

ISSN 1889-8068



redhes

Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales

Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales

Año XII No. 24 Julio-diciembre 2020



Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Departamento de Filosofía del Derecho de la Universidad de Sevilla
Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes



DE TERRITORIOS VACÍOS Y FISURAS LEGALES: REFLEXIONES SOCIOJURÍDICAS SOBRE LA INTERVENCIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO¹

EMPTY TERRITORIES AND LEGAL FISSURES: SOCIO-LEGAL REFLECTIONS ABOUT TERRITORIAL INTERVENTION IN MEXICO

Daniel Jacobo-Marín² y Germán Santacruz de León³

Resumen: El ensayo aborda reflexiones socio-jurídicas sobre la intervención territorial. Tiene como objetivo analizar la legislación mexicana que fundamenta la gestión del territorio y de los bienes naturales. Dicho análisis se entreteteje y discute con la perspectiva oficial sobre los territorios *vacíos*, la construcción de *fisuras* legales y el discurso que le atribuye intencionalmente una *vocación* con el fin de intervenirlo y modificarlo. Se observa que el enfoque gubernamental sobre los territorios vacíos, bajo el que se desarrollan estudios de planificación territorial y ordenamiento ecológico, generalmente no considera que el territorio está sujeto a procesos culturales, sociales, económicos y políticos múltiples y complejos. Se documenta que los grupos de poder aprovechan la *laxitud* de las disposiciones ambientales y las coyunturas políticas para colocar proyectos altamente transformadores del territorio. Se concluye que esas intervenciones territoriales, lejos de poner en un primer plano la identidad de los que lo habitan y de articular los lazos comunitarios, los erosionan y generan niveles de tensión y conflictividad.

Palabras clave: Territorio, legislación, espacio socializado, intervención, vocación.

1 Artículo recibido: 20 de enero de 2020; artículo aprobado: 30 de julio de 2020.

2 Profesor de Derecho de Aguas y abogado ambientalista comunitario. Correo electrónico: jacobo.marind@gmail.com

3 Profesor Investigador en el Programa Agua y Sociedad de El Colegio de San Luis. Correo electrónico: german.santacruz@colsan.edu.mx



Abstract: The essay addresses socio-legal reflections about territorial intervention. Its objective is to analyze the Mexican legislation on which the management of the territory and natural goods is based. This analysis is interwoven and discussed with the official perspective on the empty territories, the construction of legal fissures and the discourse that intentionally attributes to it a vocation in order to enable its intervention and to modify it. It is observed that the governmental focus on empty territories, under which studies of territorial planning and ecological planning are carried out, generally does not consider that the territory is subject to multiple and complex cultural, social, economic and political processes. It is documented that the power groups take advantage of the laxity of the environmental provisions and the political junctures to place highly transformative projects of the territory. It is concluded that these territorial interventions, far from putting the identity of the inhabitants in the forefront to articulate community bonds, erodes them and generates levels of tension and conflict.

Keywords: Territory, legislation, socialized space, intervention, vocation.

1. Introducción

El territorio aquí se va a entender como un espacio geográfico en el que interactúa lo social con lo natural (ambiental), que es natura y cultura, que en muchos casos es más cultura que natura. No es sólo tierra, también es agua, aire y gente. Es continente y contenido. Es un espacio apropiado y valorizado por los grupos humanos, que sus ingredientes son la apropiación de un espacio, el poder y la frontera.⁴ En tal sentido es un espacio ocupado, usado o disputado por un grupo social o una institución,⁵ por lo tanto, delimitado.

En el territorio coexisten diversos actores, lo que implica distintas territorialidades y, como consecuencia, distintas delimitaciones. Es decir, la multidimensionalidad acarrea multidelimitaciones. Lo anterior puede generar una relación armoniosa con el territorio, pero regularmente provoca asimetrías, pugnas o conflictos. Las tensiones y

4 Raffestin, Claude, *Por una geografía del poder*, traducción y notas de Yanga Villagómez Velázquez, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2013.

5 Paasi, Anssi, "Territory", en Agnew, John; Mitchell, Katharyne y Toal, Gerard (eds.), *A Companion to Political Geography*, Blackwell, Oxford, 2003, pp. 109-122.



conflictos son normales en una determinada sociedad.⁶ Los conflictos se construyen, se promueven, se ocultan o se desechan socialmente, surgen para, primero, ser territorializados y, segundo, para ser resueltos, abandonados o desechados.

En el territorio se materializan las prácticas sociales, religiosas, económicas, ecológicas y afectivas que pueden derivar, aunque no siempre, en una relación armoniosa o equilibrada con él. Así, todo territorio, grande o pequeño, es pensado o concebido para ser aprovechado, usando o explotando los recursos (orgánicos e inorgánicos) que contiene. Ello puede estar plasmado en diversos instrumentos de planeación (por ejemplo: plan de manejo ecológico, plan de ordenamiento territorial), aunque no necesariamente, o puede, esa explotación del territorio, estar avalada por instrumentos normativos de observancia general (leyes, reglamentos, normas oficiales).

En buena medida, la aplicación de aquellos instrumentos normativos por el Estado, en los que se le faculta para vigilar su cumplimiento, favorecen determinadas formas de apropiación territorial, incluso asume la existencia de territorios vacíos y no considera que en él coexisten diversos actores, que viven distintas territorialidades.

El artículo tiene como objetivo revisar la legislación que fundamenta la gestión del territorio y de los bienes naturales y entrelazar la discusión entre la visión oficial sobre los territorios *vacíos*, la construcción de *fisuras* legales y el discurso que le atribuye intencionalmente una *vocación* con el fin de intervenirlo y modificarlo a solicitud de la inversión privada.

El artículo se divide en tres apartados, en el primero se cuestiona la idea o premisa de territorios vacíos con la que inician y desarrollan los estudios de planificación territorial, que generalmente no consideran que el territorio está sujeto a procesos culturales, sociales, económicos y políticos que son múltiples y complejos. En el segundo se destacan las fisuras legales existentes en la legislación mexicana, por ejemplo, en la Ley Minera o en la Ley de Aguas Nacionales, que en los hechos y en su aplicación favorecen determinadas intervenciones en el territorio, sobre todo el que tiene que ver con la máxima explotación del mismo y que son avaladas por instrumentos como el ordenamiento ecológico o la Manifestación de Impacto Ambiental. En el tercero se cuestiona el concepto de vocación y cómo este puede ser orientado a favorecer ciertas actividades “productivas”, las más “eficientes” y que al final terminan erosionando la vida de los que habitan el territorio y generando ciertos niveles de conflictividad.

Se resaltan conceptos jurídicos contenidos en la legislación oficial sobre la gestión del territorio, cuyo espíritu se centra en concentrar facultades gubernamentales, facilitar la inversión privada, dissociar los derechos preexistentes sobre la tierra y formular, a nombre de la Nación, formas de apropiación de los bienes naturales situados en

6 Marié, Michel, *Las buellas hidráulicas en el territorio. La experiencia francesa*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2004.



territorios visualizados como *indeterminados* o con *vocación* para una actividad económicamente redituable.

2. ¿Territorios vacíos?

La perspectiva de explotación de los contenidos del territorio, orgánicos e inorgánicos, bajo un enfoque economicista busca mostrarlo como inerte, vacío, sin valor; a no ser que el valor derive de la actividad que se pretenda desarrollar en él. Así, una vez en ese estado de desvalorización, construido por el discurso de lo inerte, se buscan propiedades encaminadas, generalmente, a una relación asimétrica en todos los sentidos con él.

En tal sentido es concebido por la política pública y su marco jurídico como un espacio vacío, asumiéndolo como un ente biogeográfico aislado y estéril, carente de atributos culturales e históricos, los cuales son productos de la acción colectiva del ser humano y que dan sentido de pertenencia y de identificación, que es conocido y reconocido por los que lo habitan cotidianamente. Los estudios elementales, establecidos en los marcos normativos, generalmente muestran y concluyen, con las entidades gubernamentales, que uno u otro territorio tiene la condición de vacío, que la actividad que se desarrolla en él es la menos productiva.

En esos instrumentos de planificación se delimitan espacios geográficos, es decir no necesariamente territorios. Se impulsan para estudiar, explorar o reconocer “técnicamente” las condiciones biogeográficas que lo valorizan o que pueden, en una primera instancia, desvalorizarlo. Todos esos estudios técnicos “justificativos” se destinan a buscarle una vocación al territorio, la que mejor convenga al poder económico. De tal modo que se establece un marco jurídico que favorece acciones de agentes externos que lo modifican o degradan en detrimento de los que lo habitan. Pero que en muchos casos terminan mostrando que el territorio está sujeto a procesos (múltiples y complejos) culturales, sociales, económicos y políticos, que, si bien es un espacio biogeográfico, está sujeto a la acción humana (local), que toma decisiones sobre qué hacer con o en él, aunque se le fijen límites administrativos y se confronte a la acción gubernamental, que busca someterlo a un control político-administrativo, que, generalmente, favorece o incentiva las acciones de ciertos agentes productivos.

En ese sentido, la legislación ambiental mexicana establece procedimientos administrativos de *evaluación ecológica*, mediante los cuales, las condiciones biofísicas son reducidas a elementos *susceptibles de valoración* en los proyectos de intervención del territorio, y que luego se ponen en la mesa del órgano administrativo para que los apruebe o los deseche. Véanse las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA) basadas en un entramado de estimación mínima y una base de tasación general; lo que implica que *todo* lo que no se encuentra dentro



de las guías de evaluación es ignorado y, por lo tanto, no es susceptible de valoración ecológica.

De modo que, los estudios elementales, dígame Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) o Estudio de Riesgo Ambiental (ERA) son empleados como formas de evaluación del entorno natural, pero no del espacio socializado. Tampoco contemplan una estimación sólida y pormenorizada del impacto sociocultural, lo que fragiliza a comunidades enteras frente a los proyectos de intervención.

Dichos instrumentos generalmente muestran y concluyen, con las entidades gubernamentales, que uno u otro territorio tiene la condición de vacío, que la actividad que se desarrolla en él es la menos productiva y que, por lo tanto, debe “pasar” a manos del gobierno para posteriormente *venderlo* al mejor postor o *donarlo*, que si no está bajo su administración pierde su condición natural y valor.⁷

De acuerdo con el Reglamento de la LEGEEPA en Materia de Impacto Ambiental, la MIA debe referirse a *circunstancias ambientales relevantes*, vinculadas con la realización del proyecto; sin embargo, las disposiciones del reglamento son ambiguas y resulta difícil conocer con certeza cuáles circunstancias están sujetas a valoración, debido a que los interesados deben consultar la Gaceta Ecológica para conocer las guías que “facilitan la presentación y entrega de los estudios” (artículo 18, segundo párrafo).⁸

Los mecanismos de evaluación son instrumentos usados *ad hoc* por los promotores de negocios “ambientales”, que costean los servicios de consultorías particulares para realizar estudios a modo, que luego son presentados ante las instancias gubernamentales de gestión y evaluación ambiental, que son quienes resuelven y dictaminan, generalmente, que el territorio en el que se pretende realizar la actividad, primero, está vacío y que, por lo tanto, no sufrirá afectaciones y, en los casos inevitables, cuando en él exista vida animal y vegetal e incluso actividad humana, concluyen que no serán afectados por la actividad propuesta o, en caso de serlo, las medidas de reediación son tan efectivas que ni siquiera se notarán esos daños.

Por otro lado, bajo la idea de que el territorio es uno de sus elementos constitutivos, el Estado lo interviene con decisiones *públicas* debido a que le reclama como área para el ejercicio de su potestad y, al mismo tiempo, tolera e incentiva acciones provenientes de intereses *privados*. Bajo este esquema, los territorios de las comunidades indígenas y campesinas son definidos como de utilidad pública, y se constituyen en el 7 Santacruz, Germán y Peña, Francisco, “De territorios vacíos a territorios vividos”, en Peña, Francisco y Santacruz, Germán (coords.), *Miradas sobre dinámicas territoriales en México*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2015, pp. 159-162.

8 La Gaceta Ecológica es el instrumento empleado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para publicar periódicamente los proyectos sometidos al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA), también incluye una sección de consultas públicas y reuniones públicas de información.



espacio ideal para construir el despojo, con ideas relativas a la configuración de ámbitos para la inversión y el aprovechamiento de los bienes naturales conservados durante siglos por las comunidades.

Con el pretexto de actualizar y vigorizar la legislación reglamentaria del artículo 27 constitucional, se han robustecido las reglas generales sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, en tanto que se adelgazan las normas protectoras de la propiedad ejidal y comunal.⁹ A partir de la década de 1990, el régimen de propiedad agraria se ha visto modificado e intervenido desde la legislación ambiental, minera y de hidrocarburos. Siempre considerando los territorios como improductivos, sin vida, es decir vacíos.

Así lo mostró la reforma agraria de 1992 que, para aceptar la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) procuró desarticular las normas protectoras de la propiedad ejidal y comunal. La enmienda gestionó la capitalización del campo y la flexibilización del régimen de propiedad; a manera de ejemplo, se impulsó la adopción del dominio pleno en tierras parceladas con la intención de transmutar su naturaleza social en unidades productivas y sociedades mercantiles. A la reforma, se sumaron dos decisiones gubernamentales de amplia trascendencia: el fin del reparto y la constitución de los tribunales agrarios para resolver las controversias derivadas de la aplicación de la Ley Agraria.

En el mismo sentido, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable de las tierras comunales fue modificado al aprobarse las aportaciones de tierras a sociedades civiles o mercantiles; la cesión temporal del uso y disfrute de los bienes comunales “para su mejor aprovechamiento” y la transmisión del dominio de las áreas de uso común a dichas sociedades con los requisitos laxos previstos en la Ley Agraria.¹⁰

Este hecho evidencia que, a través de la modificación de la legislación agraria, la *propiedad social* se planificó como un espacio suculento para el desarrollo de proyectos energéticos y mineros.¹¹ Por esta razón, no sorprende que se subestime la aplicación del principio precautorio para salvaguardar los derechos territoriales de las comunidades potencialmente afectadas, no obstante que el artículo 15 del Convenio 169 de la Orga-

9 El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la personalidad jurídica de núcleos de población ejidales y comunales. La Ley Agraria, reglamentaria de dicha disposición constitucional, contiene las reglas sobre el patrimonio, la propiedad y el uso de los bienes ejidales y comunales.

10 Este procedimiento está descrito en los artículos 23 fracción IX, 75 y 100 de la Ley Agraria.

11 La *propiedad originaria* de la Nación se usa como el criterio constitucional de la que derivan las modalidades privada y social. Ésta última es una expresión jurídica que reconoce la propiedad colectiva, compuesta por tierras ejidales y comunales.



nización Internacional del Trabajo (OIT) estipula la especial protección de los recursos naturales existentes en tierras de los pueblos originarios.¹²

Basta decir que la Ley de Hidrocarburos¹³ resguarda las concesiones energéticas bajo tres categorías de protección: la utilidad pública, el interés social y el orden público, por lo que tendrán preferencia en el uso de la superficie o del subsuelo. Este dispositivo favorece la constitución de servidumbres legales y la *ocupación* de las *superficies necesarias*. El texto legal y la exposición de motivos apuntan a facilitar la realización de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, cobijados bajo la esfera de competencia de la Nación, que en el texto constitucional es la figura jurídica que tiene la titularidad de los bienes naturales susceptibles de apropiación.

Las actividades de exploración están encaminadas a la identificación, descubrimiento y evaluación de hidrocarburos en el subsuelo, en un *área definida*. En tanto que la extracción incluye actividades destinadas a la producción de hidrocarburos, incluyendo la perforación de pozos de producción, la inyección, la estimulación de yacimientos, la recuperación mejorada, la recolección y la separación de hidrocarburos.

Estas disposiciones se han discutido poco con los procedimientos de protección constitucional de los derechos humanos vinculados con el medio ambiente (juicio de amparo). El artículo 128 de la Ley de Amparo establece que la suspensión del acto reclamado puede otorgarse por el juez siempre que “no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público”. Es decir, si alguna persona o comunidad pretende ampararse respecto de las actividades del sector de hidrocarburos, la suspensión (provisional o definitiva) de los actos pasa por un análisis previo, cuyo objetivo es dilucidar si la resolución pone en riesgo dichas categorías. Adicionalmente, prevalecen criterios discriminatorios en los tribunales sobre las garantías procesales de pueblos indígenas y campesinos en los juicios agrarios y sobre el reconocimiento de la personalidad jurídica colectiva en la defensa de los derechos territoriales.

De esta manera, las comunidades campesinas y los pueblos indígenas padecen los juegos de poder de las autoridades, las élites locales y las compañías transnacionales para usurpar los territorios, así como rechazar y destruir los derechos comunitarios de agua y las reglas locales de gestión. Este modelo busca la imposición de normas protectoras del mercado, que se traducen generalmente en tensiones que derivan en conflictos de diversa escala.¹⁴

12 El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fue ratificado por el Estado mexicano el 13 de agosto de 1990. Hasta el año 2016 sólo ha sido ratificado por 22 países.

13 La Ley de Hidrocarburos se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

14 Boelens, Rutgerd, “Luchas y defensas escondidas. Pluralismo legal y cultural como una práctica de resistencia creativa en la gestión local del agua en los Andes”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 68, núm. 2, julio-diciembre de 2011, pp. 674-675.



Finalmente, en su afán por valorar, ecológica, económica u otra que facilite su intervención, bajo una lógica de control y administración del territorio, las entidades gubernamentales invisibilizan a los que lo habitan y que son sus legítimos dueños. Cuando las representaciones sociales, locales o extralocales, no convergen con la mirada oficial, también buscan a toda costa invisibilizarlas, lo que termina, generalmente, provocando confrontaciones, fricciones y conflictos. De manera que cierto grupo de “empresarios” y grupos de poder aprovechan la *laxitud* de las disposiciones ambientales y las coyunturas políticas para colocar proyectos altamente transformadores del territorio. La confluencia del contexto político y las fisuras legales aceitan la marcha de los procedimientos de aprobación de proyectos de impacto socio-ambiental de gran escala.

3. De las fisuras legales

El derecho mexicano ha sido indudablemente configurado por los esquemas del positivismo jurídico. Dichos esquemas se traducen, en un primer momento, en la idea de supremacía de la ley sobre otras formas de producción y vigencia del derecho. Bajo este argumento, por ejemplo, las normas de derecho indígena, que han mostrado ser más protectoras del territorio, colisionan con las fuentes formales del derecho positivo, que, en el régimen oficial mexicano, se convierten en reglamentaciones discutidas, impulsadas y creadas por el órgano legislativo.

Una muestra de las fisuras legales y de la regulación *a modo*, se ubica en la Ley Minera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1992 y reformada el 11 de agosto de 2014. Esta ley otorga, en términos análogos de la Ley de Hidrocarburos, el carácter de *utilidad pública* a las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales; además se regula de manera expresa el *aprovechamiento preferente* del terreno para la actividad minera. Para este caso, la legislación minera y de hidrocarburos guardan un orden de prelación, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley Minera, incorporado mediante la reforma de 2014, que establece:

[...] El carácter preferente de las actividades a que se refiere el párrafo anterior, *no tendrá efectos frente a las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos*, así como frente al servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica (énfasis añadido)¹⁵.

En el mismo sentido, la Ley Minera establece los términos de *expropiación y ocupación temporal* con el fin de explotar y beneficiar las minas. Ambos conceptos se han

15 Este orden de prelación se regulaba anteriormente en el artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo.



desarrollado de modo que las empresas de explotación minera pueden alegar la intervención del aparato estatal para que emita, en términos de la utilidad pública y el aprovechamiento preferente del suelo, decretos expropiatorios en favor del beneficio de minerales.

De acuerdo con la fracción IV del artículo 19, las concesiones mineras confieren derecho a obtener la *expropiación, ocupación temporal y constitución de servidumbres* de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros.

Además, aprovechando la coyuntura entre la reforma al artículo 4º constitucional en febrero de 2012 en materia de derecho humano al agua y la vigencia extendida de la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Minera se reformó para reforzar el aprovechamiento de aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración, la explotación y el beneficio de los minerales obtenidos y, el *uso doméstico* del personal empleado en las mismas.

Del mismo modo, son débiles los criterios para discutir el orden de prelación para el otorgamiento de concesiones, asignaciones y permisos relacionados con la legislación hídrica. La Ley de Aguas Nacionales fue usada como una plataforma en vías de abrogación para reglamentar en la legislación minera y de hidrocarburos esquemas que permiten el *aprovechamiento preferente* de agua destinadas a las concesiones para extraer minerales e hidrocarburos.¹⁶

El *aprovechamiento preferente* regulado en la Ley Minera, se suma al ambiguo y entrapado procedimiento de concesiones de derechos de agua, contenido en legislación mexicana. Comunidades campesinas, indígenas o usuarios con menor capacidad de influencia enfrentan mayores dificultades para obtenerlas. El solicitante de una concesión debe exhibir documentos que acrediten la propiedad o posesión del inmueble donde serán extraídas las aguas, la constitución de servidumbres, la Manifestación de Impacto Ambiental, la memoria técnica de los planos y obras de infraestructura y la documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen requerido. Las formas de aprovechamiento se han reducido a un conjunto de títulos que pueden ser modificados sin mayor obstáculo por los concesionarios, debido a la inconsistencia y opacidad del Registro Público de Derechos de Agua (REPDA).¹⁷

16 Jacobo-Marín, Daniel, *Análisis de concordancia entre la Ley de Hidrocarburos y la Ley Minera con la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas*, Coordinadora Nacional Agua para Todxs, Agua para la Vida, México, 2016.

17 Jacobo-Marín, Daniel, “Régimen jurídico y gestión del agua en la ciudad de San Luis Potosí”, en Santacruz, Germán y Peña, Francisco (Coords.), *Problemática y desigualdad en la gestión del agua en la cuenca semiárida y urbanizada del valle de San Luis Potosí*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2016, pp. 138-139.



De este modo, la transmisión individualizada de concesiones atenta contra la gestión comunitaria del agua y los sistemas hidráulicos tradicionales sustentados en los derechos territoriales.¹⁸ Sobre todo, si se considera que el agua requerida por los procesos productivos influye directamente en el acceso al líquido para otros usuarios. En tal sentido, los pequeños productores agrícolas han tenido históricamente derechos de agua insuficientemente definidos, en tanto se preservan los de consorcios industriales, mineros, agroindustriales y alimenticios.¹⁹

Con la flexibilización de la política económica mexicana se facilitó la incorporación del capital extranjero, incluso del nacional, en la actividad minera del país. Se modificó la Constitución Política federal y sus leyes reglamentarias en materia de propiedad ejidal, así como en lo referente a la propiedad y explotación de los minerales metálicos subyacentes al territorio nacional.²⁰ Es decir, se asume sumisamente, que la inversión en minería trae como consecuencia un mayor desarrollo económico, incluso con el arguimento de que es sustentable.²¹

Es común observar que, si el “sustento” legal no les funciona a los inversionistas, no dudan en ofrecer beneficios económicos y mejoramiento de la infraestructura (agua, luz, drenaje, etc.), sacando provecho de los niveles de marginación y pobreza en que se encuentran las localidades. Ahora bien, si los pobladores alegan que se están contaminando sus cuerpos de agua y crece la oposición al emplazamiento minero, recurren a la Manifestación de Impacto Ambiental, que es elaborada por empresas de consultoría (pagadas por la compañía minera para cubrir este requisito que marca la legislación ambiental mexicana) y que generalmente están *hechas a modo*, incluso, que ter-

18 Hidalgo, Juan Pablo; Boelens, Rutgerd y Vos, Jeroen, “De-colonizing water. Dispossession, water insecurity, and Indigenous claims for resources, authority, and territory”, *Water History*, vol. 9, núm. 1, 2017, pp. 67-85.

19 Perreault, Tom, “¿Despojo por acumulación? Minería, agua y justicia social en el Altiplano boliviano”, en Arroyo, Aline y Boelens, Rutgerd (eds.), *Aguas robadas: despojo hídrico y movilización social*, Alianza Internacional Justicia Hídrica / Instituto de Estudios Peruanos / Abya-Yala, Lima, 2013, p. 188.

20 Santacruz, Germán, “¿Impacto económico o socioambiental de la minería de metales en México? Proyectos mineros en el municipio de Catorce, San Luis Potosí”, en Gámez, Moisés (coord.), *Minería y capital transnacional sobre un territorio en riesgo. Análisis interdisciplinario sobre el Sitio Sagrado Natural de Wirikuta*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2015, pp. 53-93.

21 Santacruz, Germán, “Despojo y contaminación asociados con la minería en México. Explotaciones mineras en la sierra madre de Chiapas”, en Yacoub, Cristina; Duarte, Bibiana y Boelens, Rutgerd (eds.), *Agua y ecología política. El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica*, Abya-Yala / Alianza Internacional Justicia Hídrica, Quito, 2015, pp. 125-141.



minan señalando que el proyecto debe realizarse debido a los beneficios económicos y, sin demostrarlo, que los impactos ambientales se pueden mitigar²².

Cuando la oposición y resistencia crecen, y ellas se traducen en movilizaciones nacionales e incluso internacionales, en el cierre de caminos de acceso a la mina, etc., no tienen ningún problema en solicitar, mediante alegatos jurídicos, la intervención de las autoridades, criminalizando el derecho a la protesta, si ellas no responden, se sienten, ellos sí, con el derecho de crear grupos armados que protegen sus intereses. Si esas formas de amedrentamiento y amenazas no funcionan, recurren incluso al asesinato, como ocurrió en el ejido Grecia del municipio de Chicomuselo, Chiapas²³.

Esas fisuras legales, también se reflejan en la legislación de aguas y el régimen de propiedad de la tierra que derivan de las disposiciones del artículo 27 constitucional, donde se reglamentan los llamados *bienes naturales susceptibles de apropiación*.²⁴ La doctrina administrativista planteó los derechos de agua como opuestos a los derechos de propiedad y posesión de la tierra y, bajo ese esquema, la legislación ha mantenido una definición normativa y procedimental para cada una, bajo la siguiente fórmula: las aguas son públicas y excepcionalmente privadas, en tanto que las tierras son privadas y excepcionalmente públicas.²⁵ Desde este enfoque se asume que tierras y aguas se encuentran separadas y deben ser reglamentadas como materias diferentes, con escaso perímetro de contacto. Lo que muestra la realidad es que, alimentada por la vida y la organización comunitarias, mantienen una relación sólida²⁶.

La *flexibilidad* de la legislación hídrica, propicia, por ejemplo, cambios en la naturaleza de los derechos de agua, originalmente aprobados para la irrigación agrícola y luego transferidos a los operadores del mercado inmobiliario, cuya pretensión es el fraccionamiento especulativo del suelo para desarrollar emplazamientos habitacionales destinados al sector de ingresos altos en las ciudades. Este proceso desplazó paulatinamente las zonas de cultivo y disoció bruscamente la relación entre los derechos de agua y la propiedad social de la tierra²⁷.

La legislación sobre ordenamiento catastral y planificación urbana no ha logrado regular de forma óptima el fraccionamiento del suelo y, aún menos, contener la espe-

22 *Ibidem*, p. 140.

23 *Ídem*.

24 Jacobo-Marín, Daniel, "El acceso al agua en México ¿un derecho humano?", en Cienfuegos, David y Cordero, Guadalupe (coords.), *Estudios sobre derechos individuales y de grupo*, Universidad Autónoma de Chiapas / El Colegio de Guerrero, México, 2012, p. 146.

25 Farías, Urbano, *Derecho mexicano de aguas nacionales. Legislación, comentarios y jurisprudencia*, Porrúa, México, 1993, pp. 42-47.

26 Jacobo-Marín, Daniel, *op. cit.*, 2016, p. 138.

27 *Ibidem*, pp. 147-153.



culación inmobiliaria, no obstante que los objetivos específicos de la Ley de Desarrollo Urbano son regular el mercado del suelo y frenar la especulación.

De acuerdo con lo expuesto, desde el marco jurídico *positivo vigente* el territorio se estudia, explora o reconoce para, en algunos casos, realzar sus condiciones biogeográficas que lo valorizan o que pueden, en una primera instancia, desvalorizarlo. De manera que, por ejemplo, un determinado territorio puede de la nada tener *vocación* de aeropuerto o de campo de golf o de centro turístico. Así, todos los estudios *justificativos* “legales” se destinan precisamente a eso, a señalar esa vocación, cualquier otro que muestre lo contrario, será calificado como falto de rigurosidad.

4. De la *vocación* del territorio y la conflictividad

El territorio, como espacio socializado, ha sido intervenido históricamente bajo el discurso político que lo etiqueta como *vacío* y le atribuye una *vocación* para facilitar la proyección de negocios redituables. La producción legislativa tendiente a gestionar el territorio se ha visto, desde esta perspectiva, embebida en la inercia que permite la construcción de fisuras. Dichos vacíos e inexactitudes legales son empleados como herramientas que fundamentan y justifican jurídicamente la formación de proyectos.

La bibliografía que hace referencia al concepto de vocación es muy vasta, generalmente tiene que ver con “detectar” o “descubrir” algunas características, sobre todo biofísicas, del territorio que sustenta una u otra actividad. También es evidente que existen, cuando menos, dos formas de “establecer” una u otra vocación. Una que puede ser con estudios de gabinete y de campo realizada por “expertos” y otra, en la que además de lo anterior, se considera (se le toma su parecer) a la población que habita el territorio que quiere ser intervenido.

Predomina la primera, incluso en los estudios de planificación y ordenamiento territorial o de Manifestaciones de Impacto Ambiental, en la que se analiza simplemente la capacidad del “medio natural” de “soportar” una nueva intervención en el territorio, concluyendo siempre que las medidas de remediación son efectivas. Estos estudios son realizados, generalmente, por una consultoría o grupo de técnicos asociados con un conjunto de conocedores de los instrumentos legales, encargados de identificar y aprovechar las fisuras de esa normatividad.

La *vocación* del territorio se ha construido en forma histórica, política y científica; la finalidad es conformar un discurso que facilite el despojo de los bienes naturales en territorios indígenas y tierras ejidales. Es así, que la embestida legislativa ha facilitado la intervención de los agentes de inversión, que, en aras de conformar negocios redituables, someten los intereses de las comunidades a los del mercado inmobiliario, la extracción de minerales o el aprovechamiento de hidrocarburos.



La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define a la *vocación natural* como “las condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológicos” (artículo 3, fracción XXXVII). Echando mano de este dispositivo, la *zonificación* se regula como un “instrumento técnico de planeación” empleado para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que “permite ordenar el territorio en función del grado de conservación, la vocación natural del terreno y de su uso actual y potencial” (artículo 3, fracción XXXIX).

Para efectos del ordenamiento ecológico del territorio, la vocación de una zona o región, se estima en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes. Es decir, la vocación del territorio con fines de ordenamiento ecológico, puede ser *estimada* de acuerdo con estas tres categorías (artículo 19, fracción II). Del mismo modo, se establece que en materia de “preservación” el uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural (artículo 98, fracción I), la legislación no pormenoriza la conceptualización y alcances de dichas definiciones, permitiendo que los conceptos jurídicos se utilicen como “herramientas neutrales” favorables a los intereses de la inversión.

A partir del conocimiento de la *vocación* del territorio y asumiendo su condición de continente más que su contenido, se han impulsado acciones gubernamentales o se han favorecido acciones de agentes externos que lo modifican o degradan en detrimento de los que lo habitan. Así, se impulsan actividades agrícolas, desarrollos inmobiliarios, zonas de protección ambiental, que, sin querer, hacen *reaccionar* al territorio y muestran cómo éste está sujeto a procesos culturales, sociales, económicos y políticos.²⁸

De modo que el territorio está sometido a decisiones y acciones tanto internas como externas, que quienes lo habitan, pero quizá mucho más los externos interesados, juegan un papel decisivo en cómo se ve, cómo se maneja o, incluso, cómo se valoriza. Las intervenciones externas (gubernamentales o privadas) interesadas en un determinado territorio, ya valorizado de acuerdo a sus intereses, ven a las prácticas locales como obsoletas y, por lo tanto, como limitantes para el “proyecto”²⁹.

Esas intervenciones territoriales, lejos de poner en un primer plano la identidad de los que habitan y de articular los lazos comunitarios, los erosionan y generan niveles de conflictividad, que en algunos casos terminan en violencia física. De manera que esas intervenciones pueden ser detonantes de tensiones y conflictos en una u otra co-

28 Santacruz, Germán y Peña, Francisco, *op. cit.*, 2015, pp. 159-162.

29 *Ibidem*, pp. 159-162.



munidad, pero también pueden ser el motivo, no por *motu proprio*, de cohesión, movilización y nuevos acuerdos comunitarios³⁰.

Las formas de resistencia no implican un cierre hermético de la población local, sino que más bien, se dan acciones de negociación, tanto interna como externa, para valorar, aceptar o desechar la intervención, sobre todo la que viene de fuera, sea esta gubernamental o no. La acción o reacción local no es monolítica u homogénea, por el contrario, también existen los intereses locales que favorecen una u otra decisión política, social, económica o incluso religiosa sobre el territorio. De manera que, mediante esos intersticios, la intervención externa puede desarticular, romper el tejido social, las formas de confianza y el diálogo de las estructuras sociales locales³¹.

Todo indica que eso es más frecuente cuando está en juego la explotación y manejo de los recursos, naturales o no, que contiene el territorio en el que se asientan y del cual son propietarios, individual o colectivamente, los que normalmente lo habitan.

5. Consideraciones finales

La perspectiva oficial sobre el territorio muestra la construcción unilateral de un discurso sobre la *vocación* que, atribuida de forma caprichosa, ha facilitado la intervención en aras de proyectos económicamente redituables, pero altamente transformadores del territorio. Bajo este enfoque, se ha pretendido desvalorizar al territorio y atribuirle etiquetas de inerte, estéril y vacío. En una lógica que desdeña la calidad de su *contenido* para aprovechar su condición de *contenedor*.

Bajo ese discurso, en el orden jurídico mexicano se han modificado paulatinamente las normas que regulan la gestión del territorio y de los bienes naturales, en las cuales, se han formulado mecanismos de evaluación del entorno natural, pero no del espacio socializado. Dichos mecanismos se plantean como “herramientas neutrales” para la estimación de los elementos que forman parte del territorio, con el fin de aprobar proyectos de intervención.

De este modo, los estudios ecológicos elementales se reducen a informes técnicos *ad hoc*, costeados por los promoventes de “negocios ambientales” y elaborados por consultorías particulares a la medida de los requerimientos que se pretenden “visibilizar” o “evaluar” ambientalmente. Es así, que dichos informes técnicos no contemplan una estimación sólida y pormenorizada del impacto sociocultural, lo que fragiliza a comunidades enteras frente a los proyectos de intervención. Es decir, invisibilizan elementos ambiental y socialmente relevantes en el territorio.

30 *Ibidem*, pp. 159-162.

31 Santacruz, Germán, *op. cit.*, 2015, pp. 125-141.



Con ese fin, también se han introducido dispositivos jurídicos como el *aprovechamiento preferente del suelo*, la *ocupación temporal* y la *utilidad pública* para proteger actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, lo que implica que, en términos de las facultades administrativas y jurisdiccionales, se resguarden los intereses de la inversión, cuando los proyectos colisionan o se ven sujetos a demandas de protección de derechos humanos vinculados con el medio ambiente. A este escenario se suma la *flexibilización* a la que ha sido sujeta la legislación agraria, ambiental y de aguas; y la construcción de fisuras legales que son usadas por grupos de empresarios y órganos gubernamentales para “preservar” el *debido* proceso.

Bibliografía

- Boelens, Rutgerd, “Luchas y defensas escondidas. Pluralismo legal y cultural como una práctica de resistencia creativa en la gestión local del agua en los Andes”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. 68, núm. 2, julio-diciembre de 2011, pp. 674-675.
- Farías, Urbano, *Derecho mexicano de aguas nacionales. Legislación, comentarios y jurisprudencia*, Porrúa, México, 1993.
- Giménez, Gilberto, “Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural”, *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, vol. 5, núm. 9, 1999, pp. 25-57.
- Hidalgo, Juan Pablo; Boelens, Rutgerd y Vos, Jeroen, “De-colonizing water. Dispossession, water insecurity, and Indigenous claims for resources, authority, and territory”, *Water History*, vol. 9, núm. 1, 2017, pp. 67-85.
- Jacobo-Marín, Daniel, “El acceso al agua en México ¿un derecho humano?”, en Cienfuegos, David y Cordero, Guadalupe (coords.), *Estudios sobre derechos individuales y de grupo*, Universidad Autónoma de Chiapas / El Colegio de Guerrero, México, 2012, pp. 137-154.
- Jacobo-Marín, Daniel, *Análisis de concordancia entre la Ley de Hidrocarburos y la Ley Minera con la Iniciativa Ciudadana de Ley General de Aguas*, Coordinadora Nacional Agua para Todxs, Agua para la Vida, México, 2016.
- Jacobo-Marín, Daniel, “Régimen jurídico y gestión del agua en la ciudad de San Luis Potosí”, en Santacruz, Germán y Peña, Francisco (coords.), *Problemática y desigualdad en la gestión del agua en la cuenca semiárida y urbanizada del valle de San Luis Potosí*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2016, pp. 131-155.
- Marié, Michel, *Las huellas hidráulicas en el territorio. La experiencia francesa*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2004.
- Paasi, Anssi, “Territory”, en Agnew, John; Mitchell, Katharyne y Toal, Gerard (eds.), *A Companion to Political Geography*, Blackwell, Oxford, 2003, pp. 109-122.
- Perreault, Tom, “¿Despojo por acumulación? Minería, agua y justicia social en el Altiplano boliviano”, en Arroyo, Aline y Boelens, Rutgerd (eds.), *Aguas robadas: despojo hídrico y movilización social*, Alianza Internacional Justicia Hídrica / Instituto de Estudios Peruanos



- / Abya-Yala, Lima, 2013, pp. 187-205.
- Raffestin, Claude, *Por una geografía del poder*, traducción y notas de Yanga Villagómez Velázquez, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2013.
- Santacruz, Germán y Peña, Francisco, “De territorios vacíos a territorios vividos”, en Peña, Francisco y Santacruz, Germán (coords.), *Miradas sobre dinámicas territoriales en México*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2015, pp. 159-162.
- Santacruz, Germán, “¿Impacto económico o socioambiental de la minería de metales en México? Proyectos mineros en el municipio de Catorce, San Luis Potosí”, en Gámez, Moisés (coord.), *Minería y capital transnacional sobre un territorio en riesgo. Análisis interdisciplinario sobre el Sitio Sagrado Natural de Wirikuta*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2015, pp. 53-93.
- Santacruz, Germán, “Despojo y contaminación asociados con la minería en México. Explotaciones mineras en la sierra madre de Chiapas”, en Yacoub, Cristina; Duarte, Bibiana y Boelens, Rutgerd (eds.), *Agua y ecología política. El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica*, Abya-Yala / Alianza Internacional Justicia Hídrica, Quito, 2015, pp. 125-141.