
Proyectos de Desarrollo y Derechos Indígenas en Chiapas

Development Projects and Indigenous Rights in Chiapas

Recibido el 21 de abril de 2017, aceptado el 15 de junio de 2017

No. de clasificación JEL: K11; Q01; Q33

Miguel Ángel de los Santos Cruz

Universidad Autónoma de Chiapas

Facultad de Derecho, Campus III

cderechos@hotmail.com

Resumen

La globalización económica se presenta con su doble cara, haciendo sentir sus efectos más devastadores entre los pueblos y comunidades indígenas y campesinas. Los proyectos y la actividad económica se desarrollan en sus territorios sin consultar a sus habitantes, se les imponen bajo falsas argucias de desarrollo económico para su beneficio, aprovechando la insultante marginación en que viven, e ignoran el impacto en los derechos humanos. Es objetivo de este artículo abordar los principales efectos de las políticas económicas desarrolladas por el gobierno mexicano y las acciones de las empresas nacionales y transnacionales en la vigencia de los derechos indígenas y campesinos, así como revisar la responsabilidad del Estado mexicano y las mismas empresas en las violaciones a los derechos humanos que con su actividad generan, para diseñar las alternativas sociales y jurídicas para hacer frente a estos fenómenos. El análisis también alcanza los desafíos que plantea en la justiciabilidad de estas nuevas amenazas para los derechos humanos. Es evidente la necesidad de formular reglamentos que señalen con claridad el procedimiento, en el marco del respeto a los derechos de los pueblos indígenas, que ha de observarse al evaluar la pertinencia de otorgar concesiones o permisos, o de llevar a cabo planes de desarrollo o inversión en las cercanías o dentro de los territorios ancestrales, en donde asuman su responsabilidad tanto el estado mexicano, los tribunales y el sector privado.

Palabras clave: derechos humanos, proyectos de desarrollo, pueblos indígenas

Abstract

Economic globalization presents itself with its two faces making its most devastating effects felt among indigenous and peasant peoples and communities. The projects and the economic activities are developed in their territories without consulting their inhabitants. These are imposed through lies about economic development for their benefit taking advantage of the insulting marginalization in which they live and ignoring the impact on human rights. The objective of this article is to discuss the main effects of the economic policies established by the Mexican Government and the actions of national and transnational companies in the enforcement of indigenous and peasant rights, as well as to review the responsibility of the Mexican State and the companies themselves for the violations of human rights caused by their activities in order to develop social and legal alternatives to deal with these phenomena. The analysis also addresses the challenges posed in the justiciability of these new threats to human rights. Evidently, there is a need to formulate regulations that clearly state the procedure, within the framework of respect for the rights of indigenous peoples, to be observed when assessing the appropriateness of granting concessions or permits, or of carrying out development or investment plans in or near the ancestral territories, where the Mexican State, the courts, and the private sector assume their responsibility.

Keywords: *human rights, development projects, indigenous peoples*

1. Introducción

A raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, se sucedieron diversos cambios en la economía mexicana, la mayoría de ellos en función del acuerdo suscrito. Ha sido notable la apertura comercial que ha posibilitado el incremento en la actividad de empresas transnacionales (ETNs)¹ en la economía mexicana. A la par, se han venido impulsando las políticas económicas de corte neoliberal que implican medidas de ajuste estructural, apertura comercial irrestricta, privatización de áreas estratégicas de nuestra economía, impulso de cultivos comerciales, e implementación de grandes proyectos económicos en función del buen desarrollo de las políticas

¹ Se entiende por ETNs a las personas jurídicas de derecho privado que cuentan con sucursales en diversos países, pero con una matriz en un país extranjero.

económicas, entre otros. Los efectos de la actividad de las empresas transnacionales y la implementación de los proyectos económicos en los derechos humanos individuales y colectivos han generado la reacción defensiva de las comunidades afectadas y de las organizaciones de la sociedad civil; además plantean grandes desafíos a quienes trabajan por el efectivo ejercicio y la justiciabilidad de los derechos indígenas.

La globalización económica se presenta con su doble cara y haciendo sentir sus efectos más devastadores entre los pueblos y comunidades indígenas y campesinas. Los proyectos y la actividad económica se desarrollan en sus territorios sin consultar a sus habitantes, se les imponen bajo falsas argucias de desarrollo económico para su beneficio, aprovechando la insultante marginación en que viven, e ignorando el impacto en los derechos humanos.

Es objetivo de esta colaboración abordar los principales efectos de las políticas económicas desarrolladas por el gobierno mexicano y las acciones de las empresas nacionales y transnacionales en la vigencia de los derechos indígenas y campesinos, revisar la responsabilidad del Estado mexicano y las mismas empresas en las violaciones a los derechos humanos que se generan y diseñar las alternativas sociales y jurídicas para hacer frente a estos fenómenos. El análisis también alcanza los desafíos que plantea en la justiciabilidad de estas nuevas amenazas para los derechos humanos.

Vale la pena aclarar que, aunque estas reflexiones se basan en la realidad mexicana, lo cierto es que las mismas pueden fácilmente extenderse al ámbito latinoamericano y más allá, dondequiera que los derechos indígenas se encuentren en riesgo por las circunstancias señaladas; para su desarrollo esta contribución contiene en seguida una breve descripción sobre los proyectos de desarrollo y los efectos en los derechos indígenas, posteriormente se enumeran algunas responsabilidades incurridas en las violaciones a los derechos indígenas, para abordar después los retos que plantea la justiciabilidad de los derechos indígenas afectados por la acción privada.

2. Proyectos de Desarrollo y sus efectos en los Derechos Indígenas

El desarrollo de las sociedades conlleva la necesidad de adoptar nuevos derechos humanos que salvaguarden a las personas de los riesgos que trae consigo el mismo desarrollo social. Así tenemos que, aunque originalmente se habla del desarrollo de los derechos humanos ubicándolos en tres generaciones, lo cierto es que hoy día resulta mucho más complicado sostener tal caracterización, sobre todo cuando se ha presentado un

acelerado crecimiento del catálogo de los derechos humanos. Pérez (1982, p.56) justifica la expansión del catálogo de derechos, y afirma que

las generaciones de derechos humanos no implican la sustitución global de un catálogo de derechos por otro, sino que, en ocasiones, se traduce en la aparición de nuevos derechos como respuesta a nuevas necesidades históricas, mientras que otras veces, supone la redimensión o redefinición de derechos anteriores para adaptarlos a los nuevos contextos en que deben ser aplicados.

Aunque se coincide en la necesidad de salvaguardar los derechos en función del desarrollo social y en la naturaleza progresiva de los mismos, resulta evidente que la consideración de nuevos derechos humanos conduce, inevitablemente, a la reflexión sobre el incremento en el catálogo de los mismos. De hecho, las generaciones de derechos humanos son el resultado de ese aumento en la lista de derechos considerados básicos, inherentes a la naturaleza humana y/o necesarios para el desarrollo de proyectos de vida en condiciones dignas: primero lo fueron los derechos civiles y políticos (primera generación), le siguieron los derechos económicos, sociales y culturales (segunda generación), y continuaron los derechos a la paz y la solidaridad (tercera generación).

Hoy día, de acuerdo con Gómez (2004), se habla de una cuarta generación de derechos (e incluso una quinta y sexta), para incluir:

- a) los derechos relativos a la protección del ecosistema y al patrimonio de la humanidad,
- b) los derechos relativos al nuevo estatuto jurídico sobre la vida humana, y
- c) los derechos derivados de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

Desde el punto de vista del autor, la discusión sobre el catálogo de derechos humanos debería también contemplar la de sus correspondientes garantías, es decir, debe ocuparnos el reconocimiento de nuevos derechos, pero también la adecuada garantía de los ya existentes.

Es en este contexto y teniendo en cuenta la caracterización señalada que deben entenderse los embates que representan la acción empresarial y gubernamental a través de los proyectos económicos hacia los derechos de los pueblos indígenas. Los referidos proyectos económicos pueden asumir diferentes presentaciones y adoptar nombres aparentemente neutrales; sin embargo, conviene tener en cuenta los efectos que generan en el disfrute y ejercicio de derechos colectivos, como se verá más adelante.

En relación con el desarrollo de grandes proyectos económicos y el derecho de los pueblos indígenas, si bien no se destaca la asunción de nuevos derechos que tengan que considerarse, sí se advierte la necesidad urgente de fortalecer y garantizar los derechos individuales y colectivos en función de los riesgos que representa la actividad económica de empresas privadas o de los planes de desarrollo o inversión.

La globalización económica se presentó inicialmente ante los pueblos y comunidades indígenas de México con los proyectos derivados del Plan Puebla Panamá (PPP), que contempla, entre otros, una variedad de obras de infraestructura carretera para facilitar la comunicación con Centroamérica, grandes y medianas represas para generar energía eléctrica, plantaciones de monocultivo, y proyectos de desarrollo turístico, entre otros. (Villafuerte, 2004).

Al respecto, Camarena y Valdés, (2002, p. 73), al describir los objetivos del PPP, señalan:

El Plan Puebla-Panamá centra su atención en un conjunto de acciones gubernamentales seleccionadas estratégicamente para atacar en forma directa algunas de las causas estructurales del rezago de la región, en particular, en las áreas de desarrollo humano, infraestructura, cambios institucionales y regulatorios, además de políticas de estado que promuevan, incentiven y faciliten las inversiones públicas y privadas.

Presentado como el gran proyecto de desarrollo económico que aliviará la marginación de los pueblos indígenas y reactivará la economía regional, el PPP ha sido objeto de fuertes críticas por los efectos que sus proyectos tienen o tendrán a corto y mediano plazo en la economía chiapaneca y en la vida comunitaria de los pueblos indígenas.

A raíz de las reacciones críticas generadas, el gobierno federal disminuyó la publicidad y el discurso con relación al PPP, no obstante, las políticas económicas y algunos proyectos de infraestructura contemplados en el mismo, como las carreteras, estudios de factibilidad sobre represas, e impulso de polos turísticos, se encuentran en desarrollo, haciéndolas pasar como simples acciones de gobierno, o adoptando nombres como “Centro Integralmente Planificado” o “Proyecto Mesoamérica”.

Cualquiera que sea su denominación, resulta indiscutible que tales proyectos impactan negativamente en el ejercicio de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, además de ignorar el derecho a la libre determinación de los mismos.

Por “gran proyecto de desarrollo” debe entenderse, de acuerdo con el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (2002, párr. 6)

Un proceso de inversión de capital público y/o privado, nacional o internacional para la creación o la mejora de la infraestructura física de una región determinada, la transformación a largo plazo de las actividades productivas con los correspondientes cambios en el uso de la tierra y los derechos de propiedad sobre la misma, la explotación en gran escala de los recursos naturales incluidos los recursos del subsuelo, la construcción de centros urbanos, fábricas, instalaciones mineras, centrales energéticas, refinerías, complejos turísticos, instalaciones portuarias, bases militares y empresas similares.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al resolver el *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, adopta una concepción más general para considerar dentro del término “plan de desarrollo o inversión”, “cualquier actividad que pueda afectar la integridad de las tierras y recursos naturales dentro del territorio” (pár. 129)

En mayor o menor medida, según la CIDH, en su informe “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales” (2009), estos proyectos se encuentran en proceso de implementación en una variedad de países, en algunos de ellos se implementan dentro o en las cercanías de los territorios indígenas.

El objetivo real del gran proyecto económico que representa el PPP o de su versión moderna Proyecto Mesoamérica (o de los proyectos diseñados en función de esos proyectos) fue señalado desde tiempo atrás por el Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), al revelar:

El objetivo principal es la atracción de inversión directa, principalmente de grandes empresas transnacionales, para el impulso de la actividad económica en una región caracterizada por grandes rezagos económicos y sociales. Por tanto, las grandes obras que se realizarán, y que ya se están realizando, responden a sus intereses y necesidades. En ese sentido las obras que se realizan tienen por objeto garantizar e incrementar los márgenes de ganancia de tales empresas, y relegan a un plano muy inferior las necesidades de los 65 millones de habitantes del área del PPP.

Tan solo en relación con represas, según el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2012), se tienen proyectadas mejorar o construir 25 de ellas en Chiapas, la mayoría en territorios indígenas.

En Guatemala, se ha reportado la existencia de al menos 80 proyectos hidroeléctricos en o cerca de los territorios indígenas. En Oaxaca, de acuerdo con el Servicio Internacional para la Paz (SIPAZ) operan actualmente 15 parques eólicos y 13 más estarían en fase de planeamiento y desarrollo, abarcando alrededor de 60 mil hectáreas de propiedad colectiva y generando 1263 MW (tan sólo un 10% de la capacidad de generación energética que se estima para esta región).

Con relación a la industria extractiva, se estima que al menos el 50% de la producción de oro y más del 70% de la producción de cobre, entre 1995 y el año 2020, tendrá lugar en territorios indígenas.

La organización civil “Otros Mundos”, informa que al menos 54 proyectos mineros tienen concesiones por 50 años en un total de 24 municipios de Chiapas, y que las concesiones otorgadas para la explotación minera a cielo abierto abarcan por su parte más del 10% del territorio chiapaneco. Algunas de estas concesiones (zona Sierra) afectan comunidades indígenas.

Los proyectos económicos especiales, como el Proyecto Mesoamérica, y la apertura comercial irrestricta han generado la actividad de empresas nacionales o transnacionales que impulsan proyectos económicos gubernamentales o los suyos propios, minimizando los riesgos y efectos que estos tienen en varios de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas.

Algunos de los efectos de estos proyectos y actividad empresarial que se han comenzado a sentir en las comunidades indígenas y campesinas, son los siguientes:

- a) Contaminación de agua por industrias, particularmente mineras,
- b) Contaminación del medio ambiente por uso inadecuado de agroquímicos o transgénicos, como ocurre sobre todo en la zona fronteriza, específicamente en Comitán, o en el Soconusco, donde se utiliza indiscriminadamente el insecticida “malatión” en las grandes plantaciones (Castro, 2005),
- c) incertidumbre en la propiedad de la tierra como consecuencia de la construcción de carreteras, megaproyectos ecoturísticos (Cooperativas de ecoturismo, casa eco turística Ixcan o Chapul, o las propuestas a los ejidatarios de Misol-há, en la región de Palenque, Chiapas, para que vendan sus tierras o las conviertan en centro turístico), que además posibilitan la estancia de investigadores extranjeros con actividades presumiblemente

“biopiratas”, colectando material genético de insectos o vegetales; así como planificación de represas;

d) afectación de tierras como consecuencia de proyectos de exploración y extracción de recursos mineros, tales como plata, oro, barita, entre otros, (esto se presenta, sobre todo en los municipios chiapanecos de Ixhutatán, Frontera Comalapa, y Motozintla, en este último lugar se tienen noticias acerca de que se otorgaron concesiones para la explotación minera, que abarca comunidades de Motozintla y de Huehuetán; adicionalmente en el municipio de Frontera Comalapa se han identificado recursos para la extracción de plomo y zinc);

e) privatización de la tierra debido a la implementación de programas de “ordenamiento y regularización de la tenencia de la tierra”;

f) afectaciones a la salud y pérdida de biodiversidad y medicina tradicional por el desarrollo de monocultivos para la agro exportación, como es el caso de la palma aceitera o el eucalipto; y

g) afectación de territorios y tierras indígenas para la construcción de carreteras, como la proyectada para unir a los municipios de San Cristóbal de Las Casas y Palenque, Chiapas.

Dada la variedad de formas como los planes de desarrollo y los grandes proyectos económicos impactan a los pueblos y comunidades indígenas, resulta por demás importante que el estado, las empresas financiadoras de los proyectos, respeten un conjunto de derechos colectivos que podrían vulnerarse al aplicar los referidos planes de desarrollo.

Al respecto, el Relator Especial para los Derechos de los Pueblos Indígenas (2010, párrafo 27), en su informe, apuntó que

Los problemas derivados de dichos proyectos de desarrollo que afectan a los pueblos indígenas se manifiestan en una amplia gama de situaciones que el Relator Especial encuentra periódicamente en el marco de sus actividades de vigilancia y respuesta a situaciones de interés para los pueblos indígenas de todo el mundo. Estos problemas suelen estar relacionados con la falta de mecanismos adecuados de participación de esos pueblos en la concepción y ejecución de las iniciativas de desarrollo; la ausencia de medidas de mitigación adecuadas que tengan en cuenta las preocupaciones ambientales y culturales de los indígenas; la falta de reconocimiento de los derechos de propiedad de los indígenas de las tierras y los recursos, y la ausencia de la participación equitativa en los beneficios de los proyectos de desarrollo.

La implementación de los referidos proyectos económicos sin la consideración debida de los derechos de los pueblos indígenas, afecta seriamente el derecho al territorio de los pueblos originarios y con ello otros derechos fundamentales. La CIDH (2009, párrafo 205), ha establecido que los proyectos de desarrollo o inversión, pueden representar riesgos mortales para la subsistencia de los pueblos indígenas, al establecer que:

Los megaproyectos de infraestructura o desarrollo, tales como carreteras, canales, represas, puertos o afines, así como las concesiones para la exploración o explotación de recursos naturales en territorios ancestrales, pueden afectar a las poblaciones indígenas con consecuencias particularmente graves, ya que ponen en peligro sus territorios y los ecosistemas que allí se encuentran, por lo cual representan un peligro mortal para su supervivencia en tanto pueblos, especialmente en los casos en que la fragilidad ecológica de sus territorios coincide con su debilidad demográfica.

En no pocos casos las violaciones al derecho al territorio desencadenan una serie de afectaciones a otros derechos fundamentales, como son la salud, el medio ambiente, el desarrollo de una vida digna, la alimentación, entre otros.

Por ello, la CIDH al resolver el *Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam (2007)*, y el *Caso Kichwa de Sarayaku v. Ecuador (2012)*, plantea la observancia por parte de los Estados de al menos tres condiciones a cumplirse en el momento de aprobar planes de desarrollo o inversión dentro o en las cercanías de los territorios indígenas:

- 1) considerar la expropiación desde la perspectiva del derecho internacional, teniendo en cuenta, particularmente, lo dispuesto en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- 2) la no aprobación de ningún proyecto que pueda afectar la supervivencia física o cultural del grupo; y
- 3) la aprobación de tales proyectos después de consultas de buena fe – y cuando sea aplicable, del consentimiento-, previos estudios de impacto ambiental y social realizado con participación indígena, y la participación de éstos en el beneficio de los proyectos (pár. 130).

El incremento en el número de reclamos que se presentan ante las instancias internacionales de protección a los derechos humanos revela que los Estados no están cumpliendo con una responsabilidad adquirida al asumir compromisos internacionales en materia de protección, respeto y garantía de los derechos humanos en general y particulares de los pueblos indígenas.

Es indispensable reglamentar adecuadamente las circunstancias en que se lleven a cabo la implementación de los proyectos económicos, y que establezca claramente el procedimiento a seguir en toda política económica que ponga en riesgo los derechos de los pueblos indígenas.

De igual relevancia resulta que se respete el derecho a la consulta de toda actividad o plan de desarrollo que se implemente en territorios indígenas. Incluso, más allá de la consulta debe obtenerse el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas para el desarrollo de tales planes.

Los efectos de la actividad económica sobre los pueblos y comunidades indígenas, cuando se llevan a cabo sin la consideración debida de los derechos humanos de carácter individual y colectivo, generan responsabilidad para las empresas privadas a cargo de los proyectos, pero también para el Estado mexicano, en tanto garante de la observancia de los derechos humanos.

3. Responsabilidad por Violación a los Derechos Indígenas

Como se ha descrito, los pueblos indígenas y campesinos se encuentran, hoy día, ante la amenaza del “desarrollo” que se cierne sobre sus culturas, sus modos de producción y sus formas tradicionales de convivencia y subsistencia. Además, viven el riesgo de perder sus territorios y resultar afectados en varios otros derechos fundamentales, incluyendo, el derecho a la salud y al medio ambiente adecuado.

Como pueblos habitantes del territorio donde estos proyectos se llevan a cabo, y como potenciales víctimas de sus efectos, los pueblos indígenas no han sido informados de su concepción, diseño y elaboración; tampoco han sido consultados ni tomados en cuenta para el desarrollo de tales proyectos. Marginados, como han sido siempre, de la toma de las decisiones, aun de aquellas que les afectan directamente, los pueblos indígenas resisten y se organizan para hacer frente al avance neoliberal.

Los gobiernos, en sus diferentes niveles, escudados en una débil legislación, evaden su responsabilidad y evitan realizar los correspondientes estudios de impacto ambiental y social, dejando al arbitrio de las empresas el “compromiso de no afectar el medio ambiente”.

Ello pone en riesgo o genera afectaciones al entorno y descomposición social en las comunidades, entre otros efectos que los proyectos económicos tienen o pueden tener sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Las agencias financiadoras de tales proyectos aducen que la responsabilidad recae en quien implementa las políticas y no en quien las diseña y financia. Sin embargo, coincidiendo con Olota-Onyango y Deepika (2003), redactores del informe “La Mundialización y sus Consecuencias para el Pleno Disfrute de los Derechos Humanos” las organizaciones internacionales financiadoras de los proyectos económicos, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, tienen la obligación jurídica, como mínimo, de reconocer, respetar y proteger los derechos humanos, considerando que los regímenes jurídicos que regulan a estas instituciones tienen efectos directos sobre las vidas y los derechos humanos de todas las personas.

El Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2004), ha dicho que, la responsabilidad alcanza incluso a aquellos estados de origen de las empresas, donde éstas son creadas sin que los gobiernos exijan que sus actividades las lleven a cabo de conformidad con las disposiciones de los tratados en materia de derechos humanos vinculantes para esos estados.

Ante actuales y eventuales violaciones a los derechos humanos, el Estado mexicano no puede omitir su condición de garante de esos derechos a los ciudadanos bajo su jurisdicción. Continuar en esa actitud, implicaría faltar a sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos asumidos al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en vigor desde el 5 de septiembre de 1991, México es parte desde el 5 de septiembre de 1990), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (en vigor desde el 23 de marzo de 1976, México es parte desde el 23 de marzo de 1981), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en vigor desde el 3 de enero de 1976, México es parte desde el 23 de marzo de 1981), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en vigor desde el 18 de Julio de 1978, México es parte desde el 24 de marzo de 1981).

El Convenio 169 impone al Estado mexicano la obligación de consultar a los pueblos indígenas y respetar, por virtud del artículo 7.1, su derecho a controlar su desarrollo económico:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarlas directamente.

Además, el Estado mexicano está obligado, como se ha mencionado, a cumplir con las responsabilidades de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, no solo en relación con la actividad estatal misma, sino por la acción de terceros particulares, como pueden ser las empresas ejecutoras de los proyectos que se han referenciado. En ello ha coincidido la CIDH al dictar medidas provisionales en el *Caso Pueblo Indígena de Sarayaku (2005, pár. 31.b)*

En relación con la obligación de garantizar los derechos humanos y el derecho específico a la vida en condiciones de riesgo a consecuencia de condiciones que ponen en peligro su subsistencia, podría ser aplicable el criterio seguido también por la CIDH en varias resoluciones sobre el particular, como el *Caso Instituto de Reeducación del Menor (2004, párrafo 156)*:

En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no solo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones a ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.

La obligación de proteger los derechos humanos requiere de legislación interna y previsión de mecanismos judiciales efectivos para asegurar que los poseedores de esos derechos sean protegidos “contra otros sujetos” y de “interferencias políticas, económicas y sociales”, como expresara la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (Comunicación 155/96, Caso No. ACHPR/COMM./A044/1, 27 de Mayo de 2002), en su histórico caso contra Nigeria, al conocer de violaciones a derechos humanos llevadas a cabo por la Compañía Nacional Nigeriana de Desarrollo del Petróleo (NNPC) en consorcio con la Corporación de Desarrollo del Petróleo Shell (SPDC).

En el ámbito regional, la CIDH, ya había arribado a una decisión similar en el *Caso Awas Tigni contra Nicaragua (2001)*, clarificando la responsabilidad del Estado con relación a los derechos de los pueblos indígenas y el derecho de estos últimos a disponer de los recursos naturales que se encuentren en su territorio.

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha

relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (pár. 149).

Al respecto, debe aclararse que, no se discute el derecho del Estado a impulsar los planes y proyectos económicos que sean necesarios para impulsar el desarrollo económico, siempre y cuando estos puedan llevarse a cabo sin poner en riesgo ni afectar derechos fundamentales de los pueblos y las personas que habitan los lugares en que esos planes y proyectos se lleven a cabo.

El desarrollo económico, no puede, de ningún modo sobreponerse a los derechos humanos; debería ser posible llevarlo a cabo, puesto que resulta necesario para incrementar los niveles de desarrollo humano, con la participación y consentimiento de los pueblos y personas involucradas.

La CIDH (2009), sostiene que los Estados tienen derecho al desarrollo; sin embargo, tal derecho al desarrollo implica que cada Estado tiene la libertad de explotar sus recursos naturales, incluyendo el otorgamiento de concesiones y la apertura a inversiones internacionales, pero el desarrollo debe ser necesariamente compatible con los derechos humanos, y específicamente con los derechos de los pueblos indígenas y tribales y de sus miembros. Es enfática al afirmar que no puede haber propiamente desarrollo sin respeto pleno por los derechos humanos (pár. 204). Esa tensión entre el desarrollo neoliberal y la libre determinación de los indígenas, ha sido analizada por de Sousa (2014).

Sin embargo, el impacto que los proyectos económicos tienen sobre los derechos humanos, no solo ha sido revelado por las organizaciones y comunidades afectadas. La misma CIDH, en su Informe Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ha concluido que:

Como resultado, se ha demostrado que los planes y proyectos de desarrollo e inversión en territorios indígenas o tribales, y las concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales, desembocan en violaciones múltiples de derechos humanos individuales y colectivos, incluyendo el derecho a una vida en condiciones dignas (vulnerado cuando quiera que los proyectos de desarrollo causan contaminación ambiental, generan efectos nocivos sobre las actividades básicas de subsistencia y afectan la salud de los

pueblos indígenas y tribales que viven en los territorios donde se implementan). También se han declarado violaciones derivadas de “la afectación a la salud, a los sistemas de producción, la modificación de las migraciones internas, la disminución de la cantidad y calidad de fuentes de agua, el empobrecimiento de los suelos agrícolas; la disminución de la pesca, fauna, flora y biodiversidad en general, y la afectación al equilibrio que constituye la base de la reproducción étnica y cultural”, todas las cuales han ocurrido en los lugares donde las industrias mineras, madereras o de hidrocarburos desarrollan sus proyectos. Las concesiones, junto con los actos estatales relacionados con ellas, han sido consideradas como violaciones del derecho a la propiedad protegido por la Convención Americana, y de otros derechos humanos.

En cumplimiento de su obligación de respetar los derechos humanos, el Estado mexicano debería abstenerse de poner en práctica planes y proyectos económicos que impliquen riesgo o afectación de los derechos humanos, so pena de resultar responsable de interferir en el goce de los derechos que resulten afectados. Esta obligación estatal se corresponde con el deber empresarial de respetar los derechos de los pueblos indígenas.

La promoción de los derechos humanos implica tomar en cuenta a los pueblos y personas en cuyo territorio se planeen poner en práctica los proyectos, generar conciencia y compromiso a los actores que lleven a cabo esos proyectos, como son las empresas transnacionales, las agencias financiadoras, entre otras, respecto a la importancia de respetar los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Garantizar los derechos implica llevar a cabo acciones reales y efectivas que aseguren la vigencia de los derechos humanos, en este caso, ante los reclamos y rechazos a los planes y proyectos económicos, el Estado mexicano debería reunirse con los pueblos y personas involucradas y encontrar la conciliación de los intereses y derechos en pugna, garantizando el pleno respeto por los derechos humanos.

Respetar el derecho ancestral de los pueblos sobre sus tierras debe, necesariamente, traducirse en el respeto a no autorizar ni implementar proyectos económicos sin el consentimiento de los pueblos y comunidades que podrían resultar afectadas. Respetar ese derecho sobre las tierras, contradice aquella legislación que reconoce preferencia a la exploración y explotación de minerales sobre cualquier otro uso, tal como, lamentablemente, se prevé en el artículo seis de la Ley Minera vigente.

Los Estados tienen claramente definidas sus obligaciones con relación a los derechos humanos de los pueblos indígenas, y no pueden desentenderse de ellas, so pena de incurrir en responsabilidad internacional. Con relación a las empresas, si bien no existe un marco jurídico claramente definido que les imponga obligaciones, en el ámbito internacional existe al menos un consenso normativo que se advierte de las resoluciones E/CN.4/2006/97, A/HRC/4/35 y A/HRC/8/5, de 2006, 2007 y 2008, respectivamente, y que sugieren la existencia de cierta responsabilidad para las empresas, derivado de la formulación de diversos marcos regulatorios, tanto en el plano nacional como internacional.

De hecho, el Representante Especial del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales, ha sugerido un marco conceptual en la evaluación de la responsabilidad de las empresas, que contempla la observancia de tres deberes: el deber estatal de proteger, deber empresarial de respetar y el deber compartido de reparar.

Hasta en tanto se defina con claridad la naturaleza de las responsabilidades en que pueden incurrir las empresas en el desarrollo de proyectos económicos, debiera hablarse de la existencia de un conjunto de obligaciones y deberes que han de observar los Estados y las empresas. Los primeros, han asumido obligaciones con relación a los derechos humanos, incluso con relación a aquellas en que incurren entidades particulares que actúan con la aquiescencia del Estado.

En efecto, el Estado mexicano ha asumido compromisos internacionales que se traducen en obligaciones nacionales para asegurar el ejercicio de los derechos humanos. Los compromisos derivan de haber suscrito y ratificado tratados en materia de derechos humanos en general, y de derechos indígenas en particular.

En esta última materia, suscribió también la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, cuya fuerza jurídica no debe ser relativizada por su condición de resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, toda vez que podría discutirse su fuerza vinculante en función de la Costumbre Jurídica Internacional como fuente de Derecho.

Adicionalmente, se reformó la Constitución para incorporar aquellos derechos universales al catálogo nacional, lo que sugiere una doble obligación con los mismos. Pero también, por la misma reforma, las autoridades de los diferentes niveles cuentan con la obligación constitucional e internacional de promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos en general y los derechos indígenas en particular.

En consecuencia, parece claro el compromiso y obligación del estado mexicano con relación a los derechos que se ven afectados con los planes y proyectos económicos aquí referidos.

Con respecto a las empresas involucradas en los proyectos económicos, tampoco están exentas de obligaciones con relación a los derechos humanos, pues cuentan con algunos deberes básicos, por su parte, el desarrollo jurisprudencial en México, ha avanzado hasta señalar las obligaciones que los particulares tienen con relación a los derechos humanos. Todavía constituye una tesis aislada, pero la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis bajo el rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES” (agosto de 2011) es del criterio de que, bajo ciertas circunstancias, es posible el análisis ponderativo en función de privilegiar los derechos en pugna en las relaciones entre particulares.

Tampoco debe obviarse el hecho de que el Estado mexicano puede también incurrir en responsabilidad como consecuencia de una omisión con respecto a los derechos que resulten violados por la acción de las empresas. La Corte Interamericana, en el *Caso Velásquez Rodríguez* (2008), ha señalado que “una obra de un particular...puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla” (pár. 172)

4. Justiciabilidad de los Derechos Indígenas afectados por la acción privada

La diversificación de fuentes de violaciones a los derechos humanos y el aumento de éstas como consecuencia de las acciones de actores privados, como son las empresas, o de los grandes proyectos de desarrollo puestos en práctica por el Estado, impone el reto de diversificar también las luchas de los pueblos y las acciones de los organismos civiles que defienden los derechos humanos.

En el plano internacional, como ya se ha visto, los organismos que defienden los derechos humanos han comenzado a enfrentar casos en que además de los Estados resultan involucrados como responsables empresas transnacionales o nacionales.

También la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha aprobado el conjunto de Normas sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos (2003), que define las

normas de derechos humanos conforme a las cuales las empresas deben rendir cuentas. Si bien no existen todavía mecanismos jurídicos para garantizar que tales normas se cumplan, no puede obviarse el hecho de que el conjunto de normas representa un signo del inicio de una discusión que, ojalá pronto se concrete en mecanismos efectivos.

En el ámbito nacional y regional, los pueblos, comunidades y organismos civiles que acompañan estas luchas llevan a cabo, desde varios años atrás, esfuerzos organizativos para hacer frente a las acciones de las empresas y proyectos de desarrollo. Las acciones desarrolladas han constituido primordialmente, acciones políticas, aunque un número cada vez mayor de casos está también llegando a las instancias internacionales de protección de los derechos humanos.

Por otro lado, pareciera que los organismos civiles que defienden los derechos humanos han desdeñado los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales para hacer frente a los efectos de las acciones de empresas y proyectos de desarrollo en los derechos humanos. Lo cierto es que no les falta razón. Tales mecanismos internos no han demostrado estar a la altura de los nuevos desafíos que impone para el ejercicio de los derechos humanos la actividad de empresas y la implementación de los proyectos de desarrollo.

Los órganos jurisdiccionales parecen no definir todavía un compromiso serio y genuino con los derechos humanos. Sus discusiones, a ratos progresivos y a ratos regresivos no generan confianza para acudir a ellos en busca de protección. Las acciones de amparo que han llegado a los tribunales federales han sido resueltas como “amparo para efectos” de que se subsanen deficiencias de forma, y solo en algunos casos han impuesto la necesidad de la consulta previa.

Sin embargo, todavía no existe un caso en que se haya realizado el estudio de fondo que implique el análisis de los derechos indígenas en relación con los proyectos de desarrollo o las actividades de empresas.

Con relación a los órganos no jurisdiccionales, la sola puesta en marcha de un proyecto de desarrollo debería ser suficiente para la implementación de las medidas precautorias necesarias ante la inminencia de afectación a los derechos humanos.

No obstante, el desafío se encuentra justamente allí, es altamente probable que pronto las luchas por los derechos indígenas se intensifiquen para hacer frente a los embates de las empresas transnacionales y de los efectos de las políticas económicas en los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Las luchas de resistencia abarcan también una gama de recursos jurisdiccionales o no, en función de detener el inicio o avance de los planes y proyectos económicos y sus consecuentes efectos sobre los derechos indígenas. En el ámbito interno es conveniente comenzar a incentivar el estudio jurisdiccional de los riesgos y efectos de la actividad de empresas privadas y planes de desarrollo o inversión. Las peticiones de amparo deben también sustentarse en los instrumentos internacionales vinculantes para el Estado, así como en la jurisprudencia que en ese ámbito se ha generado.

Solo de esa manera los jueces y magistrados se verán en la necesidad de analizar los casos a la luz de las normas internacionales de protección de los derechos humanos en general y en particular de los pueblos indígenas.

De particular relevancia resulta el análisis de casos en que la comunidad indígena no atiende a una forma de organización comunal, sino ejidal, puesto que tal circunstancia implica un nuevo marco conceptual y analítico para proteger sus derechos.

De igual manera debería hacerse con los organismos autónomos creados por el Estado para proteger y defender los derechos humanos. Hasta ahora estos organismos no se han involucrado activamente en la defensa de los derechos indígenas frente a los embates de las empresas o los planes de desarrollo o inversión.

En ambos casos, es necesario involucrarles para la obtención de medidas precautorias tendientes a evitar daños en los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas. Incluso, estas peticiones pueden también formularse, a la vez, tanto a instancias nacionales como internacionales.

A la par, resulta también necesario situar el tema y preocupación en la discusión política, que conduzca a la legislación y reglamentación del derecho a la consulta.

Un buen comienzo sería supeditar las concesiones mineras o proyectos hidroeléctricos a la previa consulta a los pueblos y comunidades en cuyos territorios se lleven a cabo, así como la observancia irrestricta de los estudios de impacto social y ambiental.

De igual manera, resulta impostergable, en función de la protección de los derechos indígenas, la redefinición del concepto “utilidad pública” y la eliminación del uso preferente de los recursos naturales, como justificación para la concesión de permisos de operación a las empresas dentro o en las cercanías de los territorios indígenas

Conclusiones

La implementación de planes de desarrollo o de inversión llevados a cabo por empresas privadas o el Estado, en los territorios ancestrales, impone la necesidad de fortalecer los derechos humanos de los pueblos indígenas para asegurar su efectivo ejercicio.

Es perentorio delimitar el alcance de las políticas económicas que promueven el desarrollo social, para que éste se lleve a cabo en un marco de respeto a los derechos colectivos.

Esta relación impone al Estado la abstención de toda política que ponga en riesgo la subsistencia de los pueblos indígenas, y la necesaria consulta –y cuando proceda, el consentimiento- de buena fe para el desarrollo de los proyectos de desarrollo o inversión.

En el mismo sentido, las empresas privadas tampoco deben vulnerar los derechos colectivos o hacerse cómplices de las violaciones al marco jurídico internacional en que puede incurrir el Estado.

En consecuencia, no deben llevar a cabo ninguna actividad empresarial si el Estado no ha cumplido con las obligaciones inherentes a su función de garante de los derechos indígenas, particularmente, la consulta a los pueblos indígenas.

El Estado mexicano debe asumir seriamente las responsabilidades que derivan de la Constitución federal, así como aquellas que son consecuencia de haber ratificado instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en general y derechos indígenas en particular. Por tanto, deben asegurar el cumplimiento de obligaciones de protección, respeto y garantía de los derechos humanos.

En función de estas obligaciones, los tribunales tampoco deben ignorar o desestimar, al analizar peticiones de amparo, el marco jurídico nacional e internacional que protege los derechos de los pueblos indígenas.

Es evidente la necesidad de formulación de reglamentos que señalen con claridad el procedimiento, en el marco del respeto a los derechos de los pueblos indígenas, que ha de seguirse al evaluar la pertinencia de otorgar concesiones o permisos, o de llevar a cabo planes de desarrollo o inversión en las cercanías o dentro de los territorios ancestrales.

Referencias

- Camarena, L., M., y Valdés, Z., A. (2002), "El Plan Puebla-Panamá y las políticas de desarrollo. Un análisis crítico", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, Vol. IX, No. 25 (Sep-Dic).
- Carta Africana Sobre Derechos Humanos y de los Pueblos. (2002). Comunicación 155/96, Caso No. ACHPR/comm./A044/1, 27 de Mayo de 2002, disponible en <http://www.unm.edu/humanrts/africa/comcases/allcases/html>
- Castro, G., (2005) "Agroquímicos y fumigaciones en Chiapas: la muerte lenta del indígena y campesino", *Boletín Chiapas al Día*, No. 467. 29 de junio 2005.
- Castro, G., (2005). "Syngenta, la transnacional de la contaminación agroquímica", *Boletín Chiapas al Día*, No. 468. 6 de Julio 2005.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y Recursos naturales*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita el 22 de noviembre de 1969, San José, Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988). *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Sentencia del 29 de julio de 1988.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001) *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs. Nicaragua*, Sentencia de 31 de agosto de 2001
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004) *Caso Instituto de Reeducción del Menor v. Paraguay*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). *Caso del pueblo Saramaka vs. Surinam*, Sentencia de 28 de noviembre de 2007.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Caso Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012.
- De Sousa, S., B. (2014), *Derechos humanos, democracia y desarrollo*, Bogotá, Colección DeJusticia.
- Gómez, S., Y. (coord.) (2004), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, México, CNDH-UNED.

Grupo de Trabajo sobre Minería y Derechos Humanos en América Latina (2014), *El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá. Resumen ejecutivo del Informe presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_canada_resumen_ejecutivo.pdf

Normas sobre la Responsabilidad de las Empresas Transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, aprobada en el 22º período de sesiones, 13 de agosto de 2003.

Olota-Onyango, J. y Deepika, U. *La mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos*, Informe presentado de conformidad con la decisión 2000/105 de la Subcomisión, E/CN.4/Sub.2/2003/14.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Aprobado por la Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Pérez, L., A., E. (1987), "Concepto y Concepción de los derechos humanos", *Doxa. Cuadernos de filosofía del derecho*, México, núm. 4.

Pickard, M. (s/f), "Plan Puebla Panamá: algunas perspectivas de desplazamiento". Documento electrónico, disponible en www.ciepac.org

Relator de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas, (2002). *Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas*, Informe presentado de conformidad con la resolución, 2002/65, E/CN.4/2003/90.

Relator de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas (2010). *Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, A/65/264, 9 de agosto de 2010.

Relator de los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas (2012). Entrevista. *Prensa Libre*, 31 de marzo de 2012, Disponible en: www.politicaspUBLICAS.net/panel/re-prensa.html

Secretaría de Economía del Gobierno Mexicano, Oficina del Plan Puebla-Panamá, (2001). "Resumen Ejecutivo del Plan Puebla-Panamá", México, inéditos, marzo de 2001.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2011). *Derechos fundamentales. Su vigencia en las relaciones entre particulares*. Registro No. 161328, Localización: Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXIV, agosto de 2011, Página: 222, Tesis: 1a. CLI/2011, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional.

Villafuerte, S., D., (2004), *La Frontera Sur de México. Del TLC México-Centroamérica al Plan Puebla-Panamá*, México, COCyTECH-UNAM.