

CAPÍTULO SEXTO

NEOLIBERALISMO, REESTRUCTURACIÓN JURÍDICA Y EXTRACTIVISMO EN MÉXICO

Juan José CARRILLO NIETO*

Je vous souhaite à tous, à chacun d'entre vous, d'avoir motif d'indignation. C'est précieux!

Stéphane HESSEL (*Indignez-vous*)**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La propuesta económica del neoliberalismo*. III. *El neoliberalismo en México*. IV. *La reestructuración económica en México y su respaldo jurídico*. V. *Las ventajas comparativas y los recursos naturales: el núcleo jurídico del extractivismo*. VI. *Los tratados internacionales de libre comercio como parte del proceso de extracción de los recursos naturales*. VII. *Las desventajas de las ventajas: los saldos del neoliberalismo en México*. VIII. *Extractivismo y criminalización de la protesta social*. IX. *La defensa política y jurídica por la sobrevivencia*. X. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar la forma en que se han transformado la Constitución política y la legislación mexicana para facilitar el impulso del modelo neoliberal y su expresión en la extracción de los recursos naturales. Realizar esta tarea resulta un tanto compleja, en virtud de que la terminología jurídica dificulta la realización de un análisis político y económico. Además, para observar cómo se ha transformado la legislación

* Abogado y maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Doctorante en la Universidad París 1 Panthéon Sorbonne. Profesor-investigador de la UAM, unidad Xochimilco. Miembro del Proyecto de Investigación PAPIIT IN302311.

** Yo les deseo a todos, a cada uno de ustedes, que tengan su motivo de indignación. ¡Es un valor precioso!

es necesario realizar un análisis comparativo sobre qué es lo que señalaba la legislación estudiada antes del neoliberalismo, y qué es lo que señala ahora, subrayando que detrás de estos postulados existe un proyecto político y económico de sociedad.

Para cumplir con este objetivo, se ha organizado el artículo en ocho apartados; el primero de ellos presenta una breve exposición sobre las tesis fundamentales del neoliberalismo y su desarrollo histórico, lo que nos permite observar el tipo de sociedad que planea y propone. Posteriormente, el artículo explica brevemente cómo es que se optó por aplicar dicho modelo en México a partir de la crisis de 1982, y el tercer apartado muestra cómo para impulsar al neoliberalismo en México ha sido necesario reformar la Constitución política y un importante número de legislaciones secundarias.

Sin embargo, el neoliberalismo no es sólo un proyecto económico abstracto que reforma la Constitución política y pugna por la privatización de todo lo privatizable, porque con el apoyo de todo un andamiaje jurídico va transformando la forma de vivir en las ciudades y en las comunidades, por lo que su reestructuración va formando determinado tipo de relaciones sociales. Para observar cómo el proyecto neoliberal piensa la vida en el campo, la naturaleza y los recursos naturales, es importante observar cómo ha reestructurado la legislación en materia agraria, minera, de aguas, de bosques, etcétera, de tal manera que es posible observar quién gana derechos y quién los pierde en estas nuevas relaciones sociales. Por ello, el cuarto apartado se dedica a analizar lo que hemos denominado “el núcleo jurídico del extractivismo”; es decir, cómo se reformaron la Constitución y las leyes Agraria, Minera y de Aguas, entre otras, para facilitar la extracción de los recursos naturales. Analizando la transformación de esa legislación es más fácil comprender la situación actual en el campo.

Un elemento importante del neoliberalismo y su rostro extractivista, es que precisamente la extracción de los recursos naturales tiene algún destino, por lo que el quinto apartado se encarga de indagar cuál es ese destino y el respaldo jurídico que tiene, por lo que explica el papel que cumplen los tratados de libre comercio en la extracción de los recursos naturales en México. Por su parte, el sexto apartado expone algunos datos sobre las consecuencias sociales que ha traído el impulso de la una política económica tan agresiva para la población mexicana.

A pesar de su promoción de modernidad, las consecuencias sociales del neoliberalismo, y el arrebato que significa el proceso extractivista, son un proceso de exclusión social respaldado con un entramado jurídico que lo hace legal, lo que significa también que es un proceso de violencia institucional, que en muchas ocasiones tiene diversas respuestas que pasan por

el rechazo y las resistencias, lo que ha generado un endurecimiento de la materia penal. En este sentido, el séptimo apartado se encarga de mostrar el fuerte vínculo que existe entre el extractivismo y las reformas en materia penal que criminalizan la protesta social, por lo que no pueden estudiarse por separado.

Las reformas que se han impulsado a partir del neoliberalismo forman un entramado jurídico complejo, pensado en la lógica de la ganancia. A pesar de ello, no encontraremos en ninguna de las reformas alguna argumentación señalando que ese es su objetivo; por el contrario, siempre postulan a favor de los derechos de las personas. Además, es cierto que se ha avanzado internacionalmente en el reconocimiento de los derechos humanos, lo que abre la posibilidad de realizar luchas por la vía jurídica contra esos arrebatos. En ese sentido, el octavo apartado realiza una breve reflexión sobre la importancia de hacer uso de los derechos de los pueblos y comunidades como una de las vías posibles para transformar esta compleja realidad. El neoliberalismo renovó y radicalizó las batallas, porque a muchas personas, pueblos y comunidades los ha colocado en la disyuntiva de luchar y resistir, o desaparecer; por ello, es importante pensar que el derecho también es una herramienta para combatirlo.

II. LA PROPUESTA ECONÓMICA DEL NEOLIBERALISMO

El neoliberalismo, como propuesta teórica de desarrollo económico, surgió como reacción política e ideológica a los planteamientos de Keynes en los años cuarenta del siglo XX, aunque su aplicación en el mundo puede observarse a partir de los años setenta y ochenta. Esta escuela dice basarse en las ideas de los economistas liberales clásicos; por ejemplo, del escocés Adam Smith recoge la idea de la *mano invisible* del libre mercado, que regula la economía, y del inglés David Ricardo (1772-1823) la idea de las *ventajas comparativas*.

Es muy importante observar que, al tratarse de una escuela que surgió como reacción a las propuestas keynesianas, radicalizó los postulados de Smith y Ricardo, e hizo relecturas de ellos, por lo que hay una distancia importante entre los postulados liberales clásicos y los neoliberales.

El historiador inglés Perry Anderson ha realizado un repaso histórico sobre cómo es que se reunieron los principales impulsores del neoliberalismo para discutir y organizar la forma en que, de acuerdo con su punto de vista, debería funcionar la economía. Según Anderson, los liberales Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig von Mises, Walter Eucken, Walter Lippman, Michael Polanyi y Salvador Madariaga, entre otros,

fueron convocados por Hayek y comenzaron a reunirse en Mont Pelerín, Suiza, desde 1947, en una “reacción teórica y política vehemente contra el Estado intervencionista y de Bienestar”.¹ El economista Eric Toussaint coincide con estos datos y recuerda que estas reuniones tuvieron financiamiento de parte de la banca suiza:

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, von Hayek enseñaba en la London School, y fundó con von Mises, en 1947, la Sociedad Mont-Pelerín. La primera reunión de esta sociedad, en la que participaron 36 personalidades liberales, tuvo lugar en abril de 1947 en el Hotel du Parc de la localidad de Mont-Pelerin, cerca de Vevey, Suiza. Fue financiada por banqueros y patrones de la industria suiza. Tres importantes publicaciones de Estados Unidos (*Fortune*, *Newsweek* y *The Reader's Digest*) enviaron delegados. Por otra parte, *The Reader's Digest* acababa de publicar una versión resumida de una obra clave de von Hayek, *Camino de servidumbre*.²

Los neoliberales retomaron el planteamiento de la mano invisible del mercado de los escritos de Adam Smith. Esta idea señala que cuando dejamos a los actores económicos actuar en libertad y sin la intervención del Estado, el mercado se autorregula a través de la ley de la oferta y la demanda, y esa autorregulación proporciona un equilibrio justo de los precios, esa autorregulación es para ellos la mano invisible que genera los precios correctos para intercambios económicos justos.

El planteamiento de las *ventajas comparativas* señala que en el libre juego del mercado mundial cada país y región posee ciertos recursos aptos para el intercambio comercial de los que otros actores carecen, por lo que si cada uno de ellos proporciona al mercado mundial estos recursos, en el libre juego de la oferta y la demanda, todos ellos podrían beneficiarse de mejor manera en el intercambio comercial global; es decir, cada país y región aprovecharía las ventajas comparativas que su posición geográfica, social y económica le permite, puesto que al tiempo que proporciona aquellos recursos que posee, adquiere aquellos de los que carece. Este planteamiento es fundamental para comprender la lógica del discurso neoliberal, porque de esta manera se justifica el impulso a un gran mercado mundial que se autorregula a través de la mano invisible. Así, un país que no tiene recursos

¹ Anderson, Perry, “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en Sader, Emir y Gentili, Pablo (comps.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Clacso, 2003, p. 17.

² Toussaint, Eric, *Neoliberalismo. Breve historia del infierno*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012, p. 43.

naturales, pero que posee tecnología, podría intercambiar sus avances científicos, proporcionándoseles a aquellos países con carencias tecnológicas a cambio de aquellos recursos naturales que no tiene, pero le interesa adquirir. Aceptando esta premisa, América Latina carece de tecnología y posee una industria atrasada respecto a otras economías, pero tiene importantes recursos naturales de los que podría verse beneficiada.

Es importante observar que si bien el neoliberalismo posee un discurso lógico bajo el cual es fácil dejarse convencer, lo cierto es que responde a una postura ideológica profundamente conservadora de la sociedad y de las relaciones sociales, porque argumenta a favor del mantenimiento de las relaciones sociales vigentes. Además, en esta forma de entender las relaciones entre el Estado, el mercado, los trabajadores y los propietarios de los medios de producción (transnacionales, corporaciones, grandes empresas, etcétera), hay quienes siempre se ven beneficiados económicamente (los propietarios de los medios de producción y la alta burocracia), y quienes siempre pierden (derechos, territorio, y gran parte de sus medios de subsistencia). Por lo que, a pesar de ser una teoría lógica, se trata de una teoría que beneficia a algunos sectores sociales por encima de otros, es decir, un pensamiento que argumenta y justifica por qué algunos deben acumular capital y otros, ser desposeídos de sus riquezas, derechos, territorios, etcétera.

Ésta es la razón por la que en los lugares donde se han aplicado los postulados neoliberales ocurre un fuerte incremento de la desigualdad social y la pobreza, al mismo tiempo que una gran concentración de riqueza, una alta burocracia con salarios mayores que los del resto de la población, y una nueva lista de nombres y familias que se integran a los multimillonarios del mundo. Se trata de una redistribución de la riqueza producida en los mercados locales, regionales y en el mercado mundial, orientada a su concentración a través del despojo de las grandes mayorías, a lo que el economista David Harvey le ha llamado “acumulación por desposesión”, quien subraya la necesidad de observar que con este modelo se han creado nuevas fortunas a través del arrebato de los bienes y derechos que antes eran considerados colectivos.

III. EL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

Es importante conocer cómo es que se optó por aplicar el neoliberalismo en México y en América Latina. Como bien señala Perry Anderson, Chile fue el primer país de la región que aplicó el neoliberalismo como programa económico, y no como una serie de políticas aisladas, y fue el “verdadero pio-

nero del ciclo neoliberal en la era contemporánea”.³ Este dato es importante, porque el régimen neoliberal chileno inició con el golpe de Estado contra Salvador Allende en 1973, y los teóricos neoliberales no mostraron mayor inconveniente por este hecho, incluso participaron activamente en la construcción de la economía neoliberal de aquel país:

Friedman estaba claramente embarcado en un proyecto político y se colocó del lado reaccionario. En 1964 fue consejero económico del candidato republicano a la presidencia, Barry Goldwater. Cumplió la misma función con Richard Nixon en 1968 y con Ronald Reagan en 1980.

Tras el golpe de Estado del general Augusto Pinochet contra el gobierno de Salvador Allende, Friedman llegó a ser asesor económico de Pinochet, apoyando la represión y aconsejando la toma de medidas antisociales extremas.⁴

Dos cosas debemos destacar del hecho de que los ideólogos del neoliberalismo hayan asesorado al gobierno producto del golpe militar de 1973: en primer lugar, que no tuvieron estupor en colaborar con un gobierno que era producto de la violación a la Constitución política, por lo que se trata de un proyecto económico impulsado sin el consenso social; y en segundo lugar, que en otros países de la región, el neoliberalismo inició también con un golpe de Estado (por ejemplo, Argentina, Uruguay, Guatemala, entre otros).

Por otro lado, también es cierto que los promotores del neoliberalismo tuvieron condiciones favorables para probar sus postulados después de que estalló la *crisis de la deuda* de 1982 en América Latina, en virtud de que los acreedores decidieron organizarse y condicionar el refinanciamiento a cambio del saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración económica de los países deudores aplicando políticas neoliberales.

En este sentido, es necesario destacar el papel protagónico que adquirieron los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para coordinar y orientar la aplicación del neoliberalismo en América Latina. Si bien fueron actores centrales en la reconstrucción de Europa en la posguerra impulsando políticas keynesianas, también lo han sido en América Latina en el impulso neoliberal, y después de la crisis europea de 2009 también han tenido un papel protagónico en la reestructuración económica de aquella región.⁵

³ *Ibidem*, p. 25.

⁴ *Ibidem*, p. 45.

⁵ Para conocer la manera en que ha cambiado el derecho a partir del proceso de globalización económica, véase el artículo “La globalización económica y sus efectos en el derecho”

En el caso mexicano, tras la crisis económica de 1982, el gobierno nacional decidió que el rumbo por el que se encaminaría la economía sería en torno al proyecto del neoliberalismo económico. Si bien es cierto que se encontraba bajo un limitado margen de maniobra para tomar una decisión distinta y que los organismos financieros internacionales condicionaron su apoyo económico a la aceptación de este tipo de reestructuración, también lo es que el grupo con mayor influencia en el partido político dominante coincidía ideológicamente con los postulados conservadores del neoliberalismo. De esta manera, tanto por el reducido margen de maniobra para tomar decisiones soberanas como por afinidad ideológica, a partir de 1982, el poder político y económico del país decidió que el camino a seguir sería la reestructuración económica con base en las propuestas del neoliberalismo; es decir, la apertura de la economía mexicana al mercado internacional, facilitando las transacciones comerciales a través de la desregulación y el fomento del libre mercado; todo ello mediante la utilización de las ventajas comparativas.

El proyecto neoliberal exigió desde un principio una serie de reformas, a las que los organismos financieros internacionales denominaron “recomendaciones”, que fueron aceptadas por el gobierno mexicano en las llamadas cartas de intención.⁶

No es posible caracterizar con mucha precisión las exigencias del proyecto neoliberal, en virtud de que no se trata de un proyecto homogéneo y estático, sino de un proyecto económico y político a favor de la acumulación de capital en un mercado global en constante transformación; es decir, se trata de un proyecto de restructuración capitalista que exige ciertas políticas económicas con la finalidad de favorecer las transacciones económicas, y como consecuencia la acumulación de capital. Sin embargo, es posible observar que el neoliberalismo posee un núcleo de premisas en torno a una serie de decisiones económicas y políticas: flexibilización y abaratamiento del costo del trabajo, privatizaciones de empresas públicas para que los particulares se ocupen de aquellas áreas donde pueden obtener ganancias

de Aleida Hernández Cervantes, quien propone el nombre de centros de producción jurídica trasnacional para observar cómo los organismos internacionales están dirigiendo gran parte de la producción normativa de los Estados contemporáneos.

⁶ Las cartas de intención son acuerdos firmados por representantes del gobierno en turno, pero que no tienen la formalidad de un tratado ni el compromiso absoluto de quien lo firma; es, como su nombre lo indica, un documento que refleja determinada intención por realizar determinado acto. Es importante observar la necesidad de analizar estas cartas de intención, pues si son compromisos internacionales, debieron ser aprobadas por el Congreso, de acuerdo con la Constitución política vigente.

(incluyendo servicios como los de la educación, la salud y la administración y uso del agua), reorientación de las actividades estatales vinculadas a la economía, reorientación del papel del Estado en el desarrollo social, reorientación del ahorro nacional, reestructuración del sistema fiscal, apertura comercial al mercado internacional a través de la eliminación de aranceles, y liberalización financiera; en pocas palabras, generar las mejores condiciones al capital para que pueda movilizarse dentro del país y entrar y salir de él sin restricciones jurídicas o económicas.

En el caso mexicano, además de los recursos naturales explotables (como son el petróleo y otros gases y minerales),⁷ la situación geográfica y social le permite proporcionar al mercado mundial, entre otras, dos ventajas comparativas importantes en torno a los que ha girado la restructuración neoliberal: más de once mil kilómetros de litoral para el desarrollo turístico (además de importantes zonas arqueológicas) y una abundante fuerza de trabajo. Para cerrar el círculo lógico de este discurso, en el caso de que existan países o regiones que ofrezcan el mismo recurso natural o social al mercado mundial, la propia ley de la oferta y la demanda, es decir, la mano invisible del libre mercado, se debe encargar de resolverlo.

La promesa neoliberal radica en que al reestructurar la economía nacional para integrarla al mercado mundial con base en las ventajas comparativas, el capital transnacional estará interesado en invertir libremente, lo que generaría inyección de capital en las economías nacionales, por lo que habría crecimiento económico, que al llegar al 7% anual se distribuiría entre los distintos grupos y clases sociales, lo que significaría la inserción y participación en el mercado global de las clases sociales desfavorecidas. En este sentido, si México reestructuraba su economía, podría aprovechar sus ventajas comparativas para recibir inversión de capital extranjero, crecer económicamente, salir de la crisis, insertarse *exitosamente* en el mercado mundial y, finalmente, resolver sus problemas de pobreza.

Como se puede observar, los organismos financieros internacionales, al orientar las reformas neoliberales —también llamadas “reformas estructurales”— jugaron un papel protagónico en la restructuración de la econo-

⁷ La geología del territorio mexicano permite extraer importantes volúmenes de oro, plata, cobre, fierro, magnesio, bentonita, caolín, celestita, diatomita, feldespato, fluorita, fosforita, sal, sílice, sulfato de sodio, vermiculita, wollastonita, yeso, antimonio, azufre, barita, bismuto, cadmio, carbón, dolomita, molibdeno, plomo, sulfato de magnesio y zinc. Información disponible en la página oficial del Sistema Geológico Mexicano: http://www.sgm.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=59&Itemid=67, consultado en enero de 2014.

mía mexicana a partir de 1982, y desde entonces han marcado el rumbo hacia donde ésta se dirige con base en recomendaciones y condiciones para el financiamiento.

IV. LA REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO Y SU RESPALDO JURÍDICO

En virtud de que el proyecto económico que se desarrolló en México entre 1934 y 1982 fue un proyecto conocido como *Estado intervencionista* o *Estado de bienestar*, gran parte de sus instituciones políticas giraron en torno a él, por lo que no fue fácil reorientar la economía hacia el neoliberalismo, y ha sido necesaria una profunda transformación jurídica que reestructuró al Estado mexicano y sus funciones económicas y sociales. Para cumplir con este objetivo, se impulsaron la transformación de la Constitución política de 1917 y de muchas otras leyes, reformándolas o volviéndolas a redactar.

Si aceptamos la hipótesis de que una Constitución política es el pacto social rousseauiano, en el caso mexicano podemos afirmar que la aplicación del neoliberalismo significó la transformación del pacto social derivado de la Revolución de 1910. De la misma manera, si aceptamos la hipótesis de Ferdinand La Salle en el sentido de que una Constitución política es la expresión de los factores reales de poder,⁸ podemos señalar que con las reformas neoliberales hay un reacomodo de dichos factores, que se convierte en la pérdida de derechos para unos y la ganancia de derechos para otros.

El siguiente cuadro resume algunas de las más importantes reformas a la Constitución política mexicana realizadas a partir de 1982, cuando se inició el proyecto neoliberal en el país. Como se puede observar, se trata de reformas profundas y estratégicas en términos del proyecto que se impulsa desde la Constitución: una reorganización económica y social del Estado mexicano.

⁸ Lassalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Gernika, 2006.

Cuadro 1
REFORMAS CONSTITUCIONALES PARA IMPULSAR
EL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO (1982-2013)

<i>Núm. de decreto de reforma constitucional y fecha de publicación en el DOF</i>	<i>Artículos reformados</i>	<i>Contenido de la reforma</i>
Decreto 102/ 3 de febrero de 1983	16, 25, 26, 27, 28 y 73	Permite la inversión de capital en las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles. Constitucionalizó la figura de la concesión de los servicios públicos. Otorgó la autonomía al banco central, estableciendo que su objetivo prioritario es la estabilidad del valor de la moneda, y en ese sentido le prohíbe a las autoridades solicitarle cualquier tipo de financiamiento.
Decreto 103/ 3 de febrero de 1983	115	Descentralización administrativa: responsabiliza a los municipios la administración de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, jardines y tránsito. Además, otorga el derecho a los municipios de administrar libremente su hacienda. Les otorga la facultad para formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal. Les otorga la facultad para otorgar licencias de construcciones.
Decreto 120/ 6 de enero de 1992	27	Elimina el reparto agrario y permite la venta de la tierra.
Decreto 121/ 28 de enero de 1992	30., 50., 24, 27 y 130	Reforma en materia de asociaciones religiosas y libertad de culto. Reconoce personalidad jurídica a las Iglesias.
Decreto 124/ 5 de marzo de 1993	30.	Individualiza la educación. Permite la opinión de terceros en los planes y programas de estudio. Impulsa la inversión privada en la educación

Decreto 125/ 20 de agosto de 1993	28, 73, 123	Posibilidad de nuevas áreas para privatizar.
Decreto 151/ 14 de agosto de 2001	20., 115	Contrarreforma indígena. Traición del Estado mexicano a los Acuerdos de San Andrés.
Decreto 206/ 26 febrero de 2013	30.	Reforma educativa y laboral para los docentes Crea el Instituto de Evaluación Educativa.
Decreto 212/ 20 de diciembre de 2013	25, 27 y 28	Reforma energética: permite el ingreso de capital privado en la industria petrolera y energética.

FUENTE: Elaboración propia con base en la revisión de las reformas constituciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. Una primera versión de este cuadro fue publicada por el autor en el artículo “La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo” (véase referencia completa en la bibliografía). Como parte del mismo proceso de investigación ha sido reelaborado y actualizado para comprender el papel de la contrarreforma indígena, de la reforma en materia de administración municipal y de las recientes reformas en materia educativa y energética de 2013.

Como se observa en el cuadro 1, se trata de reformas que facilitan e incentivan el ingreso del capital en áreas que no se consideraban susceptibles de ser privatizadas, o que se consideraba que el Estado debía proteger para aminorar las desigualdades sociales; es decir, se trata de una restructuración jurídico-constitucional que favorece el desarrollo del capital en su fase neoliberal. Por los objetivos propios al artículo, no es posible detenernos con detalle en el análisis de cada una de las reformas constitucionales referidas; sin embargo, a continuación, se señalan los puntos fundamentales de éstas:

- El decreto de reforma constitucional 102, publicado en febrero de 1983, que reformó los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73, abrió al mercado las comunicaciones vía satélite y los ferrocarriles, otorgó autonomía al Banco de México (banco central) y constitucionalizó la figura jurídica de la concesión, que es central para la entrega de los recursos naturales. Esto no significa que antes de 1982 no existieran las concesiones, sino que a partir de ese año fueron elevadas a rango constitucional; por lo tanto, el capital cuenta con mayor seguridad jurídica para funcionar a través de esta figura.

- El papel que juega el banco central es fundamental en cualquier economía, en virtud de que es esta institución la que administra y dispone del ahorro nacional. De tal manera que puede optar por utilizarlo para el desarrollo social, para el fomento de la industria, o como lo plantea el neoliberalismo, para mantener el valor de la moneda.

En el neoliberalismo, la salida de capital se recupera a través de la utilización del ahorro nacional; es decir, la moneda se encuentra en libre fluctuación (también por recomendación neoliberal), y se inyectan recursos provenientes del ahorro nacional para compensar la salida de capital del mercado interno con la intención de evitar su devaluación, por lo que se genera una sangría de los ahorros nacionales que no permiten la reinversión para el desarrollo nacional.⁹ La autonomía se le otorga al banco central para que disponga libremente de los ahorros y para evitar presiones políticas que lo orillen a facilitar recursos económicos con otros fines, de tal manera que se le otorga autonomía y se le ordena constitucionalmente que su función principal sea el mantenimiento del valor de la moneda. Asimismo, esta reforma le prohíbe a cualquier autoridad solicitarle financiamiento.

- La descentralización administrativa también es una de las recomendaciones principales del BM. Para comprender su papel dentro de las reformas neoliberales, debemos analizarla junto con la reforma que otorga autonomía al banco central. De acuerdo con el discurso del BM, con la descentralización administrativa se democratizan las decisiones gubernamentales al impulsar que los niveles más bajos de gobierno —en este caso los municipios— se responsabilicen de los servicios públicos, porque se trata de asuntos que el nivel más bajo de gobierno puede resolver localmente con el apoyo de la ciudadanía y de terceros interesados, de tal manera que de las grandes

⁹ Entre el 9 y el 10 de octubre de 2008 se esfumaron de las reservas federales aproximadamente, 8,900 millones de dólares, lo que significó que en 72 horas se fugó alrededor del 10.7% del ahorro nacional mexicano, siendo utilizado para cubrir la salida de capital y contener la devaluación de la moneda, que a pesar de ello perdió su valor en un 17% en estas horas. Se puede consultar en: <http://www.jornada.unam.mx/2008/10/11/index.php?section=economia&article=018n1eo>. En aquella ocasión el gobierno mexicano acusó a grupos empresariales de especular con la moneda mexicana; sin embargo, cuando el valor de la moneda se deja al libre juego del mercado, en realidad se está especulando con ella, porque las reformas en esta materia son precisamente impulsadas para permitir dicha especulación. Lo ocurrido los días 9 y 10 de octubre de 2008 no es la excepción, sino una constante a partir de la apertura del mercado nacional al capital financiero en México.

decisiones se responsabiliza el gobierno nacional. A pesar de que suena muy lógico este discurso, en realidad su implementación genera que los servicios públicos se orienten a ser privatizados o concesionados, en virtud de que la descentralización administrativa no conlleva a que se descentralicen los recursos económicos del Estado, los cuales están orientados, entre otras actividades, al pago de la deuda externa, al mantenimiento de la alta burocracia (diputados, senadores, secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte, etcétera), al mantenimiento del valor de la moneda y a la promoción de las ventajas comparativas que el país ofrece al mercado mundial. Si bien es cierto que los gobiernos municipales reciben participaciones económicas del presupuesto nacional, también es cierto que estos recursos no son suficientes para que se hagan cargo de servicios públicos tan importantes, como lo es la administración del agua potable, por lo que se ven en la necesidad de recurrir a la inversión privada.¹⁰ Esta reforma es fundamental para comprender los procesos extractivistas en México; sin embargo, es importante analizarla junto con la reforma que otorga autonomía al banco central, en virtud de que los recursos se ocupan para el capital golondrino y no para los servicios públicos.

- Las distintas reformas al artículo 3o. constitucional orientan al sector educativo al mercado, privatizando la educación y transformando su contenido, orientándola ya no a la construcción de una sociedad que tiene un proyecto colectivo ni a la solución de los problemas sociales, sino hacia la enseñanza de habilidades de sus estudiantes individualizados para que se incorporen al mercado laboral.
- Las reformas en materia religiosa (artículos 24 y 130) son importantes, en el sentido de que permiten observar el carácter conservador de los ideólogos neoliberales. En este sentido, al tiempo que impulsan transformaciones a favor del capital, fomentan una única

¹⁰ Es de destacar que a partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1992, prácticamente todos los estados de la República publicaron una nueva ley orgánica municipal que se adaptó a estos nuevos mandamientos constitucionales. Entre enero de 1993 y diciembre de 2000 lo hicieron los estados de México, Chihuahua, Guanajuato, San Luis Potosí, Sinaloa y Aguascalientes. Durante 2001, publicaron una nueva ley orgánica municipal los estados de Veracruz, Tamaulipas, Coahuila, Puebla, Colima, Tlaxcala, Nayarit, Jalisco, Querétaro, Zacatecas, Sonora, Baja California y Michoacán. Entre 2003 y 2010 lo hicieron Morelos, Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Baja California Sur, Durango, Chiapas, Hidalgo y Oaxaca. Los estados de Guerrero y Nuevo León redactaron una nueva ley orgánica municipal en 1991.

mirada religiosa, actitud propia de las posturas políticas de la extrema derecha.

- La reforma publicada en diciembre de 2013 permite al capital, ingresar en la explotación de los recursos petroleros y energéticos. Se trata de una de las reformas más radicales del neoliberalismo, ya que desde que se publicó la Constitución de 1917 se consideró que, por su importancia, eran recursos que deberían ser administrados por el Estado. La redacción del artículo 27 en su versión original le permitió al general Lázaro Cárdenas, realizar la expropiación petrolera de 1938. Para pagar las indemnizaciones a las petroleras inglesas y norteamericanas participó activamente el pueblo mexicano entregando parte de sus bienes al gobierno mexicano.¹¹

Para el caso de la extracción intensiva de los recursos naturales, además de la descentralización administrativa (reforma al artículo 115 de 1992) son fundamentales las reformas a los artículos 20., 27 y 28 (con la constitucionalización de la concesión); sin embargo, de ellas nos ocuparemos con mayor detenimiento más adelante. Como se puede observar, el proyecto constitucional mexicano productor de la Revolución de 1910 fue transformado a profundidad, pero también decenas de ordenamientos jurídicos secundarios se reformaron para generar mejores condiciones de ingreso al capital nacional y extranjero.

¹¹ Se incluye esta reforma porque forma parte de los recursos que el mercado mundial exige sean entregados, y porque ya está publicada en el *DOF*. Sin embargo, existe una batalla jurídica y política en las calles para eliminarla.

Cuadro 2
REFORMAS A LEGISLACIONES SECUNDARIAS PARA IMPULSAR
PROYECTO NEOLIBERAL EN MÉXICO

<i>Reforma</i>	<i>Publicación en el DOF</i>	<i>Contenido y comentarios a la reforma</i>
Fiscal	Anual	<p>Por razones históricas, la Constitución plantea que la legislación fiscal se renueva anualmente, por lo que no existe una reforma particular, sino una serie de reformas que se aplican anualmente. Sin embargo, a partir de 1982 hay un giro en el contenido de las diversas legislaciones fiscales. Su objetivo es generar mejores condiciones al capital para invertir en el mercado mexicano. Se han eliminado progresivamente los aranceles al comercio exterior. Ha aumentado el impuesto al consumo (IVA), que en 1982 era del 10% y actualmente es del 16%.</p>
Administrativa	Diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976	<p>Se eliminó la Secretaría de Fomento Industrial. Se eliminó la Secretaría de la Reforma Agraria. Se eliminó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Se creó la Secretaría de Economía. Con la reforma a la Ley Orgánica del 30 de noviembre de 2000 se autorizó a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales a otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones y reconocimiento de derechos a particulares en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de flora y fauna, y sobre las playas.</p>

Económica-comercial	27 de diciembre de 1993. Publicación de la Ley de Inversión Extranjera.	<p>De acuerdo con su artículo 1o., su objetivo es determinar las reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país, y que ésta contribuya al desarrollo nacional.</p> <p>Deroga la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el <i>DOF</i> el 9 de marzo de 1973.</p> <p>Deroga la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 constitucional, publicada en el <i>DOF</i> el 21 de enero de 1926.</p> <p>Deroga el decreto que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquisición de bienes a extranjeros y para la constitución o modificación de sociedades mexicanas que tengan o tuvieran socios extranjeros, publicado en el <i>DOF</i> el 7 de julio de 1944.</p> <p>Significó reformar en la Ley del Servicio Ferroviario, la Ley Federal de Telecomunicaciones, Ley Minera, Ley General de Sociedades Mercantiles, entre otras.</p>
Reforma financiera	Ley Orgánica del Banco de México. 23 de diciembre de 1993.	Con la autonomía del banco central se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1993) para que deje de ser un organismo descentralizado de la administración pública.
Reforma laboral	Noviembre de 2012	<p>Flexibiliza los contratos laborales. Disminuye el costo del trabajo. Reducción de derechos a los trabajadores. Se trata de una reforma que se presentó por primera vez en 1985. Se aprobó finalmente en 2012, tras de ser presentada por quinta ocasión. Esto no significa que antes de 2012 no existiera la flexibilización laboral, en virtud de que se impulsó <i>de facto</i> desde el poder estatal; sin embargo, requería de su legalidad para una mayor certidumbre jurídica.</p>

Reforma a la seguridad social	Nueva Ley del Seguro Social en diciembre de 1995. Nueva Ley del ISSSTE en febrero de 2007.	Individualiza los seguros de los trabajadores Amplía la edad para el retiro Limita derechos a los dependientes económicos
-------------------------------	---	---

FUENTE: Elaboración propia con base en bibliografía y legislación citada al final del documento.

El cuadro 2, lejos de ser una revisión exhaustiva, es un breve ejemplo de cómo la legislación mexicana, y, por ende, las instituciones que crea, se fueron transformando en las últimas décadas para atender las exigencias del proyecto neoliberal y profundizan lo señalado en las reformas constitucionales. Estas reformas reestructuran la administración pública y su papel en la economía, así como la forma de recaudar recursos para el mantenimiento del Estado, abaratan el trabajo, y reglamentan y facilitan la entrega de los recursos naturales al mercado mundial. A manera de resumen, se señalan las orientaciones más importantes de las reformas señaladas en el cuadro 2:

- Se ha implementado una reforma fiscal regresiva que está orientada a gravar a los trabajadores y su consumo, y a disminuir y eliminar los gravámenes al capital. Es regresiva en el sentido de que no produce una redistribución de las ganancias, sino su concentración en pocas manos, generando que paguen más impuestos (y, por consecuencia, mantengan al Estado) las clases sociales más pobres, y evita que lo hagan quienes tienen capital y obtienen ganancias (por distintas vías jurídicas).
- Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública reestructuran la administración pública, con la finalidad de generar los espacios administrativos que el neoliberalismo requiere; por ejemplo, elimina la secretaría que fomenta la industria nacional, y la sustituyen con una que administra la inversión extranjera. Se eliminó la Secretaría de la Reforma Agraria (2013), pues no era necesaria su existencia si ya no había protección al campo.
- Se creó una Ley de Inversión Extranjera, que abrogó la ley que promovía la inversión mexicana. Se trata de una transformación

radical, en virtud de que antes de 1993 existía una ley que promovía el mercado interno y la producción nacional, lo que significaba protección a la industria nacional, y, por lo tanto, una generación importante de empleos en esta materia. La nueva ley, por el contrario, tiene la finalidad de hacer competir la industria nacional con la extrajera bajo las mismas condiciones, lo que ha generado la destrucción de la industria nacional, y, por ende, de los empleos que producía. Otra consecuencia importante es que amplió la brecha tecnológica entre los países centrales de la economía y México.

- La reforma laboral de 2013 flexibilizó la contratación y abarató el costo por despido del trabajador, generando inseguridad jurídica para los trabajadores, pero mayor seguridad y ganancias al capital. Es importante señalar que cuando hablamos de abaratamiento del costo del trabajo, en realidad estamos diciendo disminución del salario y de las indemnizaciones a las que tendría derecho el trabajador, con las implicaciones que ello conlleva para los trabajadores y sus familias.
- La reforma a los sistemas de seguridad social deja de lado el viejo principio keynesiano de la “solidaridad intergeneracional”, que consistía en que la generación que se encontraba en su etapa productiva invertía en la seguridad social de las nuevas generaciones que todavía no podían laborar y aportaba en la de las que habían terminado su etapa productiva. Con las reformas de 1995 y 2007, el principio de “solidaridad intergeneracional” queda sustituido por el de la “individualización”, que implica que cada trabajador es responsable de ahorrar para el momento de su retiro y debe prever sus necesidades futuras. Además, se amplió el periodo de vida laboral de las personas y se limitaron los derechos de los dependientes económicos.

Como se puede observar, la profunda reestructuración de la legislación mexicana para cumplir con los lineamientos neoliberales incluyó prácticamente todos los tipos de normas. Se transformó la Constitución, es decir, el proyecto político y social del país, y se transformó la legislación interna para no contradecir los mandatos constitucionales y para profundizar el proyecto neoliberal, pero también se afianzó y aseguró en materia internacional el papel proveedor de la economía mexicana a través de los tratados de libre comercio, de lo que hablaremos más adelante.

V. LAS VENTAJAS COMPARATIVAS Y LOS RECURSOS NATURALES: EL NÚCLEO JURÍDICO DEL EXTRACTIVISMO

Como ya se señaló, bajo el discurso de las ventajas comparativas, México tiene tres recursos fundamentales que puede proporcionar al mercado mundial: abundante fuerza de trabajo, potencial turístico y abundantes recursos naturales, que incluyen desde la tierra y el petróleo, hasta el conocimiento producido en pueblos y comunidades, recursos minerales, gases y biodiversidad. A continuación, nos ocuparemos de observar cómo funciona el entramado jurídico que facilita la entrega de una de las ventajas comparativas al mercado mundial; es decir, cómo se articulan las normas jurídicas para la entrega de los recursos naturales.

Son cinco las principales reformas constitucionales que configuran el entramado jurídico que facilita la explotación intensiva de los recursos naturales y su capital trasnacional: la reforma al artículo 28, que impulsa la figura jurídica de la concesión; las reformas al artículo 27, que eliminan la protección estatal de los derechos de pueblos y comunidades sobre sus tierras; entregar el petróleo al capital privado; la reforma al artículo 20. constitucional, también llamada “contrarreforma indígena que traiciona los Acuerdos de San Andrés Larrainza”, y la reforma al artículo 115 constitucional, que descentraliza los servicios públicos.

Cuadro 3
ENTRAMADO JURÍDICO CONSTITUCIONAL EXTRACTIVISTA

<i>Reforma</i>	<i>Año</i>	<i>Artículos</i>	<i>Contenido</i>
Constitucionalización de la concesión	1983	28	Constitucionalización de la concesión
Descentralización administrativa	1983	115	Responsabiliza a los municipios de los servicios públicos
Contrarreforma agraria	1992	27	Termina con la reforma agraria y la protección a la tierra
Contrarreforma indígena	2002	20. y 115	Traiciona los Acuerdos de San Andrés
Contrarreforma energética	2013	27 y 28	Permite el ingreso del capital privado en petróleo y energía eléctrica

FUENTE: Elaboración propia con base en bibliografía consultada. Debemos señalar que actualmente se discute en el Senado una iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional para permitir la libre compraventa de los terrenos frente al mar a extranjeros, lo que significaría la continuidad del despojo de las tierras en aras de favorecer el ingreso del capital.

A continuación, se explica cómo estas reformas constitucionales otorgan seguridad jurídica a la extracción de los recursos naturales:

- Además de otorgarle autonomía al banco central, la reforma al artículo 28 constitucional constitucionalizó la figura jurídica de la concesión. Si revisamos las versiones anteriores de ese artículo desde su versión original, podemos observar que no existe una referencia previa a su existencia hasta 1983.

La concesión es una figura jurídica mediante la cual una persona (física o moral) puede explotar un bien o servicio público o estatal, a nombre del propio Estado, sin que cambie la propiedad; pero el hecho de que sea un particular quien explote el bien o servicio significa que será esta persona quien obtenga los beneficios económicos. En otras palabras, es una figura jurídica que permite al capital, explotar recursos naturales sin ser el propietario de ellos, por lo que la propiedad continúa en manos del Estado o de la comunidad, pero la explotación y las ganancias son administradas por el capital para satisfacer sus necesidades de acumulación.¹² Aunque pareciera una figura jurídica poco seria por su contenido económico y político, de acuerdo con Francisco López Bárcenas y Mayra Eslava,¹³ para 2010 México ha concedido el 34% de su territorio por los próximos cien años a empresas mineras. En América Latina, el caso mexicano sólo ha sido superado por Colombia, que ya concedió el 40% de su territorio. Esta figura jurídica es sumamente útil para la acumulación de capital en momentos neoliberales, en virtud de que permite señalar que no se ha privatizado o vendido determinado bien o servicio de la comunidad, sino que sólo se ha concesionado; es decir, sólo se le otorga al particular su uso temporal. Además, facilita que sea capital trasnacional el que explote los recursos, pues

¹² No existe en la legislación una clara diferenciación entre concesión, asignación, permiso y autorización. La Ley de Aguas Nacionales vigente hace una clasificación en la que señala que la concesión se le otorga a un particular, y la asignación, a un órgano de gobierno; sin embargo, revisando otras legislaciones se observa que no existe el mismo criterio. La Ley Minera señala que la asignación minera es por una duración máxima de seis años, pero no hace diferenciación sustancial entre ambas figuras. En materia de salud se ha denominado como subrogación. En este sentido, debemos advertir que se trata de una institución jurídica que pasa prácticamente inadvertida respecto al papel que juega en el neoliberalismo, por lo que es necesario profundizar en su investigación.

¹³ López Bárcenas, Francisco y Eslava, Mayra, *El mineral o la vida: la legislación minera en México*, Red IINPIM, A. C., 2011.

se puede argumentar que el Estado no está cediendo ni soberanía ni territorio.

- La segunda reforma fundamental en este proceso de reestructuración económica es la reforma al artículo 27 constitucional, que terminó con el reparto agrario. Esta reforma eliminó la protección constitucional al campo, que impedía al capital expulsar a pueblos y comunidades de sus tierras, pues prohibía la venta de la tierra, es decir, su transmisión. El argumento para reformar el artículo 27 fue que ya no había más tierra que repartir en el país, y que si un campesino, ejido o comunidad no podía vender las tierras, en realidad no era verdadero *propietario* de ellas. De tal manera que la reforma, de acuerdo con el discurso neoliberal, los hacía verdaderos propietarios, lo que significó permitir al capital, ingresar al mercado de la tierra, que desde 1992 puede venderse, arrendarse y comprarse con libertad. Es importante subrayar el hecho de que las tierras pueden arrendarse, en virtud de que es uno de los contratos más comunes en la explotación de los recursos naturales por parte de las grandes empresas agrícolas, mineras o ganaderas, entre otras.
- La tercera reforma constitucional que forma parte del núcleo jurídico extractivista es la llamada “contrarreforma indígena”.¹⁴ Esta reforma jurídica se aprobó argumentando que respondía a las exigencias de los pueblos zapatistas de un reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, el contenido real de la reforma significó negar la aplicación de estos derechos, por lo que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) la rechazó, y acusó de traicionar los Acuerdos de San Andrés. La contrarreforma indígena niega a los pueblos indígenas el papel de sujetos políticos, relegándolos al de sujetos tutelados por el Estado; además, les niega el derecho al territorio sujetándolos a las modalidades de la propiedad privada,¹⁵ limita su derecho de asociación con otros pueblos, y sobre todo, los orilla a “asociarse” con

¹⁴ Para un análisis con mayor detalle del proceso de reforma al artículo 2o. constitucional, su historia y sus implicaciones políticas, puede consultarse el artículo “Juntas de buen gobierno y constitucionalidad. Autonomía *de facto*, autonomía *de iure*”, véase la bibliografía completa al final del documento.

¹⁵ El territorio es central en los procesos de acumulación de capital extractivistas, pero también lo es para los pueblos y comunidades que lo habitan. Para profundizar sobre el papel que juega en las relaciones sociales, véase “Sobre el derecho al territorio”, de Blanca Lizbeth Hernández, en esta obra.

empresas transnacionales la explotación de los recursos naturales. Vale la pena recordar que el argumento del EZLN y el Congreso Nacional Indigenista (CNI) para rechazar esta contrarreforma es que atenta contra sus derechos y contraviene el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Quizá habría que pensar de qué manera las transnacionales buscarían “asociarse” con los pueblos indígenas. Además, una nueva reforma al artículo 2o. de la Constitución, publicada el 26 de enero de 2016 en el *DOF*, pasó desapercibida en el debate político mexicano; no obstante, se trata de una limitación al ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas, al limitar sus derechos de elección de autoridades, pues se le anexó la siguiente frase: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”, porque en el fondo intentan mantener el sistema de elección “democrático liberal” de autoridades sobre los sistemas comunitarios.

- Como parte de este entramado constitucional extractivista, es importante recordar el papel de la reforma administrativa que delega la responsabilidad de los servicios públicos a los municipios, la cual ya se comentó.

La legislación extractivista

En materia de legislación secundaria, también hay reformas que se articulan para facilitar la extracción de los recursos naturales y su entrega al mercado mundial. Revisando la legislación secundaria, podemos observar que se crearon nuevas leyes en materia agraria, minera, de aguas, forestal, municipales y de biotecnología, entre otras, que atienden a los nuevos principios planteados por la Constitución política, que está orientada hacia el neoliberalismo.

Cuadro 4
LEGISLACIÓN EXTRACTIVISTA

<i>Ley</i>	<i>Fecha de publicación en el DOF</i>	<i>Datos relevantes</i>
Ley Agraria	26 de febrero de 1992	Deroga: Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural (1955), la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demásias y la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino. Además, deroga todas las disposiciones que se opongan a las previstas en esta ley.
Nueva Ley Minera	26 de junio de 1992	Deroga la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera de 1975 y todas las disposiciones que se le opongan.
Ley de Aguas Nacionales	1 de diciembre de 1992	Deroga la Ley Federal de Aguas de 1972.
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	25 de febrero de 2003	Deroga la Ley Forestal de 1992.
Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados	18 de marzo de 2005	Deroga todas las disposiciones legales que se le opongan.
Leyes secundarias en materia de la reforma energética	11 de agosto de 2014	Se trata de 21 nuevas leyes que transforman la regulación en materia de energía, entre otras cosas, para permitir a empresas privadas participar en exploración y explotación de los recursos energéticos.

FUENTE: Elaboración propia con base en bibliografía consultada. Debemos señalar que en el cuadro se colocan también, como parte de este entramado jurídico, las recientes leyes en energética publicadas en agosto 2014; sin embargo, por cuestiones de espacio, y que requieren un análisis particular, no se abunda sobre ellas.

Como se observa en el cuadro 4, la legislación que sustenta las políticas extractivistas es muy amplia y especializada. A continuación, se señalan los cambios más importantes en estas legislaciones:

A. *La Nueva Ley Agraria (1992)*

Desde que está en vigor la Constitución de 1917, la materia agraria ha sido regulada por la Ley Agraria de 1915, el Código Agrario de 1934, el Código Agrario de 1940, el Código Agrario de 1942 y la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971. Es de destacar que la primera ley en la materia fue previa a la publicación de la Constitución, y esto tiene que ver con las exigencias sociales de una revolución que fue eminentemente agraria.

Desde la Ley Agraria de 1915 hasta la de 1971, se reguló la dotación y recuperación de tierras en una política agraria mandatada por la Constitución, que estaba marcada por la premisa del reparto agrario y la protección del campo y los campesinos a través de la prohibición de la libre venta de las tierras y aguas. Mucho hay que decir sobre las transformaciones de la protección al campo en estas legislaciones; por ejemplo, con la reforma constitucional al artículo 27 en el sexenio de Miguel Alemán ya se permitió el juicio de amparo como una forma de detener el reparto agrario. A pesar de ello, las legislaciones agrarias previas a la de 1992 mantenían la protección a los pueblos y comunidades, prohibiendo la venta de las tierras. Vale la pena citar cinco párrafos de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, que nos permiten observar esta protección:

Artículo 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

...

Artículo 55. Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y, de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76...

Artículo 56. Corresponde a los ejidos y comunidades el derecho al uso y aprovechamiento de las aguas destinadas al riego de sus tierras...

...

Artículo 195. Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

...

Artículo 203. Todas las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectable para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de esta ley.

En los artículos citados se puede observar que la tierra no se encontraba sometida a la lógica del mercado, porque estaba prohibido venderla, entregarla, arrendarla, cederla, hipotecarla, entre otros actos contractuales de comercio, lo que significó la protección de los pueblos y comunidades indígenas y campesinos frente a los terratenientes y las grandes empresas agrícolas y mineras que siempre estuvieron listos para adquirirlas. Además, se observa que un núcleo de población tenía derecho a solicitar no sólo la dotación de tierras, sino su ampliación, incluso afectando propiedades privadas cercanas.

Una vez aprobada la reforma al artículo 27 constitucional en 1992, se publicó una nueva Ley Agraria en el mismo año. En contraste con la legislación anterior, en esta nueva ley las tierras ya pueden ser sujetas de contratos comerciales, por lo que se terminó con la protección, y los pueblos y comunidades quedaron a expensas de los ofrecimientos de las grandes empresas que buscaban adquirir o arrendar las tierras y contratar a los campesinos como su fuerza de trabajo.

Artículo 45. Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.

Artículo 46. El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

...

Artículo 75. En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidos conforme al siguiente procedimiento...

...

Artículo 79. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o ceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohi-

bido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.¹⁶

La publicación de la nueva Ley Agraria de 1992 es fundamental para comprender los procesos extractivistas que hoy se viven en gran parte del país, en virtud de que, al poder vender, arrendar, comprar, traspasar y ceder las tierras, se abrió la puerta al capital privado sobre su explotación. Una vez reformado el artículo 27, constitucionalizada la figura jurídica de la concesión y publicada una nueva Ley Agraria para permitir la venta y entrega de los recursos naturales al capital, se publicaron dos leyes especializadas que otorgan mayores garantías y derechos al capital: la Ley Minera y la Ley Nacional de Aguas, ambas de 1992.

B. La Ley Minera de 1992

La Ley Minera de 1992 transformó también a profundidad la forma en que se permite el uso y explotación de los recursos minerales en México. Se trata de una ley que organiza la extracción de los recursos minerales a través de tres tipos de concesiones: de exploración, de explotación y de beneficios (artículo 30.), éstas son otorgadas por períodos de cincuenta años, prorrogables por cincuenta años más; es decir, permisos de explotación de los recursos minerales con duración de un siglo (artículo 15).

Si analizamos con detalle esta ley, podemos observar que otorga importantes derechos al capital y restringe derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que se trata de una ley extractivista sumamente útil para despojar a los pueblos y comunidades de sus territorios y recursos minerales. Por ejemplo, el artículo 60. de esta ley señala que la explotación de los recursos minerales es una actividad preferente sobre cualquier otro uso del territorio —como podría ser su utilización para asentamientos humanos o de cuidado ecológico—. Como señalan Francisco López Bárcenas y Mayra Eslava, con este artículo las empresas mineras tienen el derecho de pedir que se desplacen pueblos y se despojen de sus territorios para explotarlos:

Al declarar de utilidad pública las actividades de exploración, explotación y beneficio de los minerales, la ley permite que el Estado expropie a los dueños de las tierras donde se encuentren dichos minerales si considerara que esa medida es necesaria para que la actividad mineral se lleve a cabo...

¹⁶ Además, señala en su artículo 20. que se aplicará supletoriamente a esta ley la legislación civil, lo que implica pensar a los pueblos y comunidades como individuos o sumatorias de individuos y no como sujetos políticos y sociales que piensan desde y para la colectividad.

Con base en esta disposición, los concesionarios pueden pedir que un terreno ocupado por un pueblo sea desocupado para que ellos puedan realizar sus actividades; que unos terrenos dedicados a la siembra de alimentos dejen de dedicarse a ello para que la minería se desarrolle; que terrenos dedicados a la actividad forestal o silvicultura corran la misma suerte que los anteriores. Tratándose de pueblos indígenas la misma disposición puede ser el fundamento legal para que sus lugares sagrados o de rituales, que contribuyen al mantenimiento de su identidad, sean arrasados o destruidos. Como veremos en el lugar oportuno, esta disposición es contraria a lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a derechos de pueblos indígenas.¹⁷

Un segundo elemento a considerar de esta ley, es que coloca a los pueblos y comunidades en desventaja real cuando les exige presentar una igual o mejor oferta económica para obtener una concesión para explotar un territorio y sus recursos mineros. Como se observa en los artículos 13 y 13 bis, el pueblo o comunidad debe demostrar una igual o mejor capacidad jurídica, técnica y económica que una empresa minera nacional o transnacional para ser preferida en la entrega de estos recursos, lo que los coloca en una verdadera condición de desventaja. La trascendencia del contenido de estos artículos nos obliga a citar los párrafos y fracciones más relevantes:

Artículo 13. Las concesiones y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo de un lote minero, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento.

...
Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena, y dicho pueblo o comunidad indígena solicite dicho terreno simultáneamente con otra persona o personas, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera sobre dicho terreno, *siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establecen la presente Ley y su Reglamento*.

...
Artículo 13 bis. Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:

I. La Secretaría publicará la convocatoria por lo menos en el Diario Oficial de la Federación;

II. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:

¹⁷ López Bárcenas, Francisco y Eslava, *op. cit.*, p. 17.

- a) La descripción de los terrenos o zonas de que se trate, los estudios realizados sobre los mismos, así como los planos de su localización, geológicos y de muestreo;
- b) *Los requisitos con los que los participantes acreditarán su capacidad jurídica, técnica y económica, y*
- c) La modalidad para la presentación de las propuestas de contraprestación económica y prima por descubrimiento, que podrá ser en sobre cerrado o alguna otra que se determine, y
- d) El clausulado del contrato que, en su caso, deberá otorgarse para garantizar el cumplimiento de la contraprestación económica y la prima por descubrimiento que se ofrezca.

III. Las concesiones se otorgarán a quien acredite el cumplimiento de los requisitos que se prevean en las bases y presente la mejor propuesta económica, para lo que se tomará en *consideración, exclusivamente, la contraprestación económica y prima por descubrimiento ofrecidas*.

Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena.¹⁸

En la cita anterior también se observa que la ley obliga a las autoridades administrativas a que el único criterio que tome en cuenta para una decisión sobre una concesión sea “exclusivamente la contraprestación económica” y no el valor social o cultural del territorio en cuestión ni los beneficios o daños sociales o ambientales que podría ocasionarle a la comunidad. Esta ley le otorga a quien obtiene una concesión minera o una asignación, una amplia lista de derechos:

Artículo 19. Las concesiones mineras confieren derechos a:

- I. Realizar obras y trabajos de exploración y de explotación dentro de los lotes mineros que amparen;
- II. Disponer de los productos minerales que se obtengan en dichos lotes con motivo de las obras y trabajos que se desarrolleen durante su vigencia;
- III. Disponer de los terreros que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente;
- IV. Obtener la expropiación, ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros;

¹⁸ Las cursivas son mías.

V. Aprovechar las aguas provenientes del laboreo de las minas para la exploración o explotación y beneficio de los minerales o sustancias que se obtengan y el uso doméstico del personal empleado en las mismas;

VI. Obtener preferentemente concesión sobre las aguas de las minas para cualquier uso diferente a los señalados en la fracción anterior, en los términos de la ley de la materia;

VII. Transmitir su titularidad o los derechos establecidos por las fracciones I a VI anteriores a personas legalmente capacitadas para obtenerlas;

III. Reducir, dividir e identificar la superficie de los lotes que amparen, o unificarla con la de otras concesiones colindantes;

IX. Desistirse de las mismas y de los derechos que de ellas deriven;

X. Agrupar dos o más de ellas para efectos de comprobar obras y trabajos previstos por esta Ley y de rendir informes estadísticos y técnicos;

XI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

XII. Obtener la prorroga en las concesiones minera por igual término de vigencia, de acuerdo con lo previsto por el artículo 15 de esta Ley, y

XIII. Obtener el permiso de la Secretaría de Energía para la recuperación y aprovechamiento de gas asociado a los yacimientos de carbón mineral. El aprovechamiento puede darse de dos maneras: el autoconsumo y la entrega a Petróleos Mexicanos. En el caso del autoconsumo dependiendo de la forma en que se dé éste se sujetará a lo dispuesto en las leyes correspondientes.

...

Artículo 26. Las asignaciones mineras confieren derecho a:

I. Realizar obras y trabajos de exploración dentro del lote minero que amparen, sujeto a lo previsto por el artículo 20 de la presente Ley;

II. Obtener la ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 21 de la misma;

III. Reducir e identificar la superficie que amparen, y

IV. Desistirse de las mismas o de los derechos que de ellas deriven. Las asignaciones serán intransmISIBLES y no podrán ser objeto de gravamen alguno.¹⁹

Como se observa en los artículos citados, quien obtiene una concesión o asignación minera tiene derecho a realizar obras de exploración, explotación, disponer de los minerales, pero también de obtener la servidumbre de los terrenos que necesite para sus actividades (es decir, el libre paso), aprovechar las aguas, tener preferencia en las concesiones de aguas, transmitir sus derechos como concesionario (es decir, vender, ceder o heredar la concesión), entre otros. Por el contrario, si revisamos las sanciones que puede recibir por violar la legislación, observamos que las multas son de máximo de dos mil

¹⁹ Esto le da pie a una empresa minera, de abandonar un territorio cuando lo ha devenido, sin tener la necesidad de generar ningún tipo de informe a la comunidad o al estado.

días de salario mínimo general, lo que es una cuantía muy inferior respecto a las ganancias que obtienen. Además, la ley señala que podría cancelarse la concesión si la empresa no realiza la explotación, lo que difícilmente ocurrirá en tiempos neoliberales, salvo que se hayan agotado los recursos minerales.

Esta ley minera fue reformada en 2006, después de la tragedia en la mina Pasta de Conchos, Coahuila, donde murieron 65 personas sin que el estado o la empresa aceptaran recuperar los cuerpos de los mineros, ante el temor de que se hicieran públicas las condiciones laborales en el subsuelo. Aprovechando esta tragedia, el Congreso de la Unión votó la reforma mediante la cual se permitió conceder también la explotación del gas metano, bajo el argumento de que con ello se evitarían accidentes similares.

C. *La Ley de Aguas Nacionales de 1992*

La tercera ley que organiza y otorga garantías jurídicas al extractivismo en México es la Ley de Aguas Nacionales, publicada en 1992. La ley anterior en materia hídrica data de 1972, y contenía una forma de pensar la captación, administración y destino del agua mediante la cual se buscaba “una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación”.²⁰ Para ello, determinó en el artículo 27 un orden de prioridades en su utilización, bajo el cual el uso doméstico, los servicios públicos urbanos, el ganado, el riego, y los ejidos y comunidades quedaban en los primeros lugares de dicho orden jerárquico, y más atrás quedaban el uso industrial, la generación de energía eléctrica, entre otros.

Como se observa en el cuadro 5, las actividades prioritarias en la administración y uso del agua en la legislación de 1972 no son las industriales, sino el uso doméstico, los servicios públicos y su uso para ganado y agricultura. No deja de ser criticable el hecho de que un país que ha basado su cultura en el cultivo no coloque esta actividad en el primer orden; sin embargo, si pensamos en la fecha de publicación (1972), México estaba viviendo un intenso proceso de urbanización por lo menos veinte años atrás.

Esta ley se encargó de regular el abastecimiento de agua potable, las obras de alcantarillado, los distritos y las unidades de riego para el desarrollo rural, los distritos de drenaje, la protección contra inundaciones, los distritos de acuacultura, las aguas del subsuelo y las aguas utilizadas para la generación de energía eléctrica. Cabe señalar que permitía otorgar permisos, concesiones y asignaciones para la explotación, uso y aprovechamiento

²⁰ Artículo 1o. de la Ley Federal de Aguas de 1972.

de las aguas, pero bajo las prioridades del artículo 27. Por su parte, la ley de 1992 reorganizó el sistema de administración hídrica, y con ella ahora se regulan de manera más amplia las concesiones, asignaciones y permisos para la explotación del agua. En contraste con el orden de prelación de la ley hídrica de 1972, la Ley Nacional de Aguas vigente parte de nuevos principios sobre la forma en que se distribuye este recurso en el país y bajo los cuales funciona la política hídrica nacional.

Cuadro 5
COMPARACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS EN MATERIA HÍDRICA
DE LAS LEYES DE 1972 Y 1992

<i>Ley Federal de Aguas de 1972</i>	<i>Ley de Aguas Nacionales de 1992</i>
<p>Artículo 27. Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría (de Recursos Hídricos) deberá observar el siguiente orden de prelación:</p> <ul style="list-style-type: none">i. Usos domésticos;ii. Servicios públicos urbanos;iii. Abrevaderos de ganado;iv. Riego de terrenos:<ul style="list-style-type: none">a) Ejidales y comunales;b) De propiedad privada;v. Industrias:<ul style="list-style-type: none">a) Generación de energía para servicio público;b) Otras industrias;vi. Acuacultura;vii. Generación de energía eléctrica para servicio privado;viii. Lavado y entarcamiento de terrenos;yix. Otros. <p>El Ejecutivo Federal podrá alterar este orden, cuando lo exija el interés público, salvo el de los usos domésticos, que siempre tendrán preferencia</p>	<p>Artículo 14 bis 5. Los principios que sustenta la política hídrica nacional son:</p> <ul style="list-style-type: none">I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, <i>económico</i> y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;...III. La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada privilegiando la acción directa y <i>las decisiones por parte de los actores locales</i> y por cuenca hidrológica;...VII. El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará mecanismos para mantener o re establecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua;...XI. El agua proporciona servicios ambientales que deben <i>reconocerse, cuantificarse y pagarse</i>, en términos de Ley;...

<i>Ley Federal de Aguas de 1972</i>	<i>Ley de Aguas Nacionales de 1992</i>
	<p>XIII. El Ejecutivo Federal promoverá que los estados, el Distrito Federal y los municipios a través de sus órganos competentes y arreglos institucionales que éstos determinen, se hagan responsables de la gestión de las aguas nacionales en cantidad y calidad que tengan asignadas, concesionadas o bajo su administración y custodia y de la prestación de los servicios hidráulicos...</p> <p>XV. <i>La gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes, bajo el principio de que “el agua paga el agua”,</i> conforme a las Leyes en la materia;</p> <p>XVI. <i>Los usuarios del agua deben pagar por su explotación, uso o aprovechamiento bajo el principio de “usuario-pagador”</i> de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos...</p>

FUENTE: Elaboración propia con base en las legislaciones señaladas. Las cursivas son mías.

Como se observa en el cuadro 5, la ley vigente cambia radicalmente el proyecto hídrico nacional, en virtud de que plantea que el agua debe ser considerado un bien con valor económico, que debe ser cuantificado bajo la lógica usuario-pagador, que su administración debe ser autosuficiente y que “el agua paga el agua”. Se trata de una concepción que impulsa la mercantilización del agua con base en los criterios establecidos en distintos documentos del BM.²¹ En esta concepción no es importante el uso para el cual se adquiere el agua, sino que sea comprada, es decir, se mercantiliza un bien indispensable para la vida bajo una lógica mediante la cual quien la puede pagar la puede utilizar, sin importar con qué finalidad.

Esta ley crea la Comisión Nacional del Agua (Conagua), como la institución responsable de la política hídrica nacional y regionalmente, y está

²¹ En 2010 el Banco Mundial realizó un préstamo a México de 450 millones de dólares para impulsar política en materia hídrica con la finalidad de adaptarla al cambio climático. El Banco Interamericano de Desarrollo aportó la misma cantidad en diciembre de 2013 bajo el mismo argumento.

organizada en organismos de cuenca (OC). Tanto la Conagua como los OC están facultados para expedir títulos de concesión, asignación o permiso para realizar obras hidráulicas, infraestructura hídrica y descarga de aguas, las cuales duran entre cinco y treinta años. Si bien es cierto que en la ley anterior ya se consideraban las concesiones, asignaciones y permisos, también lo es que esta ley es más específica, por lo que al igual que la Ley Minera de 1992, otorga amplios derechos a los concesionarios, muy similares a los otorgados en una concesión minera, entre las que incluye cambiar el uso para el que se le otorgó la concesión:

Artículo 25. Una vez otorgado el título de concesión o asignación, el concesionario o asignatario tendrá el derecho de explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales durante el término de la concesión o asignación, conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.

...

El concesionario, cuando no se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, podrá cambiar total o parcialmente el uso de agua concesionada, siempre que dicha variación sea definitiva y avise oportunamente a “la Autoridad del Agua” para efectos de actualizar o modificar el permiso de descarga respectivo y actualizar en lo conducente el Registro Público de Derechos de Agua. En caso contrario, requerirá de autorización previa de “la Autoridad del Agua”. La autorización será siempre necesaria cuando se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, se modifique el punto de extracción, el sitio de descarga o el volumen o calidad de las aguas residuales.

...

Artículo 28. Los concesionarios tendrán los siguientes derechos:

I. Explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales y los bienes a que se refiere el Artículo 113 de la presente Ley, en los términos de la presente Ley y del título respectivo;

II. Realizar a su costa las obras o trabajos para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento del agua, en los términos de la presente Ley y demás disposiciones reglamentarias aplicables;

III. Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento de agua o su desalojo, tales como la de desagüe, de acueducto y las demás establecidas en la legislación respectiva o que se convengan;

IV. Cuando proceda en función de la reglamentación vigente, transmitir los derechos de los títulos que tengan, ajustándose a lo dispuesto por esta Ley;

V. Renunciar a las concesiones o asignaciones y a los derechos que de ellas se deriven;

VI. Solicitar correcciones administrativas o duplicados de sus títulos;

VII. Solicitar, y en su caso, obtener prórroga de los títulos que les hubiesen sido expedidos, hasta por igual término de vigencia por el que se hubieran emitido y bajo las condiciones del título vigente, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 24 de la presente Ley, y

VIII. Las demás que le otorguen esta Ley y el reglamento regional respectivo derivado de dicha Ley.

Una de las funciones de la Conagua es administrar un Registro Público de Derechos de Agua para que exista seguridad jurídica sobre quiénes poseen una concesión, en qué zona y por cuánto tiempo; sin embargo, llama la atención que la misma Comisión esté obligada a publicar cada tres años la disponibilidad del agua para ser concesionada, lo que significa su obligación de promover las concesiones, y antes de ello, realizar el trabajo de buscar dónde hay regiones hídricas o cuencas susceptibles de concesionarse; es decir, el capital no tiene la necesidad de invertir en exploración, porque ese gasto corre a cargo del Estado:

Artículo 22. “La Autoridad del Agua” deberá contestar las solicitudes dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.

...
Para efectos de lo dispuesto en el presente Artículo, “la Comisión” publicará dentro de los primeros tres meses de cada tres años, en los términos de las disposiciones reglamentarias de esta Ley, la disponibilidad de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, que podrá ser consultada en las oficinas del Registro Público de Derechos de Agua y a través del Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua.

Finalmente, y atendiendo a la lógica mercantilista que hemos subrayado, debemos destacar que los ejidatarios y comuneros pueden transmitir (vender, arrendar, ceder, etcétera) sus derechos de agua, según el artículo 56 bis de la ley.

Como se puede observar, la nueva política hídrica implementada a partir de 1992, tras la reforma constitucional y la nueva Ley de Aguas, impulsa un fuerte proceso de privatización de este recurso a través de las concesiones y autorizaciones, sin existir más prioridades que las del pago, por lo que no hay diferencia entre utilizarlas para consumo agrícola, doméstico o industrial, pues lo importante es que sea pagada. Gerold Schmidt señala que bajo esta lógica de mercantilización a través de concesiones, en México funcionan las corporaciones transnacionales del agua más grandes del mundo:

francesas, españolas, alemanas y estadounidenses.²² Según datos oficiales, para septiembre de 2014 hay 494,549 títulos de concesión de aguas nacionales.²³

Para finalizar el análisis del núcleo jurídico extractivista, comentaremos brevemente dos leyes que también acompañan la entrega de los recursos naturales al mercado mundial: la ley en materia forestal y la ley en materia de organismos genéticamente modificados, también conocida como Ley Monsanto.

En el primer caso, también en 1992 se publicó una Ley Forestal; sin embargo, ésta fue vigente hasta 2003, cuando se publicó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. De la ley vigente debemos destacar que su artículo 31, fracción IV, señala como criterios obligatorios de política forestal de carácter social “La participación de las organizaciones sociales y privadas e instituciones públicas en la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los ecosistemas forestales y sus recursos”.

Es importante señalar que en esta materia no hay concesiones ni asignaciones, pero sí hay distintos tipos de autorizaciones como son: cambio de uso de suelo, de aprovechamiento de recursos madereros, de plantaciones forestales, de colecta y uso con fines comerciales y de investigación de los recursos genéticos:

Artículo 69. Correspondrá a la Secretaría otorgar las siguientes autorizaciones:

I. Cambio de uso de suelo en terrenos forestales, por excepción;

II. Aprovechamiento de recursos maderables en terrenos forestales y preferentemente forestales;

III. Establecimiento de plantaciones forestales comerciales en superficies mayores de 800 hectáreas, excepto aquellas en terrenos forestales temporales, y

IV. Colecta y usos con fines comerciales o de investigación de los recursos genéticos.

Como si el ciclo de explotación maderable fuera tan largo como el ciclo de explotación minero, el artículo 76 de esta ley señala que las autorizaciones deben tener una vigencia corta, pero refrendable: “Las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales tendrán una vigencia co-

²² Schmidt, Gerold, “Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México”, Brot-für die Welt-MenschenRecht Wasser, 2005.

²³ Información disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/nacional.pdf>, consultado el 2 de marzo de 2019.

rrespondiente al ciclo de corta, pudiendo refrendarse, cuantas veces sea necesario para lograr los objetivos del programa de manejo respectivo y hasta el término de la vigencia del mismo...”.

Una última observación tiene que ver con el hecho de que se trata de una ley que está siendo constantemente reformada, ya que tiene reformas en 2011, 2012 y 2013. Una lectura política de estos constantes cambios podría indicarnos que se trata de una legislación inacabada en el sentido de que, a diferencia de la minera, que ya es una ley muy elaborada sobre la forma de entregar los recursos mineros, en el caso de la materia forestal, por su corto ciclo de explotación y su prolongado ciclo de recuperación, no han encontrado la forma precisa para su explotación.

En el caso de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, se trata de una materia que no se encuentra legislada con anterioridad, ya que la utilización y manipulación de los organismos genéticamente modificados por el hombre son una actividad de reciente aparición. Sin embargo, en la ley se observa la existencia de tres tipos de permisos para los interesados en realizar estas actividades: para liberaciones experimentales en el ambiente, para liberaciones en programas piloto, y para liberación comercial.

Artículo 32. Requerirá de permiso la realización de las siguientes actividades:
I. La liberación experimental al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de uno o más organismos genéticamente modificados;

II. La liberación al ambiente en programa piloto, incluyendo la importación para esa actividad, de organismos genéticamente modificados, y

III. La liberación comercial al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de organismos genéticamente modificados.

Como se observa en los párrafos anteriores, en México se han realizado prácticamente todas las reformas que hasta el momento ha exigido el neoliberalismo, de tal manera que respecto a los recursos naturales se transformó toda la legislación para permitir el ingreso del capital a las tierras, las aguas, los minerales, los gases, los bosques, y hasta para permitir la experimentación a quienes tienen *interés y capacidad técnica y económica* de realizar estas actividades.

Al tiempo que se han ido realizando estas reformas, se impulsaron también los tratados y acuerdos de libre comercio internacionales para asegurar la inserción de la economía mexicana al mercado mundial, con sanciones para quienes no respeten la expansión del mercado mundial.

VI. LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LIBRE COMERCIO COMO PARTE DEL PROCESO DE EXTRACCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

México firmó su primer tratado de libre comercio con Canadá y Estados Unidos en 1993, el cual entró en vigor en 1994, y para 2013, tenía ya doce tratados de libre comercio con 44 países, además de otros acuerdos comerciales. Por estos motivos, en 2011 ocupó el segundo lugar en el listado de países con más acuerdos comerciales en el mundo, según la Organización Mundial de Comercio. Un punto importante a observar en este tema es el hecho de que estos tratados promueven la libre entrada y salida de capital y mercancías, pero no de las personas, y es un tema importante no sólo porque nos permite observar las prioridades del proyecto neoliberal, sino también porque ante un proyecto tan agresivo, millones de personas han decidido migrar, y sin embargo, se han elevado los niveles de control en las fronteras para evitar que puedan ser cruzadas.

Acompañando a estos tratados de libre comercio, debemos observar la existencia de acuerdos de infraestructura, que son acuerdos que bajo el argumento de potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la riqueza, facilitan la creación de grandes obras de infraestructura eléctrica, de transporte, de telecomunicaciones, etcétera. Se trata de diversos proyectos destinados a facilitar el traslado de los recursos naturales, un ejemplo es el Plan Puebla Panamá, ahora llamado Proyecto Mesoamérica, anunciado en 2001, que incluye la extracción de recursos naturales y la creación de vías carreteras para facilitar su transferencia y comercialización, en una extensa zona del continente, que incluye a Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Bajo el cobijo de los tratados de libre comercio y los acuerdos de infraestructura, se han formado numerosos contratos a empresas privadas, que obtienen la concesión para realizar la carretera (infraestructura) y/o la concesión para la explotación de los recursos naturales, así como de su traslado hacia el consumidor final.²⁴

²⁴ Sólo por poner un ejemplo, la empresa norteamericana Sempra (también llamada Ienova), instalada en Ensenada, Baja California, desde 1995, extrae gas y produce electricidad desde esta región y la traslada a toda la costa oeste de los Estados Unidos, incluyendo el estado de California (la octava economía mundial). Dicha empresa, actualmente es el primer operador de gasoductos en México, la compañía más grande de terminales de gas naturales licuado y el quinto distribuidor de gas en México, por lo que el gobierno norteamericano considera de seguridad nacional la protección a sus instalaciones en Ensenada.

Como señalamos al inicio, el discurso neoliberal posee cierta lógica, en el que con facilidad se puede creer. En el caso de la aplicación de los tratados de libre comercio ocurre exactamente el mismo fenómeno. De acuerdo con el discurso neoliberal y proglobalizador, cuando el capital llega a una economía como la mexicana invierte recursos económicos y genera empleos, y a cambio se lleva los recursos y obtiene ganancias, generándose un intercambio “justo” entre ambas partes. La realidad es que trata de un intercambio bajo el cual una de las partes se lleva los recursos naturales, los vuelve a invertir y obtiene grandes ganancias, que reinvierte para extraer los recursos naturales de otros territorios, mientras que la otra parte se queda con un territorio devastado, contaminado, saqueado, y su población explotada, empobrecida y en muchos casos enferma por los métodos de extracción utilizados. En este intercambio también se genera dependencia económica, porque el país saqueado, en lugar de generar industria nacional que fortaleza a sus distintos sectores sociales, depende de que llegue capital foráneo a extraer sus recursos, y si no llega no obtiene ingresos económicos, por lo que se dedica a promover las inversiones en sus territorios, así como a bajar los precios de su mano de obra (campesina y obrera) y a disminuir los impuestos y aranceles para atraer capital, en una competencia con otros países con los mismos recursos. Por eso, señala Alberto Arroyo Pichard, es que los tratados libre comercio son “convertir en ley supranacional obligatoria, y con mecanismos efectivos para hacer cumplir, la ideología neoliberal”.²⁵

Ahora bien, si como hemos señalado, el intercambio entre países y regiones no es justo y permite la acumulación de capital, es importante observar hacia a dónde se dirige dicha acumulación. En el caso mexicano, a pesar de ser una de las economías más abiertas del mundo, el 78% de la inversión por exportaciones proviene de Estados Unidos, y alrededor del 80% de sus exportaciones van hacia ese país;²⁶ con estos datos podemos observar que gran parte del capital se orienta hacia Estados Unidos, por lo que es con esa economía con la que se genera mayor dependencia económica, aunque no la única. Por eso, señala Pichard: “El TLCAN es un megaproyecto estratégico que obliga a nuestras economías a dejarse llevar por el llamado mercado que no es otra cosa que la ley del más fuerte”.²⁷

Son tan importantes los recursos naturales de América Latina en los procesos de acumulación capitalista, particularmente en el proceso de acu-

²⁵ Arroyo Pichard, Alberto, “Refrescando la memoria: ¿qué es el TLCAN y cómo se negoció?”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

²⁶ Fuente disponible en: <http://www.dineroenimagen.com/2013-09-26/26491>.

²⁷ Arroyo Pichard, Alberto, *op. cit.*

mulación de los Estados Unidos, que dicho gobierno creó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la cual es una oficina norteamericana encargada de “mejorar la seguridad ciudadana y el bienestar” que se ha instalado en varios países de América Latina. La página oficial de USAID México señala que apoya al gobierno mexicano con modelos para mitigar los delitos y la violencia, colabora en la reforma del sistema de justicia penal, la competitividad económica, programas para reducir la violencia de género, y la implementación del Plan Mérida.²⁸

VII. LAS DESVENTAJAS DE LAS VENTAJAS: LOS SALDOS DEL NEOLIBERALISMO EN MÉXICO

Una de las promesas importantes del neoliberalismo era el crecimiento económico, pues únicamente después de lograr un crecimiento anual del 7%, comenzaría a disminuir la desigualdad, porque se generaría una derrama económica de la riqueza producida. Sin embargo, como se muestra en el siguiente cuadro, ese crecimiento nunca se ha logrado con las políticas neoliberales. En realidad, durante la época de las políticas benefactoras hubo mayor crecimiento económico que desde 1982, lo que implica que dicha promesa no es posible de cumplir, por lo menos en una economía como la mexicana.

Como puede observarse en el siguiente cuadro, desde la aplicación del modelo neoliberal en México, el mayor crecimiento se obtuvo en 1997, donde el PIB creció 6.847%; es decir, una décima menos de lo necesario para iniciar la derrama económica prometida. Fuera de ese año, la mayoría de los crecimientos son muy menores, y llegan a aumentar sólo cuando el año anterior ha sido de crisis económica. En cambio, antes de 1982 hay crecimientos mayores a 6.847%, alcanzado en 1997; por ejemplo, en 1964 la economía mexicana creció 11.905%, en 1979 creció 9.698%, en 1980 creció 9.233% y en 1981 creció 8.526%.

²⁸ Más información disponible en: <http://www.usaid.gov/es/mexico/our-work>, consultado el 10 de enero de 2014. Esta agencia fue expulsada de Bolivia en 2013, bajo la acusación de conspirar contra el gobierno de Evo Morales. Según la propia página de USAID, en México tiene más de 1,300 proyectos de colaboración (consúltese en: <http://usaid-gov.force.com/?l=regional&w=LATIN%20AMERICA%20%26%20THE%20CARRIBEAN>). Además, tiene presencia en América Latina en Perú, Ecuador, Colombia, Brasil y Paraguay, tiene oficinas en Asia y África.

Cuadro 6
CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL
EN MÉXICO 1979-2013

<i>Año</i>	<i>PIB</i>								
1979	9.698	1987	1.722	1995	-6.291	2003	1.446	2011	3.663
1980	9.233	1988	1.283	1996	6.773	2004	3.921	2012	3.642
1981	8.526	1989	4.106	1997	6.847	2005	2.308	2013	1.354
1982	-0.521	1990	5.176	1998	5.164	2006	4.495	2014	2.804
1983	-3.486	1991	4.215	1999	2.754	2007	2.291	2015	3.288
1984	3.411	1992	3.541	2000	4.942	2008	1.144	2016	2.898
1985	2.188	1993	1.941	2001	-0.404	2009	-5.286	2017	2.041
1986	-3.079	1994	4.941	2002	-0.04	2010	5.118	2018	2.00*

FUENTE: Todos los datos, salvo 2018,* fueron obtenidos de la página electrónica del Banco Mundial, disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=MX&start=1994&view=chart>, consultado el 1 de febrero de 2019. El dato de 2019 es un preliminar publicado el 2 de febrero de 2019 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Un punto importante a considerar al analizar el neoliberalismo en México es que si bien no hubo un crecimiento económico suficiente para distribuir la riqueza producida de acuerdo con lo señalado por el propio modelo, si generó riqueza, además de la que se arrebató mediante la flexibilización laboral y la contención del valor del trabajo, y esa riqueza debió tener algún destino. Ese destino lo podemos ubicar en tres grandes rubros: 1) las grandes trasnacionales, que con apoyo de las reformas jurídicas que hemos comentado se llevan grandes cantidades de recursos naturales y económicos pagando trabajo barato, con beneficios y exenciones fiscales; 2) el ahorro nacional que está destinado a ser guardado en las reservas federales internacionales, y 3) la creación de grandes multimillonarios que no existían antes del México neoliberal.

De acuerdo con un informe de la organización internacional Social Watch,²⁹ para 1991 había en México dos multimillonarios, y para 1994 había ya 24. Estos datos muestran la tendencia en la concentración de recur-

²⁹ “24 millones, 40 millones de pobres”, *Social Watch*, Montevideo, disponible en: <http://www.socialwatch.org/es/node/10114>, consultado en mayo de 2014.

sos económicos. Ya para 2011, la mitad de esos 24 multimillonarios habían concentrado una parte considerable del producto interno bruto, pues, de acuerdo con el periodista Carlos Fernández-Vega, los once hombres más ricos del país concentran 159 mil 700 millones de dólares; es decir, el 15% del producto interno bruto mexicano.³⁰ Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), señala que la aplicación de políticas neoliberales ha generado 16.7 millones de personas pobres en las áreas rurales, de las que 5.2 millones viven en situación de pobreza extrema. La desigualdad que ha generado el despojo extractivista también se observa cuando revisamos los nombres de las personas más ricas del planeta. Por ejemplo, en el listado de *Forbes* —de los hombres más ricos del mundo— aparecen el director del grupo minero Industria Peñoles, y el director de Grupo Minero México, ambos mexicanos. Un informe publicado en 2012 en el *Wall Street Journal* por el periodista Nicholas Casey señala que en México existe una fiebre por los recursos mineros, en especial por el oro, pues se han hecho importantes descubrimientos con minerales de alta calidad y de alto valor en el mercado internacional, además de que la legislación ha generado las posibilidades de invertir con seguridad.

Peter Schukhof, cuya compañía Westridge Resources Inc. Opera una nueva mina de oro en Sinaloa, señaló que Wastridge había estado investigando planes para establecer minas en 60 países, pero finalmente optó por México debido a su estabilidad política y jurídica...

“Mientras que muchas empresas quieren explorar países como Venezuela, donde la calidad del mineral puede ser mayor, los riesgos de nacionalización son mayores también”, señaló Schulhof, “los colores del cubo de Rubik se enfilan perfectamente en México”, señaló... Las compañías dicen que se sienten atraídos por México, por sus leyes mineras, que permiten a las empresas extranjeras aprovechar la mayor parte de las ganancias de sus inversiones.³¹

En el caso de las reservas, fundamentales para el desarrollo social, en 2011 representaron aproximadamente un 10% del producto interno bruto. Como vimos, dichas reservas no pueden ser utilizadas para impulsar el mercado interno o el desarrollo social, debido a la reforma al artículo 28 constitucional, que le da autonomía al banco central. De acuerdo con un informe del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados,

³⁰ Fernández-Vega, Carlos, “México SA”, *La Jornada*, 8 de marzo de 2012, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/03/08/opinion/03201eco>.

³¹ Casey, Nicholas, “En México, las minas de oro vuelven a llamar la atención”, *The Wall Street Journal*, 18 de julio de 2012.

publicado en 2005, el 71% de la reservas internacionales acumuladas entre 1996 y 2005 se utilizaron para el pago de la deuda externa pública.³²

En el campo la situación no es distinta a la del resto del país. Tomothy Wise señala que el TLCAN significó para México la entrega de la soberanía alimentaria, porque mientras que en este se país se abandonó al campo al libre mercado, los productos norteamericanos “han sido apoyados con subsidios que promediaron 11 mil 500 millones de dólares por año entre 1997 y 2005”.³³ Esto significó que ya en 2011 el 36% del maíz que se consumió en el país era importado, así como el 20% del frijol, “actualmente, el país produce menos trigo y arroz que hace tres décadas y menos frijol que en 1990”.³⁴ Para Víctor Quintana, estas condiciones de empobrecimiento del campo mexicano generaron la migración; los campesinos se fueron hacia Estados Unidos o hacia las ciudades cercanas.

Con insumos caros y precios bajos para las cosechas, muchos productores tuvieron que intensificar la perforación de pozos para riego, abusar de los agroquímicos o incluso emplear semillas transgénicas para elevar su producción; empezaron a emplear tecnologías que ejercen una enorme violencia sobre el medio ambiente: suelos, corrientes de agua, bosques, pastos, etcétera. A resultas de ello, el desastre ambiental en el campo ha crecido, con ineludibles y costosos impactos en las ciudades y para el desarrollo económico nacional. De los 196 millones de hectáreas con que cuenta México, 64 por ciento están degradadas, principalmente por erosión hídrica y eólica. Cada año se pierde la utilidad agrícola de unas 10 mil hectáreas en las mejores tierras irrigadas, por causa de la acumulación de sales. Ello suma ya una superficie de 425 mil hectáreas que han dejado de ser útiles para la agricultura intensiva. Se han sobreexplotado los mantos acuíferos, se han devastado los bosques que generan el agua de las principales corrientes en México...

El campo mexicano está padeciendo la más terrible crisis de violencia desde el término de la Revolución de 1910. Esta violencia, promovida por los neoliberales se multiplica al destruir las formas productivas, de asociación, de vida comunitaria, de distribución de la riqueza y de relación con el medio ambiente que había subsistido hasta antes de que ellos llegaran y facilitaran la

³² Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, “Fuentes y usos de las reservas internacionales en México, 1996-2005/May”, 2005, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0172005.pdf>, consultado en enero de 2014.

³³ Timothy, Wise, “El TLCAN: el arte de entregar los valores”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

³⁴ Rubio, Blanca, “De TLCs, dominio agroalimentario y vías alternativas en América Latina”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

implantación de los cártel de la droga y el crimen organizado precisamente ahí donde el Estado falló.³⁵

Como se observa, el neoliberalismo es un proyecto sumamente violento, que genera mayor pobreza y violencia, en la lógica de una espiral, que nos lleva a reflexionar cuestiones fundamentales sobre el Estado.

VIII. EXTRACTIVISMO Y CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL

Pobreza, desigualdad, concentración de la riqueza, exclusión, migración, abandono. Éstos son algunos datos de los saldos del neoliberalismo en México. Esto es así porque el neoliberalismo es un proyecto profundamente excluyente.

En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la necesidad de tener o no un Estado que aplica políticas que promueven la desigualdad, la exclusión y el despojo. Esta pregunta es importante, porque tiene que ver con el origen del propio Estado. ¿Para qué se forma un Estado? ¿Cuáles son las mínimas obligaciones que debe cumplir un Estado para que su población acepte mantenerlo económico, ceder su violencia y respetar sus leyes?

En un Estado como el mexicano, que impulsa un proyecto neoliberal, es lógico que se generen movimientos sociales de defensa y resistencia, como ha estado ocurriendo. En ellos existen una diversidad de acciones políticas y sociales para defender las tierras, los territorios, los recursos naturales, las formas de vida, y en última instancia, la subsistencia. En ese sentido, se puede observar que dentro de estos actos de resistencia, que se ven obligados a realizar, se encuentran los cierres de carreteras, las tomas de instalaciones, la retención de funcionarios públicos, entre otros actos considerados “violentos” desde el discurso estatal, olvidando que previo a estos actos la mayoría de la población está viviendo exclusión económica y social, lo que es un acto de violencia institucional previo al que están juzgando.

Sin embargo, como el neoliberalismo está legalizado y constitucionalizado, resistir a él significa violar la ley, con lo que se genera una sanción estatal. Pilar Calveiro ha señalado que un Estado tiende a proteger su proyecto económico y social, y a castigar a aquellos que intenten violentar sus valores.³⁶

³⁵ Quintana, Víctor, “Un tratado disparador de violencias”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

³⁶ Calveiro, Pilar, *Violencias de Estado: la guerra antierrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, México, Siglo XXI, 2013.

Aplicando esta observación en el caso mexicano y conociendo que se trata de un proyecto neoliberal, es claro que los valores que protegerá a ultranza son los de propiedad privada y libertad de comercio, y por lo tanto, sancionará a quienes intentan obstruir este proyecto. En este sentido, debemos recordar el dicho de Atilio Borón, que señala que “no existe extractivismo sin represión”.³⁷ Calveiro también ha señalado el papel del uso de la fuerza pública cuando existen resistencias al proyecto hegemónico; ella dice que

... lo militar tiene una posición decisiva: representa la garantía de abrir por la fuerza cualquier espacio del mundo que se rehúse a ser penetrado en términos económicos, políticos, tecnológicos o de cualquier otro orden. *El poder militar “abre” las condiciones para una nueva hegemonía*; por eso, guerra y globalización han sido, hasta el presente, procesos inseparables.³⁸

Por ello, cuando analizamos las reformas extractivistas en México, debemos mirarlas junto con las reformas penales, para observar la manera en que criminaliza a quienes se oponen a estos proyectos; de manera sintética podemos encontrar lo siguiente:

— En 2005, Canadá, Estados Unidos y México firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAÑ, por sus siglas en inglés), acuerdo mediante el cual se crea una agenda común para promover el crecimiento económico, la competitividad, la calidad de vida y la seguridad entre los tres países. Según documentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la agenda está enfocada, entre otras cosas, a “Aumentar la productividad; Reducir los costos del comercio y los costos de transacción... Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de nuestras fronteras compartidas”.³⁹

Como se observa en la cita anterior, el traslado de los recursos naturales y la seguridad son los ejes centrales del ASPAN, tal y como lo señala la lógica de funcionamiento de los tratados de libre comercio y acuerdos comerciales y de seguridad que con anterioridad señalamos.

— En 2008 se reformó la Constitución en los artículos vinculados con la materia penal. En dicha reforma se incluyó de manera ambigua

³⁷ Borón, Atilio, *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Hondarribia, Argitaletxe Hiru, 2013.

³⁸ Calveiro Pilar, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

³⁹ Página de la Secretaría de Relaciones Exteriores: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>. Consultada en enero de 2014.

el concepto de “delincuencia organizada”, señalando que se trata de una organización de tres o más personas para cometer delitos en términos de la ley de la materia.⁴⁰

- Despues de la reforma constitucional, se han reformado los códigos penales —estatales y federal— para incluir la categoría “delincuencia organizada”, ampliando su campo de acción. Por poner un ejemplo, el Código Penal Federal señala que también incurren en el delito de delincuencia organizada quienes perturben el orden público o amenacen a la autoridad para que tome alguna decisión:

Artículo 131. Se aplicará la pena de seis meses a siete años de prisión y multa hasta de cinco mil pesos, a quienes para hacer uso de un derecho o pretextando su ejercicio o para evitar el cumplimiento de una ley, se reúnan tumultuariamente y perturben el orden público con empleo de violencia en las personas o sobre las cosas, o amenacen a la autoridad para intimidarla u obligarla a tomar alguna determinación.

- También se han redefinido los delitos de terrorismo⁴¹ y sabotaje⁴² para ampliar los aspectos en los que puede incurrir una persona que está luchando contra un proyecto económico o político.
- En 2005, se publicó la Ley de Seguridad Nacional, que no contiene la conceptualización de delincuencia organizada. Sin embargo, hay una propuesta presentada al Congreso por el gobierno federal en

⁴⁰ Artículo 16, párrafo 9, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ Terrorismo. “Artículo 139. Se impondrá pena de prisión de seis a cuarenta años y hasta mil doscientos días multa, sin perjuicio de las penas que correspondan por los delitos que resulten, al que utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación. La misma sanción se impondrá al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional”.

⁴² Sabotaje. “Artículo 140. Se impondrá pena de dos a veinte años de prisión y multa de mil a cincuenta mil pesos, al que dañe, destruya o ilícitamente entorpezca vías de comunicación, servicios públicos, funciones de las dependencias del Estado, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal o sus instalaciones; plantas siderúrgicas, eléctricas o de las industrias básicas; centros de producción o distribución de artículos de consumo necesarios de armas, municiones o implementos bélicos, con el fin de trastornar la vida económica del país o afectar su capacidad de defensa”.

2009 para que se apruebe una nueva ley en la misma materia, y este proyecto sí incluye el concepto.

- Finalmente, el 21 de diciembre de 2017 se publicó en el *DOF* la Ley de Seguridad Interior, una ley severamente cuestionada por organismos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Esta ley de 33 artículos tenía por objetivo completar el proceso de militarización que se vive en México; sin embargo, diversas acciones de incostitucionalidad lograron que fuera analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la declaró con invalidez total.
- Adicionalmente, el gobierno mexicano firmó con el gobierno norteamericano un préstamo económico con 1,600 millones de dólares para financiar la lucha contra la delincuencia organizada, acompañado de asistencia del Pentágono, la Agencia Central del Investigaciones (CIA), la Agencia Antidrogas (DEA), entre otras instituciones norteamericanas.

Como se observa en las definiciones anteriores, la ambigüedad de las reformas permite que se sancione no sólo a grupos delictivos, sino también a la protesta social, y que sea calificada como delincuencia organizada, terrorismo o sabotaje, lo que implica un endurecimiento de la materia penal en contra de los movimientos sociales. En este sentido, Pilar Calveiro ha señalado el carácter impreciso del concepto de “terrorismo”, para permitir realizar este tipo de acusaciones contra quienes están impidiendo el avance de los proyectos estatales:

La imprecisión en la definición del terrorismo, su vaguedad y su amplitud no son un error, sino la clave para poder incluir en la acusación de “terroristas” desde grupos insurgentes con prácticas e ideológicas variadas, hasta actividades completamente pacíficas... En síntesis, la figura del terrorismo es funcional para sancionar casi cualquier práctica de oposición al sistema social, económico o político, castigando a los responsables con penas especialmente duras en el marco de una legislación de excepción.⁴³

Como se observa en estos párrafos, impulsar el proyecto neoliberal extractivista también ha significado reformas penales que criminalizan a los opositores de estos proyectos; es por ello que en los últimos años se habla de la criminalización de la protesta social; es decir, de cómo el Estado, para continuar con el neoliberalismo y el saqueo que conlleva, se ve obligado a perseguir a sus opositores, reformando la legislación penal y obtener y destinar presupuesto para combatirlos.

⁴³ Calveiro, Pilar, *op. cit.*, pp. 81 y 82.

IX. LA DEFENSA POLÍTICA Y JURÍDICA POR LA SOBREVIVENCIA

Como se ha observado en los apartados anteriores, las reformas aplicadas tienden a legalizar la extracción de los recursos naturales, por lo que otorgan las garantías jurídicas que necesitan las empresas extractivistas —entre ellas las mineras— para realizar este tipo de actividades. Además, estas reformas se acompañan con sanciones para quienes intentan alterar su funcionamiento.

Si observamos la legislación extractivista, a diferencia de otras legislaciones, estas leyes no plantean el derecho a la participación de los *interesados* en participar en la planeación de la política minera o hídrica —en la forestal sí lo establece en el artículo 37—. Sin embargo, si revisamos con detalle las legislaciones analizadas, observaremos que el lenguaje utilizado no permite tener, a primera vista, el proyecto político y económico que encubre. Esto es así porque un gobierno no podría argumentar abiertamente su inclinación al despojo o en contra de los derechos de ningún sector social, por lo que su lenguaje es, más bien, sutil. Además, dado el peso histórico y político de los derechos humanos, tampoco podría decir que atentará contra éstos. Es por este motivo que al tiempo que reforma la legislación para impulsar el neoliberalismo, firma declaraciones a favor de los derechos humanos y amplía los establecidos en la Constitución.⁴⁴

Es aquí donde se abre la posibilidad de utilizar la vía jurídica como espacio de lucha en la defensa de los territorios y los recursos naturales. No se trata de creer que con la vía jurídica es suficiente, pues nunca en la historia se han ganado batallas de esta magnitud, sólo con la lucha jurídica, sino de pensar que es un camino importante para ser acompañado con otras opciones.⁴⁵

Si revisamos con detalle el artículo 2o. constitucional, a pesar de ser un dispositivo muy amplio dedicado a los derechos de los pueblos indígenas, prácticamente no contiene elementos que permitan la defensa del territorio

⁴⁴ Para observar con mayor detenimiento los alcances que puede tener una defensa jurídica frente al despojo, vale la pena detenerse en el texto de Yacotzin Bravo Espinosa “Elementos para comprender los límites y las posibilidades del derecho y los derechos frente al despojo de los territorios indígenas”, en esta obra.

⁴⁵ Distintas formas de hacer uso de lo jurídico para una batalla contra el despojo las podemos observar en el capítulo que analiza la defensa del territorio en la montaña de Guerrero, de Alejandra Leyva, Edith Na Savi y Jorge Peláez; en el capítulo que presenta la oposición a la presa La Parota, de María Silvia Emmanuel, y en el capítulo sobre la defensa del territorio y los recursos pesqueros por parte del pueblo Cucapa, en Baja California, de Yacotzin Bravo Espinoza, todos contenidos en esta obra.

y los recursos naturales, y esto es así porque debemos recordar que se trata de una reforma que traiciona los Acuerdos de San Andrés. A pesar de ello, existe un párrafo en el apartado A que nos habla del derecho preferente al uso y disfrute de los recursos naturales:

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía para:

...
VI. Acceder con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución...

En el mismo sentido, México firmó en 1989 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Esta convención contiene derechos más amplios que la Constitución mexicana. Fundamentalmente debemos observar que comprende siete artículos directamente vinculados con el territorio, y plantea, de diversas formas, el derecho a la consulta a los pueblos indígenas cuando se trata de proyectos económicos que pueden afectarles. Por ejemplo, consagra el derecho a la participación libre en las políticas que les afectan y el derecho a ser consultados cuando se toman decisiones sobre sus tierras, entre otros. Esta convención fue firmada por el Estado mexicano, y por lo tanto está obligado a cumplirla, con lo que la vía jurídica en la defensa del territorio se vuelve más sólida.

Además, debemos recordar que en 2011 se reformó la Constitución para señalar que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar conforme a ésta y los tratados internacionales de los que forma parte para favorecer la más amplia protección:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por lo tanto, la vía jurídica se puede utilizar no sólo con la normatividad interna, sino con todos los tratados internacionales en los que se encuentre una referencia a la protección de los territorios de los pueblos y comunidades, pues la reforma constitucional plantea la máxima protección.

Si bien es cierto que no es muy vasta la legislación que puede ser utilizada para la defensa del territorio, es importante compilarla, conocerla y utilizarla para consolidar una vía jurídica que permita revertir los daños sociales, económicos y ambientales que este modelo depredador está generando a lo largo y ancho del país.

X. BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, Perry, “Neoliberalismo: un balance provvisorio”, en SADER, Emir y GENTILI, Pablo (comps.), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Clacso, 2003.

ARROYO PYCHARD, Alberto, “Refrescando la memoria: ¿qué es el TLCAN y cómo se negoció?”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.

BORÓN, Atilio, *América Latina en la geopolítica del imperialismo*, Hondarribia, Argitaletxe Hiru, 2013.

CALVEIRO, Pilar, *Violencias de Estado: la guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*, México, Siglo XXI, 2013.

CARRILLO NIETO, Juan José, “Contrainsurgencia en México: neoliberalismo y guerra (2006-2012)”, en ESCÁRZAGA, Fabiola (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*, vol. III, México, UAM-BUAP-CIESAS-CEAM, 2014.

CARRILLO NIETO, Juan José, “Juntas de buen gobierno y constitucionalidad: autonomía *de facto*, autonomía *de iure*”, *Argumentos*, México, año 19, núm. 51, mayo-agosto de 2006.

CARRILLO NIETO, Juan José, “La transformación del proyecto constitucional mexicano en el neoliberalismo”, *Política y Cultura*, núm. 33, UAM Xochimilco, 2010.

CARRILLO NIETO, Juan José, “Le Mexique 30 ans après de politiques néolibérales: répartition de la richesse et pauvreté”, en ELMALEH, Eliane *et al.* (coords), *Argent, pouvoir et représentations*, París, Universidad Paris Nanterre, 2017.

CARRILLO NIETO, Juan José, “Neo-extractivismo y reformas jurídicas en América Latina: los gobiernos latinoamericanos bajo el laberinto de la

- dependencia”, en CARRILLO NIETO, Juan José *et al.* (coords.), *Globalización, causas y perspectivas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2012.
- CASEY, Nicholas, “En México, las minas de oro vuelven a llamar la atención”, *The Wall Street Journal*, 18 de julio de 2012.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, “Fuentes y usos de las reservas internacionales en México, 1996-2005/May”, 2005. Disponible en: <http://www.cefip.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefip/cefip0172005.pdf>, consultado en enero de 2014.
- DELGADO-RAMOS, Gian Carlo y ROMANO, Silvina, “Plan Colombia e Iniciativa Mérida: negocio y seguridad interna”, *El Cotidiano*, México, núm. 170, 2011.
- HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, México, Akal, 2007.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Gernika, 2006.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco y ESLAVA, Mayra, *El mineral o la vida: la legislación minera en México*, Red IINPIM, A. C., 2011.
- MARINI, Ruy Mauro, *América Latina, dependencia y globalización*, Bogotá, Siglo del Hombre-Clacso, 2008.
- QUINTANA, Víctor, “Un tratado disparador de violencias”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.
- REGUEIRO BELLO, Lourdes María, *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense*, Buenos Aires, Clacso, 2008.
- RUBIO, Blanca, “De TLCs, dominio agroalimentario y vías alternativas en América Latina”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.
- SAXE-FERNÁNDEZ, John, “América Latina: ¿reserva estratégica de Estados Unidos?”, *OSAL*, núm. 25, 2009.
- SCHMIDT, Gerold, “Cambios legales e institucionales hacia la privatización del agua en México”, Brot-für die Welt-MenschenRecht Wasser, 2005. Disponible en: http://www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/Studie_Cambios_Legales_Mexico.pdf, consultado en enero de 2014.
- THWAITES REY, Mabel, *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, Santiago de Chile, Arcis, 2012.
- TIMOTHY, Wise, “El TLCAN: el arte de entregar los valores”, *La Jornada del Campo*, México, núm. 74, 16 de noviembre de 2013.
- TOUSSAINT, Eric, *Neoliberalismo. Breve historia del infierno*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.