y Diana Ojeda, "Indígenas ¿auténticos? y campesinos ¿verdes? Los imperativos identitarios del turismo en Colombia", *Cahiers des Amériques Latines*. París, núm. 71, 2012, pp. 118-144.
- HARRIS, Mark, "... another box of tjuringas under the bed": The Appropriation of Aboriginal Cultural Property to Benefit Non-Indigenous Interest", en Joshua Castellino y Niamh Walsh (eds.), *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 133-155.
- HERNÁNDEZ, Natalio, *De la exclusión al diálogo intercultural con los pueblos indígenas*. México, Plaza y Valdés / Universidad Intercultural de Chiapas, 2009, 204 pp.
- HERNÁNDEZ, Rosalva Aída, "Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género", *Debate Feminista*. México, año 12, vol. 24, octubre de 2001, pp. 206-229.
- HERNÁNDEZ, Rosalva Aída y María Teresa Sierra, "Repensar los derechos colectivos desde le género. Aportes de las mujeres indígenas al debate de la autonomía", en Martha Sánchez Néstor, coord., *La doble mirada. Voces e historias de mujeres indígenas latinoamericanas*. México, Liderazgo Simone de Beauvoir / Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2005, pp. 105-119.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge, *Grupos indígenas en Oaxaca. Situación sociodemográfica*. México, Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO / Plaza y Valdés, 2005, 139 pp.
- HERNÁNDEZ-DÍAZ, Jorge y Andrew Selee, coords., *Organización política y gobernabilidad en territorios indígenas de América Latina*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, 454 pp., (Serie Las Ciencias Sociales. Tercera Década)
- HERNÁNDEZ VERÁZTICA, América Elvira, "Derechos culturales de los pueblos indígenas", *Dfensor*. México, núm. 2, febrero de 2011, pp. 17-22.
- HERRERA, Carmen y Bernard Duhaime, "La pobreza de las mujeres indígenas en México. Una intersección de discriminaciones en las políticas de Estado", *Debate Feminista*. México, núm. 49, abril de 2014, pp. 263-285.
- HERRERA LÓPEZ, Julio Armando, "Patrimonio sonoro de los pueblos indígenas de México en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, México, vol. 3, núm. 6, 2011, pp. 52-55.
- HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio, "Bibliografía sobre derechos de los pueblos indígenas", *De-*

- rechos Humanos México. *Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*. México, año 4, núm. 7, pp. 241-272.
- INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS, *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (publicada en el D. O. F. el día 13 de marzo de 2003)*. México, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2003, 15 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS, *Programa de Revitalización, Fortalecimiento y Desarrollo de las Lenguas Indígenas Nacionales 2008-2012 PINALI*. México, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, 2009, 84 pp.
- JAICHAND, Vinodh, "Self-Determination and Minority Rights in South Africa", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 337-363.
- JIMÉNEZ BARTLETT, Lelia y Marisol Aguilar Contreras, *Estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas aplicados a la materia electoral: Comentarios a las sentencias SUP-JDC 11/2007, SUP-JDC-2542/2007, SUP-JDC-2568/2007, SUP-JDC 215/2008, SUP-JDC-358/2008, SUP-JDC 502/2008, SUP-JDC-504/2008, SUP-JDC-484/2009, SUP-JDC-488/2009, SUP-REC-2/2011, SUP-REC-36/2011 y acumulado, SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-61/2012*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, 103 pp. + 1 CD, (Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral; 53)
- KINGSBURY, Benedict, "Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claims in International and Comparative Law", *New York University Journal of International Law and Politics*. Nueva York, vol. 34, núm. 1, otoño de 2001, pp. 189-250.
- KINNANE, Steve, "Indigenous Sustainability: Rights, Obligations, a Collective Commitment to Country", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 159-193.
- KONTOS, Alexis P., "Aboriginal self-Government in Canada: Reconciling Rights to Political Participation and Indigenous Cultural Integrity", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 195-223.
- LAGARDE Y DE LOS RÍOS, Marcela y Bernardino Ramos Iturbide, coords., *Derechos y cultura indígenas. El PRD frente a la reforma constitucional de 2001*. México, Grupo Parlamentario del PRD / Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, LIX Legislatura, 2004, 92 pp.
- LAHOZ, Diana, Verónica Vázquez-García y Emma Zapata-Martelo, "¿Viven mujeres y hombres la pobreza de la misma manera? Una mirada al interior de hogares indígenas de la Sierra de Santa Marta, Veracruz", *Papeles de Población*. Toluca, núm. 70, octubre-diciembre de 2011, pp. 125-150.
- LANG, Miriam y Anna Kucia, comps., *Mujeres indígenas y justicia ancestral*. Quito, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2009, 243 pp.
- LAURENT, Virginie, "Cultures en conflit(s)? Peuples indigènes et politiques publiques en Colombie, vingt ans de réflexions", *Cahiers des Amériques Latines*. París, núm. 71, 2012, pp. 75-94.
- LEÓN-PORTILLA, Miguel et al., *Derechos, tierras y visión del mundo de los pueblos indígenas en la cartografía e ilustraciones novohispanas del siglo XVI al siglo XVIII*. México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura / Archivo General de la Nación / Pámpano Servicios Editoriales, 2011, 271 pp.
- LEWIS, Stephen E., "Retos y legados de los primeros promotores (as) bilingües en los Altos de Chiapas", *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 5, 2011, pp. 32-41.
- LIMA BÁEZ, Nayeli, "La protección de la identidad cultural de los pueblos indígenas a través del derecho a la integridad personal", *Métodos. Revista Electrónica de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*. México, núm. 1, junio-diciembre de 2011, pp. 22-45.
- LLERENAS, Eduardo, "Los Yeli: bibliotecas ambulantes de Mali. Un encuentro de registro musical con la cultura Mande de Mali", *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 6, 2011, pp. 34-37.
- LOEZA CORTÉS, Norma Lorena et al., "Discriminación y pueblos indígenas en la ciudad de México", *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 2, febrero de 2013, pp. 6-11.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, "La lucha por la autonomía indígena: un reto al pluralismo",

- en Rosalva Aída Hernández *et al.*, (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad, identidad*. México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 207-232.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *La diversidad multilada: los derechos de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca*. México, UNAM, Programa Universitario México Nación Multicultural / Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2009, 338 pp., (Colección La Pluralidad Cultural en México; 17)
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, “¿Qué hacemos con los indios? Pueblos indígenas y desarrollo: entre las políticas gubernamentales y el buen vivir”, *Papeles de Población*. Toluca, núm. 77, julio-septiembre de 2013, pp. 177-192.
- LOYO BRAVO, Engracia, “Presencia de México en el Primer Congreso Indigenista Interamericano”, *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 5, 2011, pp. 14-23.
- LUZIA COLAÇO, Thais, “El reconocimiento constitucional del derecho y la jurisdicción indígena como afirmación de la autodeterminación de los pueblos indígenas”, *Alegatos*. México, núm. 87, mayo-agosto de 2014, pp. 241-258.
- MALDONADO, Leopoldo y Simón Hernández León, “El caso de Hugo Sánchez y los pueblos indígenas frente al derecho penal diferenciado”, *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 2, febrero de 2013, pp. 17-22.
- MALDONADO GOTI, Korinta y Adriana Terven Salinas, *Los juzgados indígenas de Cuetzalan y Huehuetla: vigencia y reproducción de los sistemas normativos de los pueblos de la Sierra Norte de Puebla*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / CIESAS / CONACyT, 2008, 159 pp.
- MARENSI, Inés, “Reforma procesal penal y pueblos indígenas: informe CEJA”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*. México, núm. 11, enero-junio de 2008, pp. 183-223.
- MARTÍNEZ, Juan Carlos, *Derechos indígenas en los juzgados: un análisis del campo judicial oaxaqueño en la región mixe*. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia / Fondo Editorial Oaxaca, 2004, 301 pp.
- MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier, “La deconstrucción del concepto de propiedad. Una aproximación intercultural a los derechos territoriales indígenas”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*. México, núm. 31, 2007, pp. 641-669.
- MARTÍNEZ DE BRINGAS, Asier, “Hacia una fundamentación normativa del delito de genocidio. Aplicaciones concretas a los pueblos indígenas”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. Madrid, núm. 18, 2014, pp. 345-369.
- MARTÍNEZ CASTILLO, Róger, “Biopiratería y pueblos indígenas: crítica y realidad”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San Jose, Costa Rica, vol. 20, núm. 1, julio-diciembre de 2009, pp. 27-38.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, Manuel Ignacio, “Más allá del voto étnico: la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones. Fundamentos analítico-conceptuales para su investigación en América Latina”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San Jose, Costa Rica, vol. 22, núm. 1, enero-junio de 2011, pp. 59-87.
- MARTÍNEZ LOYOLA, Eduardo *et al.*, “Los pueblos indígenas y la garantía de acceso a la justicia. Condiciones para su ejercicio”, *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 4, 2010, pp. 15-20.
- MARTÍNEZ MEDRANO, Elvia Rosa y Xilonen Luna Ruíz, “El patrimonio cultural en la acción indigenista”, *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 3, 2010, pp. 33-37.
- MATA NOGUEZ, Alma Liliana, *Los derechos humanos de los miembros de comunidades indígenas en el sistema interamericano de derechos humanos*. 1a. ed., 1a. reimp., México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, 59 pp., (Colección Sistema Interamericano de Derechos Humanos) “Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, primer periodo de sesiones, 2008.”, *DoCip Informativo*. Ginebra, núm. 82, diciembre de 2008-febrero de 2009, pp. 1-26.
- MEJÍA, Susana *et al.*, “Violencia y justicia hacia la mujer nahua de Cuetzalan”, en Paloma Bonfil y Elvia Ros Martínez, coords., *Diagnóstico de discriminación hacia las mujeres indígenas*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2003, pp. 81-114.
- MELESIO NOLASCO, Josefina María de la Soledad, *Derechos humanos de las mujeres indígenas*. 2a. ed. México, Comisión Nacio-

- nal de los Derechos Humanos, Cuarta Visitaduría General, Dirección de Promoción y Difusión de Derechos Humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, 2015, 22 pp.
- MELO, Mario, "Últimos avances en la justiciabilidad de los derechos indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, núm. 4, junio de 2006, pp. 31-49.
- MALEZER, Les, "Permanent Forum on Indigenous Issues: 'Welcome to the Family on the UN'", en Joshua Castellino y Niamh Walsh eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 67-86.
- MERCADO MONDRAGÓN, Jorge, "El desplazamiento interno forzado entre pueblos indígenas: discusión para la elaboración de políticas públicas para su atención", *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*. México, núm. 183, enero-febrero de 2014, pp. 33-41.
- MOLINA GONZÁLEZ, Xóchitl, "Derechos Humanos de los pueblos indígenas de México", *Examen*. México, núm. 180, febrero de 2010, pp. 28-37
- MORENO DERBEZ, Carlos, "La integración de la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas en México", *AportesDPLF*. Washington, D. C., núm. 14, septiembre de 2010, pp. 26-29.
- MUÑOZ BASILIO, Maurilio, *Fuentes para la historia del indigenismo en México. Diarios de campo de Maurilio Muñoz en la Cuenca del Papaloapan (1957-1959)*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2009, 597 pp., (Pioneros del Indigenismo en México; 2)
- NAVA L., Fernando E., "La música indígena: algunos de los conocimientos que la hacen sonar", *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 6, 2011, pp. 20-26.
- NAVARRETE LINARES, Federico, *Los pueblos indígenas de México*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, 141 pp., (Pueblos Indígenas del México Contemporáneo)
- NICASIO, Maribel, "Procuración de justicia e interlegalidad en un municipio indígena de la Montaña de Guerrero", en María Teresa Sierra, ed., *Haciendo justicia. Interlegalidad, derecho y género en regiones indígenas*. México, CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 359-408.
- NORIEGA ARJONA, Francisco Javier, "Tareas y políticas indigenistas, 20 años después", *Culturas Indígenas*. México, vol. 1, núm. 2, 2009, pp. 53-59.
- OLIVERA FUENTES, Ana María, "Derechos humanos de los pueblos indígenas: Chile tras la ratificación del Convenio 169 de la OIT", *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. 20, núm. 1, julio-diciembre de 2009, pp. 13-26.
- OLMOS AGUILERA, Miguel, "Culturas Indígenas de la frontera: identidades forzadas", *Culturas Indígenas*. México, vol. 1, núm. 1, 2009, pp. 13-17.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, coord., *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas. XI Jornadas Lascasianas*. México, UNAM, 2003, xix, 186 pp., (Serie Doctrina Jurídica; 59)
- ORDORICA MELLADO, Manuel, "El índice de Thompson en el estudio de la extinción de poblaciones que hablan lenguas indígenas", *Papeles de Población*. México, núm. 58, octubre-diciembre de 2008, pp. 9-21.
- OSWALD SPRING, Úrsula, ed., *Resolución no violenta de conflictos en sociedades indígenas y minorías*. Tlaxcala, El Colegio de Tlaxcala / Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz / UAEM, Unidad Centro de Desarrollo / Fundación IPRA / Fundación Böll / Instituto Tlaxcalteca de la Cultura, 2004, 502 pp.
- PALADINO, Mariana, "Educación superior indígena en Brasil. Políticas gubernamentales y demandas indígenas: diálogos y tensiones", *Desacatos. Revista de Antropología Social*. México, núm. 33, mayo-agosto de 2010, pp. 67-84.
- PEREIRA, Faustina, "The Chittagong Hill Tracks Peace Accord and the Long Road to Peace: A Case Study", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 293-301.
- PONCE JIMÉNEZ, Patricia et al., *El VIH y los pueblos indígenas*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, 48 pp.
- PRICE COHEN, Cynthia, ed., *The Human Rights of Indigenous Peoples*. Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 1998, 462 pp.
- PUNTES RIAÑO, Astrid, "Opciones del derecho ambiental internacional para proteger los

- derechos de los pueblos indígenas”, *AportesDPLF*. Washington, D. C., núm. 14, septiembre de 2010, pp. 6-10.
- QUEZADA, Ángela Elvira, “Evaluación y perspectivas del Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas en el Estado de Michoacán en el año 2006”, *El Cotidiano. Revista de la Realidad Mexicana Actual*. México, núm. 151, septiembre-octubre de 2008, pp. 49-54.
- QUINTERO SOTO, María Luisa, *Tribus urbanas y grupos indígenas: el imaginario social y la cultura como determinante en la concepción de la salud y la enfermedad*. México. Universidad Autónoma del Estado de México / Miguel Ángel Porrúa, 2012, 172 pp., (Serie Las Ciencias Sociales. Tercera Década)
- RICHARDSON, Benjamin J. et al., eds., *Indigenous Peoples and the Law: Comparative and Critical Perspectives*. Oxford, Hart, 2009, 445 pp., (Osgoode Reader Book 2)
- ROBICHAUX, David, “¿De qué se trata el parentesco? Definiendo un objeto de estudio y algunas ideas para su investigación entre los nahuas y otros pueblos indígenas de Mesoamérica”, *Diario de Campo. Suplemento*. México, núm. 47, marzo-abril de 2008, pp. 65-82.
- RUIZ CHIRIBOGA, Oswaldo, “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el Sistema Interamericano”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, núm. 5, diciembre de 2006, pp. 43-69.
- SÁENZ M., Juan Pablo, “La batalla de las comunidades indígenas y campesinas de la Amazonia ecuatoriana contra Chevron Corporation”, *Dfensor. Revista de Derechos Humanos*. México, núm. 11, noviembre de 2013, pp. 34-38.
- SALVADOR FERRER, Ángel, “El fondo de desarrollo comunitario como reparación colectiva para las comunidades indígenas”, *Revista IIDH*. San José, Costa Rica, núm. 62 julio-diciembre de 2015, pp. 57-85.
- SÁMANO RENTERÍA, Miguel Ángel, “Los dilemas del multiculturalismo y los pueblos indígenas en el siglo XXI”, *Alegatos*. México, núm. 78, mayo-agosto de 2011, pp. 545-560.
- SÁNCHEZ NÉSTOR, Martha, “Foro Internacional de Mujeres Indígenas”, *Debate Feminista*. México, núm. 45, marzo de 2012, pp. 13-19.
- SÁNCHEZ RUBIO, David y Pilar Cruz Zúñiga, eds., *Pueblos indígenas, identidades y derechos en contextos migratorios*. Barcelona, Icaria Editorial / Universidad de Sevilla / Unión Europea / Fondo Europeo de Desarrollo Regional / Junta de Andalucía, Consejería de Economía Innovación y Ciencia, 2012, 246 pp., (Icaria Akademeia; 132. Procesos Migratorios)
- SCHABAS, William A., “Cultural Genocide and the Protection of the Right of Existence of Aboriginal and Indigenous Groups”, en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 117-132.
- SCHEININ, Martin, “Indigenous Peoples’ Rights under the International Covenant on Civil and Political Rights”, en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 3-15.
- SCHETTINI, Andrea, “Por un nuevo paradigma de protección de los derechos de los pueblos indígenas: un análisis crítico de los parámetros establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, núm. 17, diciembre de 2012, pp. 65-87.
- SCHLIEHMANN, Christian, “La autonomía de los pueblos indígenas de Costa Rica una contrastación del estándar internacional con la legislación nacional y su implementación”, *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. San José, Costa Rica, vol. 23, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 145-185.
- SCHMELKES, Sylvia, “Educación indígena: una mirada crítica a las políticas de educación intercultural bilingüe”, *Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural*. México, vol. 3, núm. 5, 2011, pp. 50-57.
- SEMINARIO: ¿UNA DÉCADA DE REFORMAS INDÍGENAS? MULTICULTURALISMO Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIOS EN MÉXICO (2008: 10-11 DE SEPTIEMBRE, CÁMARA DE DIPUTADOS), ¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, 3 DVD.
- SIEDER, Rachel, ed., *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Londres, Palgrave / MacMillan, 2002, 280 pp.
- SIERRA, María Teresa, “The Revival of Indigenous Justice in Mexico: Challenges for Human Rights and the State”, *Political and Legal*

- Anthropology Review*. Oakland, California, vol. 28, núm. 1, mayo de 2005, pp. 52-72.
- SIERRA, María Teresa, "Mujeres indígenas, justicia y derechos: los retos de una justicia intercultural", en Fernando García, ed., *Identidades, etnicidad y racismo en América Latina*. Quito, Flacso, 2008, pp. 269-287.
- SIGALA PÁEZ, Aurelio, "El registro legal de las comunidades indígenas y su relación con las políticas públicas en el estado de Querétaro", *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 4, 2010, pp. 44-49.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, "Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional", *Revista IIDH*. San José, Costa Rica, núm. 10, julio-diciembre de 1989, pp. 39-64.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, "Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas", *Revista IIDH*. San José, Costa Rica, núm. 48, julio-diciembre de 2008, pp. 257-268.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Resolución de libertad para indígenas, por falta de acreditación de la responsabilidad en la comisión de delitos contra la salud, privación ilegal de la libertad y contra servidores públicos*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, 156 pp., (Series Decisiones Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; 66)
- SWEPSTON, Lee, "Indigenous Peoples in International Law and Organizations", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 53-66.
- TAMAYO, Juan José y Nidia Arrobo Rodas, eds., *Pueblos indígenas, derechos y desafíos. Homenaje a monseñor Leonidas Proaño*. Valencia, ADG-N Libros / Universidad Carlos III de Madrid / Fundación Pueblo Indio del Ecuador, 2010, 214 pp., (Religión y Derechos Humanos)
- TAULI-CORPUZ, Victoria, "Reflexiones sobre el papel del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en relación con los ODM", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*. Sao Paulo, núm. 12, junio de 2010, pp. 83-97.
- THORNBERRY, Patrick, *Indigenous Peoples and Human Rights*. Manchester, Manchester University Press, 2002, 500 pp., (Melland Schill Studies in International Law)
- THORNBERRY, Patrick, "The Convention on the Elimination of Racial Discrimination, Indigenous Peoples and Caste/Descent-Based Discrimination", en Joshua Castellino y Niamh Walsh, eds., *International Law and Indigenous Peoples*. La Haya, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 17-52.
- TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, Soledad, *Los derechos de los pueblos indígenas en Venezuela*. Madrid, Biblioteca Nueva / Fundación José Ortega y Gasset, 2010, 267 pp., (Colección El Arquero; 16)
- TORRES-RIVAS, Edelberto, "Consideraciones sobre la condición indígena en América Latina y los derechos humanos", en Sonia Picado S., et al., comps., *Estudios básicos de derechos humanos tomo V*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 370-437.
- TORRES VELÁZQUEZ, Eliud, "La participación de niños y niñas en pueblos indígenas que luchan por su autonomía", *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. México, núm. 7, noviembre-mayo de 2013, pp. 105-113.
- TORRES VELÁZQUEZ, Eliud, "La participación de niños y niñas en pueblos indígenas que luchan por su autonomía II", *Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos*. México, núm. 9, noviembre de 2013-mayo de 2014, pp. 104-112.
- TREJO, Guillermo, "Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la cuarta ola de movilizaciones indígenas en América Latina", *Política y Gobierno*. México, vol. 7, núm. 1, primer semestre de 2000, pp. 205-250.
- VAL, José del, Juan Mario Pérez Martínez y José Manuel Ramos Rodríguez, coords., *Voces del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas: audiencia y programación en cinco emisoras*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / UNAM, Programa Universitario México Nación Multicultural / Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección de Fomento Editorial, 2010, 88 pp., (Serie Informes y Estudios; 3)
- VALDEZ-SANTIAGO, Rosario et al., *Políticas públicas para el empoderamiento de las mujeres indígenas: evaluación del acuerdo de colaboración CDI-ONU Mujeres en el marco del PAIGPI*. Cuernavaca, Instituto Nacional de Salud Pública, 2013, 39 pp.

- VALVERDE GARCÉS, José Manuel, "Derechos Humanos y justicia en comunidades indígenas de Méjico", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. México, núm. 26, 1996, pp. 603-617.
- VARGAS RAMÍREZ, Jesús, "Reflexiones sobre la propiedad intelectual de los pueblos indígenas. Experiencia en Chicontepec, Veracruz", *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 3, 2010, pp. 49-53.
- VELÁZQUEZ GALINDO, Cruz, "La repercusión de la migración en los usos y costumbres de las mujeres indígenas del Estado de Oaxaca", *Alegatos*. México, núm. 78, mayo-agosto de 2011, pp. 531-544.
- VELÁZQUEZ GALINDO, Cruz, "Derecho al medio ambiente y pueblos indígenas en México. Análisis del artículo 7 en el marco del Convenio 169 de la OIT", *Alegatos*. México, núm. 90), mayo-agosto de 2015, pp. 321-340.
- VENNE, Sharon Helen, *Our Elders Understand Our Rights: Evolving International Law Regarding Indigenous Peoples*. Penticton, B. C., Canadá, Theytus Books, 1999, 228 pp.
- WESSENDORF, Kathrin, comp., *El mundo indígena 2009*. Copenhague, IWGIA / Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, 2009, 693 pp.
- YANES, Pablo, et al., coords., *Ciudad, pueblos indígenas y etnicidad*. México, Universidad de la Ciudad de México / Gobierno del Distrito Federal, 200], 464 pp., (Colección: La Ciudad)
- ZEGADA CLAURE, María Teresa, *Indígenas y mujeres en la democracia electoral. Análisis comparado*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, 72 pp., (Serie Temas Selectos de Derecho Electoral; 29)
- ZOLLA LUQUE, Carlos, "Patrimonio cultural y políticas públicas", *Culturas Indígenas*. México, vol. 2, núm. 3, 2010, pp. 60-65.
- ZOLLA LUQUE, Carlos y Emiliano Zolla Márquez, *Los pueblos indígenas de México: 100 preguntas*. 2a. ed. México, UNAM, Programa Universitario México Nación Multicultural / Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2011, 409 pp., (Colección La Pluralidad Cultural en México; 1)



ISSN: 1870-5448

