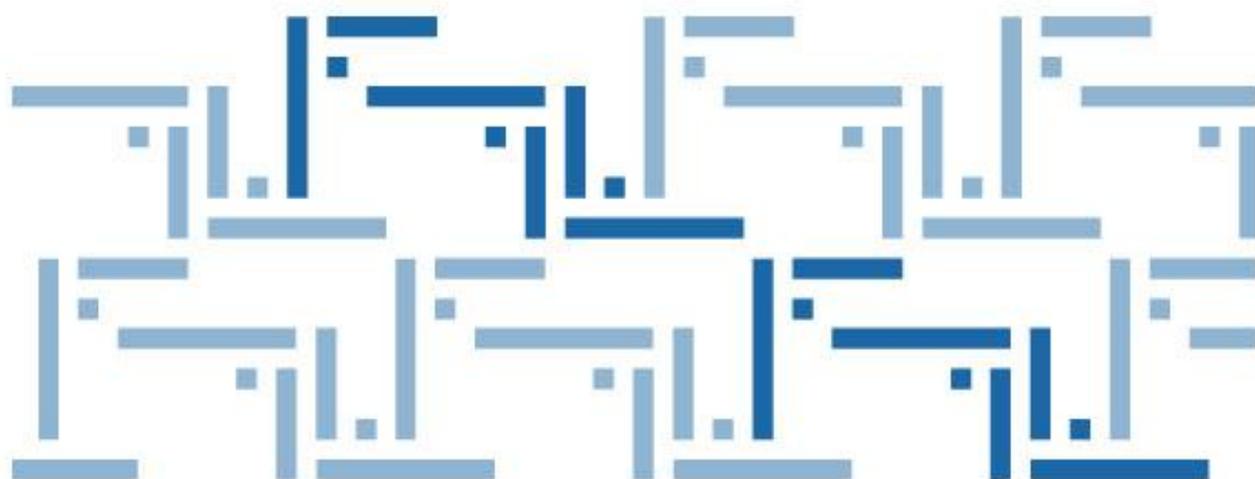


revista de   
ESTUDOS & PESQUISAS  
sobre as **AMÉRICAS**



V.9 N.3

2015

# Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas

ISSN 1984-1639

## Editor Chefe

Leonardo Cavalcanti, Universidade de Brasília

## Comitê Editorial

Rebecca Lemos Igreja, Universidade de Brasília  
Jacques de Novion, Universidade de Brasília  
Cristhian Teófilo da Silva, Universidade de Brasília

## Conselho Editorial

Benício Viero Schmidt, Universidade de Brasília  
Wilson Fernandez, Universidad de la República, Uruguai  
Ana Maria Fernandes, Universidade de Brasília  
Arno Vogel, Universidade Estadual do Norte Fluminense  
Gustavo Vega, Colégio de México, México  
Mireya Suárez, Universidade de Brasília  
Mirian Jimeno, Universidad Nacional de Colombia  
Patricio Valdívieso, Pontificia Universidade Católica do Chile  
Ronald Inglehart, Universidade de Michigan, EUA  
Timothy Power, University of Oxford, Inglaterra  
Victor Armony, Université du Québec à Montréal, Canadá  
Afrânio Mendes Catani, Univesidade de Brasília  
Maria Tereza Sierra, CIESAS, México

## Produção Editorial

Secretário Executivo: Paulo Roberto de Souza

Copyright © 2015

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) Universidade de Brasília (UnB)

É permitida a reprodução dos artigos desde que mencione a fonte

Universidade de Brasília (UnB)  
Reitor: Ivan Marques de Toledo Camargo  
Vice-reitor: Sônia Nair Bão

Instituto de Ciências Sociais  
Diretor: Luis Roberto Cardoso de Oliveira  
Vice-Diretor: Christiane Girard Ferreira Nunes

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas - CEPPAC  
Diretor: Simone Rodrigues Pinto  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação: Rebecca Forattini Altino Machado Lemos Igreja

A correspondência comercial deve ser enviada para Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas Campus Universitário Darcy Ribeiro - Multiuso II, 1º piso, Brasília – Distrito Federal - Asa Norte CEP 70910-900 Brasília-DF Brasil

A **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (ISSN 1984-1639) é uma publicação semestral do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília (UnB), indexada em bases de dados Nacionais e Internacionais, como o LATINDEX, DOAJ, Sumários e periódicos CAPES. Na classificação QUA- LIS da CAPES está situada como B1 na área Interdisciplinar. A revista aceita trabalhos inéditos sob a forma de artigos, resenhas de livros ou entrevistas.

Os trabalhos deverão contemplar: (i) a discussão dos grandes temas e problemas que caracterizam o pensamento sobre as Américas; (ii) a ênfase nos estudos comparativos e interdisciplinares; e (iii) a consistência com as linhas de pesquisa do programa de pós-graduação do CEPPAC. A Revista publica trabalhos em português, espanhol e inglês. Poderão ser publicados trabalhos em outras línguas, a critério do Comitê Executivo.



## SUMÁRIO

**Presentación** *Odile Hofmann, Emilia Velázquez*.....5

### Conflictos y Fronteras

La movilización de los actores locales en los territorios de fronteras. Una perspectiva transfronteriza desde centroamérica. *Lucile Medina*..... 13

CONFLICTOS SOCIALES ASOCIADOS A LA DEFENSA DEL AMBIENTE: AGUA Y PAISAJES DE LA REGIÓN VERACRUZ CENTRO. *HIPÓLITO RODRÍGUEZ* .....36

### Políticas de Conservación y Protección ambiental

Disputas y Adaptaciones en Torno al Uso de los Recursos en la Reserva de la Biosfera "Los Tuxtlas", Veracruz (México). *Emilia Velázquez, Fernando Ramírez* ..... 63

Populações Tradicionais e Espaços Territoriais de Proteção Ambiental: uma visão a partir dos valores constitucionais brasileiros. *Miguel Etinger, Renata Meda* .....66

### El Papel del Estado en las Configuraciones Territoriales y Agrarias

La Construcción del Estado a partir de los Conflictos Territoriales en el Bajo Atrato. *Jessica Corredor Vilamil*..... 115

Políticas Territoriales y Exclusiones Étnicas en Belice: inversiones y juego de espejo. *Odile Hofmann*..... 134

Conflictos por la Apropiación de los Recursos Locales y Cambio Institucional Endógeno. Las Luchas por el "Parcelamiento Convencional" en los Ejidos de Los Tuxtlas, Veracruz, México. *Eric Léornad*..... 149



## Presentación

*Odile Hoffmann\**  
*Emilia Velázquez\*\**

Uno de los mayores desafíos que enfrentan las sociedades rurales en América Latina, tanto indígenas como mestizas o afrodescendientes, tiene que ver con los conflictos que surgen en torno al control de sus territorios y sus recursos naturales (tierras, agua, bosques, minerales). En las últimas dos décadas, en varios países de América Latina han ocurrido procesos de titulación de tierras de propiedad social, a la par que grandes compañías –muchas de ellas extranjeras- han obtenido, o están en proceso de conseguir, concesiones para la explotación de minas a cielo abierto, para la construcción de presas que atentan contra la supervivencia de diversos sectores de las poblaciones afectadas, o para establecer plantaciones agroindustriales (palma de aceite, soya).

En este contexto, un equipo del laboratorio mixto internacional MESO ([www.meso.hypotheses.org](http://www.meso.hypotheses.org)) se propuso reflexionar en torno a las siguientes preguntas<sup>1</sup>: ¿cómo se concibe y se apela al territorio en contextos conflictivos de acceso y defensa de la propiedad social, o de acceso a los recursos por parte de poderosas empresas multinacionales? ¿Bajo qué circunstancias el espacio local, al constituirse como objeto de lucha, se vuelve a la vez un recurso y un instrumento de movilización social y política? ¿En qué medida podemos hablar de “movilizaciones territoriales”? ¿Cómo los distintos actores involucrados en los conflictos, desde las instituciones de estado hasta los militantes y campesino/as, incluyendo intermediario/as, empresario/as y activistas internacionales, consideran o no las pertenencias territoriales en sus respectivos discursos y prácticas? Los artículos de este número presentan un abanico amplio de

---

\* IRD URMIS

\*\* CIESAS-GOLFO

<sup>1</sup> Estas y otras contribuciones fueron debatidas en el 55 ICA, en San Salvador, en julio de 2015.



las configuraciones políticas que se dan alrededor de recursos localizados en espacios específicos (sean o no “territorios” formalmente reconocidos), cuestionando conceptos y proponiendo interpretaciones y debates alrededor de temáticas que en esta introducción hemos reunido en tres temáticas: Conflictos y Fronteras, Políticas de conservación y protección ambiental, papel del Estado en las configuraciones territoriales y agrarias.

### **Conflictos y Fronteras**

Lucile Medina, tomando como objeto de estudio el uso y manejo del agua en cuencas hidrológicas en zonas transfronterizas en Centroamérica, hace énfasis en las fronteras como espacios de interacciones en los que se movilizan diversos actores locales. Generalmente las miradas elaboradas para entender las negociaciones suelen partir desde los centros. Sin embargo, mirar desde las fronteras, desde los márgenes, ayuda a descentrar las miradas y proponer nuevas interpretaciones de los conflictos o las alianzas. En el estudio de Lucile Medina, las preguntas acerca de ¿cómo se construyen y se perciben las fronteras? permite entender el juego de actores y de las escalas que manejan, desde lo local hasta lo internacional.

El estudio de caso presentado alude al Istmo Centroamericano, el cual alberga 40% de las áreas protegidas pese a ser una región pobre; incluye 7 Estados y 10 fronteras. Entre 1994 y 2011 se han creado cinco asociaciones transfronterizas locales, en un contexto caracterizado por la transición democrática y la descentralización, el debilitamiento de los Estados y la integración regional. Tales asociaciones transfronterizas actúan en torno a la denuncia y la negociación, exigen ser reconocidas como actores en la toma de decisiones de políticas públicas relacionadas con el desarrollo socio-económico y la conservación ambiental. Al interior de dichas asociaciones actúan tanto actores locales como supranacionales, cada uno con sus medios y recursos materiales y políticos, y todos insertos en redes complejas de alianzas y dependencias. Uno de los principales retos de los actores locales (asociaciones civiles, autoridades municipales, asociaciones de pescadores) reside en captar ayuda de donantes internacionales y asegurar una institucionalización de las asociaciones transfronterizas. En la creación de asociaciones y acuerdos hay un proceso de co-construcción territorial en juego, lo cual lleva al concepto de inter-territorialidad.



El trabajo de Hipólito Rodríguez se centra en los conflictos socio-ambientales que surgen en el marco de la creación de una nueva normatividad creada a partir de la reforma energética en México. Presenta dos estudios de caso: el proyecto de construcción de una hidroeléctrica en el río Los Pescados para, en teoría, dotar de agua a la capital del estado de Veracruz; y la ampliación del puerto de Veracruz con el fin de triplicar su capacidad de carga. Rodríguez identifica a los principales actores involucrados en estos conflictos: empresas de capital extranjero (brasileño y español), Estado mexicano a través de sus diversas instituciones federales y estatales, pescadores, campesinos, académicos, ambientalistas. El autor propone un análisis desde la economía política, la ecología política y la sociología política.

Los conflictos socio ambientales analizados ocurren en el contexto de la puesta en marcha de megaproyectos, los cuales generan fuertes exclusiones, afectan negativamente varias actividades económicas, originan desempleo y ocasionan severos trastornos ambientales. El capital extranjero ejerce fuerte presión sobre el Estado mexicano para que éste le facilite las condiciones para actuar. A su vez, surge una forma de “ecologismo popular” que adopta principios ambientalistas que circulan a nivel internacional para defender formas de vida locales. A diferencia de movilizaciones de épocas anteriores, actualmente el plano legal es una estrategia central de lucha, alrededor de demandas jurídicas para detener los megaproyectos. Rodríguez plantea que los conflictos ambientales contribuyen a dar visibilidad a los territorios en los que aquéllos ocurren, al enfatizar la importancia de los recursos en juego y las implicaciones negativas de los megaproyectos para grupos diversos.

### **Políticas de conservación y protección ambiental**

Sobre estas políticas se reflexionó para los casos de México (Emilia Velázquez y Fernando Ramírez) y Brasil (Miguel Etinger y Renata Meda). Los dos primeros autores analizan la gobernanza ambiental que se estableció a partir de la creación de la Reserva de la Biosfera “Los Tuxtlas” en 1998. Para ello, revisan tres formas diferentes de expresión de las políticas públicas de conservación y protección ambiental en tres comunidades de la Sierra de Santa Marta habitadas por población popoluca. Su trabajo busca responder a dos preguntas centrales de investigación: ¿cómo se adoptan, reformulan, o evaden las políticas de conservación?, y ¿qué



capacidad real existe para que el Estado haga valer ciertos principios básicos de conservación de los recursos naturales? Las conclusiones apuntan a que a) las políticas de conservación, aun si han sido concebidas desde una perspectiva que busca conciliar la conservación con el desarrollo, representan oportunidades sólo para aquellos grupos que tienen acceso a recursos particulares, tanto naturales como agrarios y sociales; b) las instituciones locales (ejido, grupos familiares, relaciones de paisanaje) son las instancias mínimas pero necesarias para resistir los equívocos e inconsistencias de las políticas públicas; y, c) las omisiones –intencionales o no- en las acciones gubernamentales pueden convertirse en oportunidades para ampliar los márgenes de autonomía de los actores locales.

Para el caso de Brasil, Miguel Etinger y Renta Viera abordan las contradicciones entre dos derechos constitucionales: el derecho a la conservación del medio ambiente y a la protección de la diversidad cultural. Una ley del año 2000 estableció un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, mediante Unidades de Protección Integral y Unidades de Uso sostenible. En este contexto, los autores analizan las disputas que surgen cuando se trata de definir la mejor forma de utilizar un espacio territorial determinado. ¿Es mejor que éste sea explotado de forma acotada por parte de poblaciones tradicionales?, ¿o es necesario mantener tales espacios sin explotación? Los conflictos aparecen cuando desde el Estado se declaran unidades de conservación en las que no se permite la presencia humana, siendo que estas unidades se ubican en espacios tradicionalmente ocupados por pequeños productores o recolectores. Tales conflictos tienen que resolverse jurídicamente, para lo cual es necesaria la interpretación de dos valores establecidos en la Constitución Federal, la cual prevé tanto la defensa de un medio ambiente equilibrado como el respeto a las prácticas culturales tradicionales. Ambos derechos son considerados derechos humanos, de tal forma que la solución a este tipo de conflictos debe tener en cuenta la conservación del medio ambiente pero también el respeto a la diversidad cultural. Sin embargo, no obstante que la protección a las culturas tradicionales es un deber del Estado, no hay un concepto jurídico para poner en práctica este deber consagrado en la Constitución.



## **El papel del Estado en las configuraciones territoriales y agrarias**

Jessica Corredor, tomando como centro de su análisis la construcción de relaciones de poder en los márgenes, interpreta la construcción del Estado en el Bajo Atrato (Colombia). La ley 70 de 1993 otorga propiedad colectiva sobre las tierras de las comunidades negras. Sin embargo, en el Bajo Atrato el proceso de titulación fue interrumpido a finales de los noventa por el conflicto armado en el que intervienen el Ejército, grupos guerrilleros, actores paramilitares, y grupos de narcotraficantes. A la par, los plantíos de plátano de los campesinos fueron sustituidos por plantaciones de palma africana manejadas por empresas privadas en un proceso regional de expansión territorial. En este proceso tuvieron un papel central los grupos paramilitares, cuyo objetivo no sólo era acabar con la guerrilla sino desocupar tierras para dejarlas libres para los empresarios palmeros (de ahí la expresión de “paraempresarios” que la autora utiliza en su texto). Entre 1999 y 2009 Colombia se convirtió en el primer productor de palma africana en América Latina y tercer productor en el mundo. Al mismo tiempo, aproximadamente 10 mil personas debieron salir desplazadas de sus tierras. Esta historia pareciera remitir a espacios sin presencia del Estado. Sin embargo, el texto cuestiona un acercamiento analítico de esta naturaleza recurriendo al planteamiento del mito de la ausencia del Estado, el cual no está realmente ausente en el Bajo Atrato sino que sus funciones son asumidas por grupos de poder que actúan en la región. Actualmente hay un proceso de retorno de las poblaciones desplazadas a sus lugares de origen, en el cual se han involucrado ONG colombianas, ONG internacionales y la iglesia católica. Se elaboran discursos de legitimidad y protección territorial construidos en torno a lo étnico-territorial, lo humanitario y lo ambiental, construyendo espacios concretos protegidos bajo la forma de zonas humanitarias (residencia) y de zonas de biodiversidad (cultivo).

Tomando el caso de Belice, Odile Hoffmann reflexiona sobre las formas en que se construyen fronteras, se perciben los espacios y se delimitan territorios. Desde la visión colonial, para finales del siglo XIX Belice era todavía percibido como un lugar “vacío” con recursos (palo de tinte y caoba) a explotar. Se obviaba la presencia de los mayas que ahí habitaban y el imperio inglés se atribuía la soberanía sobre un amplio espacio de instalación (Settlement) y las tierras correspondientes.



El sistema jurídico agrario se conformó difícilmente en torno a un pluralismo jurídico pragmático, el cual se expresó en la propuesta de creación de tres zonas de reserva indígena (1886). El término “reserva” revistió sentidos varios que evidenciaban la idea de un tratamiento diferenciado para la población nativa: tierras comunales en el oeste del país para los mayas que ya vivían ahí (icaiché, mopan et kek’chi); reservas agrícolas para los mayas yucatecos que llegaron a cultivar en tanto refugiados de la guerra de castas en México; reservas en el sur para tomar en cuenta a los campesinos mopan y kek’chi instalados en su migración (¿retorno?) desde Guatemala. Las reservas de finales del siglo XIX se crearon para confinar poblaciones indígenas y campesinas en espacios reducidos y dejar lugar suficiente para la expansión de los colonos ingleses en el espacio restante.

En las décadas de 1980-1990, el contexto cambió radicalmente, con un país independiente (desde 1981) pero sometido a las presiones de las empresas petroleras por obtener cada vez más concesiones territoriales. Fueron entonces las propias poblaciones mayas del sur de Belice que se movilizaron para recuperar el control de sus “tierras ancestrales”, apoyándose entre otras cosas en la existencia de las reservas coloniales que antes significaban exclusión y confinamiento. Se ve entonces cómo un mismo espacio y unas mismas instituciones (las reservas indígenas o mayas) son resignificadas un siglo después. Cabe preguntarse ¿cómo se crean y se perciben las fronteras –entre propiedades nacionales, privadas, indígenas, etc.- en diferentes momentos históricos?

Eric Léonard, por su parte, propone un acercamiento a los derechos sobre la tierra como un campo privilegiado de análisis del cambio institucional y de la relación comunidad/Estado, para lo cual toma como hilo conductor la historia agraria en Los Tuxtlas (Veracruz, México) posterior a la revolución mexicana. La reforma agraria tuvo dos momentos diferentes: en los años 1920, en el contexto del agrarismo radical o agrarismo socialista, los Ayuntamientos tuvieron un papel protagónico; en la década de 1930 empezó la consolidación del Estado posrevolucionario, a la par que se debilitaban las élites regionales. El Estado central tomó las riendas del reparto agrario. La reforma agraria se convirtió en un proyecto centralizado.

La expansión del reparto agrario de los años 1930 se combinó con un ensanchamiento de la frontera agraria hacia los márgenes geográficos de la región. En este proceso surgió un actor



político relevante: el gestor de dotaciones ejidales. Con el crecimiento demográfico se crearon numerosas tensiones en torno al acceso a la tierra, las cuales se resolvieron de dos maneras: ajustando internamente el acceso a la tierra mediante el parcelamiento (cambio institucional), o dejando la tarea al Estado para la creación de nuevos ejidos. En los años 1970 se introdujeron nuevos medios de producción (fertilizantes, mecanización) que permitieron aumentar la productividad y la producción, aunque limitadas por las extensiones de las parcelas. Se crearon nuevas tensiones: por un lado, el parcelamiento de los ejidos existentes se volvió un asunto político y, por otra parte, las normatividades locales se sobrepusieron con las instituciones agrarias creadas desde el Estado.

### **Apuntes para continuar la reflexión**

El Estado ha tenido, y sigue teniendo, un papel central en las configuraciones territoriales, ya sea mediante acciones concretas y visibles (políticas agrarias, políticas de conservación, programas de desarrollo) o por omisión, permitiendo que elites nacionales, o empresas de capital extranjero, tomen el control de tierras y recursos. Frente al supuesto debilitamiento del Estado, éste sigue siendo un actor clave al que aluden la mayoría de las contribuciones, ya sea subrayando sus políticas contradictorias, mostrando cómo desde el poder estatal se producen ciertas espacialidades o se promueve la creación de determinadas instituciones, pero también explicando cómo desde los márgenes y las periferias se imagina y se construye el Estado. En este sentido, los artículos, y particularmente el de Jessica Corredor, impugnan el “mito de la ausencia del Estado”. Al postular que estamos ante un nuevo capitalismo multinacional, nos planteamos algunas preguntas: ¿qué papel asume el Estado en este contexto?, ¿qué actores no estatales adquieren relevancia?, ¿surgen nuevas formas de contestación (ecologismo popular, por ejemplo)?

Otro aspecto a subrayar es que el campo jurídico parece estar adquiriendo una relevancia que en los países de América Latina no tenía en las décadas pasadas: cada vez con mayor frecuencia organizaciones sociales y grupos diversos interponen demandas jurídicas que exigen el cumplimiento de lo estipulado en las Constituciones nacionales o en tratados internacionales. ¿Por qué ocurre esto en países como México, en el que existen serias dudas sobre la



independencia del poder judicial? Al apelar al cumplimiento de las leyes, ¿los grupos organizados están presionando “desde abajo” al poder judicial para que asuma el papel que debería jugar en la consolidación de un sistema democrático basado en hechos y no en declaraciones?

Por otro lado, las fronteras de variada índole (físicas, simbólicas) deben ser analizadas como espacios de interacciones múltiples en las que se redefinen formas de pertenencia, identidades diversas (étnicas, nacionales, de género, religiosas, políticas, etcétera), percepciones sobre el Estado, maneras de entender, asumir o rechazar políticas públicas, entre otras muchas relaciones e imaginaciones que se ponen en juego en los espacios de frontera y que sin embargo participan plenamente en las transformaciones de los espacios centrales.



## La Movilización de los Actores Locales en los Territorios de Fronteras. Una Perspectiva Transfronteriza desde Centroamérica

Recibido: 05-11-2015  
Aprovado: 08-12-2015

*Lucile Medina\**

### **Resumen:**

Este artículo propone analizar las dinámicas de movilización de los actores locales que surgen en los territorios de fronteras, considerados como espacios claves de interrelaciones transfronterizas. El análisis moviliza varios casos de fronteras en Centroamérica para centrarse en las asociaciones transfronterizas surgidas de la sociedad civil o de municipios. Examinar las dinámicas fronterizas a través de las estrategias de los actores locales permite proponer un enfoque “desde abajo” de los procesos de cooperación transfronteriza y de integración regional, y captar la afirmación de nuevas categorías de actores, locales como transnacionales, en las reconfiguraciones territoriales.

**Palabras claves:** frontera, transfronterizo, movilización, actores locales

### **Abstract:**

This article aims to analyze the dynamics of mobilization of local actors that arise in the border territories, which are considered as key areas of cross-border relationships. The analysis is based on several cases of Central America borders and focus especially on cross-border partnerships emerging from the civil society or municipalities. Analyze the border dynamics through those local actors allows to highlight a "bottom up" approach of cross-border cooperation and regional integration processes. It shows that new categories of actors assert oneself, at local and transnational scales, in the territorial transformations affecting border spaces.

**Key-words :** boundary, cross-border, rallying, local actors

### **Resumo:**

Este artigo propõe analisar as dinâmicas de mobilização dos atores locais que surgem nos territórios de fronteiras, considerados como espaços chaves de inter-relações transfronteiriças. Análise mobiliza vários casos de fronteiras na América Central, para se centrar nas associações transfronteiriças surgidas na sociedade civil ou em municípios. Examinar as dinâmicas fronteiriças através das estratégias dos atores locais permite propor um enfoque “desde baixo” dos processos de cooperação transfronteiriça e de integração regional, e captar a afirmação de novas categorias de atores, locais como transnacionais, nas reconfigurações territoriais.

**Palavras-chave:** fronteira, fronteira, mobilização, atores locais, América Central

---

\*Docente-investigadora en geografía en la Universidad Paul Valéry de Montpellier 3, UMR 5281 Acteurs, Ressources et Territoires dans le Développement (ART-Dév). Contato : lucile.medina@univ-montp3.fr



## Introducción

El propósito de este texto es analizar algunos ejemplos de movilización de los actores locales que surgen en los territorios de fronteras. Estos territorios de fronteras nos parecen interesantes a considerar como espacios claves de interrelaciones y de movilizaciones transfronterizas de los actores locales. Nos referimos a varios casos de fronteras en Centroamérica, enfocándonos hacia las asociaciones transfronterizas surgidas de la sociedad civil o de municipios, que se conforman con el objetivo de modificar la lógica de exclusión (atraso y abandono por los Estados centrales) hacia una lógica de inclusión. La reflexión propuesta aquí es el fruto de una serie de estudios de campo en diferentes zonas de fronteras de Centroamérica, llevados a cabo desde 1997 (Medina, 2004), así como de una revisión de la literatura sobre el tema.

Interesarse en las fronteras permite, por una parte, cambiar de una mirada que generalmente parte de los centros, a una mirada desde las periferias. Por otro lado, examinar las relaciones fronterizas a través de las prácticas de los actores locales posibilita descentrar los enfoques tradicionales propuestos por las relaciones internacionales, según las cuales los procesos transfronterizos atañen exclusivamente a los Estados centrales<sup>2</sup>. Desde hace unos veinte años, los *border studies* han ido cambiando la mirada sobre las fronteras: la pregunta tradicional “¿dónde está la frontera, y por qué está ahí?”, ha perdido relevancia ante la introducción de nuevas preguntas que se han vuelto centrales, por ejemplo, “¿cómo es socialmente construida la frontera?”, o “¿cómo la frontera construye una realidad social?, o “¿cómo la frontera es experimentada por las poblaciones?” (Donzelli, 2013). Desde esta perspectiva, las interacciones fronterizas y los fenómenos de transgresión, incluyendo los movimientos migratorios, son particularmente examinados. Se nota, además, que las dimensiones sociales y culturales adquieren un lugar importante.

Así, proponemos un enfoque “desde abajo” de los procesos de cooperación transfronteriza y de integración regional. Los estudios recientes sobre la gobernanza transfronteriza insisten en la emergencia de nuevas categorías de actores, locales como

---

<sup>2</sup> Como lo hacen también los pensadores de la corriente del “transnacionalismo”: se puede citar como pioneros a Joseph S. Nye et Robert Keohane (1971), y más tarde a James N. Rosenau (1990), para quienes el sistema estatal no constituye más el pivote central de la vida internacional y coexiste con un sistema multicentrado.



transnacionales, en los procesos de gestión, de modo que se podría pensar que los Estados son progresivamente excluidos. Esta contribución, por su parte, pretende mostrar que la superación del modelo westfaliano de cooperación no implica una total desaparición de los Estados, aunque supone una organización de las relaciones entre actores diferente.

Para el estudio de las fronteras, Centroamérica es un laboratorio extraordinario. Este pequeño istmo está fragmentado en 7 Estados y recortado por 10 fronteras políticas. De los 523 000 km<sup>2</sup>, 136 000 km<sup>2</sup> corresponden a municipios fronterizos, lo que representa 26% del territorio. Estos municipios se encuentran dentro de las regiones más pobres del Istmo, pero en términos ambientales acogen 40% de las áreas protegidas, por lo que son territorios de recursos naturales estratégicos. El contexto Centroamericano ha cambiado: hemos pasado en veinte años de problemáticas de enfrentamientos fronterizos a una lógica de acercamiento y de cooperación a través de una gestión compartida. En este proceso, el rol de los actores locales ha venido evolucionando, ha aumentado y necesita ser analizado. Aunque los procesos de cooperación transfronteriza han sido bien estudiados en Europa (lo esencial de la literatura se centra en estos casos), el análisis de los procesos y dinámicas sociales y territoriales en las fronteras de los países llamados del Sur está todavía muy fragmentado.

A continuación, en primer término expondremos los motivos de estas movilizaciones para entender su surgimiento y sus registros de acción. Después, analizaremos los resortes de estas movilizaciones y sus lazos con los actores transnacionales, como las consecuencias que eso tiene en el funcionamiento de las organizaciones transfronterizas. Finalmente, propondremos una reflexión más amplia alrededor de la cuestión del tratamiento de los territorios transfronterizos y de la frontera como recurso.

### **La conformación de asociaciones transfronterizas en torno a los actores locales**

La conformación de agrupaciones transfronterizas de municipalidades constituye un primer tipo de asociación que se propone rebasar las fronteras. En este texto, citaremos los siguientes casos:

- La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa (Honduras-El Salvador-Guatemala), creada en 2006, que agrupa 21 municipios de los tres países. Se encuentra en la región tri-fronteriza llamada el *Trifinio*, a menudo citada como pionera en el Istmo en cuanto al proceso



de cooperación transfronteriza (Hirezi, 2011). Tiene una institucionalidad real e incluso cuenta con una página web<sup>3</sup>. Estuvo presente entre los “padrinos” de la creación de MUGOLFO.

- La Mancomunidad Trinacional del Golfo de Fonseca (MUGOLFO) (El Salvador-Honduras-Nicaragua), creada en 2011, que agrupa 24 municipios<sup>4</sup>, con base en el reagrupamiento de las siete mancomunidades que existen alrededor del Golfo.

- Dos federaciones de municipios fronterizos, que ya no existen, en las fronteras Nicaragua-Costa Rica y Costa Rica-Panamá, creadas al final de los años 1990 con el impulso de la Fundación para la Paz y la Democracia (Funpadem, Costa Rica).

También se puede observar la conformación de estructuras asociativas locales. El Golfo de Fonseca es interesante dado a que ha visto nacer dos iniciativas asociativas:

- ACTRIGOLFO, una asociación/ONG<sup>5</sup> trinacional creada en 1994 y hoy inactiva. Conformada al principio por seis asociaciones (dos salvadoreñas, una hondureña y tres nicaragüenses<sup>6</sup>), contó con hasta diez y seis miembros. Ha nacido como asociación sin fines de lucro, posicionándose como un “facilitador de la sociedad civil”, bajo el impulso de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), para fortalecer la integración regional, y con las ONGs Greenpeace y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) como patrocinadores.

---

<sup>3</sup> <http://www.trinacionalrioolempa.org>

<sup>4</sup> Se puede también citar la conformación en 2001 de una asociación similar en la triple frontera Bolivia-Perú-Chile (Rouvière, 2009), aunque en este caso, el acercamiento se fundamenta en bases étnicas (comunidades aymaras).

<sup>5</sup> Usamos los términos de asociación y de ONG de manera sinónima, para designar las mismas estructuras. Los actores asociativos locales que actúan en el ámbito del desarrollo se definen más comúnmente como ONG. Sin embargo, el estatuto de ONG no existe al nivel internacional. Se trata de asociaciones de solidaridad, que no son siempre internacionales (ONG nacionales).

<sup>6</sup> Para El Salvador: Asociación Coordinadora de Comunidades para el Desarrollo del Cacahuatique (CODECA) y Asociación Unionense para la Defensa del Medio Ambiente (ASUMA); para Honduras: Comité para la Defensa de la Flora y la Fauna del Golfo de Fonseca (CODDEFFAGOLF); para Nicaragua: Somos Ecologistas en Lucha por la Vida y el Ambiente (SELVA), Unión Regional de Cooperativas Camaroneras de Puerto Morazán y Potosí (URCOOCAM) y Asociación Club de Jóvenes Ambientalistas (ACJA).



- PescaGolFo, asociación trinacional de los Pescadores del Golfo de Fonseca, nació en 2007 por iniciativa de las asociaciones locales de pescadores artesanales de las tres riberas. Tampoco desarrolla actividad hoy. Varias asociaciones miembros de PescaGolFo pertenecían también a ACTRIGOLFO. PescaGolFo ha tenido una acción más sectorial, la movilización se ha enfocado sobre todo en el problema recurrente de las zonas de pesca en el Golfo pero también en contra de la construcción del puerto de Cutuco que ha requerido dragados muy importantes y desastrosos para la pesca.

- Movilizaciones de naturaleza diferente, así como en la cuenca compartida del Río Goascorán (Honduras-El Salvador), el Grupo Gestor Binacional para la Gestión de la Cuenca (GGB), conformado en 2006 y que sigue vigente, asociando los actores locales en una estructura más amplia con la cooperación internacional y organismos gubernamentales.

La primera observación puede ser que la permanencia de estas estructuras es desigual, unas persisten más que otras. Esto ya invita a subrayar las dificultades a las cuales se enfrentan estas movilizaciones de actores locales, sobre las cuales volveremos más adelante. Pero aunque los cimientos de estas iniciativas recientes no están siempre bien estabilizados, llaman sin embargo la atención. Por consiguiente, es ineludible cuestionar el sentido que debe darse a esta dinámica de estructuración asociativa en la escala transfronteriza.

*El contexto centroamericano de creación de estas asociaciones transfronterizas de actores locales: Un contexto de democratización y de descentralización*

Las iniciativas referidas han surgido en un contexto de democratización y de descentralización. Mirando la dimensión temporal, se nota que estas agrupaciones surgen a mediados de los años 90 y los años 2000. La afirmación de lo local, a través de la reivindicación de una toma de participación en los proyectos de desarrollo, es el elemento que ha sido posible gracias a la estabilización política y a la transición democrática en el Istmo, experimentada a partir de la década 1990. Ambos factores han permitido la apertura de un espacio de expresión para la sociedad civil, paralelamente al inicio de un proceso de descentralización (sobre todo de municipalización). Este proceso ha sido tardío en Centroamérica, donde varios países han sufrido conflictos internos muy violentos que han desbordado las fronteras, y en los que la



democratización de los procesos de decisión para reemplazar prácticas de gestión centralizadas se arraiga lentamente.

La conformación de ACTRIGOLFO en 1994, o sea dos años después de los Acuerdos de Paz en El Salvador, se inscribe directamente en este contexto renovado, en el cual los actores locales reivindican su participación en una gobernanza compartida en varias escalas (*multi level governance*).

### *Un contexto también de desfallecimiento de los Estados*

Una de las razones esenciales de estos movimientos locales se encuentra en la falta de voluntad política de los Estados para el desarrollo y la integración de los márgenes.

En una región donde la figura del Estado aparece fragilizada y deslegitimada, su presencia es particularmente cuestionada en las zonas fronterizas, alejadas de los centros vitales de los países y donde la presencia de los Estados es juzgada débil. Sin embargo, la paradoja es que se observan marcadores importantes de la presencia del Estado, pero ello se explica por el carácter sectorizado de esta presencia. En las zonas fronterizas, el Estado impone su presencia hacia el control y la afirmación de la soberanía: se observa por medio de las instalaciones de los puestos fronterizos, de las limitaciones de paso o de la presencia militar. Contrasta esta afirmación de la autoridad estatal con el desinterés simultáneo del Estado, del cual se quejan las poblaciones fronterizas con el sentimiento de ser abandonadas por su propio Estado, “huérfanas”, tal como lo expresa la gente en sus propias palabras. Como lo lamenta el gerente de una mancomunidad de la frontera salvadoreña, el gobierno central aparece como el gran ausente: “*tal vez es con el gobierno central el único con el que no tenemos mayor relación. Pero trabajamos muy bien con todos y con la población. El único sería el gobierno central, ¡el nuestro!*”.<sup>7</sup>

Esa implicación limitada del Estado en las zonas fronterizas explica la deficiencia de la cooperación institucional en la mayoría de las fronteras Centroamericanas. Un informe de 2013 pedido por el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) sobre tendencias de

<sup>7</sup> Entrevista con gerente de la mancomunidad ASINORLU, El Salvador, frontera con Honduras, 2012.



ordenamiento territorial en los países de Centroamérica subraya que “aunque el tema de los espacios transfronterizos no es nuevo en América Central, sigue pendiente la real adopción de acciones para aprovechar los potenciales de los mismos, tratarlos como espacios de interacción y compensar sus históricos rezagos” (Ferrufino y Grande, 2013, 45)

Esta cara doble de la presencia del Estado en las zonas fronterizas es interesante en lo que contribuye a dejar de pensar el Estado como un órgano monolítico. Se puede remitir a la lectura de J. Migdal (2011) que desarrolla una perspectiva antropológica del Estado como un medio de desagregarlo y poner de relieve su heterogeneidad, que distingue de la imagen del Estado que sigue siendo monolítica.

#### *Un contexto de un cambio de discurso al nivel regional*

Cabe también subrayar un cambio de discurso regional, que ha transitado de una lógica de enfrentamiento fronterizo a una de acercamiento, esto en el marco de la integración regional y con la incitación del SICA, aunque sin avances muy concretos en términos de acuerdos institucionales.

Es ilustrativo el ejemplo del Golfo de Fonseca. Esta bahía es una región conocida en Centroamérica por los diferendos de delimitaciones fronterizas que han protagonizado los tres Estados ribereños (El Salvador, Honduras y Nicaragua) (Granados Chaverri, 2000)<sup>8</sup>, lo que introduce en este espacio una colindancia conflictiva secular.

Hubo a partir de los años 2000 un cambio de discurso mediático con declaraciones presidenciales conjuntas. En febrero de 2002, una primera declaración de los tres presidentes de entonces, manifestando una voluntad de acercamiento, ha sido firmada, para después quedar desatendida. En octubre de 2007 se firmó otra declaración, conocida como de Managua, con gran pompa en presencia de la Secretaría general de la OEA y de los representantes del SICA y

---

<sup>8</sup> Las primeras tentativas de delimitación de las aguas del Golfo datan de los años 1880. La última decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que intervino en 1992, confirma el estatus de bahía histórica y de mar cerrado para el Golfo de Fonseca. Asimismo, cada Estado tiene la soberanía exclusiva en una franja de 3 millas a partir de la costa, mientras las aguas de la porción central pertenecen conjuntamente a los tres Estados. Sin embargo, cabe destacar que la decisión de la Corte no puso un término a algunos puntos controversiales.



del Parlamento Centroamericano (Parlacen). Mediante este documento se declaró al Golfo de Fonseca “zona de paz, de desarrollo sostenible y de seguridad”, sin que nadie parezca acordarse de la declaración anterior, con los mismos objetivos de acercamiento. El 20 de agosto de 2014, otra reunión de los tres presidentes ha reiterado la declaración de 2007. Mientras tanto, sin embargo, el golpe de estado en Honduras en 2009 y tensiones fronterizas en 2013, nuevamente para el acceso al Pacífico, habían puesto un alto a las discusiones, ya poco consistentes. La ausencia de cooperación institucional se explica entonces en la región en dos escalas: por un lado, se relaciona con los conflictos políticos internos de cada Estado, que han absorbido la atención de sus dirigentes, y por el otro, con el desacuerdo persistente relativo a la partición de las aguas del Golfo.

No existe todavía ningún acuerdo trinacional, y hay que constatar el desfase general persistente entre lo que atañe al discurso y el cumplimiento de las intenciones. Además, en la actualidad la ejecución de un programa de la Unión Europea (Golfonseca) de 20 millones € para el apoyo a la cooperación transfronteriza en el Golfo se encuentra parado por los tres Estados. Eso conduce también a subrayar una cierta debilidad de la acción del SICA en la materia. La promoción de la cooperación transfronteriza como herramienta de la integración regional aparece ya antigua (primera declaración de los vice-presidentes en 1988) pero se enfrenta a las lógicas diplomáticas estatales. Por eso, en el Golfo de Fonseca, las tres iniciativas que se pueden inventariar (dos que se ubican en el campo asociativo y una en el campo político local) han venido de cierta manera a superar un vacío institucional y a dar cierta realidad de conjunto a la región del Golfo.

En cuanto a la frontera más conflictiva del Istmo, entre Nicaragua y Costa Rica, se observa, en un contexto de conflicto fronterizo (presentación de 3 demandas ante la Corte de La Haya en los diez últimos años), la ausencia de relaciones institucionales entre los actores fronterizos<sup>9</sup>. El clima político tenso desarticuló hasta las relaciones locales que existían antes, como la Federación de municipios fronterizos. Ahora bien, en 1998, esta federación presentaba

---

<sup>9</sup> Estas observaciones son sacadas de la tesis de doctorado de Tania Rodríguez (2014) y del programa internacional de investigación “Dinámicas de conflictos y de cooperación en las cuencas transfronterizas de Mesoamérica: PICS BATRAM”, liderado por L. Medina (UMR ART-Dév) y Edith Kauffer (CIESAS) y financiado por el CNRS (France) y el CONACYT (Mexique) (2013-2015).



un frente común, habiendo expuesto una carta de solicitud común ante los dos gobiernos para reclamar una negociación fronteriza.

Finalmente, en el conjunto del Istmo centroamericano, sólo dos casos de acuerdos bi o trinacionales de cooperación transfronteriza existen: en el *Trifinio* (Guatemala-El Salvador-Honduras) y entre Costa Rica y Panamá, a menudo dados como ejemplos pioneros. A escala Centroamericana, la insuficiencia de una institucionalización transfronteriza sólida está subrayada de manera recurrente (López y Hernández, 2004).

#### *Posicionamiento y registro de acción de las movilizaciones locales*

Hoy en día las reivindicaciones giran alrededor de dos temas claves: el desarrollo socio-económico y la protección ambiental. La demanda principal es la implementación de políticas públicas que se interesen en las regiones fronterizas. En efecto, la especificidad de éstas (compartida con otras regiones fronterizas en el mundo) es que sufren de problemas estructurales y de un retraso de desarrollo acusado que no tiende a reducirse. Las periferias se mantienen marginalizadas, con un grado débil de conectividad, aunque los territorios nacionales son pequeños y los intercambios van aumentando entre los países de la región. Se trata de fronteras permeables, ricas de intercambios y las poblaciones fronterizas se movilizan para que la frontera permanezca abierta y sea un recurso económico (jugando sobre el diferencial económico). Como lo expresa Tarrius (2002), los beneficios son para quien sabe pasar las fronteras.

Es interesante observar que aún en el caso de la frontera Costa Rica-Panamá, que cuenta con un acuerdo binacional, los actores locales critican las direcciones dadas a la cooperación por los dos países, porque a su parecer no enfocan suficientemente las necesidades de desarrollo local<sup>10</sup>. En efecto, cabe subrayar que frente al aumento de los tráficó de todo tipo, la cooperación tiende a orientarse más hacia el control conjunto de las fronteras que hacia una fluidificación de los intercambios. Es uno de los principales desafíos al que se enfrentan los procesos de cooperación hoy.

---

<sup>10</sup> Entrevista con el alcalde de Talamanca, marzo de 2015.



La protección ambiental se afirma como otro tema clave en la mayoría de los programas de cooperación financiados, reflejando un movimiento inscrito en la filosofía de la conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo en 1972, bajo el lema “Tenemos solo una tierra”. A nivel regional, desde 1997 se va conformando un Corredor Biológico Mesoamericano como iniciativa de protección regional. La invocación de la naturaleza justifica e incita a la superación funcional de las compartimentaciones fronterizas artificiales (Fourny, 2005) y permite una “feliz reconversión” de las regiones fronterizas “desde no man’s land político a santuario ecológico” (Debarbieux, 2005). ACTRIGOLFO ha nacido precisamente de la “necesidad de considerar el Golfo como una entidad, como una unidad, un territorio”<sup>11</sup>. Así, el lema de la asociación es “tres países, un solo Golfo”. El lema de la mancomunidad MUGOLFO es muy similar: “El Golfo no es solamente del Salvador, de Honduras o de Nicaragua, lo compartimos”. Cabe mencionar que este enfoque sobre la preservación de los recursos naturales (bosques, agua) permite a comunidades indígenas ingresar al juego, ya que éstas son objeto de consulta.

En cuanto a sus acciones, las organizaciones transfronterizas actúan en un doble registro: la denuncia (sobre la ausencia de información y de consulta ciudadana) y la negociación, con la idea de que la “unión hace la fuerza”. Las estructuras transfronterizas estudiadas se ubican en un enfoque de proyecto, su objetivo es ser reconocido como actores y co-elaboradores de la acción pública y del desarrollo regional transfronterizo. Reivindican su capacidad de peritaje y se niegan a limitarse al rol de ejecutantes en apoyo a la implementación de los programas, rol que ocupan actualmente<sup>12</sup>. Eso demuestra que los actores de la escala local no se quedan pasivos hoy en día, frente a los proyectos impuestos desde arriba (*top down*) o que tardan en venir. Intentan impulsar una dinámica *bottom up*, con la idea planteada de una co-gestión. En esta búsqueda, los actores locales se enfrentan a la pasividad y a la inercia de los gobiernos, aunque estos últimos aceptan en apariencia conformarse a los mandatos globalizados de “buena gobernanza”.

---

<sup>11</sup> Entrevista con R.M. López, gerente de ACTRIGOLFO, mayo de 2010.

<sup>12</sup> En 2007, tras la firma de la Declaración de Managua, ACTRIGOLFO solicitó ante los cancilleres de los tres Estados su integración en calidad de observador en la comisión trinacional proyectada (la cancillería hondureña había dado una respuesta positiva). PescaGolFO había hecho lo mismo, buscando tener una parte activa en las discusiones.



Según nuestro conocimiento, las relaciones entre actores locales parecen bastante buenas. La estructura abierta de foro que deseaba conservar ACTRIGOLFO es interesante. Además de las asociaciones miembros, las municipalidades y mancomunidades de la zona eran invitadas a estar presentes en las reuniones, lo que constituye una manera de establecer un espacio de diálogo entre todos los actores locales, civiles como políticos, para construir las reivindicaciones comunes. Sin reducir ingenuamente la sociedad civil a un cuerpo virtuoso y homogéneo frente al Estado, se debe reconocer que se observa, en los casos estudiados, una voluntad de mantenerse en una línea unida.

Es en el doble marco, por una parte de la ausencia *in fine* de cooperación institucional a escala estatal, y por otra parte de la emergencia de fuertes preocupaciones en el ámbito económico y ambiental, que se observan acercamientos locales y la construcción de “puentes” transfronterizos de otra índole.

### **Resortes y respaldos a las movilizaciones transfronterizas locales**

#### *La complejidad creciente del panorama de los actores de la cooperación*

Es creciente la articulación observable entre los organismos supra o transnacionales (sean OIGs u ONGs internacionales, en inglés INGO) y las asociaciones de nivel nacional o local (“ONGs locales”). El ejemplo de la conformación de ACTRIGOLFO permite destacar el impulso dado por los organismos supra-nacionales regionales, como el SICA (a través de la CCAD) y de los organismos internacionales, OIG u ONG (Greenpeace, UICN).

La complejidad que resulta de la presencia de actores ahora numerosos en el panorama de la cooperación en las fronteras centroamericanas conduce a elaborar documentos tales como “mapas de actores claves”, realizados por la CCAD o la UICN y destinados a los actores del desarrollo<sup>13</sup>, para varias regiones frente a la necesidad actual de saber ubicarse y navegar en la nebulosa de los actores presentes.

---

<sup>13</sup> Se puede citar: “Mapeo de actores en desarrollo humano y medio ambiente” (CCAD, 2010) por el Proyecto Trinacional Corredor del Mangle del Golfo de Fonseca, “Mapeo de Actores Claves” (Fundación Vida, 2012) por la



Alrededor del Golfo de Fonseca, se pueden identificar, solamente dentro de los agentes exteriores comprometidos en los programas transfronterizos de la región:

- organismos supra-nacionales de integración (la CCAD)
- organizaciones intergubernamentales (OIG) tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las agencias de ayuda multi o bilaterales: cooperación europea, española (programa BID-GEF), austríaca, alemana, italiana (programa Fronteras Abiertas), danesa (programa PROGOLFO), estadounidense y japonesa, que financian diferentes programas.
- INGO que tienen más o menos un esquema de intervención similar: The Nature Conservancy (TNC) y la UICN para las más grandes, pero también Amigos de la Tierra (ONG española), Geólogos del Mundo y también OIKOS (ONG portuguesa).

La identificación de esta colusión local-global no es algo nuevo. Hace ya quince años, Joachim Blatter and Helen Ingram mostraban que niveles local y global se volvían más interconectados en la gestión de las aguas transfronterizas en el mundo (2001, 5). Lo que se llama la “glocalización” (Robertson, 1995), noción que permite insistir en los lazos y las comunicaciones inter-territoriales, se ha ido profundizando.

Si bien la problemática del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil se afirma, hoy forma parte integral de los discursos y del repertorio de acción del conjunto de los actores del desarrollo (Planche y Lavigne, 2005). El imperativo de una gobernanza compartida multi-escala aparece ahora omnipresente en las acciones tanto de las ONGs como del Banco Mundial o de los donantes internacionales. Es muy claro que los documentos de proyectos transfronterizos elaborados por organismos como la CCAD o la UICN ponen el énfasis en la importancia dada a organizar la participación de los actores locales como componente esencial de la implementación y del éxito de los proyectos de desarrollo (Rodríguez Echavarría, 2014). Las alianzas estudiadas que se construyen entre los niveles local-transfronterizo y transnacional

---

cuenca binacional del Río Goascorán, “Mapeo y análisis de actores de la cuenca binacional del Río Sixaola” (UICN, 2013). Son documentos que identifican el conjunto de los actores clasificándoles por categorías de estatutos.



manifiestan esta mutación y evidencian un desplazamiento general en las escalas de acción política de un eje local-nacional hacia un eje regional-internacional.

*Dos retos principales: captar la ayuda internacional de los donantes y asegurar una institucionalización de las asociaciones transfronterizas*

Estos dos retos de orden financiero e institucional ponen en juego la continuidad de acción y el reconocimiento de las estructuras transfronterizas. La búsqueda de fuentes de financiamiento se inscribe cada vez más como la preocupación mayor de los actores políticos y asociativos locales, quienes han aprendido a solicitar fondos a los organismos transnacionales. De hecho, es notable que el sello “transfronterizo” se ha convertido en un medio de captación de recursos internacionales (“captar” fue la palabra más pronunciada en las entrevistas realizadas en la frontera El Salvador-Honduras, 2012) (Medina, 2014). William Robinson (2003) relaciona esta implicación creciente de las ONGs internacionales en los procesos de desarrollo con un cambio en las estrategias de alianzas desde los años noventa. Para él, se trata, por parte de las ONGs, de una redirección hacia la sociedad civil de la ayuda antes dada a los Estados.

También es central el tema de la institucionalización. Por ello la presencia de los Estados centrales es imprescindible. *“Nadie va a querer hablar de temas de fronteras con otro país si no está el gobierno nacional. Porque el tema es soberanía. No se puede ignorar la frontera. Y en práctica ¿cómo es hoy en día? Eso es otra pregunta, y la respuesta es menos positiva. Se necesita más presencia gubernamental (...) El Estado tiene que estar claramente cumpliendo su rol”*<sup>14</sup>. Se puede subrayar que si la mancomunidad Río Lempa es la más establecida y perenne, es que hay detrás el respaldo legal de los tres Estados y que fue creada en el marco de un acuerdo trinacional.

La ayuda financiera y el respaldo técnico de los donantes internacionales pueden aparecer como la solución a corto plazo pero contiene efectos perversos. Los elementos de fragilidad de las alianzas estudiadas son numerosos. Por un lado, crean una dependencia y un inevitable riesgo de paro vinculado al carácter puntual de los programas de los donantes, con

---

<sup>14</sup> Entrevista con el director de la Fundación Vida, 2012.



plazos de tres a cinco años en la mayoría de los casos. Por otra parte, subraya la fragilidad del modelo de desarrollo y de impulso de gestión compartida como se implementa actualmente (Medina, 2014). El ejemplo de ACTRIGOLFO es significativo. Además del respaldo fundamental de la CCAD, la asociación se ha beneficiado a partir de 1994 directamente de los fondos de la ONG española Amigos de la Tierra y de la cooperación alemana (DED). Otras ONGs han ayudado a través de programas más puntuales: TNC, WWF, la UICN y Geólogos del Mundo. ACTRIGOLFO ha pasado así una primera fase activa hasta 1999, durante la cual participó en la ejecución de un programa de preservación de los ecosistemas costeros del Golfo de Fonseca impulsado por la CCAD (PROARCA/COSTAS), y financiado conjuntamente por la Agencia estadounidense para el desarrollo (USAID), Rainforest Alliance, WWF y TNC. El fin del programa PROARCA ha acarreado, entre 2000 y 2004, una fase de desmovilización. Desde 2004, el apoyo de la UICN ha permitido la supervivencia de ACTRIGOLFO, mientras el golpe de estado en Honduras provocó que la cooperación alemana y varias ONGs interrumpieran su ayuda financiera y los programas asociados. Un Plan Estratégico 2011-2015 parecía poder asegurar un financiamiento, a cargo del equipo técnico Corredor del Mangle (CCAD y AECID), pero las últimas entrevistas realizadas permiten concluir que ACTRIGOLFO se encuentra de nuevo en gran parte inactivo<sup>15</sup>.

El caso del Grupo Gestor Binacional de la Cuenca del Río Goascorán es idéntico: se conformó en 2006 con fondos de la Unión europea. En 2009 se desactivó, cuando el programa europeo de apoyo a la cooperación transfronteriza El Salvador-Honduras terminó, y también a causa del golpe de estado en Honduras. Volvió a activarse con los fondos de un nuevo programa (BRIDGE) de la UICN a partir de 2011.

La elaboración y la implementación de los proyectos de cooperación también conducen a cuestionar la realidad de una dinámica *bottom up* que se puede imaginar frente al surgimiento de las movilizaciones locales. De momento por lo menos, el peso de las orientaciones dadas por los organismos internacionales en los proyectos de cooperación transfronteriza, con un aspecto

---

<sup>15</sup> Entrevista con el presidente y el gerente técnico de ACUGOLFO, Asociación hondureña de Cuencas del Golfo de Fonseca, miembro de ACTRIGOLFO, agosto de 2012.



muy normativo, conduce a pensar que, a pesar del rol creciente de los actores locales, los proyectos de cooperación dependen de una aplicación todavía bastante *top down*, por parte de lo que D. Dumoulin y E. Rodary llaman, para el sector de la conservación por ejemplo, un “oligopolio” (2005).

Los actores identifican también las diferencias de legislación y las asimetrías institucionales entre los Estados como un factor limitante para una acción integrada. En el sector ambiental por ejemplo, las normas y categorías de las áreas protegidas difieren de cada lado de la frontera y obstaculizan el trabajo común. Sin contar también con el riesgo que la inestabilidad política genera y que abruma los proyectos transfronterizos: el avance de los programas en el Golfo de Fonseca ha padecido de los bloqueos en los puestos fronterizos de Honduras y del paro de varias fuentes de financiamiento nacionales e internacionales, reticentes a ayudar indirectamente un gobierno resultante de un golpe de estado.

Por fin, el mantenimiento de la unidad más allá de las fronteras aparece como el último obstáculo a superar. Para el gerente de ACTRIGOLFO, el reto más grande de la asociación es sencillamente “mantenerse, mantenerse unidos”. Para ello, las herramientas TIC, el teléfono, el correo electrónico, la comunicación vía skype, si bien ayudan mucho, no substituyen totalmente los encuentros físicos. La cohesión de ACTRIGOLFO ha contado mucho con la contratación en 2009 de un gerente encargado de dar vida a la estructura transfronteriza, asegurando la coordinación financiera y administrativa de la asociación.

### **Cuestionar los territorios transfronterizos como nueva escala de intervención de la acción pública**

*El sello “transfronterizo” es redituable ante lo transnacional*

Eso es obvio. La frontera se ha convertido en un recurso para la captación de subsidios porque suena al oído de los donantes y de los organismos supranacionales como una herramienta de integración regional. Esa nueva concepción permite revertir el estigma fronterizo y tejer relaciones de proximidad. La construcción de alianzas transfronterizas resulta de una estrategia pragmática: se fundamenta, frente a la comprobación de problemáticas comunes, en la



convicción de que el sello “transfronterizo” ofrece a los actores locales una mayor visibilidad y por consiguiente es el mejor medio para captar los financiamientos de los donantes, siendo elegibles a sus programas. “*Carecemos de recursos propios para poder elaborar un proyecto, la idea es pues poder captar financiamientos*”<sup>16</sup>. La transfrontericidad es redituable (“bankable”), así como lo expresa Laetitia Rouvière en su análisis de la asociación de municipalidades aymaras en la frontera entre Bolivia, Perú y Chile (2009).

Además de la captación de recursos, el llamado a los agentes exteriores obedece también a la necesidad de atraer a la comunidad internacional para intentar incidir ante los gobiernos nacionales. Estos últimos han venido descargándose de su función como Estados de bienestar. No obstante, como lo hemos apuntado más arriba, son ineludibles en cuanto al fortalecimiento de las alianzas transfronterizas, y por eso los actores esperan así interpelarlos.

*Lo que está en juego es la inscripción de lo transfronterizo como una nueva escala de la acción territorial en un proceso de co-construcción territorial*

Las fronteras aparecen como espacios paradigmáticos de la inter-relación. Nos parece que se puede remitir con beneficio al concepto de la inter-territorialidad. Se puede definir como “la búsqueda de la eficacia de la acción pública territorial a través la coordinación, la articulación, la reunión de territorios, así como son” (Béhar et al., 2014).

El tema de la inter-territorialidad ha hecho su aparición hace unos años en el debate público en Francia. Viene a renovar el enfoque territorial tradicional. Cabe citar el libro central de Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité* (2010). Esta noción movilizada recientemente remite a la apertura de un diálogo entre territorios y a la necesidad de re-pensar el ordenamiento territorial. Su implementación se adosa a la capacidad de los territorios y de los actores locales a hacer surgir nuevas redes de actores.

Si lo transponemos al escenario transfronterizo, no se trataría de una voluntad de borrar las fronteras políticas sino de posicionarse en un proceso de cooperación inter-territorial, de dibujar una trama inter-territorial que rebase las fronteras y permita reflexionar en términos de

---

<sup>16</sup> Entrevista con gerente de la mancomunidad fronteriza ASIGOLFO, El Salvador, mayo de 2010.



circulación. Se trata de hacer un enlace territorial, de movilizar la inter-territorialidad como un verdadero proyecto y dejar de aprehender las fronteras como un intersticio vacío de políticas públicas.

Las fronteras son un “lugar privilegiado de articulación del político y del espacial” (Foucher, 1991) y pueden convertirse en un lugar de innovación en términos de gobernanza, en un laboratorio de formas de acción colectivas novedosas. Encontrar lo que se puede hacer en común es superar las discontinuidades políticas. También la frontera es un lugar privilegiado de articulación de las identidades, que demuestra toda la complejidad de la relación a las comunidades de pertenencia, a la vez nacionales y regionales y también transfronterizas (les reúnen el sentimiento de abandono de la república y a menudo lazos familiares antiguos).

Sin embargo, resultan particularmente difíciles de aplicar los proyectos transfronterizos porque a la dimensión vertical de las relaciones de niveles involucrados (entre actores locales y estatales) se suma la dimensión horizontal (entre actores de cada lado de la frontera), las asimetrías institucionales y las crispaciones de soberanía. El nuevo juego de actores desplaza la geometría de los conflictos. Los antagonismos tradicionales oponían los Estados en torno a diferendos de soberanía y de explotación de los recursos. Hoy en día, si bien las tensiones interestatales no han desaparecido, han visto bajar su intensidad, y la oposición parece más cristalizarse verticalmente entre escalas locales y gobiernos centrales, en torno a la aspiración de los primeros para captar la atención de los segundos.

#### *Las mancomunidades: el escalón territorial que se afirma a nivel local*

A la par de los actores asociativos civiles, el nivel que se afirma en los programas de cooperación y que debe llamar la atención es el recientemente creado de las mancomunidades, o sea el nivel supra-municipal. En la mayoría de los países centroamericanos, la figura de las mancomunidades ha sido creada entre 2002 y 2003, o sea hace poco tiempo, pero se afirma como la escala estratégica determinada a tomar el liderazgo de las orientaciones. En el caso del Grupo gestor binacional de la cuenca del Goascorán, las siete mancomunidades fronterizas involucradas son actores motores del proceso y se relacionan con bastante frecuencia. Se observa el mismo movimiento en el conjunto de la región del Golfo de Fonseca, y aún más



exitoso, con la conformación de una asociación trinacional de las municipalidades del Golfo de Fonseca (MUGOLFO). Aunque MUGOLFO no puede valerse de un reconocimiento legal en cada uno de los tres países, el objetivo consiste en contribuir al mejoramiento de las condiciones y de la calidad de vida de los pobladores del Golfo. Los actores locales piden una doble integración: a escala nacional y con el otro lado de la frontera.

El esquema que se está organizando traduce pues la superación del modelo westfaliano de cooperación binacional y se inscribe en el movimiento de empoderamiento (*empowerment*) de lo local, aunque el grado débil de descentralización no permite todavía gran libertad de acción. El tema de la cooperación inter-municipal ocupa la mitad del libro de Altmann Borbón y Brealey (2011) sobre la cooperación transfronteriza en América Latina. La afirmación de esta escala política resulta de la ausencia de un nivel intermediario de descentralización en los países centroamericanos. Viene a subsanar un vacío institucional. Las provincias, departamentos o regiones, cual que sea su nombre, únicamente son niveles de desconcentración del poder central. Es una limitación fuerte hoy para reflexionar sobre proyectos de desarrollo a escala infra-nacional, porque el nivel municipal carece de capacidades financieras, humanas y legales. Las mancomunidades participan en transformar el paisaje institucional centroamericano. Pero es un nivel institucional fuertemente ligado a los donantes transnacionales, pues las mancomunidades no tienen presupuesto del Estado (como es el caso en Francia), solo se mantienen gracias a las contribuciones de las municipalidades y la ayuda de organismos internacionales.

## **Conclusión**

En materia de conclusión, se puede retomar la alegoría del *punte* y de la *puerta* formulada por Simmel y citada por el antropólogo Michel Marié (2005). El puente es lo que reúne y la puerta lo que separa, y como lo expresa Marié, en esta coexistencia de los contrarios no hay por un lado el conflicto y por un lado la cooperación como categorías exclusivas la una de la otra, sino una dialéctica sin síntesis, una tensión dialéctica entre conflicto y cooperación. El uso del concepto de interfaz permite acercarse a esta dialéctica, en cuanto contribuye a “interesarse menos en las limitaciones de las discontinuidades que en las interfaces entre



sistemas espaciales o sociales contiguos y/o interrelacionados” (Groupe de Recherches “Interfaces”, 2008). El aporte es notable, “en un mundo muy organizado por las redes (...), la entrada por las interfaces, y las interrelaciones que facilitan, es de naturaleza a aclarar la comprensión de la organización del espacio y de sus dinámicas actuales”. Apropriarse del concepto de interfaz significa explorar la dimensión de contacto que ofrece la línea fronteriza, contacto en sus dimensiones de conflicto como de cooperación. Además, las interfaces fronterizas resultan hoy más complejas porque se deben entender desde una dimensión transfronteriza a una dimensión transnacional.

Las relaciones de vecindades muy ancladas y presentes en las fronteras del istmo centroamericano (Rodríguez, 2009) han permitido una movilización transfronterizas de los actores locales, que sean instituciones públicas, sector social y privado. Todavía se encuentran frágiles, pero hay que considerarlas con atención porque son un primer paso hacia la construcción de una nueva institucionalidad y formas de gobernanza y afirman la necesidad de promover políticas de cooperación y de colaboración transfronteriza desde lo local.

#### **Bibliografía :**

ALTMANN BORBON, Josette, BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Editorial Teseo, 2011.

ATLANI, Laetitia (coord.). “Les ONG à l’heure de la ‘bonne gouvernance’ ”. *Autrepart*, n°35, 2005/3.

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, VANIER, Martin. “Réforme territoriale : avis de décès de l’interterritorialité ?”. *Métropolitiques*, 13/06/2014

(<http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html> )

BLATTER, Joaquim, INGRAM, Helen (Eds.). *Reflections on water. New approaches to transboundary conflicts and cooperation*. Cambridge: MIT Press, 2001.



BOVIN Philippe (coord.). *Las Fronteras del Istmo: Fronteras y Sociedades entre el Sur de México y América Central*. México: Ed. CEMCA, 1997.

CARDONA, Rokael. *La integración centroamericana desde lo local: La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa*, texto en línea en el Portal de Desarrollo Humano Local del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional (País Vasco). <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0508/libreria-262.pdf>

DEBARBIEUX, Bernard. “La nature inconstante des relations entre nature et frontière”, In : VELASCO-GRACIET Hélène, BOUQUET Christian, coord., *Tropisme des frontières*. Paris : L’Harmattan, 2005, pp. 77-81.

DONZELLI, Stefania. “Border Studies Theoretical approaches, themes of inquiry, and suggestions for future work”. *Migration Literature Review* No. 3, Working Paper, No. 571, November 2013 (en línea).

DUMOULIN, David, RODARY, Estienne. “Les ONG au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité”. In : AUBERTIN Catherine, ed., *Représenter la nature ? ONG et biodiversité*. Paris : IRD Editions, pp. 59-98, 2005.

FERRUFINO, Carlos, GRANDE, Carlos. *Tendencias de ordenamiento territorial en América Central y República Dominicana (2009-2012)*. San Salvador: GIZ-CCVAH-SISCA, 2013.

FOUCHER, Michel. *Fronts et frontières, un tour du monde géopolitique*. Paris : Fayard, 1991.

FOURNY, Marie-Christine. “De la frontière naturelle à la nature comme lien transfrontalier. Du rôle et de la place de l’environnement et du milieu dans les coopérations transfrontalière”. In : VELASCO-GRACIET Hélène, BOUQUET Christian, coord., *Tropisme des frontières*. Paris : L’Harmattan, pp. 97-116, 2005.

GRANADOS CHAVERRI, Carlos. *El mar, la nueva frontera centroamericana*. San José: Fundación para la paz y la democracia-Universidad de Costa Rica, Cuaderno 3, 2000.



Groupe de Recherches Interfaces, “L’interface : contribution à l’analyse de l’espace géographique”. *L’Espace Géographique*, vol. 3, t. 37, pp. 193-207, 2008.

HIREZI, Miriam. “La coop intermunicipal transfront en la región del Trifinio de El Salvador, Guatemala y Honduras”. In: ALTMANN BORBON, Josette, BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Editorial Teseo, pp.149-164, 2011.

KOLOSSOV, Vladimir. “Border studies: Changing perspectives and theoretical approaches”. *Geopolitics*, 10/2005, p. 606-632, 2005.

LÓPEZ Alexander, HERNÁNDEZ Aurora (Eds). *Memoria del taller mesoamericano sobre gobernabilidad de cuencas transfronterizas*. Costa Rica, Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE) de la Universidad Nacional (Costa Rica), Pacific Institute (USA), Universidad Estatal de Oregón (USA), 2004. (<http://www.territorioscentroamericanos.org/redesar/Gobernabilidad%20e%20Instituciones/Gobernabilidad%20de%20Cuencas%20Transfronterizas.pdf>)

MARIE, Michel. “L’anthropologue et ses territoires, qu’est-ce qu’un territoire aujourd’hui ? ”. *Espaces et sociétés*, 2005/1, n°119, pp. 177-198, 2005.

MEDINA, Lucile. *Le dilemme des frontières en Amérique centrale, marges symboliques ou espaces en construction. Le cas des frontières Nicaragua-Costa Rica et Costa Rica-Panamá*. Doctorado de geografía, Universidad Paris X-Nanterre, 2004.

MEDINA, Lucile. « Gestion des bassins hydrographiques transfrontaliers et institutionnalisation : l’initiative du Grupo Gestor Binacional du bassin du Río Goascorán (Honduras-El Salvador) ». *Regions and Cohesion*, Volume 4, Issue 2, pp. 54-80, 2014.

MIGDAL, Joel. *Estados débiles, estados fuertes*. México: Fondo de Cultura Económica, Colección Umbrales, 2011.



NEWMAN, David. “The lines that continue to separate us: borders in our ‘borderless’ world”. *Progress in Human Geography*, abril, nº2 vol.30, pp.143-161, 2006.

NYE Joseph, KEOHANE Robert. *Transnational Relations and World Politics*. Boston: World Peace Foudation, 1971.

PLANCHE, Jeanne, LAVIGNE, Philippe. “L’Union européenne et les sociétés civiles du Sud : du discours politique aux actions de coopération”. *Autrepart*, (35), pp. 143-160, 2005.

ROBINSON, William. *Transnational conflicts: Central America, social change and globalization*. London: Verso, 2003.

ROBERTSON Robert. “Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity”. In: FEATHERSTONE M. et al., eds., *Global Modernities*, London: Sage, pp. 25-44, 1995.

RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA, Tania. *Vecinos entre fronteras. Experiencia de las comisiones transfronterizas locales del proyecto Alianzas de la IUNC 2004-2008*. Moravia, Costa Rica: UICN, 2009.

RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA, Tania. *Gouverner l’environnement dans les régions frontalières. Coopération et conflits dans les bassins du Río Sixaola (Costa Rica-Panamá) et du Río San Juan (Costa Rica-Nicaragua)*. Doctorado en geografía del desarrollo, Universidad Paris 7 Diderot, 2014.

ROSENAU, James N. *Turbulences in World Politics: A theory of Change and Continuity*. Princeton : University Press, 1990.

ROUVIERE, Laetitia (Ed.). *La gouvernance frontalière, quelles opportunités pour les acteurs locaux ?*, Institut de Recherche et de Débat sur la Gouvernance, publicación en línea, 2009 (<http://www.institut-gouvernance.org/fr/dossiers/motcle-dossiers-54.html>)

TARRIUS, Alain. *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l’économie souterraine*. Paris : Balland, 2002.



TORRES JIMÉNEZ, Carlos, “Cooperación transfronteriza: experiencia de la asociación de regiones fronterizas de Europa para Am Central”. In: ALTMANN BORBON, Josette, BEIRUTE BREALEY, Tatiana (ed.). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Editorial Teseo, pp. 125-138, 2011.

VAN HOUTUM, Henk. “The Geopolitics of Borders and Boundaries”. *Geopolitics*, 10/4, pp. 673-74, 2005.

VANIER, Martin. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica Anthropolos, 2010.

VANIER, Martin. *L'inter-territorialité, pistes pour hâter l'émancipation territoriale*, texto en línea : [https://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/.../L\\_interterritorialite.doc](https://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/17/.../L_interterritorialite.doc), 2014.



## Conflictos Sociales Asociados a la Defensa del Ambiente: agua y paisajes de la región veracruz centro

Recibido: 20-11-2015  
Aprovado: 10-12-2015

*Hipólito Rodríguez\**

### **Resumen:**

Este artículo examina dos conflictos socioambientales que se presentaron en la región centro del estado de Veracruz, México, entre 2010 y 2015. Abordamos conflictos originados por la pretensión de construir dos grandes infraestructuras: la ampliación del puerto de Veracruz y la construcción de una presa de propósitos múltiples en el río Los Pescados. En ambos casos, un amplio conglomerado de actores sociales se moviliza para impedir la instalación de proyectos que dañarían de modo irreversible su territorio. El texto indaga el nuevo papel que juega el Estado en relación a proyectos de empresas privadas que se proponen modificar el espacio regional. Se muestra el papel que están jugando los agentes estatales —tanto a nivel federal como en el plano regional— en el proceso de transformación del marco normativo que durante muchos años protegió el entorno ambiental en que se pretenden instalar estas infraestructuras.

**Palabras clave:** Veracruz, México, conflictos socioambientales, proyectos de infraestructuras.

### **Abstract:**

This article examines two socio-environmental conflicts that arose in the central region of the State of Veracruz, Mexico, between 2010 and 2015. The conflicts arising from the claim to build two large infrastructures: the enlargement of the port of Veracruz and the construction of a dam of multiple purposes in the fish River. In both cases, a large conglomerate of social actors is mobilized to prevent the installation of projects which may irreversibly damage their territory. The text explores the new role played by the State in relation to projects of private companies that intend to modify the regional space. Shows the role that State agents - played both at the federal level and at the regional level - to promote the transformation of the legal framework that protected the environment in which the aim is to install these infrastructures for many years.

**Key words:** hydroelectric power, port of Veracruz, La Antigua, Veracruz reef system River, mega-projects, socio-environmental conflicts.

### **Sumário:**

Este artigo examina dois conflitos socioambientais que apareceram no centro da região do estado de Veracruz, México, entre 2010 e 2015. Nós aproximamos os conflitos originados pelo pretension para construir dois infraestructuras grandes: a extensão do porto de Veracruz e da construção de uma rapina de intenções múltiplas no rio os Peixes. Em ambos os casos, um conglomerado amplo de atores sociais mobilized para impedir a instalação dos projetos que danificariam da maneira irreversible seu território. O texto investiga o papel novo que joga o Estado com relação aos projetos das companhias confidenciais que se ajustam para fora para modificar o espaço regional. É o papel que tanto quanto jogou os agentes

---

\*Profesor investigador del CIESAS, unidad Golfo. Contato: hipolitorod@gmail.com



do Estado - nível federal quanto no plano regional ao impelling a transformação do frame normativo que durante muitos anos protegeu os arredors ambientais em que são tentados instalar estes infrastructures.

**Palavras-chave:** energia hidrelétrica, o porto de Veracruz, La Antigua, Veracruz Recife sistema rio, mega-projetos, conflitos sócio-ambientais.

## Introducción

En este texto me propongo examinar dos conflictos sociales que han conmovido a la sociedad que habita en la región centro del estado de Veracruz, México, en el curso de los últimos cinco años (2010-2015). Se trata de conflictos originados por la pretensión de construir dos grandes infraestructuras: por un lado, la ampliación del puerto de Veracruz y, por el otro, la construcción de una presa de propósitos múltiples en el río Los Pescados (también conocido como río La Antigua). En ambos casos, un amplio conglomerado de poblaciones conformado por pescadores, campesinos, empresarios y trabajadores del sector turismo, organizaciones ambientalistas regionales y nacionales, investigadores y profesores universitarios, y un vasto abanico de organismos civiles y políticos (comisariados ejidales, agrupaciones sindicales, autoridades municipales, militantes de partidos políticos), preocupados por la defensa del territorio regional, se constituyó como actor colectivo con el único propósito de rechazar la realización de estos proyectos. En ambos casos, el gobierno federal y el gobierno del estado defendieron los proyectos e impulsaron diversos procedimientos jurídicos con el fin de hacer posible la implantación de los mismos.

Como veremos, el papel que jugaron los agentes estatales —tanto a nivel federal como en el plano regional— consistió en buscar la transformación del marco normativo que durante muchos años protegió el entorno ambiental en que se pretenden instalar estas infraestructuras. Por un lado, en el caso del puerto de Veracruz, había una disposición jurídica que protegía el sistema arrecifal donde se plantea construir la ampliación del puerto. Era necesario, pues, modificar el decreto que legalmente impedía alterar el área natural protegida. Por otro lado, en el caso del río Los Pescados, rige una disposición normativa que establece una veda a cualquier actividad que modifique o altere la cuenca, por lo que es necesario cancelar jurídicamente la vigencia de esa prohibición si se pretende edificar en sus inmediaciones una presa hidroeléctrica.



En ambos casos, se trata de infraestructuras que pueden tener un gran impacto en el espacio regional, ya que contemplan una alteración irreversible de los ecosistemas donde se pretenden instalar. De realizarse, incidirían no sólo en grandes cambios en la estructura social y económica que hasta ahora ha brindado empleo y arraigo a miles de personas, sino que también producirían un trastorno tan profundo del entorno natural que generarían situaciones inéditas de riesgo, planteando problemas de gran relevancia en el terreno de la seguridad humana de las poblaciones que residen en las dos zonas.

Nos hallamos frente a megaproyectos que involucran inversiones sumamente cuantiosas, donde el capital extranjero desempeña un papel particularmente significativo. Tanto la construcción (ampliación) de un puerto como de una presa hidroeléctrica suponen un sistema complejo de prácticas de ingeniería, una multiplicidad de intervenciones técnicas que modifican profundamente los paisajes y que requieren operaciones económicas y financieras de gran envergadura. Considerando las diversas dimensiones de estos proyectos, puede entenderse la necesidad de que el conjunto del aparato estatal se involucre en la realización de los mismos. Como veremos, el papel de los funcionarios públicos ha sido el de operar como facilitadores, lo cual implica que utilizan los recursos del Estado para apoyar tanto en el plano normativo como financiero a las empresas que llevan a cabo sus procesos de acumulación de capital en los sectores donde se juegan estos megaproyectos. Pero también su papel ha sido el de reprimir, desalentar, criminalizar las diversas modalidades de resistencia que las sociedades locales emprenden para defenderse de los impactos de estos proyectos de infraestructura, para lo cual utilizan los recursos del Estado para perseguir y desactivar a los agentes y organizaciones sociales que encabezan los movimientos sociales de resistencia.

Es preciso señalar que los conflictos que se construyen alrededor de estos proyectos, ponen en juego una multiplicidad de discursos. En la esfera pública se construyen comunicaciones dedicadas a justificar su necesidad pero también a mostrar lo injustificable de los mismos. Dado que el campo jurídico juega un papel central como arena donde se dirime la legalidad de las iniciativas estatales y empresariales que impulsan estos proyectos, es necesario prestar atención a la forma en que las normas organizan y canalizan el conflicto. Como veremos, el nuevo escenario de gubernamentalidad que impulsan los proyectos de la etapa



neoliberal, requiere romper con el marco normativo de la etapa histórica anterior. Para acceder a recursos cuya utilización estaba impedida por la legislación anterior a la etapa neoliberal, se ha hecho necesario emprender reformas del plano normativo, lo cual suscita un debate en el espacio público que es quizá una de las dimensiones más notables de los conflictos aquí examinados. En el proceso de realizar sus proyectos de acumulación, los agentes privados encuentran obstáculos en la estructura normativa vigente. En el proceso de defender sus recursos y su territorio, las poblaciones y organismos sociales apelan a ese marco legal. Ante la importancia que adquiere la dimensión jurídica, los agentes estatales se ven obligados a enfrentarse a la misma, sea para respetarla y hacerla valer, sea para reformarla y adecuarla a las necesidades del capital, sea para transgredirla y eludirla, apartándose finalmente del marco legal.

La creciente visibilidad del campo jurídico y, en particular, de la normatividad ambiental, constituye un rasgo que define a las confrontaciones sociales recientes. Las movilizaciones sociales exigen que la legislación ambiental se cumpla, pero esto ocurre en un contexto histórico en el cual las instituciones responsables de que ello así ocurra no se han caracterizado por hacerlo. Las reformas jurídicas que han hecho posible el avance de los proyectos, no se caracterizan ni por su transparencia ni por su racionalidad.

A continuación, mi argumento se organiza en tres partes. Expongo en primer término el conflicto ocasionado por el proyecto de ampliación del puerto de Veracruz; después, reconstruyo la historia del conflicto que involucra a los habitantes de la cuenca del río Los Pescados a causa de la intención de construir una presa de propósitos múltiples en la misma; y, finalmente, ofrezco una reflexión que procura contrastar los dos conflictos con el fin de extraer algunas conclusiones.

### **La ampliación del puerto de Veracruz y la mutilación del sistema arrecifal veracruzano**

En 24 de agosto de 1992, a través de un Decreto presidencial, se establece que los arrecifes que rodean a la ciudad y puerto de Veracruz se hallarán protegidos a partir de ese momento por una normatividad que permitirá preservar su integridad. El artículo primero del decreto reza así: “Se declara Área Natural Protegida con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida



como Sistema Arrecifal Veracruzano, ubicada frente a las costas de los Municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado del Estado de Veracruz Llave, con una superficie de 52,238-91-50 hectáreas”.<sup>17</sup>

El propósito de incorporar al sistema arrecifal veracruzano (SAV) a un área natural protegida nació de la necesidad de generar prácticas que permitieran la preservación de un ecosistema que estaba en riesgo por la presencia de múltiples comportamientos que lo dañaban.<sup>18</sup> En este sentido, la sociedad local y la comunidad científica no pueden sino aplaudir el Decreto por cuanto el deterioro de uno de los más importantes arrecifes del país requería medidas drásticas para detener su ya considerable perturbación (Goeritz y Álvarez, 1991). Esto implicó prohibir prácticas de saqueo o utilización depredadora de los arrecifes, pero también poner orden en la actividad urbana y portuaria que, en su conjunto, arrojaban gran cantidad de sustancias que dañaban la vida del ecosistema (Vargas et al, 1994). Históricamente, la prosperidad y la viabilidad de la ciudad y del puerto debían mucho a los arrecifes, pues gracias a ellos sus actividades poseían una defensa natural frente a corsarios, tempestades y huracanes que de manera cíclica lastimaban a sus embarcaciones y habitantes (Rodríguez, 1998).

Sin embargo, como suele ocurrir en México, el Decreto no se acompañó de medidas efectivas para neutralizar uno de los principales factores responsables del deterioro del sistema natural: los desperdicios que la ciudad arroja sin tratamiento alguno a las aguas de la bahía de Vergara, uno de los espacios más dañados del sistema arrecifal. De hecho, aunque periódicamente la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) emitía

---

<sup>17</sup>El siete de junio de 2000, Julia Carabias, responsable de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), emite un Acuerdo que tiene por objeto dotar con una categoría acorde con la legislación vigente a las superficies que fueron objeto de diversas declaratorias de áreas naturales protegidas emitidas por el Ejecutivo Federal. Este acuerdo establece que “El Parque Marino Nacional “Sistema Arrecifal Veracruzano”, establecido mediante Decreto en la zona conocida como Sistema Arrecifal Veracruzano, ubicada frente a las costas de los municipios de Veracruz, Boca del Río y Alvarado, en el Estado de Veracruz-Llave, con una superficie de 52,238-91-50 hectáreas publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de agosto de 1992 y su modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de noviembre de 1994, tendrá el carácter de Parque Nacional “Sistema Arrecifal Veracruzano”.

<sup>18</sup> El SAV es uno de los más importantes ecosistemas del Golfo de México. El SAV tiene 27 arrecifes y seis islas. En la actualidad, se encuentra bajo tres categorías de protección. Es un parque nacional desde 1992 y fue declarado como reserva de la Biosfera por la UNESCO desde el año 2006. Además, fue registrado por el gobierno mexicano como un humedal de importancia internacional en la lista de Ramsar en el año 2004. “Hasta hoy no existe un programa de gestión para el área protegida, lo que dificulta llevar a cabo acciones de manejo y conservación adecuadas” (Ortiz et al, 2013).



un boletín indicando que las aguas donde podían realizarse actividades recreativas se hallaban severamente contaminadas por heces fecales, por lo que no era recomendable bañarse en las playas de la zona metropolitana de Veracruz, los gobiernos municipales y estatales preferían desconocer al gobierno federal (diciendo que exageraba y que sus evaluaciones lo único que hacían era ahuyentar al turismo).<sup>19</sup>

En el curso de la última década del siglo XX, el puerto de Veracruz experimentó un notable crecimiento en el volumen de mercancías que entraban y salían por sus instalaciones. Las reformas neoliberales habían auspiciado un incremento extraordinario de las exportaciones que por ahí salían. En poco tiempo, el movimiento de carga se duplicó y las exportaciones de automóviles empezaron a tropezar con el escaso espacio disponible en el puerto para la carga y descarga de las embarcaciones.<sup>20</sup> Ante la falta de un plan de desarrollo urbano que ordenara la interface puerto/ciudad, empezaron a realizarse obras para poner un remedio a la creciente congestión que padecía el puerto. El ahogo y el retraso en la movilidad de los transportes de

---

<sup>19</sup> Como ejemplo baste citar una nota publicada en el periódico *El Universal* el 21 de julio de 2012, donde se apuntaba que, de acuerdo con un monitoreo de SEMARNAT, en la ciudad de Veracruz diez playas turísticas de gran afluencia rebasaban los niveles permisibles de contaminación, por lo que existe riesgo sanitario. Las diez playas turísticas de la zona de Veracruz y Boca del Río, decía la nota, presentan altos niveles de contaminación, y por tal razón las autoridades federales las catalogaron como de “riesgo sanitario” para los bañistas. El informe, fechado el 11 de julio y publicado en la página web de la SEMARNAT, decretó como riesgo sanitario las playas Antón Lizardo, Gaviota II, Tortuga II, Pelicano II, José Martí, Mocambo, Pelicano I, Playón de Hornos, Regatas y Villa del Mar. En todas esas áreas de esparcimiento para miles de turistas se rebasaron los parámetros de calidad con altos niveles de contaminación que toman en cuenta un límite inferior denominado como “Límite Sustentable” (100 enterococos por cada 100 mililitros) que se basa en el límite máximo permitido en la Norma Mexicana para la Certificación de playas (NMX-AA-120-SCFI-2006, “Requisitos y especificaciones de sustentabilidad de calidad de playas”). También sobrepasaron el límite máximo denominado “Riesgo Sanitario” (igual o mayor de 200 enterococos por cada 100 mililitros) que considera los riesgos de contraer enfermedades como las gastrointestinales (5 a 10%) o respiratorias, según lo estipulado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

<sup>20</sup> El *Programa Maestro de Desarrollo del Puerto de Veracruz* (2006-2015), actualizado en 2009, indicaba las limitaciones que era preciso superar para que el creciente número de contenedores y el aumento de la carga general, de autos y de granel agrícola pueda ser manejado por el puerto. En su presentación, este documento atribuía a las dificultades para modificar la normativa ambiental el retraso en la ampliación del puerto: “Debido a la necesidad de desfasar el desarrollo del puerto de Veracruz en la Bahía de Vergara, ya que se presentaron situaciones ecológicas que tomaron un matiz político que alteraron seriamente los tiempos previstos para el desarrollo del puerto, y razón por la cual a finales del 2003 la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante solicitó a la Administración Portuaria Integral de Veracruz (APIVER) se reprogramarán los tiempos considerados para el desarrollo del puerto de Veracruz y se buscaran alternativas para incrementar la capacidad instalada del mismo mediante la optimización de su línea de atraque e infraestructura actual, se realiza una modificación al actual Programa Maestro de Desarrollo” (p. 3).



contenedores, orilló muy pronto a la administración portuaria, privatizada en 1991, a proponer medidas de ampliación.

En el año 1997 Greenpeace documentó que las obras de ampliación del puerto de Veracruz iniciadas en 1994, implicaban un conjunto de procedimientos que trasgredían el orden jurídico del país.

El análisis de los documentos oficiales referidos a la autorización y seguimiento de las obras de ampliación del Puerto de Veracruz, al igual que la evidencia física de los impactos ambientales de la obra, revela un amasijo de negligencias, incompetencias, mentiras, contradicciones, ocultamiento de información y contubernio entre las autoridades ambientales veracruzanas y APIVER [Administración Portuaria Integral de Veracruz]. Por la magnitud e importancia de esta obra, la tomaremos como un caso paradigmático que, sin duda, guarda estrechos paralelismos con otros megaproyectos propuestos o que ya están en marcha en el país.<sup>21</sup>

Para ampliar el espacio disponible, el primer paso dado por APIVER consistió en derribar la cortina de árboles que Miguel Ángel de Quevedo (1862-1946), conocido en México como el apóstol del árbol, había hecho sembrar a principios del siglo XX en la zona norte de la ciudad de Veracruz. Lo que se decidió destruir era una cortina de “casuarinas”, una especie de árboles importada de Australia, que cumplía una función de protección muy importante y que por ello era ya un paisaje incorporado a la historia de la ciudad. La larga franja de más de 2 km de casuarinas se extendía entre la parte norte de la ciudad y la línea de costa. Durante mucho tiempo las autoridades de la ciudad habían buscado una alternativa para defenderse de los vientos en dirección sur, llamados por ello “nortes”, que todos los años –en la época invernal– aumentaban su fuerza y daban origen a una zona de dunas costeras muy grande al norte de la ciudad; el viento norte no solo dispersaba el polvo sobre una vasta parte de la ciudad, sino que la arena de las dunas se desplazaba como una montaña movediza hacia las zonas residenciales, sepultando lo que estuviera a su paso.

---

<sup>21</sup> Revista *Este país*, enero 1997, pp. 52-55, México.



Las casuarinas habían conseguido mitigar el impacto de los nortes. Derribarlas equivalía a debilitar las defensas de la ciudad. Urbanistas y organizaciones urbanas se opusieron, pero las protestas no pudieron detener las tareas de ampliación: era imperioso brindar más tierras a los operadores portuarios. Sin embargo, el espacio ganado en poco tiempo se mostró insuficiente y se hizo evidente que, si las tendencias de crecimiento proseguían, el puerto requeriría una ampliación mucho mayor.

Así, veinte años después, en 2012, la sociedad veracruzana pudo conocer un nuevo episodio de esa historia. Ahora se trataba de proceder al desmantelamiento del código legal que protegía la Bahía de Vergara, parte fundamental del sistema arrecifal, para asentar en ella la ampliación del puerto. Para que ello ocurriera, el gobierno federal decidió separar a esta bahía del área natural protegida, bajo el argumento de que ya se encontraba muy deteriorada y de que por tanto no tenía por qué preservarse.

El proceso mediante el cual se buscó modificar el área natural protegida para permitir la ampliación del puerto involucró a actores vinculados a la comunidad científica y a la gestión de las áreas naturales protegidas y suscitó una polémica en los medios locales. El Foro Ciudadano de Protección al SAV, mostró que Virgilio Arenas, director del Instituto de Ciencias Marinas y Pesquerías de la Universidad Veracruzana, había recibido dinero de la APIVER a través de una asociación llamada “Econatura”, para favorecer, como funcionario universitario, la aprobación de la desincorporación de Bahía Vergara del Parque Nacional. “Según las fuentes periodísticas, este personaje, en su carácter de presidente del Consejo Asesor del Parque Nacional SAV, fue el encargado de anular una votación donde por mayoría los miembros de este consejo se oponían a la exclusión de Bahía Vergara de la poligonal del área protegida. Con la intervención de Virgilio Arenas, se llevó a cabo días después una nueva votación en donde contrariamente a lo que ya se había acordado, el consejo asesor daba marcha atrás a su primera votación y aprobaba la modificación del polígono. Esto despertó las protestas de varios de los integrantes de dicho consejo asesor ya que esa segunda reunión fue convocada sin seguir el procedimiento adecuado, existiendo incluso la eliminación de miembros votantes, lo cual despertó sospechas sobre el proceder tanto de Tomás Camarena Luhrs, director del PNSAV y del propio Virgilio Arenas, presidente del Consejo Asesor del PNSAV y representante de la Universidad Veracruzana” (12



de Septiembre de 2014, periódico *Política*, disponible en <http://www.lapolitica.com.mx/?p=177928>)

A pesar de la opinión de gran parte de la comunidad científica, en el sentido de que mutilar el área natural protegida sólo tendría como efecto avanzar en la destrucción de los arrecifes de Gallega y Galleguilla, las autoridades ambientales aprobaron la propuesta de separar la Bahía de Vergara (Punta Gorda) del sistema.

Los colectivos de la sociedad civil veracruzana emprendieron entonces la defensa del Sistema Arrecifal y para ello promovieron en diciembre de 2012 el procedimiento legal conocido como “amparo”, demandando a las instituciones jurídicas la protección de sus derechos.<sup>22</sup> El “amparo” argumentaba que modificar el polígono del Área Natural Protegida constituía una violación de acuerdos internacionales firmados por el país e implicaba una trasgresión a la normatividad nacional sobre áreas naturales protegidas.

Un año después, el 12 septiembre de 2013, la APIVER solicitó a la SEMARNAT recibir el manifiesto de impacto ambiental (MIA) para iniciar las obras de ampliación. Pocos días después, los organismos que habían formulado el “amparo”, sin embargo, consideraron que ese trámite violaba la ley. Ángeles Guzmán Hernández, integrante del grupo ciudadano que defendía el SAV, explicó que gracias a ese recurso legal se mantenía vigente la protección de 52 mil 238 hectáreas, según las especificaciones del Decreto publicado el 24 de agosto de 1992, y por tanto, afirmó, “no puede realizarse ningún trámite administrativo ni trabajo de construcción que atente contra la protección del área o cambie su uso, que es de conservación natural”. A su juicio, la presentación de esa solicitud, constituía “un desacato”, una forma de violentar el estado de derecho.

Marco Antonio Muñoz, abogado de los ambientalistas, se dijo sorprendido por la magnitud del proyecto de ampliación, pues en la MIA ahora se precisaba el alcance de la infraestructura a construir. “Es más grande de lo que esperábamos y dragarán más el lecho

---

<sup>22</sup> El “amparo” es una acción o un recurso, dependiendo de la legislación del país de que se trate, que tutela los derechos constitucionales del ciudadano. En México, puede recurrir a esta acción quien se vea privado de ejercer cualquiera de los derechos que establece la Constitución o algún tratado internacional. Cualquiera persona que sienta que se han vulnerado sus derechos fundamentales puede interponer un recurso de “amparo” ante el órgano judicial competente.



marino. Causará más daño ambiental, cambio de mareas, impacto en tierra y estragos en los arrecifes naturales” (*La Jornada*, 23 09 13). Apuntó que ARGOS, la empresa que había realizado la MIA, debía ser investigada; a su juicio, era “sospechosa la cercanía de APIVER con la empresa Argos Consultores Ambientales, propiedad de Arturo Gómez Pompa, asesor de la Universidad Veracruzana. Señaló que entre los contratos entre APIVER y esa empresa está el número API-GI-CS-6107-10, de 2010, por un monto de 317 mil pesos y asignado en forma directa. También figura la entrega sin licitación del contrato API-GI-CS-62601-18-11, de 351 mil pesos, contrato mediante el cual la APIVER no solo pagó a la empresa para que presentase el proyecto, sino también para que lo cabildeara ante la Semarnat”.

En octubre de 2013, los organismos civiles emitieron un comunicado de prensa, convocando a una reunión en la ciudad de México, en las instalaciones del Centro Pro de Derechos Humanos, a fin de exigir el cumplimiento del estado de derecho. Los puntos centrales que se trataron en dicha reunión fueron: a) La denuncia de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la SEMARNAT y la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) como dependencias que han permitido la mutilación del Parque Marino Nacional Sistema Arrecifal Veracruzano (PMNSAV); b) La vigencia del amparo interpuesto el 20 de diciembre de 2012 ante la autoridad federal para detener el Decreto presidencial del 29 de noviembre de 2012 que dejaba sin protección a los arrecifes Punta Gorda y Bahía de Vergara; c) La memoria de que el Proyecto de Ampliación portuaria ya había sido rechazado en 2002 porque tenía deficiencias técnicas y porque se mostró que los arrecifes tenían una biodiversidad importante; y d) la exigencia de que se respete la integridad del área natural protegida, ya que la misma es un sitio RAMSAR,<sup>23</sup> lo cual obliga al gobierno mexicano a respetar tratados internacionales.

En los mismos días, los miembros del Foro Ciudadano de Protección al PNSAV empezaron a difundir en las redes sociales la denuncia del acoso al que estaban siendo sometidos los integrantes del mismo a fin de que desistieran del amparo. Responsabilizaron a APIVER de las acciones de amedrentamiento con que se buscaba disuadir a los integrantes de

---

<sup>23</sup> Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.



su colectivo para abandonar la lucha legal, y se le exigió que dejara de proseguir con acciones que solo podían calificarse de intimidación y amenazas.

Pocos días después, en la tercera semana de octubre de 2013, la prensa informó que el “amparo” que hasta entonces había detenido el proyecto de ampliación, había sido levantado por una autoridad judicial. Esa medida constituía una derrota en el plano legal: las advertencias que se habían hecho en torno al riesgo en que se colocaba a la ciudad, habían sido subestimadas por los jueces. Una nota periodística publicada el 16 de octubre de 2013 en un medio local, *AVC Noticias*, bajo el título “Latente, la expansión portuaria; revoca juez amparo promovido por activistas”, daba cuenta de la decisión del tribunal colegiado administrativo con sede en el municipio de Boca del Río, Veracruz, que en esencia declaraba válido el decreto que modificaba la poligonal de la zona de arrecifes de las inmediaciones de Veracruz, Boca del Río y otros municipios de la zona metropolitana.

El abogado que representaba legalmente a los ambientalistas, Marco Antonio Muñoz Guzmán, reaccionó indicando que se pediría la revocación de la decisión de ese tribunal. Con esa medida, que aprobaba la modificación del estatus legal del Parque Arrecifal, la APIVER podría comenzar a construir la ampliación del puerto. Sin embargo, antes tenía que cumplir todavía con otro requisito legal: la presentación y aprobación del manifiesto de impacto ambiental (MIA).

La noticia no dejó de sacudir a los medios intelectuales, y la universidad y los centros de investigación científica del país empezaron también a reaccionar. Martín Aluja, director del Instituto de Ecología (INECOL), uno de los centros científicos con mayor prestigio nacional y gran influencia en la región, declaró que aunque se había cancelado la vía jurídica, aún era tiempo de tomar en cuenta los argumentos de la comunidad científica (“Ampliación del Puerto debe considerar sobre todo el impacto ecológico: INECOL”, *La Jornada*, 16 de octubre de 2013). La ampliación del puerto de Veracruz, dijo, no debía hacerse sólo mirando los intereses económicos, sino tomando en cuenta el impacto al medio ambiente. Resaltó que los arrecifes coralinos del puerto de Veracruz debían cuidarse y proteger en extremo, “toda vez que sirven de protección y barrera para el municipio porteño en la temporada de lluvias y huracanes”.



De algún modo, el director del INECOL no hacía sino expresar la opinión de buena parte de los científicos que estudiaban los ecosistemas costeros del Golfo de México: las decisiones en torno al ambiente no podían adoptarse tomando en cuenta solo aspectos como la competitividad portuaria. Para Martín Aluja, el proceso de ampliación del Puerto debía ser “muy cuidadoso y aseado para evitar que se afecten más los arrecifes”, ya que, decía, “se han vivido muchos desastres naturales, por lo que tenemos que aprender las lecciones y ser cuidadosos de las decisiones”. Sus palabras hacían una clara advertencia acerca de los riesgos que implicaba dejar de proteger el entorno:

“En general tocamos fondo y las lecciones ambientales han sido muy duras, por eso hay varios elementos de la naturaleza que hay que cuidar extremadamente: el bosque, porque con bosque se van a evitar deslaves y muertes, pues en las cordilleras en donde hubo deslaves no había cobertura vegetal, no había raíces. Otro elemento son los manglares y los arrecifes pues ayudan a mitigar el impacto de las tormentas tropicales”.

El 30 de marzo de 2014, Luz Emilia Aguilar Zínser, nieta de Miguel Ángel de Quevedo, escribió en un medio de comunicación nacional (*Animal Político*) un texto que daba cuenta de las violaciones a la legalidad que se estaban cometiendo para ampliar el puerto. El texto posee un gran valor ya que exponía públicamente una reflexión compartida por buena parte de la comunidad científica: la sociedad civil había apostado por el cumplimiento de las instancias legales para proteger el medio ambiente y, sin embargo, ante la evidencia de que las autoridades estatales no cumplían con la normatividad, esa misma sociedad civil no podía sino mostrar su turbación: ¿qué puede hacerse cuando la institución responsable de hacer valer la legalidad no la respeta?

Nos hallamos ante una situación singular. Bruno Latour (1999) había argumentado que las políticas ambientales podrían generar una situación en la que la asamblea de expertos podía desplazar a la asamblea de ciudadanos cuando se planteaban problemas ambientales que exigían una perspectiva científica para dirimirse. En el caso que examinamos, resulta que la propia asamblea de expertos se hallaba dividida. Su división no obedecía a razones propiamente



científicas (una racionalidad donde se configuran argumentos con base en evidencias y teorías sujetas a una lógica y procedimientos de verificación) sino a razones económicas (la empresa y los agentes estatales habían influido —vía financiamientos— a los expertos para que opinaran a favor de sus iniciativas económicas). Pierre Bourdieu había apuntado, en sus artículos y libros dedicados a la sociología del campo científico, cómo la práctica científica había ingresado en la época neoliberal en un escenario de peligro, pues sus propios productos —el conocimiento científico— se habían vuelto peligrosos (Bourdieu, 2000 y 2003). En el caso que examinamos, hay que añadir que el propio campo jurídico, terreno donde adquiere valor el testimonio de los científicos, se ha convertido en un campo lleno de peligros. De ser un espacio donde se dirime la justicia de una demanda, litigio donde tienen peso las pruebas para que la legalidad no quede sujeta a la discrecionalidad, el capricho o la influencia de los poderosos, ha pasado a ser un espacio donde sólo se tramitan requisitos formales pero no se ponderan las evidencias ni los argumentos.

Por todo lo anterior, podría decirse que en México asistimos a la emergencia de una nueva vulnerabilidad. Una vulnerabilidad en la cual la sociedad civil no puede acudir a las instituciones cuyo propósito es hacer valer la legalidad, pues ésta puede ser trasgredida por los mismos agentes comprometidos en vigilar su cumplimiento. Una vulnerabilidad que afecta también al campo científico, pues los agentes comprometidos en la vigilancia epistemológica (es decir, obligados a cuidar la calidad, veracidad y consistencia del conocimiento científico utilizado para modificar o hacer valer el campo normativo) pueden dejar de cumplir con su responsabilidad. Una vulnerabilidad que es producto de un nuevo escenario, el cual nace de las exigencias de los organismos —empresas e instituciones internacionales— que impulsan el libre comercio y cuyo objetivo se cifra en desregular, en todo caso neutralizar, los códigos que restringen las prácticas económicas por razones ambientales.

En el caso de la ampliación del puerto de Veracruz, la mutilación del área natural protegida (el cambio del polígono territorial) exigía una justificación científica. Sin embargo, la mayor parte de la comunidad científica, precisamente el sector que había dedicado años al estudio riguroso del sistema arrecifal, consideró que excluir a la Bahía de Vergara del área protegida era inadmisibles pues, a su juicio, equivalía a dejar fuera de un programa de



preservación a aquel segmento que hasta ahora había estado en la primera línea de la zona de contaminación. Si se la dejaba fuera, se argumentó, los siguientes segmentos del sistema arrecifal no tardarían en sufrir daño. En diversos foros, y en múltiples publicaciones, argumentaron que los daños que había acumulado la Bahía de Vergara eran más bien la evidencia de que el Decreto que protegía el sistema no había cumplido su propósito (pues el Decreto no se había traducido en acciones o medidas efectivas de protección y restauración). El deterioro de este arrecife era la prueba de que los responsables de cuidar el sistema no habían hecho su tarea.<sup>24</sup> Como mostró la primera evaluación independiente de la política ambiental en nuestro país, ésta parecía jugar un papel más simbólico que real.<sup>25</sup>

El debate puso en tela de juicio a las autoridades responsables de orientar la política de protección del capital natural del país. La CONANP fue severamente impugnada por su comportamiento ante este singular conflicto. Los científicos que defendieron la mutilación del sistema, fueron cuestionados por aceptar beneficios económicos por parte de la APIVER. De alguna manera, la objetividad del trabajo profesional de este segmento de la comunidad científica resultó criticada, ya que ante sus propios pares no pudo sostener una argumentación fundamentada.

Cabe señalar que la sociedad buscó canalizar su inconformidad a través de instancias jurídicas. Ante las severas críticas que recibió el Estudio Previo Justificativo (EPJ), un procedimiento que por ley debe acompañar una medida como la comentada, el conglomerado social que se oponía a la ampliación del puerto optó por defender sus puntos de vista en el campo del derecho. El *Frente Ciudadano por la Defensa del Sistema Arrecifal Veracruzano*, una coalición que se oponía al proyecto de ampliación sobre la Bahía de Vergara y que estaba compuesta por organizaciones ambientalistas, reconocidos miembros de la comunidad científica, pescadores, organizaciones de colonos, asociaciones civiles y personas dedicadas al

---

<sup>24</sup> Algunos de los estudios publicados en defensa del sistema arrecifal son: Horta y Tello, 2009; Ortiz, 2013; Pérez-España, 2015.

<sup>25</sup> “En el intento por responder a la creciente conciencia ecológica de la población, la presión de las organizaciones ambientalistas y las demandas internacionales han predominado, hasta el momento, las acciones simbólicas (por ejemplo la elaboración de una amplia normativa ecológica sin encarar seriamente su aplicación) para evitar la necesidad de impulsar una política ambiental más radical y consecuente. De esta forma, la inmunización por medio de acciones simbólicas configura la característica esencial de la política ambiental mexicana” (*Política ambiental en México*, Kurzinger et al, 1991: 17).



ecoturismo, decidió emprender la vía legal para impedir que la zona quedara desprotegida. Con el apoyo de abogados expertos, procedieron a solicitar un “amparo” para que la propuesta jurídica de modificar el área natural protegida no fuera avalada.

Sin embargo, a pesar de acudir de buena fe a las instancias que podían haber sido sensibles a un reclamo legal, justo, argumentado, su voz no fue escuchada. ¿Qué lecciones pueden derivarse de esto? En primer término, observamos que las instancias normativas han perdido credibilidad. Después, que la comunidad científica ha quedado dividida. Y, por último, que el proyecto de ampliación se impuso -parece seguir contra viento y marea- sin importar el daño que ha ocasionado a las instituciones ambientales y científicas. De este modo, si nada lo detiene, la sociedad veracruzana conocerá un cambio irreversible de su entorno y las consecuencias en el terreno de su seguridad ambiental serán catastróficas. Si algo ha enseñado la antropología de los desastres, es que estos no son naturales, sino que son construidos.

### **El proyecto de construcción de una presa de “usos múltiples” en el río de Los Pescados**

El río La Antigua, o río Los Pescados, se extiende desde la frontera de Veracruz con Puebla, donde se ubica la localidad de Barranca Grande, hasta su desembocadura, en el Golfo de México, donde se encuentra la población de La Antigua. En sus riveras, se ubican 43 comunidades que pertenecen a 12 municipios. En su conjunto, una población de un millón 200 mil personas vive en las inmediaciones de la cuenca. Una parte importante de esa población depende económicamente del río, ya que deriva su sustento de actividades beneficiadas por él: pesquerías, agricultura, ganadería, ecoturismo y comercio. Desde los años treinta, existe en su territorio un Distrito de Riego.

De acuerdo con Helio García (1991), en los años setenta se construyeron en el Distrito de Riego dos presas derivadoras a la altura de los municipios Puente Nacional y La Antigua. Posiblemente, el problema más sentido por los habitantes de la parte media del río fuera, en aquel entonces, la existencia sobre el cauce del río de esas dos presas ya que obstruían la migración natural del langostino (*Macrobrachium* spp), el pez bobo (*Jolthurus pilchardii*) y otras especies acuáticas. En la década de los 90, el Gobierno Federal inició un proceso para concesionar a los usuarios organizados los distritos de riego, su infraestructura hidroagrícola y



el agua. Hoy en día, el riego abastece 7000 hectáreas con ayuda de redes distributivas con 146 kilómetros de canales en la tierra para irrigar por gravedad a los campos de la llanura costera, tanto de la parte baja de la cuenca La Antigua como de la cuenca Actopan. El 82% son monocultivos de caña, y el resto está conformado por forrajes, toronja, maíz, mango, limón, papaya, frijol y naranja (Decorme-Bouchez, 2014). En 1935, el presidente Lázaro Cárdenas, con la finalidad de reservar el agua para beneficio del distrito de riego “#035 La Antigua”, por medio de la Secretaría de Agricultura y Fomento, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que declaraba en veda la cuenca tributaria del río La Antigua, en el Estado de Veracruz. La veda de un río protege las aguas de los usos acuícolas, de la generación de energía hidroeléctrica y del uso público urbano. En 1955, la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que declaraba la veda por tiempo indefinido para el otorgamiento de concesiones para el aprovechamiento de las aguas de los ríos Pixquiac, Xuchiapan y Huehueyapan, en Coatepec, Veracruz. Hasta la fecha (febrero de 2016), *la veda sigue vigente*. Con todo, el marco normativo autorizó el aprovechamiento de múltiples manantiales de la cuenca para abastecer de agua a la ciudad de Xalapa: en el curso de los años setenta y ochenta se hicieron diversas obras para garantizar el suministro de agua a la creciente población urbana, suministro que ha dejado de ser suficiente al empezar el siglo XXI a causa del deterioro de las infraestructuras de distribución, que conocen abundantes pérdidas por filtraciones y fugas, y la pésima gestión de las aguas pluviales, que no se recuperan y se pierden al mezclarse con las aguas servidas y contaminadas por las agroindustrias locales (cafetalera y cañera, principalmente, pero también porcícolas y avícolas de modo creciente).

En los últimos años del gobierno de Fidel Herrera Beltrán (2005-2010), empieza a configurarse el proyecto de construir una presa de propósitos múltiples en la cuenca de La Antigua. La presa dio cuenta entonces del proyecto formulado por la empresa brasileña Odebrecht, un proyecto que formaba parte de todo un paquete de iniciativas de inversión que incluían no sólo al sector hídrico sino también al saneamiento de la Riviera veracruzana y, sobre todo, al sector energético.

En febrero de 2010, Herrera Beltrán se reúne con empresarios brasileños para buscar la manera de producir energía hidroeléctrica en Veracruz, con el argumento de que había que



impulsar el desarrollo económico de la región, produciendo más energía eléctrica para los pueblos y ampliar el abastecimiento de agua potable para Xalapa (ante la supuesta falta de agua en esta ciudad). Desde entonces, la prensa empezó a filtrar información según la cual se había autorizado en el Congreso del Estado una partida presupuestal que estaría dedicada a financiar los trabajos de una presa situada en las inmediaciones de Jalcomulco, un paraje famoso por haber prosperado ahí el *rafting* y una diversidad de actividades ecoturísticas. Muy pronto, los ambientalistas veracruzanos hacen visible lo absurdo del proyecto: ¿cómo llevar agua desde un sitio ubicado a 400 metros sobre el nivel del mar, a otro —Xalapa— situado a 1400? ¿No es poco razonable bombear agua a una población situada un kilómetro más arriba, cuando lo más sensato sería llevar agua desde las partes altas por gravedad (Xalapa se encuentra en la vertiente oriental del Cofre de Perote, un cuerpo montañoso que posee más de cuatro mil metros de altura)? ¿Para qué quitar agua a una región para llevarla a otra donde la misma abunda y hasta ahora se desperdicia? En el fondo, se advierte que el negocio tiene sentido más como empresa energética que como solución a las necesidades hídricas de la capital del estado.

Inquietos ante el silencio de las autoridades, que no ofrecen información precisa sobre la naturaleza del proyecto, los habitantes de la cuenca de La Antigua empiezan a organizarse en diversos grupos de resistencia. El movimiento de rechazo cobra forma a partir del trabajo de información hecho por ecologistas y empresarias asociadas al ecoturismo entre los habitantes de las localidades que resultarían más afectadas en caso de hacerse realidad el proyecto de presa. Este esfuerzo de comunicación activa una serie de reuniones públicas informativas en diversas poblaciones de la cuenca para alertar a los que serían los más afectados. Las empresarias y los ecologistas visitan las principales localidades de la región: Monte Blanco, Cosautlán, Limones, Barranca Grande, Tlaltetela, Jalcomulco, Xotla, entre muchos otros. La campaña que realiza el colectivo “Salvemos al río” lleva por lema “Un río de gente defiende una cuenca de vida”.

Poco a poco, el proceso de agrupamiento adquiere fuerza y al cabo de un intenso trabajo de información en el que se involucran cada vez más agentes sociales, militantes del movimiento ecologista veracruzano, con la participación notable de LAVIDA (La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental), las organizaciones ejidales de la región



empiezan a reunirse a fin de manifestar su rechazo a la iniciativa de construir una presa en su territorio.

Paulatinamente, el movimiento ecologista consigue alertar a la población de la cuenca sobre los probables impactos de los proyectos hidroeléctricos que el gobierno federal y el gobierno del estado promueven en el territorio de Veracruz. Ante ello, la prensa comienza a interrogar a las autoridades ambientales y al gobernador entrante de Veracruz, Javier Duarte. En una nota escrita por Regina Martínez, periodista del semanario *Proceso*, una revista de circulación nacional, se da cuenta de la multiplicidad de iniciativas impulsadas por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la cual contempla la construcción de diez presas en la entidad, cinco de las cuales se establecerán en la cuenca del Río Blanco, cuatro en la de La Antigua y otra más en la zona de Jalcomulco, dentro del denominado Sistema Pescados. Entrevistado por la periodista, el gobernador refirió que en su gira por Brasil, a principios de agosto, estableció acuerdos con la firma ODEBRECHT para “desarrollar un proyecto hidráulico integral” que, entre otros propósitos, atendería el abasto de agua para la capital del estado y municipios circunvecinos (*Proceso*, 07/09/2011).

Al empezar el año 2014, el movimiento de oposición a la presa se hace visible en la esfera pública: en una acción de masas toma la caseta de cobro de la carretera Xalapa-Veracruz, a la altura de Rinconada. Se trata de una manifestación de fuerza: miles de personas (la mayor parte campesinos y pescadores de los municipios donde tendría el mayor impacto el probable embalse de la presa) deciden llevar a cabo esta acción directa con el propósito de que el gobierno del Estado brinde información fidedigna y escuche las legítimas preocupaciones de la población, tras tres años de estar solicitando sin resultados una mesa de diálogo para explicar las razones de su rechazo al proyecto de presa que se pretende instalar en su río por parte de la empresa brasileña Odebrecht. A su juicio, el gobierno del estado ha cedido a esa empresa la soberanía sobre su región. Con la información disponible, se sabe que, con una inversión equivalente al 70% del proyecto, la empresa constructora adquiriría los derechos para disponer del agua y sus beneficios. De acuerdo a la prensa, el proyecto contempla la construcción de una presa que tendría una cortina de 100 metros de altura y 700 m de ancho, con el fin de generar un embalse de 440 ha. En el imaginario popular, la idea de que una buena parte de su paisaje se



vería inundado y las actividades pesqueras y turísticas se verían impedidas, detona una amplia movilización.

El 20 de enero de 2014, el frente en defensa del río toma la carretera Tuzamapan-Jalcomulco, en el predio el Tamarindo, un sitio donde la empresa ha iniciado, sin los permisos que exige la ley, el proyecto de presa. Al momento de instalar ahí un campamento para impedir que la empresa continúe con sus trabajos, el colectivo en defensa del río lleva un mariachi para que interprete una canción tradicional cuya letra es cantada por todos los asistentes: “Soy puro mexicano, nacido en esta tierra... Viva México”. Desde el primer momento, los líderes del movimiento se plantean como meta la defensa de un patrimonio que estiman en riesgo por la presencia de una empresa extranjera.

A continuación, el 23 de enero se toma la autopista Cardel-Veracruz. Las mantas que acompañan esta acción colectiva, rezan: “Cuida mi futuro, sonrisas sin presas”; “Yo hablo por el río: no a las presas”. Con esa acción, el resultado que buscan es obligar al gobierno a establecer un diálogo. La prensa nacional no puede sino dar cuenta de la importancia de la movilización: son cientos de campesinos los que ocupan la autopista. Ante la fuerza de la manifestación, el gobierno se ve obligado a no emprender una acción represiva.

Al día siguiente, las organizaciones campesinas gritan “No a la presa” cuando llega un camión con soldados al campamento montado en los alrededores de Tamarindo. Los campesinos obligan al contingente militar a retirarse. Gilberto Ruiz Chivis, alcalde de Jalcomulco, decide asumir las reivindicaciones de su pueblo, y se manifiesta en contra del proyecto, a pesar del costo que esto puede acarrearle, ya que sabe que a partir de ese momento el gobierno estatal empezará a negarle las participaciones (el suministro de fondos) a las que tiene derecho su municipio. Ante el silencio de las autoridades estatales y federales, declara: “La desinformación es la causa del conflicto. Hasta que no vengan las autoridades a explicar, no levantaremos el campamento en el Tamarindo”, afirma.

En torno al campamento se organiza un trabajo colectivo en el que están presentes los comisariados ejidales de Apazapan, Jalcomulco, Monteblando y Tezonapan, entre otros. Los líderes naturales del movimiento invitan a la gente a participar con estas palabras: “Aquí no hay



nadie acarreado [manipulado], aquí la gente está por su propia voluntad. ¿Sí o no compañeros?” La respuesta es un sí que todos corean y sostienen con entusiasmo. La Asamblea Veracruzana de Iniciativas y Defensa Ambiental —LAVIDA— brinda su solidaridad al campamento y ofrece su apoyo para que el trabajo de organización del mismo sea fructífero, recomendando la formación de comisiones (de seguridad, de enlace con el gobierno, de alimentos, etcétera). Al mismo tiempo, se despliega un importante esfuerzo de difusión en la ciudad de Xalapa, a fin de brindar solidaridad y protección a la movilización campesina. El alcalde de Jalcomulco exige que las instancias de gobierno traten como personas adultas a las autoridades municipales y “se dejen de cuentos”, dejando de ocultar la información y engañar a los ciudadanos de la cuenca.

Los líderes del movimiento declaran que lo que está en juego no sólo es el río, sino el valle que recibe los beneficios del mismo: una inmensa zona dedicada a la siembra y cosecha de caña de azúcar y mango manila, los productos que más empleo generan en la zona.

Como resultado de la presión ejercida por el movimiento organizado como PUCARL —Pueblos Unidos de la Cuenca de La Antigua por los Ríos Libres— se establece una mesa de diálogo en la Cámara de Diputados. A la misma asisten los funcionarios vinculados a la problemática generada por el proyecto hidroeléctrico (Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), SEMARNAT, Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), y la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente (SEDESMA)), los miembros de la comisión designada por el PUCARL y los representantes de la empresa (Gonzalo Baselleu, Gerente de Relaciones Corporativas de Odebrecht). De hecho, los funcionarios estatales que conducen la mesa de diálogo son gente del anterior gobernador, Fidel Herrera: tanto Eric Lagos Hernández (secretario de gobierno), como Marlon Ramírez Marín (subsecretario de gobierno) y Roberto Álvarez Salgado (funcionario de la Dirección de Gobierno) formaban parte de su equipo.

Después de un ríspido intercambio de opiniones, la mesa de diálogo acuerda llevar a los funcionarios del sector a inspeccionar las obras en el predio del Tamarindo, para verificar si la empresa ha empezado a intervenir el río. Al día siguiente, todos ellos acuden a este sitio. El ingeniero Oscar Negroa, gerente de ingeniería de Odebrecht, explica las operaciones que han empezado a realizar a la orilla y en el cauce del río. Ahí, se hace ver que los trabajos que la empresa ha iniciado, se han realizado sin contar con los permisos correspondientes. En el



momento, los campesinos denuncian los hechos: “Hay una veda que nos impide a nosotros tomar agua del río, y sin embargo CONAGUA parece haber otorgado permiso a la empresa para tomar agua del río para hacer sus estudios preparatorios”. “¿A qué está jugando CONAGUA? El campesino no puede tocar el agua, ¿y esta empresa puede hacerlo sin tener ningún documento que la autorice a hacerlo?” Ante la presencia de la inspectora de PROFEPA, se exhibe el uso de sustancias químicas tóxicas por parte de la empresa. La prensa está presente en el momento en que se verifican los hechos y documenta la denuncia. El representante de CONAGUA, director técnico de la zona Golfo Centro, Ingeniero Ismael Morales, no puede sino reconocer que se está ante trabajos irregulares, pues la empresa no cuenta con ningún permiso para llevarlos a cabo. Son obras que se están llevando a cabo dentro del cauce del río, que es “territorio federal”. En su opinión, el acumulamiento de material en el centro del cauce, producto de la intervención emprendida por Odebrecht, ocasiona azolvamientos que pueden generar consecuencias indeseables. A su juicio, la empresa tiene que retirarse de inmediato de la zona, corrigiendo los impactos que hasta el momento ha generado. El diputado Hugo Fernández Bernal, de la Comisión Permanente del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Agua del Congreso del Estado de Veracruz, declara: “Si hay algo que se hizo mal, habrá que sancionar al responsable”. Por su parte, el diputado Fidel Robles, de la Comisión de Gestoría y Quejas, considera que la inspección realizada en la zona deberá tener consecuencias administrativas.

La población de Jalcomulco pide que se escuche su voz, y si su opinión es que la presa no se haga, pues el territorio es suyo, entonces ese proyecto no debe proseguir. Los representantes de LAVIDA piden que se actúe conforme a derecho: las denuncias han sido levantadas y debe entonces sancionarse a la empresa y a quien resulte responsable por las obras que se están haciendo de manera irregular.

El movimiento ha logrado una victoria significativa. Los propios funcionarios del sector público, responsables de las políticas en torno al uso del agua, y de la PROFEPA han comprobado que la empresa ha incurrido en fallas que ameritan una sanción. La presencia de Odebrecht en la zona es indefendible.

Pocas semanas después, la empresa decide retirarse. Sus voceros indican que no hay condiciones para proseguir con su proyecto, pero en ningún momento asumen que se trasgredió



una norma. Con todo, un año después, en mayo de 2015, la empresa Odebrecht vuelve a presentar un Manifiesto de Impacto Ambiental (MIA) a las autoridades gubernamentales de SEMARNAT, intentando reactivar el proyecto hidroeléctrico en la cuenca del río Pescados. Al mismo tiempo, son detenidos en una cárcel local, el Penal de Pacho Viejo, tres ejidatarios de Jalcomulco bajo cargos ya resueltos por un juez anteriormente. El propósito es atemorizar a los campesinos que participan en la resistencia. Días después los ejidatarios son puestos en libertad. A pesar del retiro de la empresa Odebrecht, ni el gobierno federal ni el estatal han emitido ningún mensaje que indique que los proyectos energéticos en la cuenca han sido suspendidos. Por consiguiente, el proceso y la conflictividad no pueden considerarse cerrados. Sin embargo, la experiencia adquirida por la población que participó en las movilizaciones para impedir la construcción de la presa constituye un saber colectivo que permite anticipar que la lucha por defender el territorio no cesará.

### **Conclusiones**

Saskia Sassen (2015) ha apuntado que una tendencia subterránea puede vislumbrarse en el fondo de la multiplicidad de conflictos que está experimentando la sociedad global de estos primeros años del siglo XXI. Sassen habla de expulsiones, de formas de movilidad que no son voluntarias sino fruto de coacciones, es decir, de migraciones forzadas, de desplazamientos involuntarios, movimientos de grandes conjuntos de población ocasionados por proyectos económicos que buscan ampliar los espacios de acumulación del capital y que no consideran el impacto social (el desalojo y el cambio cultural) de sus iniciativas. Se refiere a situaciones que proliferan por todo el planeta, pero sobre todo en los países del sur, y en particular de América Latina: regiones adonde el capital acude en busca de más energía, materias primas, agua y fuerza de trabajo barata, territorios en los que construye grandes infraestructuras con el propósito de extraer más riqueza. Regiones donde la clase política está dispuesta a abaratar el acceso a los recursos naturales, a reducir los controles normativos o límites legales que protegen los territorios, y que para ello parece estar dispuesta a emprender cambios en los marcos jurídicos vigentes desde hace décadas con el propósito de facilitar la inversión extranjera, potenciar las exportaciones y, supuestamente, ampliar las oportunidades de empleo.



México es una de las regiones donde estos procesos están ocurriendo de un modo que podríamos calificar de ejemplar. Desde los años ochenta, cuando empiezan a tener presencia las iniciativas que impulsan la apertura de los mercados y la reducción de las atribuciones que poseen los Estados nación en cuanto a regular el uso de los recursos presentes en su territorio, México, un país que había construido un marco institucional con claras indicaciones proteccionistas y que había edificado políticas de reforma agraria que protegían la propiedad social, emprende un conjunto de acciones que cumplen con las expectativas del proyecto neoliberal. Por un lado, empieza a dismantelar la mayor parte de las regulaciones que auspiciaban un sector público poderoso o que protegían a las empresas nacionales de la competencia externa y, por otro, inaugura una serie de disposiciones que abren la economía a la competencia y a la inversión extranjera, concediendo al capital global la posibilidad de usar tanto la fuerza de trabajo como los recursos naturales con poca o ninguna restricción.

El proceso no se instala sin tropiezos. La resistencia social a esas iniciativas obliga a disfrazarlas o a matizar las propuestas más radicalmente privatizadoras. Los casos que aquí examinamos ponen de relieve que la reforma del marco jurídico posee una historia en la cual la instauración de las propuestas neoliberales no consigue adquirir realidad sino al cabo de 30 años de negociaciones e imposiciones.

Si el sexenio de Salinas de Gortari (1988-1994) da inicio a las reformas que inauguran el periodo neoliberal en México, celebrando un Tratado de Libre Comercio (1994) que exigió reordenar el marco normativo que regía hasta entonces el acceso a la tierra y al agua, los siguientes sexenios prosiguen el proyecto de reformas de mercado, abriendo paulatinamente el sector energético al capital extranjero, y modificando la legislación laboral para permitir una mayor libertad para contratar y despedir a la fuerza de trabajo de acuerdo a las tendencias globales que exigen flexibilidad.

Sin embargo, ha sido el actual sexenio, presidido por Enrique Peña Nieto (2012-2018), el que ha venido a coronar el sueño de los liberales. Por un lado, se han empezado a dismantelar las últimas instituciones de la etapa del nacionalismo revolucionario, como es la educación pública y, por otro, por fin ha empezado la liquidación de los últimos candados que impedían el acceso del capital a los hidrocarburos, la joya del periodo nacionalista, y se ha



empezado a abrir el sector hídrico estatal (otra hazaña del espíritu nacionalista) a las iniciativas que buscan privatizar la gestión del agua para fines tanto de consumo en las zonas urbanas como de producción de energía (para el *fracking* y las hidroeléctricas).

Estas reformas han encontrado múltiples modalidades de resistencia para avanzar en el campo legislativo. Sin embargo, ya han sido aprobadas. En los años que vienen, el proceso de implementación de las mismas ha de tropezar con la resistencia de las organizaciones sociales y las comunidades locales que sufrirán en carne viva los efectos del proceso privatizador.

En el caso de las hidroeléctricas, el país ya conoce los impactos sociales y ambientales de las presas hidroeléctricas. El desalojo de miles de familias y la pérdida de territorios indígenas en beneficio de proyectos impulsados desde el centro, dejó heridas que no han logrado cicatrizar en muchas regiones, sobre todo en el sureste.<sup>26</sup> Pero ahora asistimos a una nueva ola, muy agresiva, por construir presas en las zonas que poseen abundantes recursos hídricos. Veracruz se ha convertido en una región particularmente importante para la realización de ese proyecto: en su territorio se encuentran cuencas por las que drena el 30% de las aguas nacionales. De ahí que la propuesta de edificar en su espacio múltiples proyectos de presas no deba sorprendernos. Buena parte de las mismas se ubica en zonas donde predomina la población campesina indígena: en la sierras de la Huasteca y Zongolica y en la cuenca del Nautla (Filobobos). Se trata de zonas donde la conflictividad social no podrá sino crecer. Aunque a lo

---

<sup>26</sup> En 1954, el gobierno federal inició la construcción de la presa Miguel Alemán, en San Miguel Soyaltepec, Oaxaca. Para ello, reubicó a más de 20,000 mazatecos. Aunque no existió propiamente una movilización que se opusiera a este proyecto público, diversos grupos de habitantes de la zona mostraron su inconformidad. La respuesta del gobierno ante el descontento fue el uso de la fuerza extrema: al ejército se le comisionó la labor de desalojar a los habitantes que se resistían a hacerlo. La violencia llegó a tal punto, que el llenado de la presa comenzó cuando aún había personas habitando en dicha zona (Barabas y Bartolomé, 1990). En 1957, el gobierno federal inició la construcción de otra presa, la Presidente Benito Juárez, también en Oaxaca. En 1961, los habitantes del pueblo Santa María Jalapa del Marqués fueron notificados que serían reubicados, pues sus casas estaban localizadas dentro del vaso de la presa. En 1976, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) inició estudios técnicos para la presa hidroeléctrica La Parota, en el estado de Guerrero. Pero los trabajos de construcción no comenzaron hasta el 2003. Según datos del Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", el proyecto significaría la afectación de 21 comunidades, así como la reubicación de 25,000 habitantes. Actualmente el movimiento de resistencia se encuentra activo.



largo de los años neoliberales (1985-2015) ha habido un notable vaciamiento de la población campesina, no será fácil conseguir que los últimos contingentes se desplacen sin resistencia.<sup>27</sup>

Al contrastar las experiencias que dejan los dos conflictos examinados a lo largo de estas páginas, pueden advertirse algunos rasgos que es preciso destacar: 1) Los conflictos contribuyen a dar visibilidad a los territorios en los que se pretenden instalar los megaproyectos. Las poblaciones y las comunidades científicas implicadas en la defensa de esos territorios apelan al valor ambiental y cultural de sus paisajes y ecosistemas. Argumentan que deben permanecer tal y como estaban a fin de que sigan brindando servicios ambientales necesarios para su sistema de vida. 2) Los conflictos consiguen configurar redes de apoyo que trascienden el ámbito local y llegan a atraer la solidaridad de organismos nacionales e internacionales. 3) Los conflictos exigen que la normatividad ambiental que protege los recursos en juego sea respetada y que no sea modificada para beneficiar a intereses particulares (empresas); las sociedades locales luchan porque los procedimientos jurídicos que protegen a sus territorios sigan vigentes y no se cancelen o alteren.

Viendo el comportamiento de las autoridades responsables de vigilar el cumplimiento de esos marcos normativos, un comportamiento que es favorable a las empresas, la sociedad civil procede en primer término a denunciar su conducta, y después acude a las instancias jurídicas para hacer valer la legalidad. Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos por canalizar sus exigencias en los tribunales institucionales, la falta de resultados genera frustración y lleva a debilitar su confianza en las instituciones.

A pesar del esfuerzo ciudadano por hacer que sus movilizaciones se desplieguen dentro del marco legal, el gobierno y las empresas no dudan en acosar y amedrentar a los colectivos empeñados en la defensa del territorio. El contexto regional indica que la inseguridad que prolifera en vastas zonas urbanas y rurales de Veracruz es propicia a la violación de los derechos humanos y al asesinato de los líderes que encabezan las luchas por la defensa del medio ambiente. Un episodio lamentable ilustra este escenario. Al mismo tiempo que se dan los

---

<sup>27</sup> Para la Secretaría de Energía (SENER), en *Prospectiva del Sector Eléctrico (2013-2027)* se estima (pp. 178-179) que en 2022 estarían en operación tres proyectos en Veracruz: dos hidroeléctricas (Metlac y La Antigua) y una nucleoelectrica (oriental II).



conflictos que aquí examinamos, es asesinado el líder natural del movimiento de resistencia contra la presa El Naranjal, en la región de Córdoba, en el centro del estado de Veracruz. Este crimen genera temor y propicia la desmovilización de algunos sectores. La indignación social no consigue, con todo, neutralizar el clima de inseguridad. Una periodista que jugó un papel clave en la difusión de los conflictos ambientales en Veracruz, es asesinada en el curso de los mismos. El crimen contra Regina Martínez, periodista ejemplar del semanario *Proceso*, sigue impune.

### Referencias:

Aguilar Zinser, Luz Emilia, “Irregularidades amenazan arrecifes y biodiversidad de Veracruz” en *Animal Político* (marzo 30, 2014). Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2014/03/irregularidades-amenazan-arrecifes-y-biodiversidad-de-veracruz/>

*AVC Noticias*, octubre 16, 2013.

Barabas y Bartolome, 1990, *La presa Cerro de Oro y el Ingeniero El Gran Dios, Relocalización y etnocidio chinanteco en México*, INI, México.

Bouchez, M., 2014, *Memoria del proceso participativo del movimiento social “Pueblos Unidos de la cuenca La Antigua por los ríos libres” ante la imposición de megaproyectos hidroeléctricos*, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz.

Bourdieu, 2000, *Los usos sociales de la ciencia*, Ediciones Nueva Visión, Argentina.

\_\_\_\_\_, 2003, *El oficio de científico*, Anagrama, España.

García, Helio, 1991, “El deterioro del río La Antigua”, en *El Jarocho Verde*, Núm. 2-3, pp. 2-3.

García, Jaír, 2013. *La Jornada*, 16 de octubre.

Goeritz, Daniel y Alvarez Aidée, 1991, “El sistema arrecifal veracruzano y su problemática ecológica”, *El Jarocho Verde*, 2-3, Veracruz.

Horta Puga, G. y Tello Musi José Luis, 2009, *Sistema Arrecifal Veracruzano: condición actual y programa permanente de monitoreo: Primera Etapa*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Iztacala. Informe final SNIB-CONABIO proyecto No. DM005. México D. F.



Kurzinger E., Hess F., Lange J, 1991, *Política ambiental en México*, Instituto Alemán de Desarrollo, Friedrich Ebert Fundación, México.

Latour Bruno, 1999, *Politiques de la Nature*, La Decouverte, Francia.

Martínez, Regina. 2011. “Duarte y Semarnat apuntan hacia inminente construcción de presas”, *Proceso*, 07 de septiembre de 2011, México.

Ortiz-Lozano Leonardo, Horacio Pérez-España, Alejandro Granados-Barba, Carlos González-Gándara, Ana Gutiérrez-Velázquez y Javier Martos, 2013, “The Reef Corridor of the Southwest Gulf of Mexico: Challenges for its management and conservation”, *Ocean & Coastal Management*, 86 (2013), pp. 22-32.

Ortiz-Lozano, L., 2011. “Una Historia Discordante: Los esfuerzos por proteger el sistema arrecifal veracruzano”, *El Jarocho Cuántico*, Suplemento Científico de *La Jornada Veracruz*, pp. 6-7.

Pérez España, Horacio, 2015. “La construcción de un puerto sobre arrecifes: el caso de Veracruz”, en *La Jornada Ecológica*, núm. 199. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/06/01/eco-e.html>

Programa Maestro de Desarrollo del Puerto de Veracruz (2006-2015), (Modificación 2009), 2009, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México.

Revista *Este país*, enero 1997, pp. 52-55, México.

Rodríguez, Hipólito, 1998, *Una ciudad hecha de mar: Contribución a la historia urbana de Veracruz*, IVEC, Veracruz.

Sassen Saskia, 2015, *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*, Katz editores, España.

SENER, *Prospectiva del Sector Eléctrico (2013-2027)*, México, 2013.

Vargas Hernández, Juan Manuel, Hernández Aurora e Isabel Sánchez, 1994, “La problemática del sistema arrecifal veracruzano”, *El Jarocho Ve*



## Disputas y Adaptaciones en Torno al Uso de los Recursos en la Reserva de la Biosfera “Los Tuxtlas”, Veracruz (México)

Recibido: 10-11-2015  
Aprovado: 11-12-2015

*Emilia Velázquez H.\**  
*Fernando Ramírez R.\*\**

### Resumen:

Entre 1982 y el año 2000 el Estado mexicano estableció un importante dispositivo institucional que incluyó la elaboración de leyes y la creación de dependencias gubernamentales con la finalidad de proteger el medio ambiente y fomentar el desarrollo local y regional. El Estado adquirió así un papel relevante en el establecimiento de una nueva gobernanza con relación al uso de los recursos naturales, pero ¿cuál ha sido el papel que las poblaciones locales han jugado en la construcción de la actual gobernanza ambiental?, ¿y cuáles han sido los mecanismos utilizados para impugnar o aprovechar la normatividad ambiental estatal? Este artículo busca responder a estas preguntas a partir de tres estudios de caso realizados en un área natural protegida al sur de México, con la intención de develar cómo en la práctica se adoptan, reformulan, o evaden las políticas de conservación.

**Palabras clave:** recursos naturales, áreas naturales protegidas, normatividad estatal, respuestas locales.

### Abstract:

Between 1982 and 2000 the mexican state created an important legal and administrative structure for the environmental protection as well as the local and regional development. In this way, the state acquired a relevant rol in the creation of a new governance related to the use and management of natural resources, but ¿which has been the rol that local people has played in the construction of this governance ?, and ¿what mecahisms the people has used for contest or take advantage of the institutions and laws related wiht the environmental matter. This article examines these questions in relation to three case studies carried out in The Biosphere Reserve « Los Tuxtlas », in the souht of Mexico.

**Key Words:** natural resources, protected natural areas, state environmental regulations, local answers.

---

\* Doctora en Ciencias Sociales, profesora-investigadora del CIESAS Golfo, co-directora del LMI-MESO. Contato: emivel@cieras.edu.mx

\*\*Maestro en Ciencias Biológicas, coordinador del Proyecto Sierra de Santa Marta, Asociación Civil que proporciona asesoría técnica y gestión de recursos a campesinos de la Reserva de la Biosfera “Los Tuxtlas”. Contato: fernandoramirez@prodigy.net.mx



### Resumo:

Entre 1982 e o ano de 2000 o Estado mexicano estabeleceu um importante dispositivo institucional que incluiu a elaboração de leis e a criação de dependências governamentais com a finalidade de proteger o meio ambiente e fomentar o desenvolvimento local e regional. O Estado adquiriu assim um papel relevante no estabelecimento de uma nova governança com relação ao uso dos recursos naturais, mas qual tem sido o papel que as populações locais tiveram na construção da atual governança ambiental? E quais tem sido os mecanismos utilizados para impugnar ou aproveitar a normatividade ambiental estatal? Este artigo busca responder a estas perguntas a partir de três estudos de caso realizados em uma área natural protegida no sul do México, com intenção de revelar como se adotam, reformulam, ou evadem as políticas de conservação na prática.

**Palavras-chave:** recursos naturais, unidades de conservação natural, regulamentos ambientais do estado, respostas locais.

### Introducción

En 1998 el gobierno federal, mediante un decreto, declaró la creación de la Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas (RBLT).<sup>28</sup> Esta se ubica en una región geográfica conformada por dos macizos volcánicos que irrumpen en la llanura costera del sur de Veracruz, separados entre sí por el Lago de Catemaco y colindando al norte y este con el Golfo de México. La RBLT se extiende sobre 155,122 hectáreas,<sup>29</sup> las cuales están distribuidas en proporciones diferentes en ocho municipios, siendo los de San Andrés Tuxtla, Catemaco, Soteapan, Tatahuicapan, Mecayapan y Pajapan en donde se localiza la mayor extensión de esta Área Natural Protegida (ANP). La reserva está constituida por tres zonas núcleo: San Martín Tuxtla (9,823 hectáreas), Santa Marta (18,033 hectáreas) y San Martín Pajapan (1,883 hectáreas), que en conjunto suman 29,739 hectáreas. Las restantes 125,402 hectáreas de la reserva corresponden a una zona de amortiguamiento, la cual representa el 80% de la superficie total de la reserva. En 2010, en esta

---

<sup>28</sup> La política de conservación en Los Tuxtlas se remonta a la segunda mitad de la década de 1930, cuando el presidente Lázaro Cárdenas decretó la creación de la Zona Protectora Forestal Vedada de la Cuenca Hidrográfica del Lago de Catemaco, la cual afectaba una superficie de 28 500 ha en las que quedaba prohibida la explotación forestal y el cambio del uso del suelo. En 1979, 1980 y 1988 se decretaron otras formas de protección forestal (Paré y Fuentes, 2007: 49ss). Sin embargo, estos decretos no tuvieron los efectos esperados en la conservación de los recursos naturales pues la tala la selva continuó, tal como ha demostrado Ramírez (1999) con base en un análisis de fotografías aéreas: si bien en 1967 en la Sierra de Santa Marta había 96 640 ha cubiertas con selva, esta superficie había descendido a 60 857 ha para 1976.

<sup>29</sup> Aproximadamente el 70% de esta superficie es propiedad ejidal y el resto es propiedad privada.



extensa zona de amortiguamiento habitaban 28,625 personas distribuidas en 362 asentamientos humanos, la mayoría de ellos caseríos y rancherías.<sup>30</sup>

La RBLT se formó en el contexto de formulación de un nuevo marco normativo que dio inicio en 1982, cuando “se reformó la Constitución para crear nuevas instituciones y precisar las bases jurídicas y administrativas de la política de protección ambiental”.<sup>31</sup> En ese año se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), “para garantizar el cumplimiento de las Leyes y reorientar la política ambiental del país” (ídem). También en 1982 se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente. Cinco años después, en 1987, “se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente” (ídem). En consecuencia, un año después se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGEPA), la cual ha regido desde entonces la política ambiental del país. En 1992, la SEDUE fue transformada en Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a la vez que se creaba el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). En diciembre de 1994 se decretó la formación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual en noviembre del año 2000 fue sustituida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Esta Secretaría “es la dependencia del gobierno federal encargada de impulsar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales de México, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable”.<sup>32</sup>

La creación de estas instituciones gubernamentales y de un aparato jurídico orientado a normar el acceso y uso de los recursos naturales fueron, en parte, una consecuencia de la circulación internacional de concepciones y normas de protección al medio ambiente que se produjo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. En esta Conferencia, que tuvo lugar en junio de 1972 en Estocolmo, se estableció el derecho de las personas a vivir en un “medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y

---

<sup>30</sup> Los datos de población corresponden al censo de población de 2010 (INEGI, 2010) y son parte de la base de datos de la RBLT.

<sup>31</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes> [consulta del 22/10/2015]

<sup>32</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/quienessomo> [consulta del 22/10/2015]



gozar de bienestar”.<sup>33</sup> Dos décadas más tarde, en junio de 1992, se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se reafirmó la Declaración de Estocolmo y los países participantes signaron una declaratoria de 27 principios. En esta Cumbre se subrayó la necesidad de vincular la conservación al desarrollo (principios 3 y 4), la obligación de los Estados de “promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente” (principio 11), así como de “hacer posible” la participación efectiva de “Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales (...) en el logro del desarrollo sostenible” (principio 22).<sup>34</sup> Para mediados de la década de 1990 “alrededor de 50 gobiernos de todo el mundo” habían realizado reformas constitucionales para dotarse de instrumentos jurídicos relacionados con la defensa y conservación del medio ambiente.<sup>35</sup>

Empezó así a generarse en México una nueva gobernanza con relación al uso de los recursos naturales, en la que el Estado adquirió un papel relevante mediante la creación de instituciones y la expedición de decretos y leyes orientados a hacer cumplir los compromisos internacionales adquiridos para detener el deterioro ambiental y promover el desarrollo local y regional. A la vez, académicos y organizaciones no gubernamentales comenzaron a actuar en varias de las áreas naturales protegidas, con la intención de incidir en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y participación social efectiva en la planeación de los instrumentos para la conservación. Desde el Estado, sin embargo, poco se ha hecho para garantizar una participación efectiva de las poblaciones locales –sean indígenas o mestizas- en la formulación de normas y leyes.<sup>36</sup> ¿Cuál ha sido entonces el papel que las poblaciones locales han jugado en la construcción de la actual gobernanza ambiental?, ¿y cuáles han sido los mecanismos utilizados para impugnar o aprovechar la normatividad ambiental estatal? Ambos aspectos han tenido características muy diversas, dependiendo de los contextos regionales y locales en los

---

<sup>33</sup> <http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040/htm> [consulta del 20/10/2015]

<sup>34</sup> <http://derechoambientalcuvate.blogspot.mx/2012/01/conferencia-de-estocolmo-1972-y.html> [consulta del 21/10/2015].

<sup>35</sup> <http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040/htm> [consulta del 20/10/2015]. Una reflexión sobre la política ambiental mexicana, realizada por dos académicos-funcionarios, puede consultarse en Carabias y Provencio (1994).

<sup>36</sup> Una reflexión interesante sobre la participación en las áreas naturales protegidas puede consultarse en Paz (2005).



que se ha decretado la creación de las áreas naturales protegidas, y de ello se ha dado cuenta en diversas investigaciones (Paré y Fuentes, 2007; Paz, 2008; Brenner, 2009 y 2010; López, Bello, Estrada, Brunel y Ramírez, 2012).

Desde esta perspectiva, este texto tiene como objetivo reflexionar sobre las diferentes maneras en que los pobladores de tres ejidos de la Sierra de Santa Marta han asumido la existencia de la reserva, ubicando los problemas y oportunidades que ésta ha significado para los campesinos y campesinas popolucas que ahí habitan. La cuestión teórica de fondo refiere a las tensiones, contradicciones y convergencias entre las políticas estatales –en este caso las relacionadas con la conservación- y las prácticas de la gente vinculadas a sus necesidades cotidianas. Dos preguntas han guiado nuestra investigación: ¿cómo se adoptan, reformulan, o evaden las políticas de conservación?, y ¿qué capacidad real tiene el Estado para hacer valer ciertos principios básicos de conservación de los recursos naturales?

El concepto que utilizamos para guiar nuestro análisis es el de gobernanza. No obstante que estamos conscientes de las debilidades de un concepto que es definido de diversas maneras y empleado por analistas de orientaciones políticas a veces contrapuestas (Hewitt, 1998), recuperamos del concepto gobernanza su interés por dar cuenta tanto de las acciones del aparato gubernamental como de aquellas que desarrollan los diversos actores sociales a quienes van dirigidas las decisiones y normatividades diseñadas desde los gobiernos, así como de otros actores sociales que fungen como aliados de los grupos subalternos o como contrapesos en la formulación y aplicación de políticas de gobierno, como pueden ser académicos, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil (Stocker, 1998).

Rescatamos también el énfasis que el concepto gobernanza pone en el análisis de procesos e instituciones, lo que permite identificar cómo, quiénes y de qué maneras se toman decisiones centrales respecto a recursos estratégicos de diversa índole, en qué contextos (locales, nacionales e internacionales) se toman tales decisiones, qué conflictos surgen en torno a ello y cómo éstos son enfrentados por los diversos actores involucrados (Rist *et al*, 2007; Brenner, 2010; Edouard, 2010; Brenner y San German, 2012). Es decir, consideramos que el concepto de gobernanza debe referir necesariamente a procesos políticos amplios que incluyen



la confrontación, la negociación, la construcción de consensos, o también las rupturas de corto o largo alcance.

Los estudios de caso que aquí abordamos refieren a tres localidades vecinas ubicadas en la Sierra de Santa Marta,<sup>37</sup> concretamente en la ladera meridional del volcán Santa Marta, dentro de los límites administrativos del municipio de Soteapan. Uno de estos poblados es Mazumiapan Chico, un ejido que se fundó como tal en la década de 1970 y cuyas tierras fueron expropiadas para integrar la zona núcleo II Santa Marta de la RBLT. El otro poblado se denomina Sierra de Santa Martha; es un ejido que se creó en 1964 con campesinos provenientes de dos poblados vecinos y que actualmente llevan a cabo una parte de sus actividades productivas dentro de la zona núcleo de la RBLT, por lo que, como veremos más adelante, los ejidatarios se han negado rotundamente a ingresar a los programas de certificación parcelaria (PROCEDE y FANAR) promovidos por el gobierno federal a partir de 1993. Y finalmente nos referiremos al ejido San Fernando, un poblado ubicado a escasos cinco kilómetros de la cabecera municipal, cuyos habitantes obtuvieron en 1961 tierras ejidales. San Fernando es actualmente la sede de una Sociedad de Producción Rural dedicada al cultivo y comercialización de diversas clases de palmas que son utilizadas como follajes para arreglos florales, la cual se creó a partir del apoyo que a lo largo de veinte años ha proporcionado una

---

<sup>37</sup> La RBLT integra a dos regiones socioculturales y económicas con notables diferencias: Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta. La primera de ellas es una región de población mayoritariamente mestiza si atendemos exclusivamente a un criterio lingüístico –la predominancia del idioma español–, el cual sabemos que es un criterio limitado pero que oficialmente se utiliza para determinar en qué regiones habita o no la población indígena de México. La población rural de Los Tuxtlas, compuesta mayoritariamente por ejidatarios, y en menor medida por propietarios privados, se dedica al cultivo de maíz, y en menores y diferentes proporciones a los cultivos de frijol, caña de azúcar, tabaco y café. A su vez, la ganadería bovina tiene un papel importante en la economía regional, particularmente en el municipio de Catemaco. Al interior de esta región existe un importante centro rector ubicado en la cabecera municipal del municipio de San Andrés Tuxtla, en donde se encuentran comercios de diverso tipo, bancos, hoteles y dependencias gubernamentales. En la porción sureste de los macizos montañosos, al otro lado del Lago de Catemaco, se localiza la Sierra de Santa Marta, conformada por cuatro municipios (Mecayapan, Pajapan, Soteapan y Tatahuicapan) cuyos habitantes, según el Censo de Población de 2010, expresaron hablar alguna lengua indígena en porcentajes que oscilan entre el 60 y 80% de la población total mayor de 3 años. La Sierra de Santa Marta alberga actualmente la mayor concentración de población hablante de alguna lengua indígena en todo el sur de Veracruz (Velázquez, 2010a). Por lo que respecta a la producción agrícola, aquí también el cultivo principal es el maíz y en menor escala el frijol y otros productos, en tanto que la ganadería bovina es la principal actividad económica en varias localidades de los municipios de Pajapan y Tatahuicapan. Por otra parte, y en contraste con la región vecina de Los Tuxtlas, para 2010 en ninguna de las cabeceras municipales de la Sierra de Santa Marta operaba alguna sucursal bancaria y sólo en tres de ellas hay actualmente un pequeño hotel. En las cabeceras municipales de la sierra tampoco existen oficinas de dependencias gubernamentales, las cuales se ubican en las ciudades de Coatzacoalcos (SHCP, SCT) y Acayucan (DGCPI, CDI, PA, SAGARPA).



organización civil y diversas financieras internacionales, así como dependencias gubernamentales (SEMARNAT, INDESOL, SEDARPA, SEDESOL, CDI) y privadas (Fomento Social Banamex).

### **La expropiación como vía para la conservación: equívocos gubernamentales y soluciones locales**

Como hemos mencionado, el decreto federal de creación de la RBLT estableció tres zonas núcleo ubicadas en los volcanes San Martín Tuxtla, San Martín Pajapan y Santa Marta, en las que quedó prohibida cualquier actividad humana (caza, recolección, agricultura) que perturbara la conservación o la regeneración de la vegetación primaria. De estas tres zonas núcleo, sólo en la tercera de ellas el gobierno estatal intervino para expropiar 14, 437 hectáreas de tierras de propiedad privada y ejidal; esta superficie expropiada representa el 80% de la llamada “zona núcleo Santa Marta”,<sup>38</sup> y corresponde a extensiones pertenecientes a los municipios de Catemaco, Soteapan y Mecayapan.

La superficie ejidal expropiada para integrar la zona núcleo Santa Marta fue de 9,366 hectáreas pertenecientes a ocho ejidos, en tanto que las restantes 5,071 hectáreas eran de propiedad privada y estaban ocupadas por ranchos ganaderos de tamaños variados y, en algunos casos, sus tierras estaban en desuso o con irregularidades legales derivadas de la forma poco clara en que fueron adquiridas. Por lo que respecta a los ocho ejidos expropiados, cuatro de ellos existían legalmente pero no estaban habitados, esto debido a que sus derechohabientes los abandonaron poco después de llegar a vivir a tales lugares conformados por terrenos abruptos y de difícil acceso, en los que simplemente no había manera de trabajar y vivir. Los otros cuatro ejidos expropiados sí estaban habitados: tres de ellos (Miguel Hidalgo, Península de Moreno y El Mirador) se ubican dentro de los límites municipales de Catemaco y fueron creados entre mediados de la década de 1960 y principios de los años 1980 por campesinos mestizos provenientes de otras regiones del estado de Veracruz y del vecino estado de Puebla. En tanto que Mazumiapan Chico, al que nos referiremos aquí, está constituido por campesinos popolucas del municipio de Soteapan.

---

<sup>38</sup> La superficie total de la zona núcleo Santa Marta es de 18,031 hectáreas, de las cuales 3, 594 eran tierras nacionales, por lo que sobre ellas no hubo necesidad de emitir ningún decreto expropiatorio.



Mazumiapan Chico se ubica en la vertiente sur del volcán Santa Marta. La historia de este ejido se remonta a 1966, cuando un grupo de campesinos procedentes del municipio de San Andrés Tuxtla llegó a establecerse en lo que entonces eran consideradas tierras nacionales. El procedimiento que en esos años seguían varios grupos de campesinos sin tierra era: asentarse en tierras nacionales, constituir un poblado en condiciones muy precarias y enseguida iniciar un trámite de dotación ejidal. Pese a que estos campesinos tuxtlecos intentaron residir y trabajar en las tierras que solicitaban, después de obtener la dotación ejidal provisional abandonaron el lugar, agobiados por las dificultades que entrañaba vivir en un sitio sin agua para sus usos cotidianos y trabajar en terrenos muy abruptos y cubiertos de selva.<sup>39</sup>

Por otra parte, en 1975 varios jóvenes campesinos popolucas originarios del vecino ejido Ocotál Chico hicieron una solicitud de ampliación de su ejido, la cual les fue negada. Decidieron entonces reactivar el expediente agrario del abandonado ejido Mazumiapan Chico, para lo cual contaron con el apoyo de los ejidatarios de Ocotál Chico, quienes les permitieron establecer su núcleo urbano dentro de su perímetro ejidal. En 1986, los nuevos peticionarios obtuvieron por resolución definitiva 820 hectáreas para dotar a 40 ejidatarios con 20 hectáreas, la mayor parte de las cuales eran inutilizables para labores agropecuarias.<sup>40</sup> La subsistencia de los nuevos ejidatarios de Mazumiapan Chico se basaba en la combinación de varias actividades: el desmonte de selva para apertura de pastizales destinados a la ganadería extensiva, la extracción de madera, el cultivo de maíz para autoconsumo, el cultivo de café y la recolección de palma camedor silvestre para su comercialización.

En los años 1980 estas actividades les permitieron a los campesinos de Mazumiapan Chico obtener los productos e ingresos mínimos requeridos para la manutención familiar; sin embargo, esta situación empezó a cambiar en la década de 1990 con la caída dramática del precio del café en el mercado internacional. Pese a todo, el cultivo de este grano continuó siendo una más de las opciones locales de que disponía la mayoría de la población para obtener

---

<sup>39</sup> El 16 de junio de 1967 se les otorgó en posesión provisional 1,840 hectáreas para ser distribuidas entre 90 parcelas de 20 ha, una parcela escolar de 20 ha, y una zona urbana también de 20 ha. Las tierras dotadas fueron clasificadas por los peritos agrarios como “tierras de temporal y en un 40% cubiertas de monte alto” (ACAM, exp. 5578).

<sup>40</sup> Tehuitzil, Lucio, ed., *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales*, Xalapa, Veracruz: PSSM, A.C/GEF-MIE, 2004.



ingresos monetarios para la adquisición de los bienes y servicios que necesitaban.<sup>41</sup> Por otro lado, a mediados de la década de 1990 los ejidatarios de Mazumiapan Chico aceptaron ingresar al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), por lo que para 1998 sus parcelas de labor habían sido medidas y deslindadas por la institución gubernamental encargada de este procedimiento.<sup>42</sup> Sin embargo, el decreto expropiatorio que ese mismo año se expidió para crear una de las tres zonas núcleo de la reserva incluyó la totalidad de las tierras del ejido Mazumiapan Chico, incluso sus tierras de labor.

Este caso nos plantea dos preguntas centrales: ¿cómo se tomó la decisión de la expropiación de tierras para la creación de la RBLT?, y ¿cómo actuaron los ejidatarios de Mazumiapan Chico ante la expropiación de sus tierras ejidales? En primer lugar, cabe destacar que en noviembre de 1995 la SEMARNAP convocó a académicos y ONG que trabajábamos en Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta para escuchar nuestros planteamientos sobre los problemas para la conservación de los recursos naturales, los cuales expusimos en el Seminario “Los Tuxtlas: conservación y desarrollo sustentable”, realizado en la ciudad de Catemaco. En este seminario, biólogos, sociólogos y antropólogos hablamos de nuestros diversos acercamientos a las propuestas de conservación. En los años siguientes, la interlocución de los funcionarios gubernamentales involucrados directamente con la creación de la reserva fue principalmente con una ONG que trabajaba en la región desde 1990. La intención era delimitar la reserva a partir del conocimiento directo de las diversas problemáticas que esta ONG había detectado a través de recorridos extensos y la realización de talleres en colaboración con un técnico del Global Environmental Facility (Cervigni y Ramírez, 1996).

De manera conjunta, la ONG referida y un funcionario designado por la SEMARNAP para hacer la propuesta de la delimitación de las zonas núcleo y de amortiguamiento de la reserva acordaron la expropiación de los ejidos que habían sido dotados pero no estaban habitados. El objetivo era evitar que se repitiera una práctica mediante la cual se habían creado

---

<sup>41</sup> *Ibid*

<sup>42</sup> El Procede fue el instrumento creado para llevar a cabo las disposiciones de la nueva ley agraria de 1992. La ejecución de este programa estuvo a cargo de la Procuraduría Agraria (PA) pero fue el personal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) el encargado de medir y delimitar las parcelas sobre las cuales cada ejidatario obtiene un certificado agrario que avala la *propiedad* de su tierra, el cual sustituye al antiguo *derecho agrario* que garantizaba la *posesión* de la misma.



varios poblados en las partes más abruptas de la Sierra de Santa Marta; esta práctica consistía en que “líderes agrarios” ubicaban ejidos deshabitados y trasladaban a estos lugares a gente sin tierra proveniente de otras regiones del estado de Veracruz o de otros estados de la república. Una vez hecho esto, el líder, que había cobrado por localizar tierras ejidales disponibles y había hecho -o iniciado- los trámites para el cambio de nombres de beneficiarios, dejaba a los nuevos ejidatarios a su suerte, en lugares carentes de servicios mínimos (agua, luz eléctrica) y con terrenos sumamente abruptos, en los que aquellos que no desistían de su lucha por hacerse de tierra no tenían más opción que comenzar a tumbar la selva para sembrar pastos y maíz con muy baja productividad (Velázquez, 1995).

La propuesta de la delegación estatal de la SEMARNAP y la ONG referida incluía también expropiar los abruptos terrenos de los ejidos El Mirador y Península de Moreno (Catemaco) para reubicarlos en terrenos menos peligrosos,<sup>43</sup> así como expropiar la parte del ejido Mazumiapan Chico que no tenía usos agropecuarios debido a que esos terrenos estaban dentro del cráter del volcán Santa Marta (513.7 hectáreas). Una vez aprobada la propuesta en el nivel federal, ésta se turnó al gobierno del estado de Veracruz para que procediera a realizar las expropiaciones. En este ámbito de gobierno se resolvió que no era posible expropiar sólo una parte de una extensión continua de algún ejido, por lo que en 1998 las autoridades estatales decidieron, por cuenta propia, expropiar la totalidad de las tierras del ejido Mazumiapan Chico, dejando a los campesinos de este lugar sin sus tierras de cultivo (306.3 hectáreas), pese a que éstas ya habían sido deslindadas y medidas y estaba cerca la fecha de entrega de sus certificados parcelarios por parte de la Procuraduría Agraria.

Regresemos a la primera pregunta planteada en este apartado sobre la manera en que se creó la RBLT y los actores que jugaron un papel relevante en ello. A diferencia de lo que había

---

<sup>43</sup> Para esas fechas, El Mirador y Península de Moreno estaban presionando al gobierno estatal para obtener su reubicación pues sus habitantes y autoridades temían que se repitiera un suceso ocurrido en la temporada de lluvias del año 1991, cuando en el núcleo urbano de El Mirador tuvo lugar un deslave que arrasó varias casas y provocó once muertes. Deslaves menores habían estado sucediendo en los siguientes años debido a la accidentada topografía de sus tierras de labor y vivienda, así como a la magnitud de las lluvias (4 000 mm anuales) que cada año dejaba varios días incomunicada a la gente que vivía en Península de Moreno por el aumento del caudal del río que había que atravesar para entrar o salir del poblado. Entrevistas de FR y EV con Pascual Leyva, presidente del comisariado ejidal y ejidatario de Península de Moreno, y José Ortiz, ejidatario del mismo lugar, 30/11/91; entrevistas de FR y EV con Bartolo Pérez, Marco Ramón, Demetrio López y José Sánchez, ejidatarios de El Mirador, 02/05/92



ocurrido con las anteriores políticas de conservación para Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta (1937, 1979 y 1980), la declaratoria de la RBLT se llevó a cabo siguiendo los parámetros promovidos por las instituciones financieras internacionales y asumidos por los gobiernos nacionales, entre los que figuraba de manera central la participación de los principales actores involucrados en los problemas que se deseaba resolver.<sup>44</sup> Esta posición hacía eco en los reclamos de académicos y miembros de ONG, quienes abogaban por esquemas menos verticales en el proceso de toma de decisiones de las políticas de conservación. Sin embargo, la participación de los diversos actores involucrados estuvo acotada a una ONG y a ciertos académicos de prestigio y con una trayectoria de compromiso con las causas sociales.<sup>45</sup>

¿Por qué no se dio una participación más amplia que incluyera de manera significativa a los habitantes de la reserva? Nuestra hipótesis es que en gran medida esto se debió a la inexistencia de organizaciones locales relevantes que representaran los intereses de los diversos actores (campesinos, comerciantes, pescadores, etc.) que serían afectados de una u otra forma por la creación de la RBLT. Es cierto que estaban los comisariados ejidales pero éstos, por su propio origen, encarnaban básicamente los intereses de los ejidatarios, quienes generalmente decidían a nombre del conjunto de pobladores de los ejidos. En muchos casos, además, los comisariados ejidales respondían a los intereses de un grupo particular de ejidatarios.<sup>46</sup> En la Sierra de Santa Marta y en Los Tuxtlas no había –ni hay– grupos organizados con capacidad para exigir su inclusión como interlocutores centrales en la toma de decisiones de las diferentes políticas públicas que afectan sus intereses.<sup>47</sup> Esto, sin embargo, no significa que quienes fueron

---

<sup>44</sup> Sobre las experiencias de conservación en Los Tuxtlas y la Sierra de Santa Marta previos a la RBLT ver Paré y Fuentes (2007, pp. 49-52). Acerca del nuevo paradigma para la creación y administración de las Áreas Naturales Protegidas que en teoría colocaba a la participación como un elemento central, ver Paz (2005). Y sobre la utilización del concepto de gobernanza por parte de las instituciones financieras internacionales ver Hewitt (1998).

<sup>45</sup> La ONG a la que nos referimos es el Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C., conformado por un grupo de investigadores que buscaba combinar la investigación académica con la intervención para el desarrollo. Ejemplos de algunos de sus trabajos pueden consultarse en Paré y Velázquez, coords. (1997). Esta ONG fue creada por la Dra. Luisa Paré, una académica de la UNAM, quien aunque al momento de la creación de la RBLT ya no participaba en la ONG mencionada, sus opiniones eran sumamente respetadas por las autoridades ambientales.

<sup>46</sup> Sobre los problemas relacionados con la sujeción de las necesidades del conjunto de habitantes de un ejido a las decisiones del grupo de ejidatarios ver Azuela (1995). Y sobre este tipo de tensiones al interior de un área protegida ver Brenner y San German (2012).

<sup>47</sup> En otras áreas protegidas, por el contrario, al momento de su creación ya existían importantes procesos organizativos locales. Ver por ejemplo el trabajo de López, Bello, Estrada, Brunel y Ramírez (2013).



afectados por las expropiaciones no intentaran subvertir abierta o silenciosamente los mandatos estatales. En el caso de los ejidatarios de Mazumiapan sus respuestas han sido variadas, elaboradas individualmente o colectivamente, y activadas de manera separada o combinada: aceptar la indemnización que les otorgó el gobierno estatal por las tierras expropiadas; tratar de negociar con el gobierno federal que la expropiación de sus tierras fuera revertida aunque de manera parcial; buscar el apoyo de organizaciones civiles que pugnan por el respeto a los derechos indígenas reconocidos en la convención 169 de la OIT; y mantener en uso las tierras expropiadas. Veamos a continuación algunas de las situaciones generadas por estas respuestas.

El intento de negociar la recuperación de las 120 hectáreas que tenían sembradas con cafetales dentro del área expropiada se hizo retomando el discurso conservacionista, manifestando en una reunión realizada en 2003 que esto los convertiría en “vigilantes comunitarios de los terrenos expropiados, con el fin de evitar que otros campesinos ocupen este territorio”.<sup>48</sup> En dicha reunión, los representantes gubernamentales prometieron realizar una visita de inspección con el fin de ubicar con precisión los predios en los que se cosechaba café para tomar alguna decisión. Esta visita nunca se llevó a cabo y la negociación no prosperó, aunque tampoco arreciaron las presiones gubernamentales para que el área ocupada con cultivos dejara de ser utilizada.

Un año después, los campesinos de Mazumiapan, junto con campesinos de los otros ejidos expropiados, participaron en el “Encuentro sobre la problemática agraria, social y ambiental en reservas de la biosfera y reservas campesinas en México”, llevada a cabo el 16 y el 17 de abril del 2004 en el poblado Península de Moreno, municipio de Catemaco. Esta reunión fue convocada por los ejidatarios de Península de Moreno, el Movimiento Agrario Indígena Zapatista (MAIZ- Veracruz y MAIZ-Tabasco), el Frente Popular del Sur de Veracruz (Freposev), la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI-Oaxaca), y la Comisión de Género de la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Manantlán, Jalisco. En la declaratoria final del encuentro se convocaba, entre otros puntos, a exigir que el gobierno federal y estatal destinara recursos para proteger la biodiversidad y riquezas naturales

---

<sup>48</sup> “Minuta de reunión de trabajo”. Acayucan, Ver., Procuraduría Agraria, 22 de agosto de 2003 (Archivo del Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C.)



“teniendo como actores principales en la conservación a los pueblos indígenas y campesinos que habitan las Reservas (...)”.<sup>49</sup> El Encuentro tuvo presencia mediática tanto en la capital del estado como en la prensa nacional;<sup>50</sup> sin embargo, la expropiación de las tierras no fue revertida, ni el Encuentro derivó en la conformación de una organización campesina regional.

Una tercera estrategia seguida, y quizás la más efectiva, ha sido continuar con el uso de las tierras de labor expropiadas, aunque con el acuerdo interno de dejar de sembrar maíz y pastos. Para cultivar maíz y tener ganado, los campesinos de Mazumiapan Chico han recurrido a sus lazos familiares y de amistad para disponer de tierras en ejidos popolucas vecinos (Ocotál Chico, Sotéapan, Ocotál Grande, Mecayapan y San Fernando), en los que tienen pequeñas parcelas que han comprado, que rentan o que tienen en préstamo. En 2003, campesinos de Mazumiapan poseían 120 hectáreas en diferentes ejidos vecinos, y rentaban 38.5 hectáreas. Finalmente, la única solución viable -aunque parcial e inequitativa- a un problema ocasionado por una inadecuada decisión de gobierno ha provenido de decisiones y acuerdos locales basados en relaciones personales, familiares y de paisanaje.

### **La apropiación selectiva de políticas gubernamentales**

En 1965, 38 jóvenes campesinos popolucas de San Fernando que no fueron incluidos en el censo agrario cuando se hizo la solicitud de ejido para este poblado, y que por lo tanto no fueron dotados de parcelas ejidales cuando se llevó a cabo el reparto agrario, se internaron en la montaña para fundar un nuevo poblado, siguiendo a tres familias que desde 1961 se habían establecido en un paraje montañoso y aislado que actualmente es el ejido Sierra de Santa Martha. En agosto de ese mismo año se formó un comité ejecutivo agrario para iniciar los trámites de solicitud de tierras ejidales, las cuales les fueron concedidas en dotación provisional en 1967, y el 6 de enero de 1971 se les entregó la resolución definitiva, dotándolos de 790

---

<sup>49</sup> Declaratoria del Encuentro sobre Reservas Campesinas y de la Biosfera, periódico *Política*, miércoles 21 de abril de 2004, p. 5

<sup>50</sup> Ver *Política* 29/03/04, 21/04/94, 22/04/04, 23/06/04; 28/06/04, 19/07/04; *La Jornada Ecológica*, 04/08/04



hectáreas distribuidas en tierras que el perito que levantó el censo general agrario clasificó como “de monte alto y temporal, y un 30% de terrenos pedregosos e inaccesibles”.<sup>51</sup>

La primera actividad agrícola de estos campesinos fue la siembra de café, aún antes de que recibieran formalmente la dotación ejidal.<sup>52</sup> En la década de 1970 empezaron a sembrar maíz y establecer potreros para la cría de borregos y ganado bovino, los cuales frecuentemente eran diezmados por los ataques de los “tigres” (jaguares) que bajaban de la selva contigua al poblado.<sup>53</sup> En esos años comenzaron también a practicar la recolección de palma camedor y la captura de clarines -un pájaro cuyo canto es muy apreciado por los amantes de las aves- para su comercialización; estas actividades se realizaban al interior de la selva, y para las décadas de 1980-1990 se habían convertido en su principal fuente de ingresos (Velázquez y Ramírez, 1995).

La vida en este ejido era sumamente difícil a causa de su ubicación en terrenos escarpados con tierras de baja productividad. A ello se sumaba la carencia de servicios básicos: dispusieron de agua entubada hasta 1998 y de luz eléctrica apenas en el 2001. Tampoco era fácil el traslado de las mercancías que producían pues fue hasta 1974 que se empezó a abrir un camino de terracería que los comunicaba con el vecino poblado de San Fernando, hasta donde tenían que llevar sus productos. Este camino quedaba prácticamente inutilizado durante la época de lluvias, por lo que todavía a principios de la década de 1990 lo usual era recorrer a pie (tres horas) o caballo los 13 kilómetros que hay entre el núcleo urbano del ejido Sierra de Santa Martha y Soteapan, su cabecera municipal. Desde aquí, cada domingo hombres y mujeres cargaban las mercancías que adquirirían para su consumo diario (maíz durante varios meses al año, huevos, sal, azúcar, etc.), tarea sumamente pesada sobre todo en la época de lluvias en que había que caminar entre los lodazales que se formaban en varios trechos del camino. Llevar a algún enfermo a la clínica de salud de la cabecera era toda una hazaña.

---

<sup>51</sup> ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha.

<sup>52</sup> En el censo general agrario de 1965 se reportaba que lo único que sembraban los campesinos solicitantes era café, en tanto que el maíz lo compraban en poblados cercanos (ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha).

<sup>53</sup> Entrevista de FR con Mauricio Rodríguez, fundador del pueblo y ejido Sierra de Santa Martha, 28/11/2003



Al crearse la RBLT, los márgenes boreales y orientales del ejido Sierra de Santa Martha quedaron parcialmente dentro de los límites de la zona núcleo Santa Marta. ¿Qué implicaciones tuvo esto para los ejidatarios? Formalmente quedaron impedidos para realizar varias actividades que eran comunes para ellos y que les significaba una fuente de ingresos monetarios y de consumo, tales como capturar clarines (*Myadestes unicolor*), aserrar árboles en las áreas boscosas del ejido para vender madera, cazar animales de monte para el autoconsumo, recolectar follajes de palmas camedor (*Chamaedorea hooperiana*, *Chamaedorea ernesti-augustii*, *Chamaedorea elegans* y *Chamaedorea liebmanii*), palmitos de tepejilote real y tepejilote de montón (*Chamaedorea woodsoniana*, *Chamaedorea sp.*) e inflorescencias comestibles de chocho (*Astrocaryum mexicanum*), entre otras actividades extractivas, de caza y pesca tradicionales.

Las estrategias seguidas por estos ejidatarios para lidiar con una nueva normatividad relacionada con el acceso a los recursos naturales de su ejido y del monte de la zona núcleo han sido variadas desde entonces: evadir recurrentemente las restricciones ambientales impuestas; hablar públicamente de supuestas represalias que podrían ejercer contra funcionarios públicos (“si viene la PROFEPA lo vamos a amarrar”), o contra el bosque “le vamos a prender lumbre al monte”; incorporarse al programa de cultivo de palma camedor promovido por el Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C. y así dejar de extraer palmas silvestres, accediendo de esta manera a financiamientos provenientes de varias dependencias gubernamentales (INDESOL, SEDARPA, SEDESOL, CONAFOR); aceptar proyectos de reforestación y pago de servicios ambientales promovidos y financiados por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), pero sin permitir la supervisión e inspección de los técnicos gubernamentales. Todas estas estrategias se han desarrollado de manera combinada, con mayor o menor éxito, a veces como opciones exclusivamente familiares y en otras ocasiones como decisiones colectivas.

Pero la acción más importante ha sido su negativa a aceptar el programa de certificación parcelaria promovido por la Procuraduría Agraria (PA) y, de esta manera, mantener el acceso comunal a las tierras ejidales. Pese a que en varios ejidos vecinos desde la segunda mitad de la década de 1990 se iniciaron negociaciones internas para incorporarse al Procede, y en todos ellos se concluyó la parcelación y certificación agraria en la primera mitad de la década del



2000, los integrantes del ejido Sierra de Santa Martha se negaron sistemáticamente a considerar esta posibilidad. En 2002, en una asamblea de cambio de comisariado ejidal, personal de la Procuraduría Agraria planteó nuevamente el asunto de la certificación parcelaria. La negativa por parte de los ejidatarios fue otra vez contundente, con el argumento de que la certificación acarrearía el riesgo de que algunos ejidatarios decidieran vender sus parcelas y, de esta manera, los jóvenes se quedarán sin terrenos para trabajar. Efectivamente, el acceso comunal a las tierras ejidales garantiza que tanto ejidatarios como vecindados puedan ocupar tierras para sus siembras, aunque también es cierto que son sólo los ejidatarios –y a veces un grupo de ellos– quienes toman decisiones sobre asuntos que competen a todo el poblado, lo que provoca malestar entre los vecindados, aun cuando éstos tengan acceso a las tierras ejidales. En 2010 nuevamente acudió el visitador agrario de la PA para hablarles de un nuevo programa de certificación al que podrían acogerse gratuitamente aquellos ejidos que no se hubieran parcelado y certificado con el Procede.<sup>54</sup> La respuesta de los 23 ejidatarios fundadores del ejido siguió siendo la misma: deseaban mantener sus tierras sin parcelar y sin certificar.<sup>55</sup>

¿Por qué esta negativa a aceptar un programa que la gran mayoría de los ejidos vecinos había aceptado y que de acuerdo con el discurso gubernamental les daría seguridad sobre la propiedad de sus tierras y les abriría mayores posibilidades de desarrollo?<sup>56</sup> Nuestra hipótesis es que, además de las ventajas reales que tiene el acceso comunal a las tierras del ejido, la negativa a aceptar la certificación parcelaria tiene la finalidad de evitar que el personal del INEGI mida y deslinda las tierras ejidales, las cuales al momento del reparto agrario no fueron deslindadas. En el documento de dotación definitiva quedó registrado que se dotaban “sin deslindar” 760

---

<sup>54</sup> El Procede concluyó en 2006 y un año después el gobierno federal echó a andar el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

<sup>55</sup> Información obtenida mediante observación directa de los autores de este texto, quienes estuvieron presentes en dicha asamblea.

<sup>56</sup> En un evento efectuado en el estado de San Luis Potosí en 2007, el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) señaló que el compromiso del gobierno federal con la implementación del FANAR era “fortalecer el patrimonio de los mexicanos en el campo, porque implica también fortalecer las instituciones democráticas, ofrecer seguridad a la inversión y generar más y mejores oportunidades de desarrollo en ejidos y comunidades, donde se encuentran los más pobres de los pobres”: [www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441) [consulta del 30 junio 2015]



hectáreas para 38 parcelas de 20 hectáreas.<sup>57</sup> Apoyados en esta decisión gubernamental, los ejidatarios y vecindados del ejido han estado haciendo uso desde hace varios años de recursos que muchas veces se encuentran fuera de sus límites ejidales y dentro de lo que ahora es la zona núcleo de la reserva. Al mismo tiempo, quizás estaban así validando en los hechos la recomendación inicial del perito agrario que proponía dotar al ejido con 940 hectáreas distribuidas en 38 parcelas de labor y una parcela escolar, de 20 hectáreas cada una, más una zona urbana de 10 hectáreas y una zona para usos comunales de 150 hectáreas.<sup>58</sup>

En conclusión, los campesinos del ejido Sierra de Santa Martha han manejado su inclusión en la zona de amortiguamiento de la RBLT desde una posición bastante autónoma que ha buscado, más que nada, mantener el control sobre un espacio que legalmente no les pertenece pero que es una fuente importante de recursos para ellos. Así, los ejidatarios han optado por aceptar los fondos que distintas dependencias gubernamentales destinan a promover el uso sustentable de los recursos naturales, a la vez que evaden de varias maneras la normatividad establecida por la reserva, sin que hasta ahora esto haya tenido repercusiones serias para ellos. Mientras tanto, no han escatimado ninguna relación: cooperan con dos organizaciones civiles mediante las cuales obtienen fondos gubernamentales para cultivo de palma camedor y reforestación; han apoyado a partidos de oposición como el PRD, Movimiento Ciudadano y PAN en diferentes elecciones municipales, y en la última elección para diputados federales un grupo mayoritario de sus pobladores apoyaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI); y recientemente, el 27 de junio de 2015, el poblado fue sede de un encuentro de pueblos indígenas en defensa de sus territorios agrupados en la Coordinadora Nacional Indígena (CNI), después del cual recibieron y se solidarizaron con los padres de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa.<sup>59</sup>

### **La RBLT como oportunidad para crear una empresa social**

El tercer caso al que nos referiremos es el ejido San Fernando, ubicado a 5 km al norte de la cabecera municipal de Soteapan. El conjunto del poblado está conformado por 359 unidades

---

<sup>57</sup> ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha.

<sup>58</sup> ACAM, exp. 5411, solicitud de tierras del poblado Sierra de Santa Martha.

<sup>59</sup> *La Jornada Veracruz*, 27 de junio de 2015, p. 7



domésticas y una población total de 1,380 habitantes. San Fernando se fundó como ranchería hacia principios del siglo XX con pobladores provenientes de Soteapan;<sup>60</sup> hasta principios de la década de 1960 San Fernando fue parte del conjunto de rancherías y pueblos que, junto con Soteapan, mantuvieron el uso mancomunado de las antiguas tierras comunales de Soteapan (Velázquez, 2006). En 1961 el gobernador del estado de Veracruz firmó la dotación provisional de tierras ejidales en beneficio de 87 campesinos de San Fernando, misma que fue confirmada por el gobierno federal mediante resolución presidencial del 8 de agosto de 1963, dotándosele con 2,130 hectáreas. Esta superficie debía ser distribuida de la siguiente manera: 1740 hectáreas para 87 parcelas de 20 hectáreas cada una, 20 hectáreas para una parcela escolar, 22 hectáreas para zona urbana y 348 hectáreas para usos colectivos.<sup>61</sup> Sin embargo, las tierras ejidales no se parcelaron ya que se adoptó la modalidad de “ejido comunal”, lo que permitía que tanto ejidatarios como avecindados (no ejidatarios) tuvieran acceso a las tierras del ejido. De esta forma paliaron el hecho de que al momento del reparto el número de jefes de familia con necesidad de tierra para trabajar había ascendido a 129, la mayoría de ellos jóvenes que no quedaron registrados en el censo agrario porque cuando éste se levantó todavía eran menores de edad.

La actividad principal de los campesinos de San Fernando ha sido el cultivo del café, en tanto que el maíz y frijol se ha sembrado sólo para autoconsumo. En la década de 1980 completaban los ingresos provenientes de la comercialización del café, que tiene lugar entre los meses de noviembre y febrero, con la recolección de palma camedor y la captura de clarines. Ante la caída del precio internacional del café en 1989 y el cierre del Instituto Nacional del Café (INMECAFE) en 1993, que era la dependencia gubernamental encargada de proporcionar asesoría técnica y comercializar la producción de los campesinos cafetaleros agrupados en torno a unidades de producción, la recolección de palma y la captura de clarines se intensificó. Ambas actividades, y particularmente la recolección de palma, se realizaban bajo condiciones difíciles pues había que internarse en la selva hacia lugares cada vez más lejanos y abruptos ya que por

---

<sup>60</sup> Entrevista de FR con Asunción Márquez González, ejidatario de San Fernando, 25/08/1997. Este señor recordaba que su padre Juan Márquez le contaba que cuando la “revolución” de 1906 San Fernando ya era ranchería, y que sus fundadores fueron los popolucas Lucas Cruz y José Márquez, quienes eran originarios de San Pedro Soteapan.

<sup>61</sup> ACAM, exp. 1420, solicitud de tierras del poblado San Fernando, 18 de noviembre de 1961



esos años campesinos de otros poblados también tenían como fuente de ingresos principal la recolección y venta de palma camedor (Velázquez y Ramírez, 1995).

En estas condiciones, cuando hacia mediados de la década de 1990 los técnicos del Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C. pasaban constantemente por San Fernando rumbo al ejido Sierra de Santa Martha, en donde habían comenzado a establecer experimentos para el cultivo de la palma camedor, fueron abordados por las autoridades de dicho lugar para solicitar ser incluidos en el programa de cultivo de palma.<sup>62</sup> De esta manera, cuando se decretó la creación de la RBLT, varios ejidatarios y vecindados de San Fernando habían ya comenzado a establecer pequeños sembradíos de palma camedor con los financiamientos que el PSSM obtenía de financieras internacionales (NOVIB, Fundación FORD) y del Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS). Una vez creada la RBLT hubo recursos provenientes del gobierno federal para promover el uso sustentable de los recursos naturales y el empleo comunitario, a través del PRODERS<sup>63</sup> y del Programa de Empleo Temporal (PET).<sup>64</sup> Ambos programas proporcionan subsidios directos a los productores, los cuales en el caso que nos ocupa fueron utilizados para establecer viveros, ampliar y diversificar plantaciones de palma hasta con once especies diferentes de *Chamaedorea*.

El cultivo de palma camedor era congruente con los objetivos de la RBLT en tanto que buscaba generar recursos monetarios para los productores en áreas arboladas (acahuales y cafetales con sombra), además de que si se lograba extender la práctica del cultivo, el impacto

---

<sup>62</sup> Este programa inició como resultado de un Taller de Planeación Comunitaria realizado en 1993 por el PSSM en el ejido Sierra de Santa Martha, en el cual los campesinos establecieron como su principal prioridad encontrar alguna solución para resolver el problema de la disminución acelerada de las poblaciones silvestres de palmas que ellos recolectaban.

<sup>63</sup> Las reglas de operación del PRODERS se publicaron en el Diario Oficial el 26 de febrero de 2007, quedando establecido en el acuerdo VII que se trata de un “programa de subsidios directos a los beneficiarios, establecido para generar procesos que permitan equilibrar el crecimiento económico con una mayor calidad de vida y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”. Sobre otros proyectos productivos al interior de la RBLT asociados a los financiamientos del PRODERS ver (Paré y Fuentes, 2007).

<sup>64</sup> El PET comenzó a operar en 1995 a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT). En 1997 se incorpora a la operación de dicho programa la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR), y en 1999 se hace partícipe del PET a la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), actualmente SEMARNAT. El objetivo del PET ha sido “generar empleos en zonas de extrema pobreza para la implementación de obras comunitarias, empleando al 100% la mano de obra de las propias comunidades” [en línea]: [www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pet.html](http://www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que_hacemos/pet.html), (consultado el 1º de julio de 2015).



sobre las poblaciones silvestres disminuiría considerablemente. Estas características han favorecido que este proyecto haya recibido a lo largo de varios años apoyos de diferentes organismos y dependencias públicas,<sup>65</sup> hasta lograr establecer 537 hectáreas de sistemas agroforestales diversificados en cinco ejidos, lo que para 2010 permitía una producción semanal de hasta 980 gruesas de follajes ornamentales comerciales.

En 2009 estaban dadas las condiciones para dar un nuevo paso: la constitución de una Sociedad de Producción Rural que aglutinó a la mayoría de los productores de palma camedor de la Sierra. En 2010, con apoyos de la Dirección General de Vida Silvestre de la SEMARNAT, así como del INDESOL, se logró el registro de la Unidad de Manejo Ambiental de los palmeros del Volcán Santa Marta - Wiity Kotsik, lo cual implicó la elaboración de un plan de manejo para aprovechar las especies de *Chamaedorea* bajo estatus de protección, requisito necesario para obtener los permisos de tasas de aprovechamiento para la venta legal de los follajes. A la vez, los subsidios de SEMARNAT sirvieron para dotar a la Sociedad de Producción Rural – SPR- de un centro de acopio, una oficina y los insumos indispensables para operar una cadena productiva que permitiera comercializar de manera legal la producción de follajes en mercados nacionales e internacionales. La sede de la SPR se encuentra en San Fernando, que es el ejido con mayor producción de palmas; aquí se recibe, selecciona y empaca la producción que semanalmente se entrega a la Compañía Norteamericana Continental Floral Greens, con sede en Coyame, Catemaco.

En conclusión, San Fernando es un caso de adaptación exitosa a las oportunidades que para algunos puede representar vivir en la zona de amortiguamiento de una reserva de la biosfera. En una época en la que los apoyos financieros a la producción campesina por parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) escasean de forma sistemática, los productores de palma camedor, por intermediación de la asociación civil que les proporciona asesoría técnica y con el apoyo de la dirección de la reserva, han logrado obtener casi de manera ininterrumpida financiamientos diversos para

---

<sup>65</sup> Los financiamientos para el establecimiento y ampliación de plantaciones de palma camedor han provenido del Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE), financiado por el GEF y operado por el PNUD; del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL); de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca (SEDARPA) del gobierno de Veracruz, PROCODES –SEMARNAT, CONAFOR, CDI y de Fomento Social Banamex, A. C.



consolidar sus plantaciones y echar a andar una sociedad de producción rural. El proceso no ha sido terso ni carente de conflictos intracomunitarios de dos tipos: a) entre quienes han optado por seguir cada uno de los dilatados pasos para vender legalmente sus follajes y aquéllos que hubieran preferido llegar a la etapa de la comercialización sin esperar a cubrir los complicados procedimientos dictados por la SEMARNAT<sup>66</sup>; y b) entre quienes están convencidos de las bondades de la acción colectiva y los que, una vez conseguidos los permisos de aprovechamiento, han decidido beneficiarse a nivel personal y familiar. Sin embargo, pese a las dificultades y limitaciones de la SPR, la producción y comercialización de palmas ha evitado que la mayoría de sus miembros tengan que seguir enrolándose en la migración al noroeste del país para contratarse como jornaleros agrícolas en las agroempresas exportadoras.

¿Qué condiciones han favorecido esta adaptación a la RBLT? Consideramos que son varios los elementos que se han entrelazado para ello: la experiencia previa de organización para la comercialización en torno al INMECAFE; la conservación de sus cafetales pese a la disminución de su precio de venta en el mercado internacional; el acompañamiento técnico por parte de la asociación civil que ha trabajado con ellos por más de quince años; el interés de varias autoridades clave en el sector ambiental por canalizar apoyos financieros a un proyecto que parece demostrar que la conservación y el desarrollo pueden ser compatibles; y la particularidad con la que se asumió la certificación parcelaria que concluyó en 2006, al incluir tanto a ejidatarios como a vecindados, lo que diluyó tensiones importantes al interior del ejido.

### **Reflexiones finales**

A partir de los casos empíricos a los que hemos aludido en los apartados anteriores, podemos decir a manera de conclusiones que las políticas de conservación, aun si han sido concebidas desde una perspectiva que busca conciliar la conservación con el desarrollo, representan oportunidades sólo para aquellos grupos que tienen acceso a recursos (naturales, agrarios y sociales) particulares, como es el caso de San Fernando. Una segunda conclusión es que las instituciones locales (ejido, grupos familiares, relaciones de paisanaje) son las instancias

---

<sup>66</sup> Al respecto, ver Velázquez (2010b)



mínimas pero necesarias para resistir los equívocos e inconsistencias de las políticas públicas, como observamos con el caso de Mazumiapan Chico. Una tercera conclusión tiene que ver con los márgenes de autonomía que a veces permiten las omisiones –intencionales o no- de acciones gubernamentales, como vimos en el caso del ejido Sierra de Santa Martha.

Por lo que se refiere a los actores involucrados en la gobernanza ambiental, los casos que hemos expuesto muestran la relevancia de tres de ellos. Por un lado están los campesinos, que son los usuarios directos de los recursos que se trata de regular y que actúan de diversas maneras dependiendo de las situaciones concretas que enfrentan. No se trata de un grupo homogéneo pues en su interior hay, de entrada, una diferencia importante en cuanto a la propiedad de la tierra (ejidatarios y avecindados). Sin embargo, esta diferencia puede ser mayor o menor dependiendo de la forma en que se asumió primero el reparto agrario y más tarde la certificación agraria. Por otra parte están las organizaciones no gubernamentales u asociaciones civiles, las cuales han jugado un papel relevante como intermediarios entre las autoridades ambientales y los grupos campesinos. Su papel no es fácil, son equilibristas que trabajan sin red, particularmente desde que las financieras internacionales dejaron de operar en el país. Esto las ha obligado a sujetarse a marcos de operación dictados por las dependencias de gobierno que a veces rayan en lo absurdo, y que imposibilitan formas de trabajo del tipo descrito por Rist et al. (2007) en los que el intercambio de saberes y la reflexión compartida tienen un lugar preponderante. Y finalmente están las dependencias de gobierno, cuyas acciones varían notablemente dependiendo del nivel desde el cual trabajan. En los casos que hemos narrado ha sido notable el papel jugado por las dependencias del gobierno federal (SEMARNAT, INDESOL, SEDESOL), frente a la escasa influencia y compromiso de los niveles de gobierno estatal y municipal.

### **Archivos consultados**

Archivo General del Estado de Veracruz, fondo Comisión Agraria Mixta (expedientes 1420, 5411, 5578)

### **Referencias:**



- AZUELA, Antonio. “Ciudadanía y gestión urbana en los poblados rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos*, Vol. XIII, núm. 39, pp. 485-500. 1995.
- BRENNER, Ludger. “Aceptación de políticas de conservación ambiental: el caso de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”, en: *Economía, Sociedad y Territorio*, año IX, núm. 30, pp. 259-295. 2009.
- BRENNER, Ludger. “Gobernanza ambiental, actores sociales y conflictos en las Áreas Naturales Protegidas mexicanas”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 72, Vol. 2, pp. 283-310. 2010.
- BRENNER Ludger y Stephanie SAN GERMAN. “Gobernanza local para el “ecoturismo” en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca, México”, *Alteridades*, núm. 22, Vol. 44, pp. 131-146. 2012.
- CARABIAS, Julia y Enrique PROVENCIO. “La política ambiental mexicana antes y después de Río”, en A. Glender y V. Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo. México: SER/FCE*, pp. 393-423. 1994.
- CERVIGNI, R. y F. RAMÍREZ R. (coords.). *Desarrollo Sustentable y Conservación de la Biodiversidad: un Estudio de Caso en la Sierra de Santa Marta, Veracruz, México*. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C.- Global Environment Facility-Centro Internacional para el Mejoramiento de Maíz y Trigo. 1996.
- Centro Regional Universitario Oriente, Universidad Autónoma de Chapingo y Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. *Memoria del taller de Planeación Comunitaria del Ejido San Fernando. Programa de Desarrollo Regional Sustentable en Los Tuxtlas-Santa Marta, Veracruz, México*. Xalapa, Veracruz: SEMARNAP-CRUO-UACH-PSSM, A.C. 1997.
- CONANP. *Programa de Conservación y Manejo. Reserva de la Biosfera Los Tuxtlas, México*. México: SEMARNAT-CONANP. 2006.
- EDOUARD, Fabrice. *Gobernanza en la tenencia de la tierra y recursos naturales en América Central*. FAO, Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 18 [en línea, fecha de consulta: 27 de junio 2015], disponible en:



biblioteca.catie.ac.cr:5050/repositorioforestal/bitstream/123456789/6275/1/GOBERNANZA%5220LA%2520TENENCIA%2520DE%2529LA%2520TIERRA%2520Y%2520RECURSOS%2520NATURALES%2520EN%2520AMERICA%2520CENTRAL-2010.pdf . 2010.

HEWITT DE ALCÁNTARA, Cynthia “Uses and abuses of the concept of governance”, UNESCO, [en línea, fecha de consulta: 25 junio 2015], disponible en: [isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic845003.files/Session%2016%20-20Mar%/2024/Hewitt\\_1998-Uses%20and%20Abuses%20of%20Governance.pdf](http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic845003.files/Session%2016%20-20Mar%/2024/Hewitt_1998-Uses%20and%20Abuses%20of%20Governance.pdf) 1998.

LÓPEZ José, Eduardo BELLO, Erin ESTRADA, Marie Claude BRUNEL y César RAMÍREZ “Instituciones locales y procesos organizativos: el caso de la Reserva de la Biósfera Sian Ka’an”, *Estudios Sociales*, vol. XXI, núm. 41, pp. 67-93. 2013.

PARÉ Luisa y Emilia VELÁZQUEZ (coords.) *Gestión de recursos naturales y opciones agroecológicas para la Sierra de Santa Marta, Veracruz*. México: IIS-UNAM, colección Avances de Investigación. 1997.

PARÉ Luisa y TAJÍN Fuentes. *Gobernanza ambiental y políticas públicas en Áreas Naturales Protegidas: lecciones desde Los Tuxtlas*. México: IIS-UNAM. 2007.

PAZ, María Fernanda. *La participación en el manejo de Áreas Naturales Protegidas*. México: CRIM-UNAM, 2005.

\_\_\_\_\_ “De áreas naturales protegidas y participación: convergencias y divergencias en la construcción del interés público”, en *Nueva Antropología*, Vol. XXI, núm. 68, pp. 51-74. 2008.

RAMÍREZ, Fernando, *Flora y vegetación de la Sierra de Santa Marta, Veracruz*, tesis de licenciatura, México: UNAM-Facultad de Ciencias.1999.

RAMÍREZ, Fernando (ed.). *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales del Ejido San Fernando, municipio de Soteapan, Veracruz*. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. – Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE). 2004a.



RAMÍREZ, Fernando (ed.). *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales del Ejido Sierra de Santa Martha, municipio de Soteapan, Veracruz*. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. – Proyecto Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE). 2004b.

RIST STEPHAN, Mani Chidambaranathan, César ESCOBAR, Urs WIESMANN and Anne ZIMMERMANN. “Moving from Sustainable Management to Sustainable Governance of Natural Resources: the Role of Social Learning Processes in Rural India, Bolivia and Mali” *Journal of Rural Studies*, num. 23, pp. 23-37. 2007.

STOKER, Gerry “Governance as theory: five propositions”, UNESCO, [en línea, fecha de consulta: 25 junio 2015], disponible en: [web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/bureaucracy-governance/1468-2451.00106.pdf](http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/bureaucracy-governance/1468-2451.00106.pdf) 1998.

TEHUITZIL, Lucio (ed.) *Memoria del Taller de Planeación Comunitaria y de Manejo de Recursos Naturales del Ejido Mazumiapan Chico, municipio de Soteapan, Veracruz*. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A. C. – Proyecto manejo Integrado de Ecosistemas (MIE). 2004.

VELÁZQUEZ, Emilia y Fernando RAMÍREZ “Usos económicos de la selva de montaña en una reserva de la biosfera”, En: E. BOEGE, H. GARCÍA y P. GEREZ (eds.), *Alternativas al manejo de laderas en Veracruz*. Xalapa, Veracruz: SEMARNAP-Fundación Friedrich Ebert, pp. 203-222. 1995.

VELÁZQUEZ, Emilia “La tierra: eje de la historia social de la Sierra de Santa Marta”. Xalapa, Veracruz: Proyecto Sierra de Santa Marta, A.C. (documento inédito). 1995.

\_\_\_\_\_ *Territorios fragmentados. Estado y comunidad indígena en el Istmo veracruzano*. México: CIESAS-El Colegio de Michoacán. 2006.

\_\_\_\_\_ “Los retos de la política forestal en zonas indígenas de México: un estudio de caso en el istmo veracruzano”, *Revista Estudios Agrarios*, núm. 44, pp. 125-140. 2010.

\_\_\_\_\_ “La población indígena del sur de Veracruz: entre la permanencia y la movilidad”, En: CÓRDOVA Rosío (coord.), *Atlas del Patrimonio Natural, Histórico y*



*Cultural de Veracruz*, tomo III, México: Gobierno del Estado de Veracruz-Universidad Veracruzana, pp. 89-104. 2010.

### **Fuentes hemerográficas:**

Declaratoria del Encuentro sobre Reservas Campesinas y de la Biosfera, periódico *Política*, miércoles 21 de abril de 2004, p. 5

*La Jornada Ecológica*, 04/08/04

*Política* 29/03/04, 21/04/94, 22/04/04, 23/06/04; 28/06/04, 19/07/04

### **Sitios en internet**

<http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/antecedentes> (consulta del 22/10/2015)

<http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/quienessomo> (consulta del 22/10/2015)

<http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040/htm> (consulta del 20/10/2015)

<http://derechoambientalcuvate.blogspot.mx/2012/01/conferencia-de-estocolmo-1972-y.html> (consulta del 21/10/2015).

[www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441](http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias-2007/agosto-07/22441) (consulta del 30 junio 2015)

[www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que\\_hacemos/pet.html](http://www.chichinautzin.conanp.gob.mx/que_hacemos/pet.html), (consultado el 1º de julio de 2015)

### **Siglas:**

CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)

CAM (Comisión Agraria Mixta)

CONAFOR (Comisión Nacional Forestal)

DGCPI (Dirección General de Culturas Populares e Indígenas)

GEF (Global Environmental Facility)

INDESOL (Instituto Nacional de Desarrollo Social)

INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática)



INMECAFE (Instituto Nacional del Café)

PA (Procuraduría Agraria)

PROCEDE (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos)

FANAR (Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar)

PRODERS (Programa de Desarrollo Regional Sustentable)

PROFEPA (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente)

SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentos)

SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público)

SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes)

SEDARPA (Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca)

SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca)

SEMARMAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales)

SPR (Sociedad de Producción Rural)

SRA (Secretaría de la Reforma Agraria)



## Populações Tradicionais e Espaços Territoriais de Proteção Ambiental: uma visão a partir dos valores constitucionais brasileiros<sup>67</sup>

Recebido: 20-11-2015  
Aprovado: 25-12-2015

Miguel Etinger\*  
Renata Vieira\*\*

### Resumo:

Existe no Brasil um sistema jurídico voltado a proteger diversos valores postos perante a sociedade. A principal característica de um sistema jurídico é a da coercibilidade de suas normas, legitimando o Estado, em algumas ocasiões, a utilizar-se da força física. Este sistema, no entanto, necessita da atuação do intérprete, pois alguns de seus comandos são aparentemente conflitantes. É o caso da norma de proteção ambiental que institui espaços territoriais especialmente protegidos, como as Unidades de Conservação, em que algumas modalidades não permitem a permanência de pessoas residindo naquele local. Por outro lado, e este é o objeto deste estudo, existe uma norma que protege os modos de vida das denominadas populações tradicionais, inclusive com a permanência destas nos locais tradicionalmente ocupados. No caso da instituição de uma Unidade de Conservação onde já existam estas comunidades tradicionais, faz-se necessária uma interpretação sistemática e teleológica do sistema constitucional brasileiro, a fim de que se possa alcançar a melhor conduta possível. É o que se pretende demonstrar neste estudo, valendo-se para tanto da análise da doutrina e de decisões judiciais nacionais e estrangeiras.

**Palavras-chave:** Populações tradicionais, Unidades de conservação, exploração, preservação, conflito.

### Resumen:

En Brasil hay un sistema legal diseñado para proteger a las diferentes posiciones de valores en la sociedad. La característica principal de un sistema legal es la coercitividad de sus reglas, legitimando el Estado, en algunas ocasiones, a utilizar la fuerza física. Sin embargo, este sistema requiere la actuación del intérprete, ya que algunos de sus comandos son aparentemente contradictorios. Esto se aplica a la norma de protección ambiental que establece áreas territoriales especialmente protegidas como las *Unidades de Conservación*, donde algunas de ellas no permiten la permanencia de las personas que viven allí. Por otro lado, y este es el objeto de este estudio, hay una regla que protege los medios de vida de las denominadas poblaciones tradicionales, incluyendo la permanencia de estos en lugares tradicionalmente ocupados. En el caso de la creación de un área protegida donde ya existen estas comunidades tradicionales, una interpretación sistemática y teleológica del sistema constitucional brasileña es

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado originalmente durante o 55º ICA, em San Salvador/El Salvador, que contou com o apoio da Fundação Araucária de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico do Paraná.

\* Doutor em Direito da Cidade pela UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro/Brasil. Professor coordenador do Programa de Mestrado em Direito Negocial da UEL – Universidade Estadual de Londrina/Brasil. Professor da graduação em Direito da UEL. Advogado. Contato: miguel.etingerg@gmail.com

\*\* Mestra em Direito Negocial pela UEL – Universidade Estadual de Londrina/Brasil. Advogada. Contato: renatamedia@hotmail.com



necesaria para que se pueda alcanzar el mejor enfoque posible. Es lo que se pretende demostrar en este estudio, aprovechando tanto la doctrina y el análisis de los juicios nacionales y extranjeros.

**Palabras clave:** poblaciones tradicionales, áreas protegidas, exploración, preservación, conflicto.

**Abstract:**

In Brazil there is a legal system designed to protect different values positions in society. The main feature of a legal system is the coactivity of its rules, legitimizing the State, in certain occasion, to use physical force. This system, however, requires the interpreter role, when its commands are apparently conflicting. This applies to the environmental protection standard that establishes territorial areas especially protected as *Unidades de Conservação* (conservation areas), where some schemes do not allow the permanence of people living there. On the other hand, and this is the object of this study, there is a rule which protects the livelihoods of so-called traditional populations, including the permanence of these in places traditionally occupied. In the case of establishment of a protected area where they already exist these traditional populations, a systematic and teleological interpretation of the Brazilian constitutional system is needed, so that we can achieve the best possible conduct. This is what we want to demonstrate in this study, taking advantage to both the doctrine and analysis of national and foreign judgments.

**Keywords:** Traditional Populations, Protected Areas, exploration, preservation, conflict.

## Introdução

O tema deste artigo foi elaborado inicialmente a partir das reflexões sobre a Lei n° 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que regulamenta o artigo 225, §1°, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988 – e suas implicações sociais, especialmente sobre espaços territoriais de proteção ambiental ocupado por populações tradicionais.

A relevância social da Lei que instituiu o conjunto de unidades de conservação trouxe uma maior preocupação a respeito da conexão do reconhecimento identitário e territorial no que diz respeito às populações tradicionais.

Nesse sentido, coloca-se como essencial à discussão o papel do Estado sobre os processos de criação de unidades de conservação, nas quais a Lei n° 9.985/2000 não permite a manutenção de populações que tradicionalmente ocupavam aqueles espaços territoriais.

A discussão referida relaciona-se a tema recorrente no âmbito dos órgãos jurisdicionais brasileiros, tal como, o confronto entre dois bens tutelados, tendo de um lado a proteção ao meio ambiente, que diante de uma postura preservacionista propõe a desapropriação de



populações tradicionais de áreas das quais a presença humana não seja permitida, e por outro lado, tem-se a proteção às populações tradicionais, que por uma visão socioambientalista propõe alcançar um duplo objetivo: a proteção da natureza e a manutenção e/ou sobrevivência destas populações.

No que diz respeito à efetivação dos direitos humanos, em especial, os direitos às populações que tradicionalmente ocupam e manejam territórios, a questão do Estado Democrático de Direito se coloca vinculada ao marco da efetividade dos direitos sociais. Dessa forma, a questão se inscreve na perspectiva da concretização e da efetividade dos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal de 1988.

A problematização da questão territorial às populações tradicionais torna-se essencial haja vista que de um lado, a Lei nº 9.985/2000 estabelece que quando criada determinada unidade de conservação que não permita a permanência humana, tem-se o reassentamento de populações tradicionais, ao passo que, os Direitos Fundamentais e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelecem garantias de direitos a populações tradicionais, dentre as quais o reconhecimento de direitos sociais, territoriais e culturais.

O objetivo principal deste artigo científico é evidenciar posições que justificam a regra da permanência de populações que ocupam tradicionalmente unidades de conservação da natureza, mediante um arcabouço de disposições constitucionais.

A pesquisa ora apresentada foi fundamentada em princípios constitucionais, leis infraconstitucionais, doutrina, jurisprudência do ordenamento jurídico pátrio, e estudo de casos brasileiros e internacionais, no intuito de estruturar a pesquisa em bases sólidas e adequadas à importância do assunto tratado. A metodologia empregada para o seu desenvolvimento será histórica, dedutiva e estudo de caso, partindo-se de conceitos já preestabelecidos e estruturados, passando por estudos de casos, nos quais se pretendeu estudar para se chegar à posição pela permanência de populações que manejam e ocupam tradicionalmente territórios.



### **Considerações iniciais sobre espaços territoriais especialmente protegidos e populações tradicionais**

O paradoxo em que o Homem necessita do meio ambiente equilibrado para ter uma vida digna e ao mesmo tempo é o seu maior degradador, indica a necessidade de se criar mecanismos que impeçam a ocorrência de um cenário de destruição. Dentre estes mecanismos, tem-se na metade do século XIX, a ideia de definir espaços territoriais para a proteção da natureza.

José Afonso da Silva (2004, p. 230) define espaços territoriais especialmente protegidos como porção geográfica do território nacional, sendo públicos ou privados, dotados de atributos naturais relevantes que requerem um regime jurídico de competência do Poder Público, a fim de garantir a sua imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de toda a diversidade do ecossistema.

Os espaços territoriais especialmente protegidos foram estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a criação destes pelo Poder Público federal, estadual e municipal, conforme disposto no inciso VI do artigo 9º, bem como pelo inciso III, §1º do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, o qual atribui a competência ao Poder Público em definir tais espaços especialmente protegidos.

José Afonso da Silva (2004, p. 230) estabelece a diferença entre espaços especialmente protegidos e unidades de conservação: “nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos”. Ademais, Juliana Santilli (2005, p.71) complementa a assertiva afirmando que “os espaços territoriais especialmente protegidos constituiriam gênero, do qual as unidades de conservação seriam espécies”.

Considerando os espaços especialmente protegidos como gênero das unidades de conservação, Juliana Santilli (2005, p. 66) extrai a noção de que a “conservação e o uso sustentável da biodiversidade tornaram-se o principal objetivo da criação de unidades de conservação da natureza”.



Esta autora (SANTILLI, 2005, p. 10-11) aponta ainda que leis ambientais brasileiras editadas antes dos anos de 1990 eram voltadas para a proteção de ecossistemas e espécies, pautada numa orientação conservacionista, inclusive que as normas que tratavam sobre as unidades de conservação eram muito esparsas e diferenciadas instituindo unidades que nem sequer correspondiam a categorias de unidades de conservação previstas como o atual Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Remanescendo nesta senda, Juliana Santilli (2005, p. 10-11) aponta que as leis editadas nos anos de 1990 e a partir de 2000, rompem com essa orientação preservacionista, instituindo mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, pautadas numa visão socioambientalista.

Não se pode olvidar a contribuição de Roberto Guimarães (2001, p. 55) no qual o socioambientalismo foi construído a partir da ideia de que as políticas públicas devem incluir e envolver populações locais, detentoras de conhecimento e de práticas de manejo ambiental.

Nesse contexto de socioambientalismo, Juliana Santilli (2005, p. 15) aponta a evidência da vinculação entre a questão ambiental e a justiça social, baseada no pressuposto que a eficácia social das políticas públicas só se justifica quando inclusas as comunidades locais de modo a promover uma repartição socialmente justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração dos recursos naturais.

No período de advento do socioambientalismo, o Projeto de Lei nº 2.892/92 foi aprovado pelo Congresso Nacional e originou a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, rompendo com a orientação preservacionista, passando a prever mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, não se limitando apenas a repressão de certas condutas e atividades, que será analisado com maior profundidade no próximo tópico.

*Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*



A criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação com diferentes categorias começou a ser pensada no final de 1970 sob a influência de organizações ambientais internacionais, principalmente pela União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN.

O marco histórico ocorreu em 1872 nos Estados Unidos com a criação do Parque Nacional de Yellowstone; em razão de sua evolução reproduziu o sistema de unidades de conservação no mundo, como se pode afirmar como mesmo trilhado por Miguel Serediuk Milano (2011, p. 04) a “criação do Yellowstone National Park o marco moderno da proteção de áreas naturais contra os processos destrutivos da ação humana”.

Somente em 1988 que o extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF encomendou uma proposta de lei que instituisse o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que depois de aprovada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, e encaminhada pelo Presidente Fernando Collor de Melo ao Congresso Nacional, em 1992.

O Projeto de Lei n° 2.892 encaminhado para o Congresso Nacional em maio de 1992 adotava uma posição claramente preservacionista cuja preocupação das unidades de conservação refletia somente para o valor das espécies e ecossistemas, para a perda da biodiversidade, deixando-se de atentar às exigências e necessidades humanas, tampouco se referindo à qualidade de vida dos povos, conforme assevera Juliana Santilli (2005, p. 73).

O texto final do Projeto de Lei n° 2.892/92, aprovado na Câmara, foi encaminhado ao Senado Federal, que conforme revela Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p.122), rejeitou emendas apresentadas, mediante veto presidencial a alguns dispositivos, dentre os quais a definição de populações tradicionais (inciso XV do artigo 2°) e a obrigação de reclassificação de unidades de conservação por elas ocupadas (artigo 56), expressas na Mensagem n° 967, de 18/07/2000.

Logo após, o Congresso Nacional aprova a Lei n° 9.985, de 18 de julho de 2000 que regulamenta o artigo 225, §1°, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988, e institui



o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, regulamentado no Decreto n° 4.340 de 22 de agosto de 2002.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC está previsto no artigo 3° da Lei n° 9.985/2000 como “constituído pelo conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais”.

Inseridas que estão no SNUC, as chamadas unidades de conservação – UCs são entendidas como espaços territoriais públicos ou privados, que por ato do Poder Público, são destinadas ao estudo e à preservação, tendo em vista que são áreas protegidas, definidas geograficamente, para alcançarem objetivos específicos de conservação, conforme artigo 2°, inciso I da lei em comento.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas conforme disposto no artigo 7° da Lei n° 9.985/2000, quais sejam: as Unidades de Proteção Integral, composta por Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, e por outro lado: as Unidades de Uso Sustentável, composta por Áreas de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista - RESEX; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural, compilando, assim, 12 categorias de UCs.

Com efeito, Paulo de Bessa Antunes (2005, p. 533-540) incorpora as disposições já previstas pela Lei n° 9.985/2000 ao apontar que as Unidades de Proteção Integral têm por objetivo básico a preservação da natureza, admitindo o uso indireto de seus recursos naturais, salvo os casos previstos na lei do SNUC, ao passo que as Unidades de Uso Sustentável destinam-se à compatibilização entre a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Verifica-se que cada modelo de unidades de conservação corresponde a um determinado padrão de limitação de atividades econômicas, sociais, recreacionais, entre outros.



Um dos pontos cruciais do SNUC refere-se à criação de unidades de conservação prevista no artigo 22, § 2º da Lei. Com vistas à criação de uma nova UC, atribui-se ao Poder Público, mediante estudos técnicos, para se determinar a escolha da categoria e dos limites adequados à unidade a ser implantada. Via de regra, serão realizados levantamentos com foco no meio natural, socioeconômico, cultural e fundiário. Tais estudos se permitem detalhar informações sobre comunidades que porventura residam no território proposto e se estas comunidades são caracterizadas como populações tradicionais, se há impactos humanos e como se dão as formas de uso e ocupação do solo, ou seja, são passos ao aprimoramento e continuidade da proposta para a criação da UC.

Ao ser implantada uma unidade, o artigo 27, § 2º do SNUC orienta que todas as categorias de unidades de conservação devem dispor de planos de manejo, constituindo-se em documento de grande eficácia para gestão da unidade. Paulo Affonso Leme Machado (2011, p.917) chama a atenção que tal dispositivo não faz previsão acerca da participação pública no plano de manejo para a totalidade das categorias de unidades de conservação; tal ponto parece ser um fator considerável no que diz respeito às populações tradicionais localizadas nestes espaços, visto a importância da implantação de UCs em compatibilizar decisões em uma dada unidade.

Diante da abordagem realizada, ao discorrer sobre alguns pontos fundamentais adotados pela Lei nº 9.985/2000, os quais não se revelam apenas para a criação, implantação e planos de manejo de unidades de conservação, mas se refletem em situações em que estão inseridas comunidades, as quais serão avaliadas no próximo tópico, pelo reconhecimento de seu conceito jurídico.

#### *Populações tradicionais: por um reconhecimento jurídico*

Previamente à concepção atual da Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, não estava previsto que as unidades de conservação deviam representar amostras significativas de diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, segundo aponta Juliana Santilli (2005, p. 72). A



Lei nº 9.985/2000 estabeleceu novos paradigmas no tratamento jurídico da relação do homem com a natureza, articulando orientações entre a biodiversidade e a sociodiversidade.

As diretrizes do SNUC não dispõem somente acerca da criação de um conjunto de unidades de conservação, mas também pela conservação da sociodiversidade elencada no inciso X do artigo 5º do dispositivo como garantia “às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos”.

Ao analisar a Lei do SNUC, Juliana Santilli (2005, p. 82) reconhece em diversos dispositivos, o papel e a contribuição das populações tradicionais para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica, como os artigos 18 e 20 da Lei nº 9.985/2000, que identificam elementos a conceituar o termo “população tradicional”, quando a própria norma afirma que as populações extrativistas tradicionais baseiam-se na subsistência do extrativismo, na agricultura e na criação de animais de pequeno porte, e ainda, que o seu abrigo situa-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais, por consequência, desempenhando um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

O inciso XV<sup>68</sup> do artigo 2º da Lei nº 9.985/2000 que definia o termo ‘populações tradicionais’ foi vetado pelo Poder Executivo pela justificativa da Mensagem nº 967, de 18 de julho de 2000, mediante seu conteúdo ser tão abrangente que caberia toda a população do Brasil, segundo apontado por Juliana Santilli (2005, p. 83).

Não obstante, a Lei nº 9.985/2000 continuou utilizando as bases do conceito de populações tradicionais insertas do dispositivo vetado, exceto no que se refere ao tempo de permanência no local, sendo ratificado por Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 125) ao apontarem que o inciso II, artigo 3º da Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006 define população tradicional como sendo aquela que vive “em estreita relação com o ambiente

---

<sup>68</sup> Era esta a definição de populações tradicionais conferida pelo referido dispositivo: “grupos humanos culturalmente diferenciados, vivendo há, no mínimo, três gerações em determinado ecossistema, historicamente reproduzindo seu modo de vida, em estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos de forma sustentável”.



natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental”, logo, se verifica a mera reprodução do artigo 2º, inciso XV da Lei do SNUC que fora vetado, somente retirado o tempo de permanência da população tradicional no local.

Ademais, as autoras Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 123) ratificam que “somente será considerada população tradicional, para os fins de proteção especial conferidas pelos diferentes diplomas legais, aquelas cujas ações produzam baixo impacto e/ou contribuam para a proteção da biodiversidade”, que se comprova pela definição de comunidades locais estabelecida no inciso X, do artigo 3º, da Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006.

Como característica das populações tradicionais, tem-se a importância do território, a relevância do papel das populações desempenhado na conservação da biodiversidade, a partir dos conhecimentos tradicionais desenvolvidos e processos produtivos marcados pela economia de subsistência, aos que foram redigidos e publicados pelo Decreto federal nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, estabelecendo a definição destes povos:

Art. 3º - Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

No plano internacional, identifica-se a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais ratificada pelo Brasil e em vigor, no âmbito interno, em 25 de julho de 2003, mediante o Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002, e publicada pelo Decreto federal nº 5.051 de 19 de abril de 2004, cujo princípio é o respeito e proteção das culturas, costumes e leis tradicionais dos povos indígenas e tribais.

A abordagem da Convenção nº 169 da OIT para as populações tradicionais identifica-se, a princípio, pelos sujeitos de direito, aos quais lhes são aplicados às disposições previstas no



artigo 1º, sendo definidos três critérios fundamentais para identificar estes povos, conforme conferido pelo Instituto Socioambiental<sup>69</sup>: a) a existência de condições sociais, culturais e econômicas diferentes de outros setores da sociedade nacional; b) a presença de uma organização social regida total ou parcialmente por regras e tradições próprias; e c) a auto-identificação, fundamental no reconhecimento dos grupos tribais que fazem parte de um país.

A princípio a abrangência sobre os sujeitos de direito a que se aplica esta Convenção recai para os povos indígenas e tribais, contudo a Corte Interamericana de Direitos Humanos – CIDH tem manifestado, em diversas oportunidades, no reconhecimento da existência de povos identificados por características sociais, culturais e econômicas diferentes dos outros setores da comunidade nacional, o que implica na obrigação do Estado de oferecer direitos diferenciados para essas populações com o objetivo de garantir os direitos humanos.

Neste sentido, a CIDH em 28 de novembro de 2007, reconheceu os Povos Saramaka como tribais, haja vista ter um relacionamento profundo e abrangente em relação a sua terra ancestral, o que implica em medidas especiais de acordo com o Direito Internacional dos Direitos Humanos a fim de garantir a sobrevivência física e cultural deste povo. É imperioso citar trechos da decisão<sup>70</sup>:

De acordo com o exposto, o Tribunal considera que os membros do Saramaka formam uma comunidade tribal, cujas características sociais, culturais e econômicas são diferentes de outros setores da comunidade nacional, principalmente por causa do relacionamento especial com seus territórios ancestrais e porque estão regulamentados, pelo menos em parte, através de suas próprias regras, costumes e tradições. Consequentemente, o Tribunal vai analisar se, e em que medida, os integrantes dos povos tribais exigem medidas especiais para garantir o pleno exercício de seus direitos.

Este Tribunal já decidiu anteriormente, com base no artigo 1.1 da Convenção, que os membros dos povos indígenas e tribais precisam de certas medidas especiais para garantir o pleno exercício dos seus direitos, em especial refere-se ao gozo de seus direitos de propriedade, para garantir sua sobrevivência física e cultural.

---

<sup>69</sup> Notícia fornecida pela Consulta livre, prévia e informada na Convenção 160 da OIT. Disponível em: <[http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil)>. Acesso em 20/01/2014.

<sup>70</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso del Pueblo Saramaka Vs Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Disponível em: <[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org/inst.esp.consulta\\_previa/files/cidh-saramaka%20vs%20surinam.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org/inst.esp.consulta_previa/files/cidh-saramaka%20vs%20surinam.pdf)>. Acesso em 18/06/2014.



Outras fontes de direito internacional já declararam, da mesma forma que tais medidas são necessárias.

Particularmente, no caso *Moiwana*, o Tribunal determinou que outras comunidades quilombolas que vivem no Suriname não são indígenas para a região, porque constituem uma comunidade tribal que se estabeleceu no Suriname nos séculos XVII e XVIII, e que esta comunidade tribal tem um relacionamento profundo e abrangente em relação a sua terra ancestral que centrava “não no indivíduo, mas na comunidade em um todo”.

Esta relação especial com a terra, assim como o seu conceito de propriedade comum, levou o Tribunal a aplicar à comunidade *Moiwana* sua jurisprudência em relação às comunidades indígenas e seus direitos com a propriedade da comunidade, conforme o artigo 21 da Convenção.

O Tribunal não encontra nenhuma razão para afastar-se dessa jurisprudência no presente caso, por isso o Tribunal declara que deve ser considerado para os membros do povo de *Saramaka* como uma comunidade tribal, e que a jurisprudência do Tribunal em relação aos direitos de propriedade dos povos indígenas também é aplicável aos povos tribais dado que compartilham características sociais, econômicas e culturais distintas, incluindo uma relação especial com suas terras ancestrais, o que exige medidas especiais de acordo com o direito internacional dos direitos humanos a fim de garantir a sobrevivência física e cultural deste povo. (Tradução livre).

Partindo-se da premissa de que a CIDH e outras jurisprudências internacionais<sup>71</sup> têm reconhecido como tribais as comunidades cujas condições econômicas, sociais e culturais são diferentes de outros setores da comunidade nacional e considerando que o artigo 1º da OIT define povos com os mesmo critérios e elementos estabelecidos pelo artigo 3º do Decreto nº 6.040/2007, logo, identifica-se que a Convenção nº 169 da OIT deve ser aplicada também às populações tradicionais, embora ainda não exista tal reconhecimento pelo Estado brasileiro nesse sentido; para tanto, deve-se exigir medidas em cumprimento ao direito internacional de direitos humanos a fim de garantir a sobrevivência física e cultural destes povos.

No plano antropológico, Antonio Carlos Diegues aponta elementos característicos de determinado grupo tradicional:

Pela dependência frequente, por uma relação de simbiose entre a natureza, os ciclos naturais e os recursos naturais renováveis a partir dos quais se constroem um modo de

---

<sup>71</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA. *Sentencia T-955/03*. Reconhecimento de povos afro-colombianos como povos tribais. Disponível em: <[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/files/senten%C3%A7a\\_t-955\\_2003\\_corte%20constitucional.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/files/senten%C3%A7a_t-955_2003_corte%20constitucional.pdf)>. Acesso em 19/06/2014.



vida; conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais; pela noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; pela moradia e ocupação desse território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter se deslocado para os centros urbanos e voltados para a terra de seus antepassados; pela importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implica uma relação com o mercado; pela reduzida acumulação de capital; pela importância das simbologias, mitos, rituais associados à caça, à pesca e a atividades extrativistas; pela tecnologia utilizada que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final; pelo fraco poder político, em que reside com os grupos e poder dos centros urbanos; pela autoidentificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras. (DIEGUES, A. C., 1999, p. 21-22)

Ao tratar sobre o tema, Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 127-128) questionam quem seriam as populações tradicionais, asseverando que a abrangência do termo congrega os seringueiros e castanheiros da Região Amazônica, coletores de berbigão de Santa Catarina, babaqueiras do sul do Maranhão e quilombolas do Tocantins. As autoras (2008, p. 127) traçam a ideia de que embora a territorialidade não esteja inserida na definição de populações tradicionais, tal característica é verificada no rol de suas argumentações, ao afirmarem que os diferentes grupos têm em comum “interesses em manter ou em recuperar o controle sobre o território que exploram”.

Portanto, a partir das premissas apresentadas, determinados os elementos para se reconhecer juridicamente o conceito de populações tradicionais, que pressupõem desde a identificação de um grupo distinto da sociedade, passando pela dependência dos ciclos dos recursos naturais, até os limites do território em que se produzem, tem-se a necessidade de reconhecer o espaço territorial em que ocupam, o qual será esclarecido no próximo capítulo.

### **Conflitos pela ocupação de espaços territoriais de proteção ambiental**

A ideia de território como espaço territorial utilizado é definido por Berta Becker (2006, p. 51) a partir de dois campos distintos: de um lado a apropriação efetiva do espaço que implica na noção de limite, manifestando a intenção de poder sobre uma parte precisa do espaço; e de outro, a utilização deste como meio para a prática de atividade, vivido pelos atores.



No contexto de ocupação territorial, Michel Foucault (2003, p. 213) aponta que seria necessário fazer uma ‘história de espaços’ ao qual se equivaleria a uma ‘história de poderes’ que estudasse desde as grandes estratégias da geopolítica até as pequenas táticas do *habitat*, passando pelas implantações econômico-políticas, o que remete a perceber que o problema dos espaços aparece como problema histórico-político.

Nesta senda, reconhecem-se populações em contextos históricos, diante de constantes mudanças provocadas por processos seculares de fronteiras em expansão e pelos múltiplos tipos de territórios sociais que produziram, conforme assevera Paul E. Little (2002, p.86), logo, identifica-se que o termo tradicional associa-se a tradições culturais que se mantêm e se atualizam mediante uma dinâmica de constante transformação.

Logo, a noção de território para populações inseridas que estão em contextos históricos, implica no sentido de transcender a ocupação geográfica, isto é, sobrepõe a ideia do localismo reducionista, em razão de que a própria história, as condições de vida existentes naquele espaço remetem a uma análise social do território, segundo aponta Dirce Koga:

A dimensão territorial ganha concretude justamente pelo seu aspecto intrinsecamente relacional, em decorrência não somente das relações sociais estabelecidas no lugar cotidiano, como também pela possibilidade de seu alcance com outras dimensões [...]. Pois a partir do território vai-se além da visão micro ou do localismo reducionista, tendo em vista que as próprias condições de vida do lugar remetem diretamente à relação entre populações e lugares, entre pedaço e outro da cidade, entre o lugar e a totalidade da cidade, entre a situação do lugar e as políticas que se direcionam à manutenção ou à transformação das condições de vida. (KOGA, D. 2003, p. 55)

É nesse sentido de que a noção do território para as populações tradicionais se traduz na manutenção e condições de vida bastante antigas, as quais compreendem o território, sobretudo, como algo indispensável à sua reprodução física e cultural.

Neste quadro, Nicolao Dino Costa Neto (2013, p. 105) define territorialidade para as populações tradicionais, como um conjunto de fatores que transcendem o mero aspecto de ocupação geográfica, para expressar a existência de vínculos sociais e simbólicos, onde se



predomina o uso sustentável e de baixo impacto dos recursos naturais, o desempenho de práticas culturais não predatórias e a gestão compartilhada de recursos naturais.

A territorialidade para as populações tradicionais é destacada por Paul E. Little (2002, p.3-4) a partir de três elementos: a) regime de propriedade comum; b) sentido de pertencimento a um lugar específico; c) profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva, embora tais elementos serem comuns para outros povos tradicionais em planos socioculturais.

A problemática questão territorial atinente às populações tradicionais, segundo Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 132), se verifica ao que diz respeito à realocação destas para outro local, quando da criação de determinada unidade de conservação a qual não permita a presença humana, conforme previsto no artigo 42<sup>72</sup> da Lei do SNUC.

A título de exemplos de decorrência da criação de UCs as quais não permitem a presença de populações tradicionais, Juliana Santilli (2005, p.106) destaca as populações tradicionais do Masai do Quênia, expulsas de suas terras para a implantação de um parque nacional; a implantação do Parque Nacional Krüger na África do Sul que implicou na desapropriação de grupos tradicionais; e no Brasil, a retirada de populações para a implantação da unidade de conservação - Estação Ecológica de Anavillhanas no Amazonas.

Sob a desapropriação de populações residentes em unidades de conservação as quais sua permanência não seja permitida, tem-se no plano brasileiro, o conflito instaurado no Parque Nacional da Tijuca, no município do Rio de Janeiro. Trata-se de Ação Civil Pública, sob os autos nº 0007478-70.2012.4.02.5101, ajuizada na 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, proposta pelo Ministério Público Federal e União Federal em face dos seguintes requeridos: Leonor Dias Gomes, União Federal, Município do Rio de Janeiro e ICMBio – objetivando dentre outras condenações, a condenação da primeira requerida a desocupar o imóvel federal localizado na Estrada da Cascatinha, nº 850, casa 2, próximo a “Fazenda” no

---

<sup>72</sup> Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.



Bosque dos Esquilos, Alto da Boa Vista, localizada no Parque Nacional da Tijuca, do Município.

Em sentença proferida em 30 de outubro de 2013, o Juiz Federal Mauro Souza Marques da Costa Braga, julgou a Ação Civil Pública procedente para dentre outros pedidos, condenar a primeira requerida a desocupar o imóvel federal, bem como a condenação do Município do Rio de Janeiro de reassentá-la em área localizada fora dos limites do Parque Nacional da Tijuca, por se tratar de Unidade de Conservação de Proteção Integral, nos termos do artigo 8º e 11º da Lei do SNUC.

A decisão judicial apresentada é emblemática a este trabalho por tratar-se de categoria de unidade de conservação que não permite a presença de populações tradicionais, a qual se faz embasada pelo artigo 42 da Lei do SNUC que consagra um duplo direito a estas populações, qual seja primeiramente, o direito de serem indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes, e, cumulativamente, o direito de serem reassentadas pelo Poder Público.

Ainda no plano legislativo, o artigo 35 e seguintes do Decreto nº 4.340/2002 dispõem acerca do processo indenizatório referente às populações tradicionais em unidades de conservação, que quando não permitida a sua permanência, deverá ser respeitado o modo de vida e as fontes de sobrevivência, sendo que o Poder Público deverá ainda contabilizar o valor das benfeitorias realizadas, a título de compensação, na área de reassentamento.

Como consequência da desapropriação dos territórios ocupados, Marcia Dieguez Leuzinger e Sandra Cureau (2008, p. 132) afirmam que a realocação das populações tradicionais, em local distinto do que tradicionalmente ocupavam, resulta, em geral, na dispersão de seus componentes tradicionais.

Deborah de Magalhães Lima (2002, p. 37-43) aponta que a realocação das populações tradicionais, ou ainda, a exclusão delas em unidades de conservação é fruto de políticas de conservação que desconsideram o seu papel na conservação de seus habitats naturais e simplesmente promovem a discriminação social, e atribui a compensação social como forma de mitigar este efeito negativo.



Demonstrado a importância do território às populações tradicionais, buscar-se-á no próximo capítulo, estabelecer, no campo jurídico, uma interpretação dos valores pautados na Constituição Federal para a efetivação dos direitos fundamentais das populações que tradicionalmente ocupam espaços territoriais de proteção ambiental, de modo a reconhecer a sua permanência.

### **A permanência de populações tradicionais em espaços territoriais de proteção ambiental a partir de previsões constitucionais brasileiras**

Embora a Lei do SNUC preveja algumas medidas voltadas para a promoção da equidade social e para a compensação social das populações tradicionais, é importante destacar que as populações tradicionais, principalmente a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conquistaram direitos fundamentais preditos em princípios e direitos que garantem a sua manutenção no território em que residem, segundo aponta Patrícia Fernandes de Oliveira Santos:

Ora se a Constituição garante a existência digna do ser humano, se a preservação da natureza é para benefício do ser humano, se a existência de populações tradicionais ajuda a conservar a natureza e se parte da dignidade dessas populações somente se alcançam quando mantidas em seu território de origem, conclui-se, então, que não tem porque tirá-las de seu território quando da criação de unidade de conservação. Pelo contrário, a manutenção delas é primordial para a existência digna dessas populações. (SANTOS, P. F. de O. 2013, p. 549)

Nessa perspectiva, a referida autora (2013, p. 548-549) aponta que os direitos conquistados pelas populações tradicionais, consagrados constitucionalmente, particularmente no que diz respeito ao direito de permanência no território, se baseiam especialmente no princípio da dignidade da pessoa humana, tendo em vista que o território é elemento primordial para a existência digna desses grupos.

Outrossim, na perspectiva infraconstitucional, a fim de garantir direitos às populações tradicionais, a desfavor da desapropriação, tem-se o Decreto nº 6.040/2007 que instituiu a PNPCT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a qual dentre várias ações para a proteção das populações tradicionais, prevê a



manutenção destas nos territórios em que ocupam, conforme estabelecido no artigo 2º e inciso I do artigo 3º, logo, o referido Decreto reconhece os direitos territoriais como garantia às populações tradicionais, mediante a prática de ações e atividades voltadas a importância dos direitos humanos, conforme disposto no inciso XII, art. 1º. Portanto, partindo da premissa que o território trata-se de elemento fundamental para a dignidade destes povos, enseja-se a manutenção das populações em seus *habitats*.

Como forma de se preocupar com a manutenção das populações tradicionais, tem-se a Medida Cautelar Inominada sob os autos nº 2006.39.03.003102-0, e Ação Civil Pública sob o nº 2007.39.03.000042-0, ambas tramitadas na Vara Única da Subseção Judiciária de Altamira, Estado do Pará, proposta pelo Ministério Público Federal em face do Estado do Pará, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com o objetivo de assegurar a criação da RESEX Renascer e impedir a sobreposição de unidades de conservação estaduais com finalidades conservacionistas incompatíveis com a garantia de direitos das populações tradicionais.

Ocorre que, os Requeridos das referidas ações judiciais não estavam dispostos a ceder à criação da RESEX Renascer, a qual se baseia na proteção do meio ambiente, no uso sustentável dos recursos naturais, bem como na regularização fundiária em benefício das populações tradicionais, pleiteando, sob o mesmo espaço territorial, a criação da Floresta Estadual Amazônia e da Área de Proteção Ambiental Santa Maria de Prainha, as quais não consideram os mesmos elementos da RESEX, mas sim o uso sustentável dos recursos florestais sob o ponto de vista econômico.

No caso apresentado de superposição de medidas relativas à implantação de unidades de conservação sob o mesmo espaço territorial, o Juiz Federal Claudio Henrique Fonseca de Pina reconheceu pela implantação da RESEX por atender a dois critérios de relevante interesse público tais como: a utilização sustentável dos recursos naturais e a regularização fundiária, garantindo às populações extrativistas tradicionais a posse de áreas necessárias à sua subsistência física e cultural. Assim, em 20 de julho de 2009 foi publicada a decisão para implantar-se a Reserva Extrativista Renascer no Estado do Pará.



Ademais, como forma de fortalecimento e garantia dos direitos humanos às populações tradicionais, em especial, às populações ribeirinhas, foi apontado pelo INCRA<sup>73</sup>, o Plano dos Povos e Comunidades Tradicionais, como instrumento da PNPCT previsto pelo inciso I, artigo 4º do Decreto nº 6.040/2007, pela necessidade de representantes do rural brasileiro tornarem-se protagonistas da construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – PNDRSS, a fim de ser discutido o desenvolvimento da agricultura familiar, o acesso à terra, a reforma agrária, a gestão social e participação, dentre outros.

Com o fim de implementar os princípios e objetivos da PNPCT, o Ministério do Desenvolvimento Agrário identificou, conforme notícia publicada em 31/10/2013<sup>74</sup>, que o INCRA reconheceu os direitos ao território ocupado por famílias ribeirinhas, localizado no Alto do Tapajós, na região oeste do Pará, ocupado há mais de 140 anos, por meio da criação de um Projeto de Assentamento Agroextrativista – PAE.

Ainda, em razão da grande relevância de caso concreto no que diz respeito à manutenção de populações que tradicionalmente ocupam e manejam territórios de conservação, faz-se imperioso relatar o caso da Comunidade de Porto Esperança, no Estado do Mato Grosso do Sul, na qual após diligências, a Justiça Federal Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul declarou a posse das áreas aos ribeirinhos em detrimento de empresas agropecuárias.

Tratou-se de Ação Cautelar Inominada Preparatória à Ação Civil Pública autuada sob o nº 0001233-86.2013.4.03.6004 proposta pelo Ministério Público Federal em face da ABBS Agropecuária Brahman Beef Show Ltda., na luta pelo reconhecimento de direitos a populações tradicionais, qual sejam, comunidades ribeirinhas as quais revelam uma ocupação bastante antiga em área de preservação permanente, localizada na Comunidade de Porto Esperança – Mato Grosso do Sul, nas imediações do Rio Paraguai.

---

<sup>73</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Povos e Comunidades Tradicionais abrem debates da 2ª Conferência Nacional*. INCRA. Disponível em:< <http://www.incra.gov.br/povos-e-comunidades-tradicionais-abrem-debates-da-2-conferencia-nacional>>. Acesso em: 07/07/2014.

<sup>74</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Web Ribeirinhos têm conquista histórica em área de barragens do Tapajós*. INCRA. Disponível em:< <http://www.incra.gov.br/web-ribeirinhos-tem-conquista-historica-em-area-de-barragens-do-tapajos>>. Acesso: 07/07/2014.



No referido caso, após diligências, a Justiça Federal Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso do Sul declarou, em data de 24/02/2014, o direito aos ribeirinhos de permanecerem no local em detrimento da empresa agropecuária, pelas seguintes razões: (i) a empresa requerida não age em nome da União, tampouco em defesa dos interesses deste ente federativo; (ii) o objeto da demanda é área de preservação permanente; e (iii) indícios de que a empresa ré pretendeu desenvolver atividade econômica no local.

Neste sentido, verifica-se que a decisão referida considerou possível a manutenção dos ribeirinhos na referida área de preservação permanente, refletindo de forma a contribuir para a efetivação dos direitos sociais promulgados pela Constituição Federal de 1988, bem como com os princípios e objetivos do Decreto nº 6.040/2007.

As pontuais decisões judiciais expostas neste capítulo cingiram-se em proteger o meio ambiente, bem como assegurar a manutenção e sobrevivência das populações tradicionais; pautando-se neste contexto, que, para a efetivação dos direitos humanos às populações tradicionais deverá haver uma ponderação entre a garantia dos direitos fundamentais e a escolha da categoria de criação de UC.

Logo, Patrícia Fernandes de Oliveira Santos (2013, p. 544-545) ratifica a premissa ao apontar que não há um conflito de direitos entre a criação de unidades de conservação e a permanência das populações tradicionais, haja vista que: (i) as primeiras UCs foram os parques nacionais, que têm como objetivo a recreação da população urbana; e (ii) se as populações tradicionais ocupam aquelas áreas de conservação é porque há necessidade de preservação da natureza.

Portanto, a proteção constitucional e infraconstitucional que detém as populações tradicionais deve servir de parâmetro para que o Poder Público escolha a categoria de unidade de conservação a ser implantada, de forma a não haver violação dos direitos humanos.

Mediante mecanismos e instrumentos de gestão dos bens socioambientais, pautados numa visão socioambientalista a qual implica uma vinculação entre a questão ambiental e a justiça social, o que pressupõe uma interpretação sistêmica dos direitos constitucionais,



rompendo com uma visão preservacionista; buscou-se neste trabalho uma colaboração a efetivação dos direitos humanos, a fim de garantir, em especial, a permanência de populações tradicionais em territórios de conservação da natureza.

### **Considerações finais**

Com o processo de redemocratização do Brasil consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema jurídico brasileiro reconheceu o conceito do socioambientalismo. As leis ambientais editadas nos anos de 1990 e a partir de 2000 passaram a instituir mecanismos de gestão dos bens socioambientais evidenciando ações de vinculação de proteção ao meio ambiente e proteção às populações tradicionais, rompendo com a orientação preservacionista.

O Projeto de Lei n° 2.898/92 deu origem à Lei n° 9.985/2000 que instituiu o SNUC, estabelecendo garantias adequadas de proteção às unidades de conservação, por se tratarem de espaços territoriais especialmente protegidos com características naturais relevantes, com objetivos de conservação e limites definidos.

A referida Lei ainda identifica a contribuição das populações tradicionais para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica, no entanto, não reconhece expressamente garantias relativas à manutenção destas comunidades, tendo em vista que quando o Poder Público criar unidade de conservação sobre o território em que tradicionalmente ocupam (art. 42), está previsto, em caráter transitório, o reassentamento destes povos.

Por outro lado, dentre as várias medidas relativas à proteção de populações tradicionais, está o Decreto n° 6.040/2007 que instituiu a PNPCT que dispõe acerca da garantia de permanência das populações que tradicionalmente ocupam territórios mediante ações e atividades voltadas a importância dos direitos humanos para o reconhecimento, fortalecimento dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais destes grupos tradicionais.



Identificou-se uma aparente contrariedade entre a Lei do SNUC que preza pela proteção ao meio ambiente quando criada determinada unidade implicando no reassentamento de populações tradicionais, ao passo que, a PNPCT estabelece garantias de direitos a populações tradicionais, dentre as quais o reconhecimento de direitos territoriais, logo, reconhece a manutenção destas sobre o território em que ocupam e manejam.

Na situação do eventual confronto, incabível entre uma Lei e um Decreto, pois este último seria considerado ilegal, considera-se existirem dois bens tutelados: a proteção do meio ambiente e a proteção às populações tradicionais. A solução é se pautar pelas previsões constitucionais baseadas em condicionantes socioambientais que pressupõe a interpretação sistêmica dos direitos ambientais, sociais e culturais, e não uma posição preservacionista que privilegia a conservação das espécies e do ecossistema, isoladamente.

Pauta-se neste contexto que, havendo confronto pela manutenção das populações tradicionais nas áreas em que ocupam, a solução se dará por uma ponderação entre a garantia dos direitos fundamentais e a categoria de criação de UC, isto é, uma interpretação sistêmica dos direitos ambientais, sociais e culturais que permitem a efetivação dos direitos sociais, em especial o reconhecimento de direitos territoriais à estes grupos.

Por fim, conclui-se que, seja pela interpretação dos direitos fundamentais assegurados constitucionalmente aos grupos tradicionais, seja por leis infraconstitucionais pela garantia à proteção dos direitos das populações tradicionais, o reconhecimento desses direitos parece fundamental, especialmente porque a manutenção destes grupos tradicionais no território em que vivem constitui elemento primordial da dignidade.

A regra da permanência dessas populações em territórios que tradicionalmente ocupam e manejam ainda se justifica vez que sua presença não causa grande impacto de degradação ao meio ambiente, pelo contrário, o manejo tradicional dos recursos naturais contribui para a preservação ambiental, o que se deve atentar é pela não ocorrência de um inchaço populacional nestes territórios de conservação.

#### **Referências:**



ANTUNES, P. de B.. *Direito Ambiental*. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BECKER, B. (Coord.). *Logística e ordenamento do território: subsídio à elaboração da POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO – PNOT*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2006.

CORTE CONSTITUCIONAL DA COLÔMBIA. *Sentencia T-955/03*. Reconhecimento de povos afro-colombianos como povos tribais. Disponível em: <[http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta\\_previa/files/senten%C3%A7a\\_t-955\\_2003\\_corte%20constitucional.pdf](http://util.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/util.socioambiental.org.inst.esp.consulta_previa/files/senten%C3%A7a_t-955_2003_corte%20constitucional.pdf)>. Acesso em 19/06/2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Del Pueblo Saramaka Vs. Suriname*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)>. Acesso em 18/06/2014.

COSTA NETO, N. D.. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. In: *Revista de Direito Ambiental*. CAPPELLI, Sílvia; LECEY, E. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DIEGUES, A. C.. *Biodiversidade e Comunidades Tradicionais no Brasil*. São Paulo: Nupaub, USP, 1999.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. São Paulo: Graal, 2003.

GRAU, E. R.. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. Do Autor, 1977.

GUIMARÃES, R. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: DINIZ, N.; SILVA, M.; VIANA, G. (Orgs.). *O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *A Convenção 169 da OIT no Brasil*. Consulta livre, prévia e informada na Convenção 160 da OIT. Disponível em:



<[http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/?q=convencao-169-da-oit-no-brasil)>. Acesso em 20/01/2014.

KOGA, D. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo: Cortez, 2003.

LEUZINGER, M. D. ; CUREAU, S. *Direito Ambiental*. Ed. Elsevier, Rio de Janeiro, 2008.

LIMA, D. de M.. Ética e política ambiental na Amazônia contemporânea. In: In: LITTLE, Paul E. *Territórios Sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

MACHADO, P. A. L.. *Direito Ambiental Brasileiro*. 19ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MATO GROSSO DO SUL: *Ação Cautelar Inominada n° 0001233-86.2013.4.03.6004*. Sentença 1ª Vara/MS Corumbá. Disponível em:< <http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>>. Acesso em 20/05/2014.

MILANO, M. S. Unidades de conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: *Direito ambiental das áreas protegidas – o regime jurídico das unidades de conservação*. Coord. Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Povos e Comunidades Tradicionais abrem debates da 2ª Conferência Nacional*. INCRA. Disponível em:< <http://www.incra.gov.br/povos-e-comunidades-tradicionais-abrem-debates-da-2-conferencia-nacional>>. Acesso em: 07/07/2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Web Ribeirinhos têm conquista histórica em área de barragens do Tapajós*. INCRA. Disponível em:< <http://www.incra.gov.br/web-ribeirinhos-tem-conquista-historica-em-area-de-barragens-do-tapajos>>. Acesso: 07/07/2014.



PARÁ: *Ação Civil Pública nº 2007.39.03.000042-0*. Juiz Federal da Vara Única de Altamira: Cláudio Henrique Fonseca de Pina. Disponível em: <[https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200739030000420&secao=ATM&pg=1&trf1\\_captcha\\_id=756f0253877375008108ec997a807378&trf1\\_captcha=q632&enviar=Pesquisar](https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200739030000420&secao=ATM&pg=1&trf1_captcha_id=756f0253877375008108ec997a807378&trf1_captcha=q632&enviar=Pesquisar)>. Acesso em: 15/04/2014.

RIO DE JANEIRO: *Ação Civil Pública nº 0007478-70.2012.4.02.5101*. Juiz Federal da 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro: Mauro Souza Marques da Costa Braga. Disponível em: <<http://procweb.jfrj.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em: 29/07/2014.

RIO DE JANEIRO: *Mandado de Segurança com pedido de medida liminar – MS 31707 MC/DF*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>>. Acesso em 29/07/2014.

RIO DE JANEIRO: *Recurso Especial nº 808707 RJ 2006/0006072-8*. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19107718/recurso-especial-resp-808708-rj-2006-0006072-8/inteiro-teor-19107719>>. Acesso em 23/01/2014.

SANTILLI, J. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTOS, P. F. de O. A Lei de SNUC à luz dos movimentos ambientalistas e o direito de permanência das populações tradicionais. In: BENJAMIN, A. H.; IRIGARAY, C. T. J. H; LECEY, E; CAPPELLI, S. *Licenciamento Ética e Sustentabilidade*. 18º Congresso de Direito Ambiental, 2013.

SILVA, J. A. da. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros: 2004



## La Construcción del Estado a partir de los Conflictos Territoriales en el Bajo Atrato

Recibido: 12-11-2015  
Aprovado: 03-12-2015

*Jessica Corredor Villamil\**

### Resumen:

La región del Bajo Atrato, en el departamento del Chocó en Colombia, es una región codiciada por actores económicos políticos y militares. Esto ha conllevado a la articulación de diferentes movilizaciones en torno a la tierra y sus recursos por parte de la población local. La promulgación de la ley 70 de 1993, que otorgó derechos colectivos sobre la propiedad de la tierra a las “comunidades negras”, es un eslabón en el proceso de movilización que se ha llevado a cabo en la región. Este proceso fue interrumpido por la violencia del conflicto armado y el desplazamiento forzoso masivo luego de las operaciones militares de carácter contrasubversivo en 1997. A raíz de esta situación, una parte de los habitantes de las cuencas de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó decide organizarse para retornar sobre sus tierras. Las Zonas Humanitarias y de Biodiversidad son el resultado de este proceso. A partir de estos espacios de movilización, los habitantes intentan resistir a los intereses de los diferentes actores sobre sus tierras y proponer una alternativa al modelo que se está desarrollando en la región del Bajo Atrato.

Este artículo se propone explorar la manera en que, a través de las reconfiguraciones territoriales en la cuenca del Curvaradó en la región del Bajo Atrato, considerada como una región periférica del país, olvidada por el Estado y sus instituciones, está siendo renegociada una nueva manera de concebir el Estado y la ciudadanía.

**Palabras clave:** Bajo Atrato, Zonas Humanitarias y de Biodiversidad, Estado, Ciudadanía, Reconfiguraciones territoriales.

### Abstract:

The Lower Atrato region, located in the department of Chocó in Colombia, is a region coveted by economic political and military actors. This has led to the articulation of different mobilizations over the land and its resources by the local inhabitants. The enactment of Law 70 of 1993, which granted collective rights over the land to the “black communities” is a step further in the process of mobilization that has taken place in the region. This process was interrupted by the violence of the armed conflict and the massive forced displacement that followed the countersubversive military operations in 1997. Following this, a part of the inhabitants of the basins of the rivers Jiguamiandó and Curvaradó get organized and decides to return to their lands. Humanitarian and Biodiversity Zones are the result of this process. Based on these spaces of mobilization, people try to resist the interests of the different actors over their lands and put forward an alternative to the model that is being developed in the Lower Atrato. This article seeks to explore the way in which, through the territorial reconfigurations in the Curvaradó in the Lower Atrato, considered as a peripheral region of the country, forgotten by the State and its institutions, a new way of conceiving the State and the citizenship is being renegotiated.

---

\*Doctora en socio-antropología, Urmis, Université Paris Diderot. Contato: jessicacorredor@gmail.com



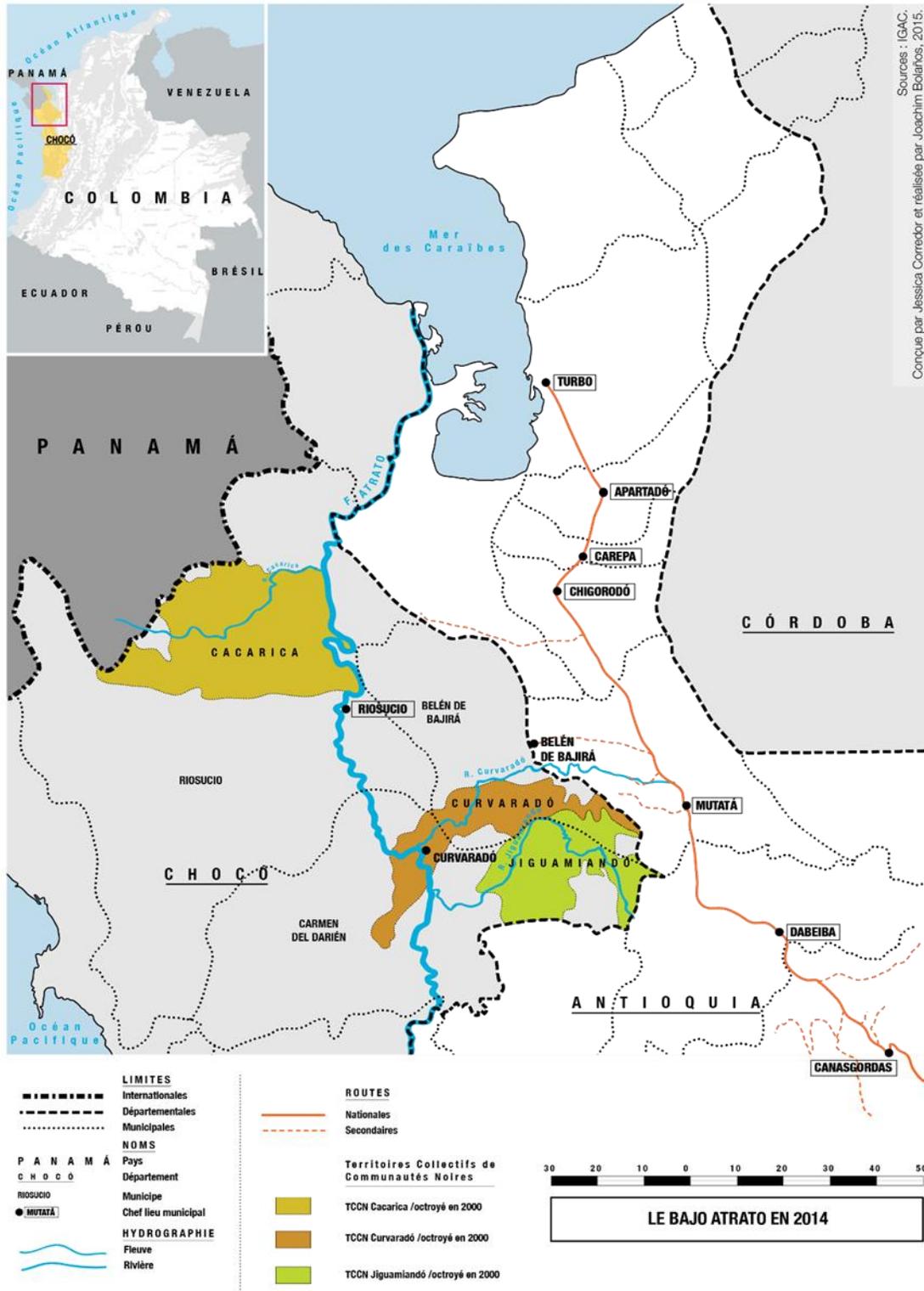
**Key words:** Lower Atrato, Humanitarian and Biodiversity Zones, State, Citizenship, Territorial reconfigurations.

**Resumo:**

Entre 1982 e o ano de 2000 o Estado mexicano estabeleceu um importante dispositivo institucional que incluiu a elaboração de leis e a criação de dependências governamentais com a finalidade de proteger o meio ambiente e fomentar o desenvolvimento local e regional. O Estado adquiriu assim um papel relevante no estabelecimento de uma nova governança com relação ao uso dos recursos naturais, mas qual tem sido o papel que as populações locais tiveram na construção da atual governança ambiental? E quais tem sido os mecanismos utilizados para impugnar ou aproveitar a normatividade ambiental estatal?

Este artigo busca responder a estas perguntas a partir de três estudos de caso realizados em uma área natural protegida no sul do México, com intenção de revelar como se adotam, reformulam, ou evadem as políticas de conservação na prática.

**Palavras-chave:** recursos naturais, unidades de conservação natural, regulamentos ambientais do estado, respostas locais.



Sources : IGAC.  
 Conçue par Jessica Corredor et réalisée par Joachim Bolanos, 2016.



## El Bajo Atrato en 2014: municipios y territorios colectivos del Curvaradó, Jiguamiandó y Cacarica.

### **Introducción**

El margen oriental del Bajo Atrato, en el departamento del Chocó, ha sido blanco de intereses económicos, políticos y militares sobre sus tierras y recursos, generando la articulación de distintas movilizaciones sociales en torno a la tierra por parte de la población negra y *chilapa* que allí habita. Los *chilapos* son campesinos mestizos provenientes del departamento de Córdoba y del valle del Sinú, quienes llegaron al margen oriental del Bajo Atrato a partir de los años 1970 (Villa, 2013). Esta población, mayoritaria en las cuencas del Curvaradó y Jiguamiandó, constituye una minoría en el departamento del Chocó y de manera general en la región del Pacífico colombiano donde la población negra es mayoritaria.

Luego de la promulgación de la ley 70 de 1993, en el marco de la constitución de 1991 que inscribió a Colombia como una nación pluriétnica y multicultural, las “comunidades negras” fueron dotadas de derechos colectivos como grupo étnico, de los cuales uno de los capítulos más importantes es el de los derechos territoriales que les otorga títulos de propiedad colectiva sobre sus tierras. Sin embargo, el proceso de titulación colectiva fue interrumpido en el Bajo Atrato por el desplazamiento forzoso masivo ocasionado por las operaciones militares Septiembre Negro y Génesis en 1996 y 1997 (Valencia, 2013). Estas operaciones fueron organizadas conjuntamente por los militares de la Brigada XVII del ejército y por los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia.

Al encontrarse en situación de desplazamiento forzoso, una parte de los habitantes de las cuencas del Jiguamiandó y Curvaradó decide, con la ayuda de la ONG colombiana Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (CIJP), de ONG internacionales y de la Iglesia católica, organizarse para retornar a sus tierras. Fue un proceso complejo que tomó diferentes formas: de los campamentos de desplazados en los pueblos aledaños, seguidos por las Comunidades de paz, hasta llegar a la constitución de las Zonas Humanitarias y las Zonas de Biodiversidad.

Se trata de espacios para la “protección de la vida y del territorio” donde son puestos en práctica discursos y usos en torno a los derechos étnico-territoriales, pero también alrededor de lo humanitario y lo ambiental. Las dos figuras organizativas se encuentran al interior de los



Territorios colectivos de comunidades negras (TCCN) de Curvaradó y Jiguamiandó. Las Zonas Humanitarias y las Zonas de Biodiversidad son espacios cerrados, perfectamente delimitados y visibilizados, pero difieren principalmente entre ellos en que las Zonas Humanitarias fueron construidas como un lugar de habitación colectiva con el fin de permitir el retorno de los habitantes de las dos cuencas, mientras que las Zonas de Biodiversidad corresponden a la finca de una persona o de una familia antes del desplazamiento.

A partir de estos espacios de movilización, sus habitantes, con la ayuda de los acompañantes nacionales e internacionales, intentan hacerle frente a los diferentes actores armados, económicos y políticos que tienen intereses sobre sus tierras y sus recursos y proponer alternativas al modelo que estos actores desean desarrollar.

En este contexto, el objetivo de este artículo es el de explorar la manera en que, a través de las reconfiguraciones territoriales en la cuenca del Curvaradó, considerada como una región periférica del país, olvidada por el Estado y sus instituciones, se está renegociando una nueva manera de concebir el Estado. En primer lugar quisiera dar cuenta del “Mito de la ausencia del Estado” (Serje, 2013) que se vehicula en torno a las regiones en los “márgenes del Estado” (Das y Poole, 2004) en Colombia. Luego, en segundo lugar presentaré el ejemplo del proyecto agroindustrial de la palma aceitera, que fue instaurado por la fuerza en el Bajo Atrato, y por último hablaré de la etapa de la “normalización” que se vive actualmente en la cuenca del Curvaradó.

Este artículo se basa principalmente en el trabajo de campo realizado en la región del Bajo Atrato en Colombia entre 2010 y 2014 en el marco de mi tesis de doctorado en socioantropología. Durante estas estadias de investigación (ocho en total, entre dos y siete semanas cada una) mi trabajo consistió en una rigurosa observación participante, principalmente en la Zona Humanitaria de Camelias en la Cuenca del río Curvaradó (ver mapa).

### **El mito de la ausencia del Estado**

El Bajo Atrato constituye una región donde se moviliza lo que Margarita Serje llama el “mito de la ausencia del Estado”. La revista *Semana*, que cuenta con una amplia difusión en Colombia, publicó en el 2014 un artículo bajo el título: *“El Atrato un río sin país”*. Es un reportaje acompañado de imágenes, entre las cuales se puede ver la fuerte presencia de actores



armados, el abandono de pueblos enteros por causa del desplazamiento forzado, la falta de infraestructura, así como también la “flora exuberante”.

Por otro lado, en el 2013, tuve la oportunidad de hacer un viaje por el río Atrato - hasta ese momento mi trabajo de campo se había limitado a las Zonas Humanitarias y de Biodiversidad. En este recorrido de 8 horas sobre 250 km pude observar lo que la revista *Semana* describe. La única “prueba” de presencia del Estado durante el trayecto, fue un barco de la Armada en el puerto de Riosucio a mi llegada. En los días que pasé en Riosucio y en las cuencas de los ríos vecinos, pude confirmar esta imagen de espacios periféricos que se vehicula en los imaginarios colectivos nacionales.

Pero, otra lectura de esta realidad es posible. En efecto, como lo muestra Sara Koopman, está comúnmente aceptado que Colombia es un país de regiones y que se ha conformado de esta manera, entre otras cosas, por la dificultad de su geografía abrupta: montañas, ríos, selvas densas (Koopman, 2012). Según esta perspectiva, habría una serie de regiones identificables en el país y las configuraciones de cada una de ellas conllevaría a un determinismo social de sus habitantes: los valles interandinos serían los más desarrollados, habitados por los “blancos”; la Amazonia y la Orinoquía seguirían siendo regiones “salvajes”, habitadas exclusivamente por las poblaciones indígenas; y el Pacífico permanecería como un espacio deshabitado. Así, los espacios en los márgenes serían espacios que se deben conquistar y desarrollar, espacios a los que se debería llevar el progreso.

Con el fin de deshacerse de estas visiones simplistas, Margarita Serje plantea que el determinismo geográfico de la regionalización de Colombia es el resultado de un proceso de construcción profundamente social y colonial. Esta construcción geográfica ha sido reproducida en los estudios sobre las regiones en Colombia, sin ser cuestionada, lo que le otorga una legitimidad científica y un efecto de realidad (Serje, 2011). A través de la producción de regiones en los imaginarios geopolíticos históricos del país, la concepción de lugares como el Bajo Atrato: salvajes, inmanejables y sin Estado se ha convertido en una evidencia de naturaleza indiscutible (Ballvé, 2013).

Pero, ¿el Estado está realmente ausente en el Bajo Atrato? Para dar respuesta a esta pregunta, las lecturas sobre el Estado y sus márgenes de Veena Das y Deborah Poole (2004)



enriquecieron mi reflexión. Estas dos autoras plantean que el Estado produce sus márgenes en función de sus propias necesidades, decidiendo de esta manera qué territorios están plenamente integrados al centro y cuáles se encuentran en la periferia. Según esta perspectiva, el mito del Bajo Atrato como espacio salvaje y sin presencia del Estado habría permitido la penetración de un conglomerado de actores y la instauración de un nuevo orden social, perfectamente compatible con el Estado.

Por otro lado, el trabajo de Igor Kopytoff (1987) sobre la producción de la frontera interna en África, me permitió dar cuenta de otra faceta de esta realidad. Kopytoff plantea que las fronteras son producidas por los *frontiersmen*, una suerte de “empresarios de la frontera”, que son actores exógenos al Estado, producidos por el centro y que a su vez producen la frontera en función de sus necesidades en espacios que consideran como un “vacío institucional”. Otra perspectiva es la que propone Margarita Serje, que muestra que las funciones del Estado no han sido inexistentes, sino asumidas por lo que ella llama “grupos locales de poder”. Son actores de poder que encarnan al Estado en estas regiones periféricas y pueden ser endógenos o exógenos a éste.

En el caso del Bajo Atrato, pude identificar cinco grupos de actores que constituyen grupos de poder: el ejército, la Iglesia, las ONG, los actores para-empresariales –es decir los paramilitares y los empresarios de la palma y el banano que formaron alianzas en esta región- y las instituciones locales. Son actores que producen la frontera y que son asistidos por el Estado en esta tarea, al mismo tiempo que lo encarnan para ciertas funciones.

Por último, la presencia del Estado en estas regiones es revelada por la multiplicidad de los dispositivos territoriales institucionales que el Estado ha agenciado con el fin de organizar y gestionar – es decir de controlar - estos espacios: los títulos de propiedad colectiva (otorgados como títulos de tierras baldías por el Estado), los Territorios colectivos de comunidades negras, los Resguardos indígenas y los Parques naturales nacionales son los dispositivos que se encuentran en el Bajo Atrato, aunque en el resto del país existan otros que no menciono aquí.

Así, mi argumento es que la construcción geográfica y social del Bajo Atrato como una región en los márgenes del Estado o en la frontera, tiene un objetivo político, económico y social: el de la “Modernización capitalista” (González-Izás, 2013). En otras palabras, la



finalidad sería la de permitir la intervención de estas regiones por actores que encarnan el Estado. El ejemplo que analizaré a continuación lo demuestra.

### **El proyecto de la palma aceitera**

Documentos oficiales y testimonios de paramilitares desmovilizados<sup>75</sup> que operaban en la región demuestran que las operaciones militares llevadas a cabo en 1997 no buscaban únicamente liberar el Bajo Atrato de la guerrilla de las FARC<sup>76</sup>, la cual ejercía el control de la región hasta mediados de los años 1990, sino liberar las tierras de sus habitantes.

La región del Urabá en el departamento de Antioquia, se convirtió a partir de la segunda mitad del siglo XX en el eje bananero del país. Sin embargo, en los años 1990, el comercio del banano sufrió una crisis internacional que obligó a los bananeros a explorar otras alternativas. La palma, que vivía un auge a nivel mundial en aquel momento, se presenta entonces como el mejor cultivo de sustitución. Por ende, la frontera agrícola del Urabá debía agrandarse y el Bajo Atrato, región aledaña, fue la región escogida por los empresarios para este propósito.

Con o sin compra legal, las tierras que estaban previstas para el cultivo de palma por los para-empresarios eran las tierras del Curvaradó, donde vivían y trabajaban campesinos. Era necesario expulsar a la población para que la alianza entre los paramilitares y los empresarios pudiera implementar el proyecto agroindustrial. Con este fin, el apoyo militar fue indispensable. La instauración del proyecto palmicultor contó con tres fases principales:

- La primera fase fue la de los desplazamientos forzosos de las cuencas del Bajo Atrato entre finales de 1996 y 1997.
- La segunda fase fue la de la apropiación de las tierras.
- La tercera fase fue la del desarrollo del conglomerado empresarial de los palmicultores y la implantación de los cultivos, principalmente en la cuenca del Curvaradó.

Los gobiernos de Ernesto Samper (1994-1998) y de Andrés Pastrana (1998-2002) habían comenzado a promover medidas económicas con el fin de desarrollar los cultivos de palma: el

---

<sup>75</sup> El proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia, fuertemente cuestionado por diversos sectores, se llevó a cabo entre el 2004 y el 2007.

<sup>76</sup> Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia.



*Fondo de Fomento Palmero* (Ley 138 de 1994) y el *Fondo de Estabilización de Precios* (Ley 101 de 1993, Decreto 2354 de 1996, y Decreto 130 de 1998). Sin embargo, fue el presidente Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), uno de los más fervientes defensores y promotores del proyecto de la palma aceitera, quien le dio su mayor impulso. Según el portal de información *La Silla Vacía*, en el 2004 Uribe declaró: “Hay que sembrar palma africana a toda hora, que no se nos quede un día sin sembrar la palma africana” con el propósito de “promover la empresa y convertir a Colombia en un país de propietarios [de tierras]”<sup>77</sup>. En diez años (entre 1999 y 2009), Colombia se convirtió en el primer productor de palma aceitera en América Latina y el quinto productor a nivel mundial.

A partir del segundo semestre de 2001, los cultivos de palma comenzaron a ser implantados en el TCCN del Curvaradó. Un antiguo trabajador de Urapalma<sup>78</sup> cuenta que la inauguración de los cultivos se llevó a cabo en el puerto de Brisas del Curvaradó en presencia del Gobernador del departamento de Antioquia, el presidente de FINAGRO - Fondo Agrícola de Garantías - y otras personalidades políticas y empresarios (Franco y Restrepo, 2011 ).

El reconocimiento oficial de la propiedad colectiva sobre las tierras del Curvaradó y del Jiguamiandó como Territorios colectivos de comunidades negras (en noviembre de 2000) no impidió que se llevara a cabo el proyecto de colonización agrícola, ni la atribución de dineros públicos para el desarrollo del megaproyecto. Este es un ejemplo claro de la diferencia que hacen Ribot y Peluso entre el acceso y la propiedad. La propiedad evoca generalmente reivindicaciones o derechos socialmente y legalmente reconocidos. La propiedad de la tierra, otorgada en este caso por una institución del Estado, no constituye necesariamente una herramienta de aprovechamiento de los recursos de las tierras para los propietarios colectivos del TCCN. El acceso, en cambio, incluye todos los medios por los cuales una persona o un grupo pueden sacar provecho de los recursos, sin necesariamente poseer la propiedad (Ribot y Peluso, 2003).

---

<sup>77</sup> Discurso de Álvaro Uribe el Congreso nacional de FEDEPALMA en junio 2004.

<sup>78</sup> Urapalma, Unión de cultivadores de palma de aceite de Urabá, fue una de las primeras empresas palmicultoras constituida en el Curvaradó, como asociación de cultivadores de palma de aceite en 1999.



A pesar del reconocimiento legal de la propiedad para los habitantes del Bajo Atrato, entre el 2001 y el 2005 se llevó a cabo la etapa que constituyó el auge del proyecto palmicultor, que además contó con el apoyo económico e institucional a nivel regional y nacional. Urapalma fue la primera de las múltiples empresas creadas, y la que realizó las obras de infraestructura en la cuenca del Curvaradó, principalmente los canales de irrigación y las vías para el comercio del corozo (el fruto de la palma).

En 2005, luego de una comisión de verificación auspiciada por la CIJP y las organizaciones que acompañaban el proceso de las Zonas Humanitarias, el INCODER – Instituto de Desarrollo Rural - publicó un informe sobre los cultivos de palma aceitera en los TCCN de Curvaradó y Jiguamiandó (Incoder, 2005). El informe reveló que 93% de los cultivos de palma aceitera estaban ubicados dentro del Territorio colectivo de la cuenca del Curvaradó y, por lo tanto, estos últimos eran ilegales.

El informe sacó a la luz la manera en que fueron usurpadas las tierras de los campesinos del Curvaradó. Los paramilitares y empresarios, habiendo conformado alianzas, hicieron uso de los diferentes marcos legislativos y de las instituciones encargadas del reconocimiento de los títulos de propiedad, con el fin de legalizar lo que habían obtenido ilegalmente (y de forma violenta). En muchos casos se apropiaron por la fuerza de tierras que tenían títulos de propiedad privada bajo la amenaza de *“le compró la tierra o se la compró a la viuda”*, pero también por medio de la cooptación de instituciones públicas. El aval de estas últimas era necesario para legalizar la expropiación ya que, como lo dicen Lund y Sikor *“la propiedad sólo es propiedad si es otorgada por instituciones legítimas”* (Lund y Sikor, 2009).

Los instrumentos para la legalización fueron varios: documentos falsos (como por ejemplo el del señor Díaz, quien vendió su tierra en el 2000, a pesar de haber fallecido en 1995), contratos firmados por falsos representantes legales ( la máxima autoridad del Consejo comunitario del Territorio colectivo), la utilización abusiva de la figura de la *accesión*<sup>79</sup> y de la

---

<sup>79</sup> La accesión es una figura jurídica en derecho civil colombiano según la cual se puede adquirir las tierras que se suman de manera natural a una propiedad. Se suma a un título de propiedad existente una porción de tierra que queda cuando se seca una fuente de agua aledaña a la propiedad.



compraventa de mejoras<sup>80</sup> que sólo es legal si se hace entre miembros de un mismo Consejo comunitario o con un miembro de otro Consejo comunitario de un TCCN.

Entretanto, un grupo de habitantes del Curvaradó que se encontraba en las Zonas Humanitarias del Jiguamiandó – constituidas a partir del 2004 - decide regresar al Territorio del Curvaradó y, con la ayuda de Don Hernán, un campesino que tenía un título de propiedad privada, conformaron la primera Zona Humanitaria del Curvaradó, la de Andalucía-Caño claro.

De esta manera, el informe del INCODER se sumó a la batalla político-legal que habían emprendido los habitantes del Curvaradó contra los palmeros. Luego de la publicación del informe, la Corte constitucional ordena que cese toda actividad comercial de la palma en los Territorios colectivos del Curvaradó y el Jiguamiandó.

Pero la decisión de la Corte no impidió que los empresarios continuaran con el proyecto, adoptando nuevas modalidades, como las “alianzas productivas”. Estas fueron creadas bajo el gobierno del presidente Pastrana como una herramienta de política agrícola en el marco del Plan Colombia (programa de cooperación con los Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico) pero fueron realmente puestas en marcha durante el gobierno de Uribe. Son alianzas entre empresarios y campesinos en las que el campesino pone la tierra y la fuerza de trabajo y la empresa le compra el fruto del trabajo. Así, el campesino se convierte en socio de la empresa, lo cual exime a esta última de toda responsabilidad social frente al campesino. En el caso del Curvaradó, las alianzas productivas les permitieron a los empresarios seguir con la producción de palma sin tener el problema de la tenencia de la tierra.

Sin embargo, a partir de 2008 una enfermedad contagió la mayoría de los cultivos de palma. Según un informe publicado por el INCODER en el 2012, la enfermedad que atacó los cultivos de palma en el Curvaradó obligó a las empresas palmicultoras a finalizar el proyecto de palma en la región. El informe estableció que, “*actualmente no existe, sobre la totalidad de los territorios colectivos del Curvaradó y del Jiguamiandó, ningún cultivo de palma aceitera, ni ninguna de las empresas que los agenciaban*” (INCODER, 2012).

---

<sup>80</sup> Son contratos de compra del trabajo invertido en una parcela. Es decir, el contrato garantiza la propiedad de los bienes que resultan del trabajo sobre la parcela: los arboles sembrados, los caminos, los canales de irrigación, el pasto sembrado y las diferentes instalaciones.



## Hacia la normalización

Margarita Serje construyó un modelo teniendo en cuenta las regiones periféricas del país: la Amazonía, la Orinoquía, pero también el Darién, en el norte del departamento del Chocó. El modelo está constituido por tres ejes coherentes de prácticas e intervenciones en estos espacios por parte de los grupos locales de poder, donde éstos sustituyen el Estado con el fin de apropiarse los espacios y desarrollar un modelo económico, político y social.

- El primer eje se refiere a las formas de penetración y apropiación, que en el caso del Bajo Atrato corresponde al desplazamiento forzoso y la subsiguiente expropiación de tierras que se llevó a cabo entre 1997 y 2001.
- El segundo se refiere a las formas de extracción, que en este caso se asimila con la instauración de los cultivos de palma aceitera por parte de los para-empresarios entre el 2001 y el 2005 principalmente.
- El tercer eje del modelo de Serje hace referencia a las “*formas de normalización*” (Serje, 2013:105) que corresponden a la recomposición de la agroindustria con la instauración del monocultivo de plátano en el Curvaradó. Esto conlleva a la normalización de la actividad económica y, por ende, al final de la frontera.

Como lo estableció el informe del INCODER (2012), las empresas palmicultoras tuvieron que irse de la región. Algunos de sus dueños y gerentes se encuentran hoy en la cárcel por sus nexos con los paramilitares y el acaparamiento ilegal de tierras<sup>81</sup>. La estrategia de los empresarios, que habían invertido y recibido importantes subsidios estatales, tuvo que evolucionar para mantener el control ya no sobre la tierra, sino sobre el capital y la fuerza de trabajo que habían acumulado. El capital fue trasladado por las empresas palmicultoras hacia dos actividades económicas históricas de los empresarios de la región del Urabá, es decir el plátano y la ganadería. Algunas de las empresas palmicultoras simplemente cambiaron de nombre y recibieron nuevos subsidios estatales para implantar el nuevo proyecto.

---

<sup>81</sup> En noviembre 2014, 16 empresarios y paramilitares fueron juzgados culpables de usurpación ilegal de tierras (Verdadabierta.com, 8 diciembre 2014).



La “recomposición del agronegocio” que menciona Jairo Baquero (Baquero, 2014:274) se llevó a cabo principalmente por medio de la empresa Banacol. Ésta compró Banadex, antigua filial de Chiquita Brands, condenada por el gobierno de los Estados Unidos en 2007 por haber financiado grupos paramilitares del Urabá entre 1997 y 2004. Según un artículo del periódico *El Tiempo* publicado en marzo de 2007, Banacol sería hoy la heredera de Chiquita Brands.

A pesar de trabajar con los mismos actores para-económicos de la palma, Banacol propuso un nuevo modelo de implantación para el cultivo de plátano. La violencia no se ejerció de forma tan abierta, sino más « sutil » y dirigida, aunque siguió vigente. Los asesinatos y las desapariciones continuaron, atacando a los líderes de las Zonas Humanitarias que estaban reclamando sus tierras.

Otra de las innovaciones del nuevo grupo de empresarios - avaladas por las instituciones públicas - fue el uso de repobladores o invasores, como son llamados por los habitantes de las Zonas Humanitarias y de Biodiversidad. Banacol habría, “*incentivado con ofertas, la ocupación de los territorios por parte de invasores provenientes de diferentes regiones del país*” (CIJP, 2012:11).

Jairo, un acompañante de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz relató en una entrevista la manera como se efectuó el cambio de estrategia de los empresarios:

Antes era más fácil [...] La gente [habitantes de las Zonas Humanitarias] tenía claro quiénes eran los victimarios y los que tenían los intereses sobre la tierra y se veían y era fácil distinguirlos, entonces era más fácil reaccionar frente al Estado. No era difícil ver a un grupo de paramilitares porque venían camuflados, con sus fusiles y sus insignias de AUC [Autodefensas Unidas de Colombia]. La estrategia fue cambiando. Y además porque hubo muchos problemas dentro de la palma. El primer tema de la palma fue que cuando inició, contrataba gente de la zona. De Bájira. Bajo unas condiciones horrendas. En respuesta a eso la gente dejó de trabajar en las palmeras, porque las condiciones eran terribles. No tenían salud, no tenían nada. Les pagaban con bonos. Entonces, ¿qué hacen las empresas? Traer gente de afuera [...] La gente llegó a trabajar, pero luego engañada porque estaban desplazados y con muchas necesidades en sus pueblos. Les dijeron que les iban a pagar pasantías, pensión salud...una cantidad de cosas y cuando llegan acá, pues se dan cuenta que nada es cierto, pero no tienen ni siquiera como devolverse. Salen de una mala a una peor. Se ven obligados a quedarse y trabajar en esas condiciones. Cuando la palma quiebra, cuando los cultivos dejan de dar, pues es toda esta gente que queda desempleada [...] pero esa gente necesita trabajar, vivir, poder comer, entonces, ¿dónde hay tierra para



usar? Y ahí se vienen para acá [para el Curvaradó], ahí se habla de los invasores y llegan los que tienen intereses sobre la tierra a promover las invasiones. ¿Quiénes son? Banacol y Uniban que financian esas invasiones, dan la semilla y todo porque a ellos no les interesa la tierra, a ellos les interesa el producto. Garantizando que se cultive el plátano, pues ya tienen la tierra y el producto. Acompañado de eso, pues era lógico que la situación se diera a conocer en la región. Que la gente desplazada supiera que la palma ya no estaba, que las tierras estaban libres. Y empiezan a llegar ahí, calladitos, a sus fincas. Es un problema para las Zonas Humanitarias, para la gente que lleva el proceso organizativo. Porque hay gente que sí es dueña, que sí es propietaria, que era de las comunidades, pero llegan con sus visiones. Llegan a tratar de sobrevivir, a tratar de tener recursos y pues, ¿Qué empresa está para vender esos productos? Pues es o yuca o plátano. Banacol o Uniban. ¿La gente que hace? Pues siembra plátano. A la gente que ha regresado a su tierra y a los invasores, Banacol le empieza a meter plata, para que siembren las tierras y así se empieza el cambio entre lo que era la palma y el plátano. Una hectárea, dos, tres, cuatro y hoy hay cientos de hectáreas de plátano”<sup>82</sup>.

Aunque una parte de los invasores fue desalojada en diciembre del 2011, aún quedan invasores en el Curvaradó. Pero, como lo muestra Jairo, no son sólo invasores sino antiguos habitantes que están regresando a sus tierras luego de más de una década en situación de desplazamiento. La situación socio-económica se normaliza en la cuenca del Curvaradó, al mismo tiempo que se vuelve más compleja con el retorno de los antiguos habitantes, motivados por la posibilidad de poder trabajar y comercializar el fruto de su trabajo.

El verdadero cambio de estrategia opera a ese nivel: hoy día existen habitantes, “verdaderos” propietarios del Territorio colectivo que decidieron producir para las empresas bananeras. En otras palabras, las formas de apropiación de la tierra en el Curvaradó se multiplican, lo que representa un nuevo reto para los habitantes de las Zonas Humanitarias.

Por su parte, el Estado apoyó la instauración del proyecto del plátano, pero mantiene una posición ambigua. Apoya al mismo tiempo que condena, según las instituciones a las que se haga referencia. El Ministerio de Agricultura apoya el proyecto – por medio de los subsidios – y la Corte constitucional lo condena, emitiendo decisiones de justicia que lo prohíbe. En efecto, desde el 2009, la Corte se ha pronunciado cuatro veces sobre la situación de los habitantes de los TCCN del Curvaradó y el Jiguamiandó y prohíbe toda incursión empresarial y la

---

<sup>82</sup> Entrevista a Jairo, acompañante de la CIJP desde 2003. Realizada en la Zona Humanitaria de Camelias en marzo 2013.



explotación de recursos por parte de las empresas, mientras la situación concerniente a la restitución de las tierras de los dos TCCN se aclare (Corte constitucional, 2009). Pero es evidente que no son las decisiones de la Corte las que van a impedir a los actores que se unieron en un conglomerado para-empresarial de llevar a cabo sus proyectos agroindustriales.

Durante mi última visita a la región en julio de 2014, me sorprendió el dinamismo que ha tomado la diversificación económica en el Curvaradó. En la vía que lleva del aeropuerto hacia el interior del TCCN del Curvaradó, la ganadería de búfalos parece ser una de las actividades principales. Del otro lado del río, es decir donde se encuentran las Zonas Humanitarias, el comercio del plátano es el que predomina. Los camiones circulan día y noche, y las plantaciones del plátano embolsado - es decir listo para el comercio - se multiplican, así como las cajas frente a las casas a la espera de ser embarcadas en los camiones.

### **Conclusión: integración de la frontera al centro**

Los actores para-empresariales lograron establecer un conjunto de prácticas y un modelo económico y social con la cooperación y el subsidio de instituciones del Estado. La recomposición de la agroindustria de la palma hacia el plátano se hizo de tal manera que hoy es la única posibilidad de ganarse la vida para las familias que viven en estas tierras y para las que siguen regresando. Se ven obligadas a hacer monocultivos de plátano en sus parcelas, trabajando sin ningún tipo de protección y sólo pueden venderle a las empresas que mantienen el monopolio regional de la comercialización. Según Tania Li, el monopolio es uno de los elementos integrantes de la “violencia infraestructural” (Li, 2015) que se da con los proyectos agroindustriales. El monopolio implica, en el caso del Bajo Atrato, no sólo la concentración de grandes extensiones de tierra - hoy para el plátano, ayer para la palma - sino también el monopolio que mantienen las empresas sobre todos los medios de subsistencia de la población local: la tierra, el trabajo, el capital. La autora argumenta que el monopolio cubre todos los espacios en los que se desarrollan las relaciones sociales: ninguna otra forma de vida es posible donde el modelo de monocultivo agroindustrial ha sido implantado.

La nueva fase que se vive en el Bajo Atrato, que podría aparecer como la más "legal" de la serie de acciones ilegales que los para-empresarios han llevado a cabo en el pasado, y en la que la población participa por decisión propia, no lo es realmente. Esta fase se integra



plenamente en lo que Serje explica sobre la normalización: "*Esta forma de presencia del Estado, legitimada por la visión de estos territorios y sus pobladores como entidades patológicas, condona, por acción u omisión, las prácticas a través de las cuales esta población se 'maneja'. Su gestión se basa en el uso paralelo de violencia y terror con el de formas más 'amigables' de coerción*" (Serje, 2013:111). Así, por medio del modelo económico instaurado por los actores paramilitares y empresariales se concretiza la "domesticación" de estos espacios, considerados anteriormente como "espacios salvajes".

La connivencia del ejército con los paramilitares, así como las alianzas entre estos últimos y los empresarios, revelaron que el objetivo inicial no era únicamente militar, sino también económico y social. La violencia puede participar a la estatización de un territorio (Grajales, 2014) y, en el caso que presenté, los nexos entre los actores armados, actores económicos e instituciones estatales fueron indispensables. En esta ponencia, quise ir más lejos para mostrar que la presencia de los grupos de actores que encarnan el Estado, la violencia ejercida, la implantación del modelo económico neoliberal, así como la movilización de las Zonas Humanitarias que se opone a este modelo, participan en la construcción del Estado en sus márgenes.

Esta movilización no se da en medio de un "vacío institucional" (Kopytoff, 1987). Al exigir los derechos ya adquiridos – la propiedad colectiva sobre sus tierras -, pero también la restitución de las tierras ante las diferentes instituciones públicas, los habitantes de las Zonas Humanitarias y sus acompañantes reconocen la existencia de dichas instituciones, es decir del Estado, y, de esta manera, participan en su construcción cotidiana.

### **Referencias:**

- Ballve, T., "Territories of Life and Death on a Colombian frontier", *Antipode*, vol.45, nº1, 2013, pp.238-241
- Baquero, J., *Layered Inequalities. Land grabbing, collective land rights and Afro-descendant resistance in Colombia*, Berlin, LIT, 2014.



- Comisión Intereclesial De Justicia Y Paz “Colombia: Banacol. Empresa implicada en paramilitarismo y acaparamiento de tierras en Curvaradó y Jiguamiandó”, Informe, mayo 2012.
- Corte Constitucional de Colombia “Protección de los derechos fundamentales de la población Afrodescendiente víctima de desplazamiento forzado en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004”, Auto 005, 2009.
- Das, V. y Poole, D., *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe ; Oxford, School of American Research Press ; James Currey, 2004.
- Franco, V. Y Restrepo, J.D., "Empresarios palmeros, poderes de facto y despojo de tierras en el Bajo Atrato", en *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*, Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, 2011.
- Gonzalez-Izas, M., *Modernización capitalista, racismo y violencia en Guatemala 1750-1930, México*, El Colegio de México, 2013.
- Grajales Lopez, J., *Le pouvoir des armes, le pouvoir de la loi. Groupes paramilitaires et formation de l'état en Colombie*, Paris, Tesis de doctorado del Institut d'études politiques de Paris, junio 2014.
- INCODER, “Los cultivos de palma de aceite en los territorios colectivos de las comunidades negras de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó, en el departamento del Chocó”, Bogotá, Informe del INCODER, marzo 2005.
- INCODER, “Caracterización jurídica y saneamiento de los territorios colectivos de Curvaradó y Jiguamiandó”, Bogotá, Informe del INCODER, julio 2012.
- Koopman, S., *Making space for peace : International Accompaniment in Colombia (2007-2009)*, Vancouver, Tesis de doctorado, University of British Columbia, mayo 2012.
- Kopytoff, I., “The Internal African Frontier: The Making of African Political Culture”, en *The African Frontier. The Reproduction of Traditionnal African Societies*, Bloomington e Indianapolis, Indiana University Press, 1987, pp.3-84.



- Li, T., "Infrastructural violence in Indonesia's Palm Oil Plantation Zone", Boom du palmier à huile et nouvelles dynamiques foncières, Conferencia en el Pôle foncier Montpellier, 13 de marzo 2015.
- Lund, C., Y Sikor, T., "Access and Property: A question of Power and Authority", Development and Change, vol.1, n°40, 2009, pp.1-22.
- Ribot, J.C., Y Peluso, N.L., "A Theory of Access ", Rural Sociology, vol. 68, n° 2, 2003, pp. 153-181.
- Serje, M., El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie, Bogotá, Universidad de los Andes, 2011.
- Serje, M., "El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las 'zonas de frontera' en Colombia", Cahiers des Amériques Latines, n° 71, 2013, pp. 95-117.
- Valencia, A., "Alternativas organizativas ante la guerra y el desplazamiento en el bajo Atrato", Revista de Estudios del Pacifico colombiano, n° 1, enero 2013, pp. 57- 84.
- Villa, W., "Colonización y conflicto territorial en el Bajo Atrato. El poblamiento de las cuencas de la margen oriental", Revista de Estudios del Pacifico Colombiano, n° 1, enero 2013, pp.9-56.

### **Artículos de prensa**

#### **El Tiempo**

"Bananera Chiquita Brand buscó aval de Departamento de Justicia de E.U. para pagar a 'paras'" - Archivo - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990, eltiempo.com, 2007, [En línea]. <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3478042>>. (Consultado el 8 de abril 2015).

#### **La Silla Vacía**

"Genealogía de la palma en el gobierno de Álvaro Uribe", La Silla Vacía, 30 de marzo 2009, [En línea]. <<http://lasillavacia.com/historia/192>>. (Consultado el 5 de diciembre 2014).



### Semana

“El Atrato, un río sin país”, Semana, 10 de mayo 2014, [En línea]  
<http://www.semana.com/nacion/articulo/un-recorrido-por-el-atrato-una-de-las-vias-fluviales-mas-importantes-del-pais/386805-3> (Consultado el 30 de noviembre 2014).

### Verdadabierta.com

“A la cárcel 16 empresarios de palma de Chocó”, Verdadabierta.com, 8 de diciembre 2014, [En línea] <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5543-a-la-carcel-16-empresarios-de-palma-de-choco> (Consultado el 30 de noviembre 2014)



# Políticas Territoriales y Exclusiones Étnicas en Belice: un siglo de transformaciones en tierras maya

Recibido: 25-10-2015  
Aprovado: 28-11-2015

*Odile Hoffmann*<sup>83</sup>

## **Resumen:**

El artículo analiza las formas en que las políticas territoriales coloniales ignoraron o tomaron en cuenta la presencia de los grupos maya de Belice, territorio disputado entre los imperios españoles y británicos durante varios siglos, colonia británica desde 1862 y país independiente desde 1981. Buscamos entender cómo se forjan territorialidades diferenciadas en la articulación entre la construcción de un territorio-nación (primero colonia británica, luego nación independiente) y las formas de apropiación del espacio por parte de los grupos étnicos que lo habitan. Para esto, proponemos un análisis diacrónico, con base en una reconstrucción de los relatos territoriales en el caso de los maya de Belice.

**Palabras claves:** Políticas agrarias, territorio étnico, territorialidad, multiculturalismo

## **Abstract:**

Territorial policies and ethnic exclusion in Belize : a century of transformations in maya land  
The article analyzes the ways in which colonial land policies ignored or took into account the presence of Mayan groups in Belize, a territory disputed between the Spanish and British empires for centuries, british colony since 1862 and independent country since 1981. We seek to understand how different territorialities are being forged in the articulation between the construction of a territory-nation (former British colony, then an independent nation), and the forms of spatial appropriation by the ethnic groups who inhabit it. For this, we propose a diachronic analysis, with the reconstruction of the territorial narratives in the case of the Maya of Belize.

**Keywords:** Land policy, ethnic territories, territoriality, multiculturalism.

## **Resumo:**

O artigo analisa as formas que as políticas territoriais coloniais ignoraram ou tomaram em conta a presença dos grupos maia de Belize, território disputado entre os impérios espanhóis e britânicos durante vários séculos, colônia britânica desde 1862 e país independente desde 1981. Buscamos entender como se forjam territorialidades diferenciadas na articulação entre a construção de um território-nação (primeiro colônia britânica, depois nação independente) e as formas de apropriação do espaço por parte dos grupos étnicos que o habita. Para isto, propomos uma análise diacrônica, com base em uma reconstrução dos relatos territoriais no caso dos maias de Belize.

**Palavras chaves:** Políticas agrárias, território étnico, territorialidade, multiculturalismo

---

<sup>83</sup> Geógrafa, URMIS-IRD, France, [urmis.unice.fr](http://urmis.unice.fr). Directora del Laboratorio Mixto Internacioanl MESO ([www.meso.hypotheses.org](http://www.meso.hypotheses.org)). Contato: [odile.hoffmann@ird.fr](mailto:odile.hoffmann@ird.fr)



## Introducción

La historia de Belice suele comenzar con la de Honduras Británica, partiendo de los tratados de fines del siglo XVIII plasmados en mapas, en particular el de 1783 que define los espacios asignados por la corona española a los súbditos británicos, a quienes se les permite cortar madera (palo de tinte) pero no cultivar. En esta visión colonial, Belice es un país de inmigración sobre tierras “vacías”, un territorio cuya existencia está validada por un acuerdo entre los imperios. La historia a menudo no considera la presencia, y menos los movimientos de resistencia que ofrecieron los esclavos traídos desde el siglo XVII, u otros pobladores que aquí vivían, en este caso los maya. La resistencia sin embargo fue reiterada, con episodios de ataques a pueblos, huidas y construcción de refugios (A history of Belize, a Nation in the making, 2004).

En este trabajo nos interesa resaltar las formas en que las políticas territoriales coloniales ignoraron o tomaron en cuenta la presencia de los grupos que suelen ser ignorados por la historia oficial, en este caso los grupos maya de Belice. Pero nos interesa entenderlo también desde la perspectiva de los propios grupos subalternos que fueron despojados y/o dotados de tierras según las circunstancias políticas y las relaciones de poder que entablaron los mayas y los grupos dominantes en el territorio a lo largo de la historia. Es decir, buscamos entender cómo se forjan territorialidades diferenciadas en la articulación entre la construcción de un territorio-nación (primero colonia británica, luego nación independiente) y las formas de apropiación del espacio por parte de los grupos minorizados que lo habitan. Para esto, proponemos un análisis diacrónico, con la reconstrucción de “los relatos territoriales” en el caso de los maya de Belice. El plan sigue una lógica cronológica con cuatro fases:

- Finales del siglo XIX: Una visión colonial pragmática de gestión territorial
- Años 1930-1950: las reservas indias. Confusión e incertidumbre.
- Finales del siglo XX: Movilización por las tierras ancestrales, la resignificación de los espacios reservados
- Inicio del siglo XXI: Límites y reticencias del modelo territorial multiculturalista: las nuevas fronteras



Belice, ubicado en las fronteras de México y Guatemala, es un territorio construido en torno a la esclavitud para la explotación forestal (palo de tinte, luego la caoba) y las migraciones de poblaciones muy diversas que contribuyeron a formar un país multicultural de, actualmente, alrededor de 350 000 habitantes. Una de las primeras páginas del censo de 2010 indica que “Un poco más de la mitad de la población (52.9%) se percibe como perteneciente, por lo menos en parte, al grupo étnico mestizo. El segundo grupo étnico, en números, es el de los Creoles con 26% de la población; le sigue el grupo Maya con 11.3%, el cual con los Garifuna (6,1%) conforman los dos grupos indígenas de Belice” (Institute of Belize, 2013, p19)<sup>84</sup>.

El territorio fue reconocido como colonia británica en 1862, gozó de autogobierno en 1962 y consiguió su independencia en 1981. La historia agraria moderna comienza con las primeras leyes sobre el acceso a la tierra, en 1872. El gobierno colonial reconoció la propiedad anteriormente registrada para las concesiones privadas en la mitad norte del país. A la vez, se atribuyó la soberanía sobre las áreas que no habían sido apropiadas en este momento, aproximadamente la mitad sur del territorio colonial que se convirtió así en tierras de la Corona –que luego devinieron tierras de la Nación (Hoffmann, 2014). De tal forma que desde el inicio de la presencia europea hubo una variedad en las modalidades de registro de las posesiones, que desembocó en un pluralismo administrativo y jurídico de facto, con dos tipos principales de títulos certificados por el gobierno: la propiedad privada (Land Certificates, freehold property) y la concesión de tierras de la nación (Certificate of Lease).

### **Finales del siglo XIX: Una visión colonial pragmática de gestión territorial**

Desde las primeras leyes de 1872 se previó la creación de reservas para los “indios” (indians reservations). Sin embargo no pasó nada y dieciséis años después, en 1888, en un correo confidencial acompañado de un mapa muy sucinto, el gobernador propuso la creación de tres zonas de "reservas" “to lay out Indian Reserves at the points coloured Red on the attached

---

<sup>84</sup> “just over a half (52.9 percent or 170,446) of all Belizeans see themselves as belonging, at least in part, to the Mestizo ethnic group. The second largest ethnic group is the Creole, at 26 percent (83,460) of the population, followed by the Maya at 11.3 percent, who along with the Garifuna (6.1 percent) form the two indigenous groups in Belize.”



plan and marked A, B, C.”<sup>85</sup> Este fue el primer ejemplo de un tratamiento diferenciado de la cuestión de la tierra para la población nativa.

La posición A estaba ubicada en el oeste del territorio; ahí, el gobierno abogaba por la creación de “*communities áreas*” para pobladores maya asentados de manera dispersa en esta parte colindante con el Petén, ahora frontera con Guatemala.

En la posición B, en el Norte, el informe preveía la creación de una reserva destinada a recibir campesinos refugiados de la guerra de castas de Yucatán.

Finalmente en sur del país (posición C), alrededor de San Antonio, se proponía la creación de “*indian reservations*” donde se asentarían los “migrantes”, es decir los campesinos maya –mopan et kek’chi- que en esta época se instalaron en gran número, huyendo de los despojos de tierra y de las dramáticas condiciones de trabajo de las fincas cafetaleras de Guatemala.

Estas tres figuras de reservas no tenían los mismos objetivos. Su característica común fue la de regular el acceso a la tierra para los que eran percibidos como “de fuera”, principalmente bajo la figura de “migrantes”, campesinos o refugiados, casi siempre indígenas maya. Muy pragmáticamente, las reservas previstas tenían como objetivo “encontrar un lugar” para las poblaciones subalternas, para que no compitieran por la tierra con los demás sujetos coloniales. Ciertamente eran todos indígenas maya, pero en esta ocasión eso no fue lo que orientó la lógica de asignación de tierras. Al contrario de lo que se podía esperar, la referencia étnica o cultural no tuvo nada de sistemático ni obvio en los discursos y proyectos coloniales de la época.

Afirmar esta ausencia de centralidad de la referencia étnica no debe llevarnos a negar su existencia. Al contrario, se trataba de un *non-dit* del poder colonial que no dejaba de interferir en la construcción de territorialidades diferenciadas. Como lo escribió Barnett: “Al inicio, un origen étnico común en una región particular podía ser solamente circunstancial, es decir externo a la política (agraria); más tarde se convirtió en una parte esencial de su aplicación” (Barnett, 1991, p. 110). Es decir, puede ser que “lo étnico” no sea determinante en la definición

---

<sup>85</sup> (Kew Archives, 1888)



de una política pública, lo cual no impide que intervenga en su implementación, es decir en su eficacia, sus impactos, etc. El ejemplo de las reservas maya lo ilustra.

### **Años 1930-1950: las reservas indígenas. Confusión e indeterminación**

Instituidas en 1872, rediseñadas en 1888, las reservas indígenas despertaron poco interés entre los administradores coloniales. Se carece de datos para realizar un seguimiento preciso del proceso de creación de la reserva (a pesar del excelente trabajo de Berkey, 1994). La propia administración colonial difícilmente controlaba la situación. Los datos elementales sobre superficies y números son contradictorios. En la primera mitad del siglo XX, las reservas se pensaron principalmente para controlar y restringir la agricultura campesina (tala y quema) que se consideraba perjudicial para el desarrollo. Las reservas eran vistas como transitorias, antes que el desarrollo transformara a los nativos en campesinos modernos y eliminara así la necesidad de un tratamiento específico.

En el sur del país, que eran tierras de la corona – *Crown lands* –, se crearon una docena de reservas en la primera mitad del siglo XX. En cada reserva se combinaban derechos y prácticas de diversa índole, algunos oficiales y sancionados por la administración colonial y otros derivados de un sistema tradicional que reconocía derechos de acceso y uso sin sanción legal (Wainwright, Bryan, 2009; Wilk, 1997). Así se desarrolló un sistema territorial complejo, en mosaico, en el que las prácticas podían cambiar de un pueblo a otro, de un tipo de actor a otro (entre residente o recién llegado, entre mujer y hombre...), de una "calidad" de la tierra a otra (forestales, pastizales, de cultivo...). Cada reserva se regía bajo la autoridad local elegida por el pueblo (alcalde), siendo sin embargo el gobierno colonial quien se reservaba la prerrogativa de cobrar el impuesto anual y de eventualmente restringir o hasta anular el acceso a la tierra en las reservas. De hecho nunca se aclararon del todo las prerrogativas y los poderes de unos y otros sobre los habitantes y sobre las tierras (Berkey, 1994). Hoy los dirigentes maya y los analistas tienden a considerar las reservas de aquel tiempo como un dispositivo territorial impuesto por el gobierno para controlar a las poblaciones maya, sus movimientos y sus accesos a recursos, y de cierta forma para contenerlos en espacios restringidos. Es decir, se trataba de un dispositivo discriminatorio y racista dirigido a mantener a los pobladores maya en situación de



dependencia, controlando el acceso y uso del suelo así como al trabajo (Bolland, Shoman, 1977).

Durante estos años de indeterminación jurídica acerca del estatuto de las tierras ocupadas por los maya en el distrito de Toledo, las relaciones de poder entre los actores locales y la administración se jugaban en otra dimensión, en torno a la imposición de un modelo de desarrollo. En efecto, en estos años de construcción nacional después de la independencia (1981), se multiplicaron los proyectos de desarrollo por parte del gobierno, quien los implementaba en colaboración con instituciones internacionales (Toledo Small Farmers Development Project, Toledo Agricultural and Marketing Project). Varios proyectos amenazaban con despojar de sus tierras a las comunidades mayas del sur del país (Wilk, 1997).

### **Finales del siglo XX: Movilización por tierras ancestrales, la resignificación de los espacios reservados**

En el Distrito de Toledo, la movilización Maya se organiza en los años 1980-1990 en oposición a las concesiones agrícolas y forestales otorgadas a empresas extranjeras. Haciendo muestra de gran capacidad de innovación discursiva y política, los líderes mopan y kek'chi hablan de una sola voz, en nombre del "pueblo maya" y empiezan a exigir autonomía sobre sus tierras, basándose en la existencia de las reservas cuyo carácter opresivo y estigmatizador denunciaban unos años antes. Varias organizaciones se crean en estos años, principalmente el Consejo Cultural Maya de Toledo (TMCC), la Asociación de Alcaldes de Toledo que reagrupa a las autoridades locales, y la Alianza de Líderes mayas que reúne a las organizaciones de base que trabajan en la educación, la salud o la agricultura.

A principios de 1990, TMCC recibe el apoyo activo del Centro de Recursos Jurídicos para los Indios (ILRC), con sede en los Estados Unidos, una fundación especializada en la defensa de los derechos de las comunidades indígenas. De esta manera, empieza a formar parte de las redes transnacionales construidas alrededor de asociaciones y científicos que trabajan en solidaridad con los llamados pueblos indígenas o nativos. Es así como las organizaciones elaboran y desarrollan para Belice los concepto de "Maya homeland", territorio maya ancestral y "communal lands" (tierras comunales), es decir unas tierras asociadas ya no sólo con un pueblo u otro sino con el grupo maya en su conjunto. Esta es una innovación importante ya que

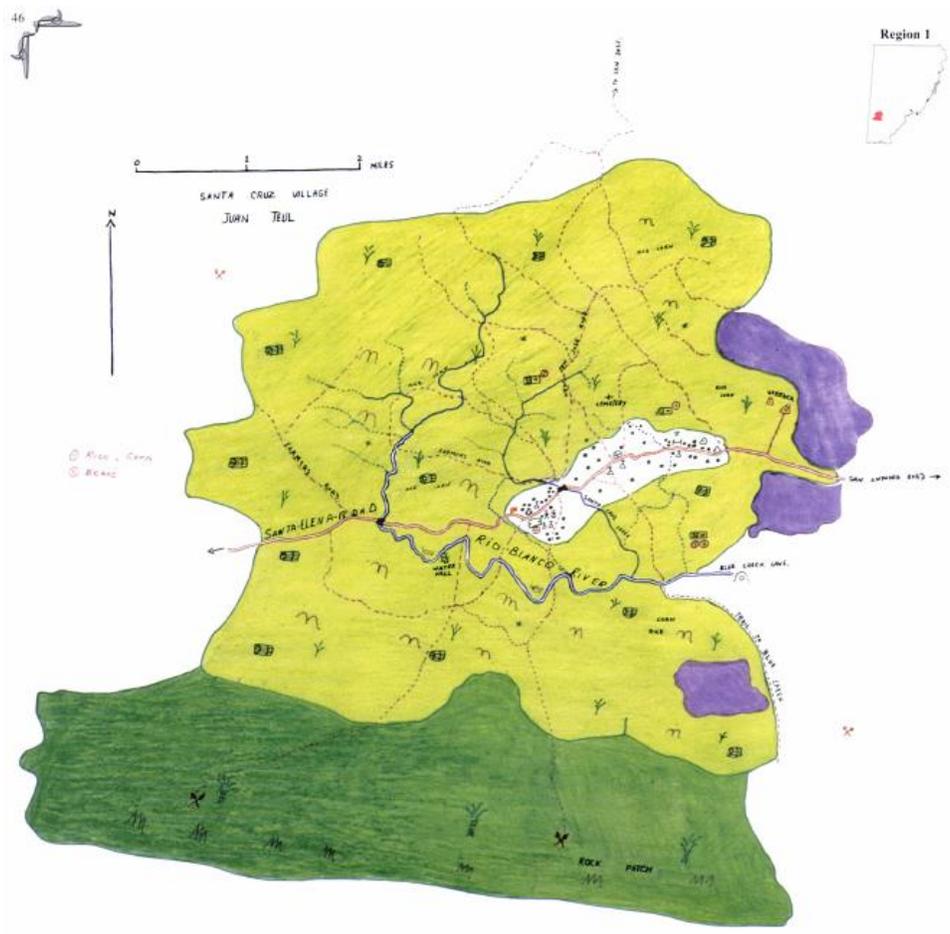


hasta entonces las tierras que no eran apropiadas individualmente estaban bajo la autoridad de cada pueblo, siguiendo la herencia colonial de las "reservas indias" y el modelo territorial fragmentado antes mencionado. Pasan así de la defensa de "tierras de pueblos" a la reivindicación de un territorio maya compartido.

Esto se puede ilustrar con la cartografía del Atlas maya, realizado por TMCC y publicado en 1997. "El atlas es un mapeo comunitario realizado en colaboración con la Sociedad para el estudio de las artes y ciencias autóctonas y el Berkeley GeoMap Grupo UC. Cubre 42 comunidades mayas en el sur de Belice "(TMCC, 1997). Reivindica -y cartografía- un territorio de 500 mil hectáreas.

El atlas es una magnífica obra editorial, a color, que describe la situación de los pueblos mayas en el sur de Belice. A cada pueblo corresponde una página que incluye la historia de la fundación del pueblo, algunos datos socio-económicos y demográficos, una descripción de la tierra y sus usos y una representación cartográfica de las tierra del pueblo (*village lands*). La figura 1 ilustra el caso de Santa Cruz. Esta representación –cada página muestra un pueblo con su tierra y sus particularidades- expresa claramente la visión que valora una organización extremadamente segmentada, donde cada comunidad de base –el pueblo- se maneja con sus habitantes y sus recursos bajo la autoridad de un alcalde.

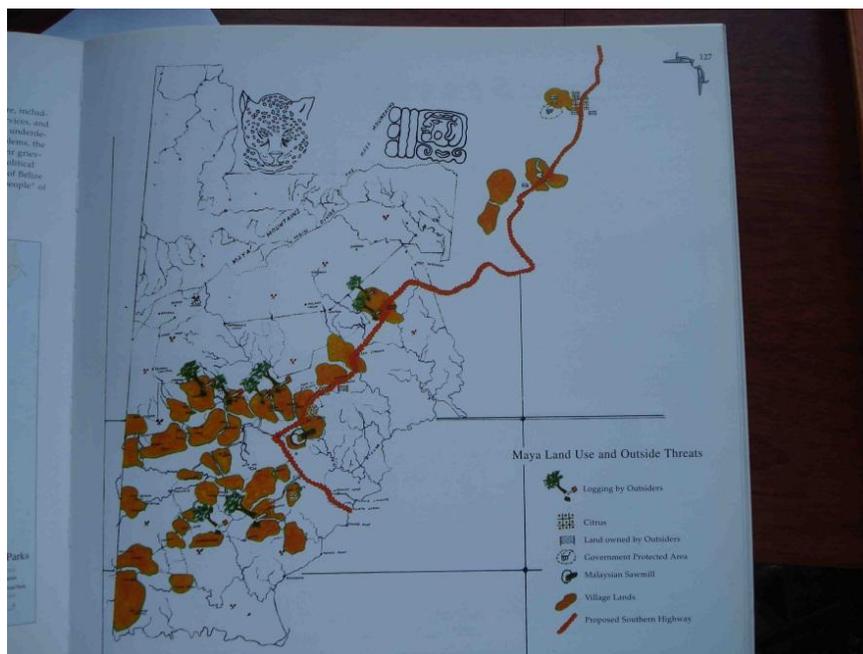
Figura 1. El pueblo de Santa Cruz, Belice, descrito en el Atlas maya, 1997



Fuente: TMCC, 1997, Maya Atlas

Así están presentados los 42 pueblos. Al final de las descripciones de los pueblos, se propone una visión de conjunto. La cartografía diseñada con y por la comunidad, reproducida en la Figura 2, se titula “Maya Land Use and Outside Threats”, y la leyenda apunta claramente a los “village lands”. La factura del mapa privilegia ahí también una representación de las tierras de pueblo separadas unas de otras, como islas vecinas pero aisladas. No se hace mención de lazos o vínculos entre ellos, y menos de una eventual pertenencia común a otro tipo de espacio o autoridad superior a cada pueblo –sólo el mismo color que los une-. Se señala la presencia de empresas de explotación forestal y de plantaciones de cítricos.

Figura 2. Las tierras de los pueblos maya, descritos en el Atlas maya, 1997



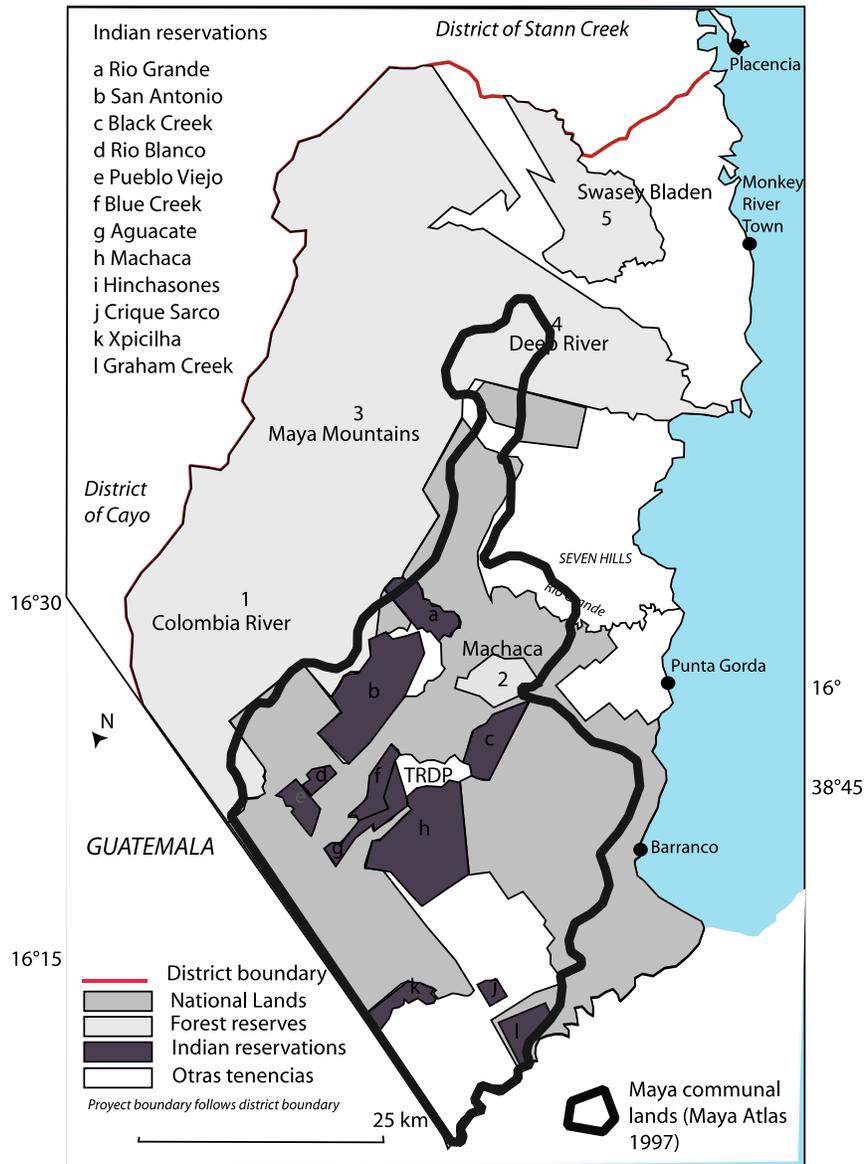
Fuente: TMCC, 1997, Maya Atlas

Sin embargo, en una página siguiente, se ofrece otra representación de la misma realidad, siguiendo ahora otras normas técnicas de cartografía (las normas académicas) y desde otra perspectiva. El mapa se titula: “Maya communal lands, reservations and Logging Concessions”. Se reconocen los polígonos correspondientes a las tierras de reserva (reservations), como tantos territorios separados, pero están inmersos en dos tipos de espacios que los engloban: por un lado el espacio concesionado a empresas forestales (numeradas y nombradas), y por otro el espacio calificado de “Maya communal lands”, un espacio contiguo que se sobrepone a los demás, con un trazado de límite que sugiere contornos mucho menos definidos. Este es la representación del “maya homeland”, visto como un territorio unificado que se extendería a todas las áreas habitadas por los mayas, con o sin presencia de tierras de reserva previamente otorgada por el poder colonial. Reportamos en la figura 3 las representaciones oficiales que delimitan polígonos de “national lands”, de “forets reserves” et de “indian reservations”, conjuntamente con la delimitación de los “communal lands” propuesta por el Maya Atlas de 1997.

Figura 3. Las reservas históricas y la representación de los “Maya communal lands” en el Atlas maya de 1997 (elaboración propia)



Land Tenure and Forest Reserve in Toledo District, 1986



Source: Land Resources Development Centre, 1986, Belize, in Berkey, 1994, text Map 3: Land Tenure and Forest Reserves (Appendix B)

TRDP: Toledo Research and Development project



En 1997, la Corte Suprema de Belice condiciona la validez del concepto de Homeland maya a la averiguación de dos criterios: que se compruebe la existencia de prácticas tradicionales (al contestar positivamente a la pregunta "siguen existiendo prácticas consuetudinarias?"); y que se compruebe también el principio de una especificidad maya ancestral (al contestar positivamente también a la pregunta "¿Estas prácticas son sólo de los Maya? con continuidad histórica?"). Habiendo contestado positivamente a estas preguntas, la Corte reconoció la existencia de tierras comunales maya. En la lógica de la decisión de la corte, el derecho a la tierra no sólo depende de la geografía o la historia, sino también de la cultura. Al mismo tiempo, la reivindicación ya no contempla sólo el acceso a la tierra ni los derechos agrarios, sino que se ubica en la esfera de los derechos humanos. Con esta doble innovación (el acceso a la tierra como cultura y como derecho humano), la noción de espacio reservado para los mayas, que había sido interpretada como instrumento de exclusión racista, se convierte en herramienta de emancipación y de inclusión ciudadana. Para los grupos maya del sur de Belice, se convierte en la puerta de entrada al espacio político del siglo XXI.

Después de cerca de 20 años de luchas jurídicas asesoradas, del lado de los mayas, por Ongs y entidades internacionales, finalmente, en abril de 2015, la Corte de Justicia del Caribe (que funge como el tribunal de apelación más alto de Belice) reconoce que los derechos tradicionales maya sobre la tierra constituyen una propiedad que goza de igual legitimidad que cualquier otra forma de propiedad que exista en la ley de Belice.<sup>86</sup> Asimismo, la Corte pide al gobierno de Belice "delimitar y registrar las tierras de los pueblos mayas"<sup>87</sup>.

Este nuevo esquema de legitimidad territorial es ampliamente apoyado y hasta promovido en las arenas internacionales a distintos niveles, como lo recuerda el pronunciamiento de la Alianza de Líderes Maya que anuncia y celebra la decisión de la Corte Caribeña de Justicia : "The Maya People's victory today is a victory for all marginalized peoples in Belize and worldwide. The Maya People expresses gratitude and appreciation for the

---

<sup>86</sup> "The Maya Indigenous People of southern Belize have rights to lands they have customarily used and occupied. The Court affirmed that these traditional land rights constitute property within the meaning of the provisions of the Belize Constitution that generally protect property free from discrimination." ("Maya Q'eqchi and Mopan of Southern Belize Win Major Land Rights Victory in the Caribbean High Court", Pronunciamiento del Maya Leaders Alliance, Toledo, Belize, mayo 2015)

<sup>87</sup> "demarcate and register Maya villages lands", *idem*.



support that grew stronger year over year from Belizeans, the many Indigenous Peoples that sent their prayers and words of encouragement worldwide, to the Inter American Commission for Human Rights for its report of 2004 which helped to inform domestic litigation, the United Nations bodies<sup>88</sup> that have raised consistently awareness on the need to protect Maya people's rights and most deeply to our legal team that was put together and coordinated by the Indigenous Peoples Law and Policy (IPLP) Program at the University Of Arizona.”<sup>89</sup>

### **Inicios del siglo XXI: Límites y renuencias al modelo territorial multiculturalista: las nuevas fronteras**

Este éxito político innegable para las comunidades maya, no debe ocultar otras dinámicas menos visibles, menos publicitadas y menos consensuales acerca de los derechos de los mayas sobre las tierras y el territorio.

Una de ellas concierne, por supuesto, a "la otra parte", es decir, el gobierno de Belice que durante casi 20 años estuvo tratando de contrarrestar esta corriente argumentando que la opción territorial maya crearía antecedentes para que otros grupos pidieran igualmente derechos específicos, favoreciendo así una fragmentación político-territorial dentro de la nación. Sin detenerme de manera extensa en este punto, es posible observar que en las semanas que siguieron a la decisión de la Corte (es decir en verano de 2015), la oposición del gobierno a los grupos maya organizados se expresó en términos violentos, llegando a recurrir a una versión que criminaliza a los actores sociales (Press Statement, Toledo Alcades Association, June 25<sup>th</sup>, 2015; Penados 2015).

Pero la reticencia también proviene de otros grupos subalternizados. En efecto, el modelo multiculturalista defendido por los mayas insiste en la legitimidad basada en la ancestralidad y la autoctonía, y por lo tanto parece privar a los otros grupos étnicos no-aborígenes de una posible autonomía territorial. Este es el caso de los garífunas, que se

---

<sup>88</sup> Entre ellos el Foro Permanente de Naciones Unidas sobre cuestiones indígenas -UN Permanent Forum on Indigenous Issues-, el Comité de Naciones Unidas por los Derechos Humanos y el Comité de Naciones Unidas por la eliminación de la discriminación racial CERD, sin olvidar la acción de Jim Anaya, ex-relator especial sobre derechos de pueblos autóctonos en la ONU.

<sup>89</sup> “Maya Q’eqchi and Mopan of Southern Belize Win Major Land Rights Victory in the Caribbean High Court”, Pronunciamiento del Maya Leaders Alliance, Toledo, Belize, mayo 2015.



organizan en este contexto y comienzan a construir ellos también una narrativa colectiva en torno a una territorialidad Garífuna original (Palacio, Tuttle, Lumb 2011). Esta versión de su territorialidad, compleja pues no se trata de un territorio contiguo, es una concepción nacida de la historia de sus migraciones en el siglo XIX, de sus anclajes en pueblos, a la vez que integra las migraciones a EE.UU. Se inscribe así tanto en geografías localizadas (con características naturales y políticas precisas) como en una cultura garífuna transnacional (Palacio, Tuttle, Lumb, 2011).

Por último, una tercera expresión divergente proviene no de arriba (el gobierno) ni de fuera del grupo (los garífunas), sino que se da en el seno mismo de la sociedad maya. Un campesino maya, residente de San Pedro Colombia, nos compartió sus temores frente a las propuestas del movimiento maya: "ellos (los líderes maya) tratan de difundir la idea del "maya homeland". Una tierra sólo de los maya. Sacaríamos a los maestros negros (OH: principalmente garífuna) y tendríamos maestros maya. También sacaríamos a los blancos. Estaríamos sólo entre maya. Es una mala idea. Esto es discriminación." (Santiago, Lubantun, 11 de junio de 2011). El mismo campesino recordaba que, tradicionalmente, las cuestiones de la tierra se trataban a nivel de los pueblos, y ciertamente no por una autoridad superior maya que sólo existe en los discursos de las autoridades. Lo que el campesino Lubantun temía no era perder el control de sus tierras o de sus derechos de propiedad, sino de ver instalarse una nueva instancia de autoridad, un nuevo órgano político que se impusiera a los pueblos y dictaría nuevas normas de uso del espacio (por ejemplo la prohibición de poner ganado en ciertas partes del territorio), o incluso nuevas normas de coexistencia (como la idea de expulsar a los maestros garífunas).

El reconocimiento del Homeland maya significa erigir nuevas fronteras. Es incluso allí la primera obligación conferida al Gobierno por la decisión de la Corte Caribeña: "delimitar y registrar tierras de pueblos mayas". Se trata de límites geográficos, trazados en el campo y en los mapas, pero también de nuevas fronteras políticas y sociales entre grupos, como lo evidenció el testimonio antes citado.

## **Conclusión**



Áreas asignadas, áreas protegidas, espacios subordinados o emancipatorios... las reservas en Belice sólo pueden entenderse en su ambivalencia fundadora. En el sistema colonial británico, la dimensión étnica era un instrumento importante de administración (“divide and rule”), pero no era la única, y no siempre fue sinónimo de opresión, como tampoco de protección.

Hoy en día, la reivindicación étnica se inscribe en una modernidad validada por militantes, por instituciones nacionales y por los actores internacionales. Si llegara a imponerse, el nuevo estatuto territorial (“communal lands” o “maya homeland”) definiría un detentor de autonomía territorial, es decir instituiría un nuevo actor político (“comunidades mayas”) y por lo tanto nuevos mecanismos de negociación y regulación.

El modelo multicultural beliceño se está construyendo en un juego de idas y vueltas entre espacios y etnicidades. De hecho, más que un modelo, es un dispositivo original que combina el reconocimiento de la pluriculturalidad vivida (diversos grupos étnicos con sus lenguas, culturas, tradiciones) con un manejo no-étnico de los asuntos públicos (Cunin, Hoffmann, 2015). Las dinámicas territoriales maya parecen desafiar esta construcción política, misma que tendrá que adaptarse. No se trata de oponer una visión armoniosa de la comunidad de Maya a una lógica racista de administración política, sino de entender por qué y cómo se construyen dispositivos multi-niveles en medio de determinaciones recíprocas que, en conjunto, modelan la sociedad nacional contemporánea.

### Referencias:

- A History of Belize. Nation in the making.* (9ème édition 2004), Belize, Cubola, 1995.
- BARNETT, Carla Natalie. “Machete must fly”; *The political economy of land in Belize.* Mona, Univ. West Indies, 1991.
- BERKEY, Curtis G. *Maya Land rights in Belize and the history of indian reservations.* Washington, Indian Law Resource Center, 1994.
- BOLLAND, Nigel O., SHOMAN, Assad. *Land in Belize, 1765 – 1871.* Kingston, University of the West Indies, 1977.



BNA (Belize National Archive). *Indian Occupation of the Toledo District, Conservator of Forests*. Minute Paper 266-33. Belize City, 1933.

CUNIN, Elisabeth, HOFFMANN Odile. “Le Belize, une société pluriculturelle sans politiques multiculturelles”, *Problèmes d’Amérique latine*, n° 92, pp 91-109, 2015.

HOFFMANN, Odile. *British Honduras: The invention of a colonial territory. Mapping and spatial knowledge in the 19th century*. Belize, Cubola-IRD, 2014.

Kew Archives, London, 1888. Expediente 28th sept, from the Acting governor Hubert E.N. Jerningham to Lord Knutsford, CO 123-190.

PALACIO, Joseph O., TUTTLE Carlson, LUMB Judy, 2011. *Garifuna Continuity in Land: Barranco Settlement and Land Use 1862 to 2000*. Belize, Caye Caulker, Producciones de la Hamaca, 2011.

PENADOS Filiberto. *Reflections on the recent incidents in Toledo*, June 26th, s/e, Belize (manuscritp), 2015.

Statistical Institute of Belize. *2010 Population and Housing Census Report*, Belize. 2013.

TMCC, Toledo Maya Cultural Council and Toledo Alcaldes Association, *Maya Atlas. The struggle to preserve maya land in southern Belize*. Belize, 1997.

VAN AUUSDAL, Shawn. “Development and Discourse among the Maya of Southern Belize”, *Development and Change* Vol. 32, p.577-606, 2001

WAINWRIGHT, Joel, BRYAN, Joe. "Cartography, Territory, Property: Postcolonial Reflections on Indigenous Counter-Mapping in Nicaragua and Belize." *Cultural Geographies* 16, p 153-78, 2009.

WILK, Richard. *Maya People of Toledo: recent and historical land use. Appendices to the TMCC Petition to the Inter-American Commission on Human Rights against Belize*. Manuscript, 1997.



## Conflictos por la Apropiación de los Recursos Locales y Cambio Institucional Endógeno. Las Luchas por el “Parcelamiento Convencional” en los Ejidos de Los Tuxtlas, Veracruz, México

Recibido: 29-10-2015  
Aprovado: 01-12-2015

Eric Léonard<sup>90</sup>

*[Con el fin de evitar] indebidas hegemonías dentro de las comunidades ejidales [...] se llevará a cabo el fraccionamiento de las tierras y la emisión de títulos parcelarios lo más pronto posible, en todos los ejidos donde no ha sido realizad. Manuel Ávila Camacho, dic. 1940*

### Resumen:

Este artículo examina los procesos de cambio institucional endógeno que ocurrieron en los ejidos de Los Tuxtlas, una región indígena del sur del estado de Veracruz, en México, en las décadas de 1950 a 1980. Estos cambios en las reglas de acceso y uso de las tierras ocurrieron a raíz de conflictos internos a las comunidades campesinas que tenían por motivo común los acaparamientos de recursos naturales (tierras de cultivo, pastizales y maderas) realizados por grupos de actores locales, con la anuencia del aparato político-sindical oficial. Estos conflictos se expresaron en reivindicaciones de “parcelamiento” —es decir de redistribución de la tierra en una base igualitaria— que formularon varios comités agrarios locales, a las que se opusieron los intermediarios político-comerciales locales aliados a la población sin derecho formal a las tierras de reparto agrario. Fue hasta fines de los años setenta, en un contexto de fuerte intervención estatal en los ámbitos productivo y comercial, cuando un cambio generacional dentro de la dirección del comité y a nivel de los ejidos, abrió la puerta a la realización de los parcelamientos en varias comunidades. El estudio de caso presenta la cuestión de los acaparamientos de recursos dentro de las comunidades campesinas, no como un fenómeno novedoso y relacionado con las dinámicas contemporáneas de mercantilización y globalización, sino como precedente, también, de lógicas y dinámicas de diferenciación internas a dichas comunidades.

**Palabras claves:** reforma agraria; ejido; cambio institucional; conflictos; normas locales; pluralismo legal

### Conflicts over the property of natural resources and endogenous institutional change. The struggles for the *parcelamiento convencional* in Los Tuxtlas ejidos, Veracruz, Mexico

### Summary:

This paper deals with the issue of endogenous institutional change, examining social and legal processes which occurred in the Mexican ejidos of the Tuxtla region, in the South of Veracruz state,

---

<sup>90</sup> Institut de Recherche pour le Développement (IRD), UMR GRED, y LMI MESO, IRD-CIESAS. Contacto: eric.leonard@ird.fr



between the decades of 1950 and 1980. These changes regarding the rules of access to and use of land occurred as the output of internal conflicts, which had as common origin the seizure of natural resources (agricultural lands, pastures, woods) by local elites backed by the official state-sponsored peasant union. These conflicts mostly expressed through claims for the “*parcelamiento*” –the redistribution of the land on a egalitarian basis among the *ejidatarios* who benefited from the agrarian reform. The *parcelamiento* claims, backed by some local executive committees, were fiercely fought by local elites who allied with the peasants without official rights to ejido land. It was only by the end of the 1970s, when massive state intervention in the supply of agricultural credits and alternative ways of commercialization had weakened the traditional structures of local power, and a generational change had induced a renewal of ejido executive committees, that a redistribution of land occurred in several communities. The paper examines the issue of agricultural land encroachments, not as a recent process, related to the dynamics of comoditization and globalization of natural resources, but rather as the product of internal logics and dynamics of differentiation among those communities.

**Key-words:** Agrarian reform; ejido; institutional change; conflicts; local norms; legal pluralism

### **Conflitos pela apropriação dos recursos locais e mudança institucional endógena. As lutas pelo “parcelamento convencional” nos ejidos dos Tuxtlas, Veracruz, México**

#### **Resumo:**

Este artigo examina os processos de mudança institucional endógena que ocorreram nos ejidos dos Tuxtlas, uma região indígena do sul do estado de Veracruz, no México, nas décadas de 1950 a 1980. Estas mudanças nas regras de acesso e uso das terras ocorreram causadas por conflitos internos às comunidades campesinas que tinham por motivo comum os monopólios de recursos naturais (terras de cultivo, pastarias e madeiras) realizados por grupos de atores locais, com o apoio do aparato político-sindical oficial. Estes conflitos se expressaram em reivindicações de “parcelamento” – redistribuição da terra em uma base igualitária– que formularam vários comitês agrários locais, aos quais os intermediários político-comerciais locais aliados à população sem direito formal as terras de divisão agraria se opuseram. Foi no fim dos anos setenta, em um contexto de forte intervenção estatal nos âmbitos produtivo e comercial, quando uma mudança geracional dentro da direção do comitê e a nível dos ejidos, abriu a porta para a realização dos parcelamentos em várias comunidades. O estudo de caso apresenta a questão dos monopólios de recursos dentro das comunidades campesinas, não como um fenômeno novo e relacionado com as dinâmicas contemporâneas de mercantilização e globalização, mas sim como precedente, também, de lógicas e dinâmicas de diferenciação internas destas comunidades.

**Palavras-chaves:** Reforma agrária; ejido; mudança institucional; conflitos; normas locais; pluralismo legal.

#### **Introducción**

En uno de sus primeros decretos en tanto Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente Ávila Camacho fijaba como prioridad de la política agraria la división de los ejidos del país en parcelas individuales. Lo que fue interpretado por una mayoría de los analistas como expresión de una inquietud anticomunista, en un contexto internacional sumamente tenso (ver Silva Herzog, 1959 : 462-464), era también una reacción a la multiplicación de las tensiones y



violencias que afectaban a amplias zonas rurales en reacción a los acaparamientos de tierras realizados por dirigentes agraristas y pequeñas elites ejidales<sup>91</sup>. La cuestión de la individualización y el fortalecimiento de los derechos individuales dentro de los ejidos ha constituido la piedra angular del debate sobre el ejido en México, en torno a argumentos que remitían tanto a la democratización de las instancias locales de participación y gobierno político, como al desarrollo económico y la eficiencia productiva de los ejidatarios.

Dicho debate ha sido zanjado por las reformas constitucionales de 1992 a la Ley agraria. Estas reformas se inscribían dentro de una evolución del paradigma global del desarrollo a favor de la definición y formalización de derechos de propiedad individuales y transferibles sobre la tierra para impulsar la reducción de los niveles de pobreza, el crecimiento productivo y del empoderamiento de los actores rurales (World Bank, 2004; Colin *et al.*, 2009). En el curso de la década de 1990, México fue ejemplo de aplicación de estos preceptos, con un programa de gran amplitud que llevó a certificar los derechos parcelarios en la casi-totalidad de las tierras que habían sido distribuidas a lo largo de la reforma agraria, bajo la forma de ejidos, sea cerca de 100 millones de hectáreas y la mitad del territorio nacional (INEGI, 1994; Bouquet & Colin, 2009).

Las reformas constitucionales de 1992 adelantaban objetivos de formalización de prácticas y derechos ya efectivos entre los actores de las comunidades ejidales, con el fin de reducir el pluralismo normativo y la distancia entre dichas prácticas y el marco legal. El presente trabajo busca mostrar como el cambio legal de 1992 había sido precedido por múltiples procesos de transformación institucional, endógenos a las comunidades ejidales, que apuntaban precisamente a organizar las relaciones entre las dimensiones individuales y colectivas de los derechos agrarios. En esta perspectiva, el trabajo amplía la reflexión de D. North (1990) sobre los componentes “informales” del cambio institucional, interesándose a las situaciones de pluralismo legal (Griffiths, 1986, Merry 1988) y abordando dichas situaciones, no como fenómeno transitorio, sino en tanto una configuración estructural en los procesos de desarrollo.

---

<sup>91</sup> J. Meyer (1987: 38) cita un desplegado de prensa del Movimiento Sinarquista, con fecha de enero de 1941, el cual denuncia la formación de grandes propiedades dentro de los ejidos de la región de La Huacana, en Michoacán, a manos de ciertos jefes de “defensas rurales”, quienes “como poseen mayores extensiones de tierra que las que les ha fijado la ley [...] son los primeros en oponerse al parcelamiento y a la ‘titulación de la parcela’ ”.



El pluralismo institucional abarca tanto los registros de reglas que organizan el acceso y el uso de la tierra (marco legal, reglas administrativas, normas y prácticas locales), como las instancias de autoridad encargadas de regular la aplicación de las reglas. En esta ocasión, me interesaré en particular a los juegos de actores en torno a los diversos registros de reglas y autoridades, y a las formas de empotramiento sociopolítico del cambio institucional en los juegos de poder internos a las comunidades rurales.

Para ello, me referiré a los ejidos creados entre 1930 y 1950 en Los Tuxtlas, una región indígena del Sur del estado de Veracruz. Varios trabajos han enfatizado la capacidad de las comunidades ejidales para producir regulaciones propias en materia de gobierno político y de acceso a los recursos naturales, no de manera independiente, pero sí semi-autónoma con respecto de las reglas y autoridades oficiales (ver al respecto Hoffmann, 1998; Nuijten, 2003; Bouquet, 2009; Léonard & Velázquez, 2009). En este trabajo, buscaré analizar los procesos endógenos de cambio en el contenido y la distribución de los derechos de propiedad<sup>92</sup> que se produjeron durante los decenios que antecedieron el cambio legal de 1992, mismos que institucionalizaron sus principales componentes en las prácticas cotidianas de los actores locales. Para ello, describiré en una primera parte las condiciones mediante las cuales la realización del reparto agrario, en las décadas de 1920 y 1930, llevó a la formación de un régimen de regulación política y agraria híbrida, que combinaba elementos del corpus reglamentario oficial y normas prácticas inspiradas de los principios de economía moral de las comunidades campesinas. En una segunda parte, mostraré como la combinación de factores vinculados con el crecimiento demográfico y la acumulación diferencial de recursos naturales en manos de los sectores acomodados de la sociedad local llevaron a tensiones entre estos registros institucionales y entre actores. Finalmente, en la última parte, analizaré los diferentes procesos sociales mediante los cuales dichas tensiones fueron resueltas, a favor de las reglas oficiales o de las normas comunitarias “consuetudinarias”.

El ejido es abordado aquí como campo social semi-autónomo (Moore, 1973), en tanto forma jurídica híbrida que combina, con grados variables, las reglas impuestas por el marco

---

<sup>92</sup> Entendidos aquí, no en referencia a su contenido jurídico legal, sino en tanto “acciones socialmente autorizadas” (Alchian & Demsetz, 1973).



legal de la reforma agraria y sistemas de normas y valores propios del fondo institucional de las sociedades campesinas. Los resultados de dichos procesos evidencian dos modelos contrastados de concebir la comunidad ejidal, los cuales remiten a dos proyectos históricos de pensar la ciudadanía local y las relaciones entre las sociedades indígenas y el resto de la sociedad nacional (Léonard & Velázquez, 2009; Jacob & Le Meur, 2010).

### **El reparto agrario y la construcción de un regimen de propiedad híbrido**

El reparto agrario en Los Tuxtlas pasó por dos momentos claramente diferenciados en cuanto a la manera en que fueron organizados y realizados los procesos de dotación de tierras a los grupos de campesinos solicitantes. En un primer tiempo, a lo largo de los años 1920, el ayuntamiento municipal de San Andrés Tuxtla centralizó los trámites de expropiación y delegación de tierras a los poblados de su jurisdicción, siguiendo una lógica de reconstitución de un poder político, agrario y militar que había detenido la institución municipal durante buena parte del siglo XIX (Léonard, 2004). A partir de la década siguiente, sin embargo, en el contexto de debilitamiento de los poderes regionales provocado por la crisis económica de 1930, la política de reparto agrario se volvió un asunto central para la consolidación e institucionalización del Estado mexicano en las zonas rurales. En Los Tuxtlas, al igual que en las otras regiones del país se dio entonces un proceso de recuperación y control centralizado de la política de dotaciones de tierras.

#### *La reforma agraria como proceso de frontera interna*

En el municipio de San Andrés Tuxtla, el proceso de restablecimiento de la autoridad estatal sobre la asignación de los derechos de tierra cobró la forma de múltiples dinámicas de segmentación y autonomización de grupos subalternos dentro de las sociedades campesinas. Estas dinámicas se combinaron para provocar una amplia recomposición de los territorios y del poblamiento dentro del espacio municipal. Cuando las dotaciones de tierras, hasta entonces, habían beneficiado a los núcleos históricos de poblamiento indígena y afectado a las haciendas que circundaban dichas aldeas, los ejidos creados durante la década de 1930 se ubicaron preferencialmente en los márgenes internos del territorio municipal y coincidieron con la formación de nuevas localidades (figura 1). Este proceso se apoyó en el desplazamiento de



grupos organizados, que se asentaban en las tierras de ranchos y propiedades ganaderas y creaban un nuevo poblado para formular una solicitud de expropiación y dotación agraria. En contraste con la iconografía oficial, la cual ha presentado la reforma agraria como una obra de justicia social a favor de los peones de las haciendas, las distribuciones de tierras de los años treinta beneficiaron, en Los Tuxtlas, a nuevos actores, originalmente extraños a las propiedades afectadas, que emprendieron procesos de construcción de nuevas entidades políticas. Los trabajadores y arrendatarios de las haciendas tuvieron que incorporarse en posición subordinada a dichos procesos, so pena de ser expulsados<sup>93</sup>. El reparto agrario cardenista cobra así los rasgos de un proceso de frontera interna, que resulta en la construcción de nuevas comunidades políticas, formalmente disociadas de las organizaciones socioeconómicas –las haciendas y los poblados indígenas que hasta entonces habían constituido la trama político-territorial de la región (Léonard, 2004).

El proceso de frontera interna llevó a una recomposición de las jerarquías político-territoriales. Poblados de rango menor, como El Laurel, Bodegas de Totoltepec, Sihuanpan o Salto de Eyipantla, se volvieron centros del clientelismo agrario, cuando las principales congregaciones, que habían recibido una dotación ejidal durante la década anterior (Xoteapan, Cerro Amarillo, Ranchoapan, Soyata, Ohuilapan, Tepanacan) fueron marginalizadas del juego político regional. Esta reestructuración coincide con el surgimiento de una nueva figura política: la del empresario agrario, surgido del tejido social de los antiguos poblados indígenas, pero emancipado del mismo a través de la construcción de relaciones privilegiadas con el dispositivo administrativo de la reforma agraria, la constitución de una clientela de seguidores entre la población de jóvenes campesinos de la región, la ocupación de las tierras de una gran propiedad y la dirección de los trámites de dotación ejidal. A diferencia de los dirigentes municipales que habían tomado las riendas de la primera etapa de reparto agrario, estos jóvenes líderes no tienen pasado revolucionario y militar: pertenecen a una generación confrontada a la reconstitución de estructuras patriarcales de poder en torno a la institución municipal, misma que se apoya en la

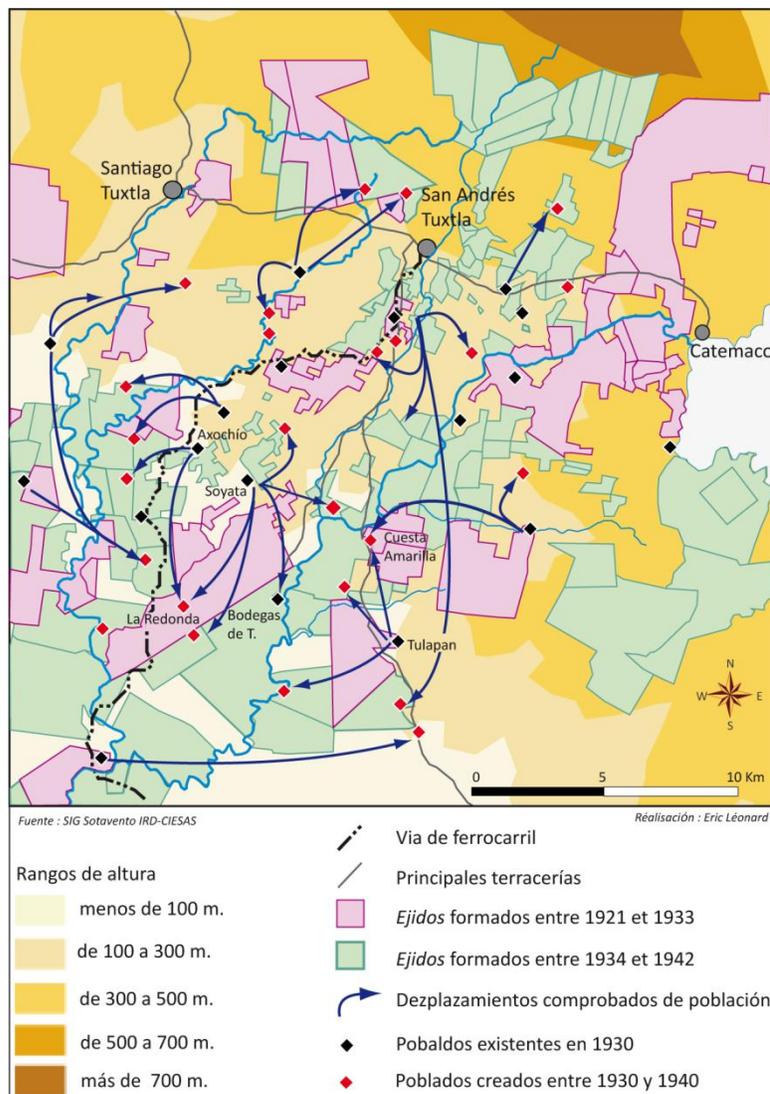
---

<sup>93</sup> Les archivos agrarios registran al respecto numerosas quejas de medieros y trabajadores de las haciendas expropiadas, los cuales se proclaman víctimas de discriminaciones o amenazas de expulsión por parte de los comités agrarios que emprendieron los trámites de dotación ejidal.



estrategía estatal de marginación de dicha institución para eludir los dispositivos consuetudinarios de acceso secuenciado a los recursos productivos y los cargos de poder.

Figura 1: Reparto agrario y recomposición de la estructura político-territorial durante los años treinta



Fuente: elaboración propia. Fondo: SIG Base Sotavento, IRD-CIESAS



*La centralización de las mediaciones políticas y económicas por los empresarios de la frontera agraria*

Los principios de incorporación de los nuevos dirigentes ejidales al dispositivo estatal alentaron el desarrollo de relaciones clientelares entre los grupos de solicitantes de tierras, y posteriormente dentro de las comunidades formadas en la frontera agraria. Por razones pragmáticas, pero también porque tales prácticas se inscribían en la cultura política del México rural (Lomnitz, 1999), los empresarios agrarios recibieron delegación de un monopolio en la representación de los intereses locales en la cadena vertical de mediaciones políticas y administrativas que vinculaban las nuevas comunidades con las instancias del Estado posrevolucionario (Pansters, 1997). Este poder fue reforzado por la formación de milicias armadas (“*defensas rurales*”) oficialmente destinadas a proteger a los beneficiarios de dotación agraria de las represalias fomentadas por los propietarios expropiados, pero que, en los hechos, eran movilizadas en las estrategias de confrontación entre dirigentes campesinos por el control político y económico de los nuevos ejidos (Léonard, 2014, cap. 7).

Las relaciones de patronazgo entre dirigentes locales y beneficiarios del reparto de tierras también estructuraron el sistema de intercambios comerciales que se fue contruyendo durante las décadas de 1930 y 1940. La creación de los ejidos y la apertura concomitante de los mercados locales, antaño controlados por los grandes propietarios, impulsaron el desarrollo de un sector comercial regional que, hasta entonces, había estado asfiariado por el sistema latifundista. Un grupo emergente de comerciantes de granos (maíz, frijol, arroz) se constituyó con el apoyo de grandes casas de negocio de la ciudad de México, y se consolidó subvencionando primero la formación y actividad de los comités agrarios solicitantes de tierras, y luego los avances de la frontera agraria, tejiendo una red de financiamiento de la producción en las nuevas comunidades. Este dispositivo descansaba en relaciones de exclusividad entre los comerciantes de grano y los dirigentes ejidales, a quienes los primeros proporcionaban créditos en efectivo y mercancías a cuenta de las cosechas de su clientela local.



*La instauración de un régimen de pluralismo institucional: el “ejido comunal”*

El éxito de los empresarios de la frontera estaba, pues, condicionado por su capacidad de extender su red de patronazgo, garantizando a sus seguidores un acceso amplio a la tierra y los créditos comerciales. Las lógicas de promoción individual, mediante la creación de, o la adhesión a nuevos ejidos, así como la competencia que se libraban los empresarios agrarios para ampliar sus redes clientelares, alentaron la construcción de regímenes institucionales plurales, a la vez que provocaban movimientos continuos de población<sup>94</sup>.

Bajo estas condiciones, la subordinación formal de las nuevas comunidades al dispositivo estatal se combinó con una fuerte autonomía en la regulación del acceso a los recursos naturales. Cuando las reglas oficiales limitaban los derechos de tierra a los ejidatarios oficialmente registrados por la administración agraria y normaban la superficie a disposición de cada uno<sup>95</sup>, las normas locales otorgaron un derecho de cultivo y posesión a todos los jefes de familia que radicaban en la comunidad, independientemente de su estatuto legal. La construcción de este derecho descansaba en el principio de anterioridad en el desmote y labranza de la tierra, así como en la continuidad del uso allende los periodos de descanso (*acahual*) necesarios para la reconstitución de la fertilidad. El mantenimiento de los individuos en sus derechos estaba condicionado por el respeto de obligaciones comunitarias (contribución a la tesorería y al *tequio* del ejido) y, sobre todo, por su lealtad hacia los dirigentes locales. La institucionalización del patronazgo y el clientelismo en tanto principios de regulación sociopolítica estaba respaldada por una gramática de la reciprocidad que ponía de relieve las metáforas de la igualdad (la figura del *comunero* en tanto paradigma de ciudadano local por

---

<sup>94</sup> En marzo de 1935, seis años después de su creación, el ejido El Laurel solo contaba con 43 de sus 93 beneficiarios iniciales, pero 80 nuevos jefes de familia se habían establecido en el poblado (ACAM/213). En Tulapan, en enero de 1952, quedaban solamente 18 de los 123 ejidatarios que habían recibido la dotación agraria 25 años antes: 57 de ellos habían fallecido (y varios de ellos de muerte violenta), pero 48 habían abandonado el pueblo con su familia (ACAM/3721). Situaciones similares han sido descritas en otras regiones de México por Meyer (1987), Hoffmann (1998) o Nuijten (2003).

<sup>95</sup> La dotación de tierra otorgada a un ejido era determinada por el número de los demandantes registrados por el Departamento Agrario. Cualquier ampliación posterior del número de ejidatarios era supeditada a la aprobación de la administración, en referencia a umbrales de superficie considerados como necesarios para el mantenimiento de una familia. En el centro del país, esta superficie mínima pasó de 4 hectáreas en las década de 1920 a 8 hectáreas durante los años treinta, para luego ser extendida a 12 y 20 a partir de los años sesenta.



delante del ejidatario) y del parentesco –con la construcción de lazos de compadrazgo entre el dirigente y su clientela- que servían de soporte al establecimiento de relaciones exclusivas en el intercambio de favores y productos.

El régimen de regulación sociopolítica en la frontera agraria se caracterizó, pues, por la coexistencia de reglas oficiales en la organización de las mediaciones entre las comunidades ejidales y el dispositivo estatal (administración agraria, sindicatos campesinos agrupados en la Confederación Nacional Campesina, Banco Ejidal), y de normas propias del fondo institucional de los poblados indígenas en la organización del acceso a los recursos naturales y de las relaciones de intercambio en la esfera local. Esta construcción institucional original fue designada bajo el vocable de “ejido comunal”, que expresaba la mixidad entre la forma jurídica legal y las prácticas de los campesinos indígenas que componían las comunidades.

#### *Lógicas patrimoniales y concentración de los recursos por los dirigentes locales*

Las normas de acceso abierto a las tierras alentaron la ocupación rápida de las tierras disponibles, así como el crecimiento desbocado del número de productores agrícolas mediante la instalación de nuevos miembros de la comunidad. El proceso garantizaba así mismo la prosperidad de los dirigentes locales, quienes controlaban el financiamiento y la comercialización de los excedentes agrícolas. Sobre todo, daban pié a la acumulación de tierras y pastizales por estos mismos dirigentes y sus allegados, merced a los financiamientos que podían movilizar para desmontar y explotar nuevos terrenos. En ciertos ejidos, la capitalización de sus ingresos comerciales en forma de hatos bovinos agudizó los procesos de acapareamiento de tierras, cercadas con alambre para limitar los riesgos de divagación de los ganados en las parcelas cultivadas (véase *infra*).

La detención vitalicia de los cargos de gobierno y autoridad, así como la gestión patrimonial de los recursos territoriales de los ejidos por los empresarios agrarios se impusieron por encima de los principios de igualdad esencial y reciprocidad que fundamentaban las



relaciones de propiedad e intercambio comercial<sup>96</sup>. Estas asimetrías eran percibidas como legítimas en la medida en que los dirigentes locales eran los garantes del desarrollo de las capacidades productivas de las familias campesinas, gracias al capital social y político que podían movilizar para atraer financiamientos privados y recursos públicos, en particular bajo la forma de nuevas dotaciones agrarias (las *ampliaciones* ejidales). El desempeño del empresario agrario era evaluado por su clientela en función de su capacidad para proporcionar a la comunidad una articulación eficiente con los mercados políticos y económicos. Y dicha capacidad dependía en mayor medida del mantenimiento de los monopolios de mediación que el régimen posrevolucionario había otorgado a los dirigentes ejidales.

### **La gestión de las tensiones por el acceso a los recursos**

#### *Las incidencias sociodemográficas del régimen comunal de tenencia: la saturación del espacio productivo*

Durante la segunda mitad del siglo XX, la regulación de la relaciones entre generaciones se volvió una cuestión medular para las instituciones ejidales, tanto en el espacio regional como, de manera más amplia, a escala nacional (Warman, 2001; Quesnel, 2004). En Los Tuxtlas, el régimen “comunal” de regulación agraria alentó un crecimiento demográfico muy rápido: las normas de acceso abierto a las tierras otorgaban una influencia predominante a la construcción de derechos de posesión mediante el desmonte de las tierras boscosas que constituían la mayor parte de los espacios ocupados en la frontera agraria. En las condiciones técnicas imperantes en la zona (cultivo manual con hacha, machete y azadón), la superficie cultivable por un individuo no pasaba de 1.5 hectáreas y la competencia por el control de la tierra dependía del volumen de mano de obra que cada jefe de familia podía movilizar. El dominio sobre la fuerza de trabajo podía resultar, o bien de la constitución de un grupo familiar numeroso, o del reclutamiento de trabajadores entre los miembros de la comunidad desprovistos de capital y que dependían de las oportunidades de empleo asalariado para subvenir a las necesidades de su familia.

---

<sup>96</sup> Dichas características remiten a rasgos fundamentales del modelo de frontera interna africana propuesto por Igor Kopytoff (1987). Para un análisis detallado, véase Léonard (2004 y 2014).



La competencia por la apropiación de las tierras disponibles dio así lugar a un incremento rápido del número de usuarios sin estatuto legal, los *comuneros*, cuyo origen radicaba tanto en el crecimiento natural de las familias del ejido, como de la instalación de nuevos llegados que venían engrosar la clientela de los dirigentes locales. Los espacios de desarrollo de la frontera agraria conocieron en consecuencia un aumento sostenido de su población a lo largo de las veinte años que siguieron al reparto agrario, con tasas de crecimiento anual del 10% en promedio entre 1930 y 1940, y todavía 7.5% durante la década siguiente. Las densidades de población, inicialmente bajas (30 a 35 habitantes por km<sup>2</sup> en 1940) triplicaron para alcanzar cerca de 100 hab./km<sup>2</sup> a inicios de los años 1970. Más al norte, hacia los centros históricos de poblamiento, estas tasas de crecimiento resultaron en una densificación fuerte del espacio, el cual albergaba en promedio 230 hab./km<sup>2</sup> a la misma época.

Estas diferencias intraregionales tuvieron incidencias directas en términos de estructuración sociopolítica de las comunidades. En las zonas más densamente pobladas, los usuarios del espacio agrario sin estatuto legal se volvieron rápidamente mayoritarios<sup>97</sup>. En las periferias del espacio histórico de poblamiento, en cambio, los ejidatarios conservaron una representación más fuerte en el seno de las estructuras familiares y una legitimidad mayor en la expresión de los intereses colectivos a nivel de las instancias de gobierno ejidal. En ambos casos, sin embargo, los procesos de crecimiento demográfico resultaron en la pulverización de la estructura de tenencia y el desarrollo del microfundismo (con un gran número de parcelas menores de 1 hectárea). Directamente vinculada con la densificación del espacio cultivado en las partes centrales, esta situación se relacionó en los ejidos de los márgenes sureños con las estrategias de acaparamiento de las élites locales, mediante el desmonte repetido de parcelas de cultivo pero también, y sobre todo, la instalación de cercas para el mantenimiento de hatos bovinos. En Bodegas de Totoltepec, el dirigente local, Luis Toto, quien operaba como proveedor de créditos y comprador de granos en las comunidades circunvecinas, poseía más de un centenar de cabezas y se había apropiado, junto con una media-docena de sus allegados y otros comerciantes de la localidad, como José Pólito y Pablo Minguís, un agostadero de unas

---

<sup>97</sup> El Censo agropecuario y ejidal de 1991 indica que los productores no ejidatarios representaban entre 75 y 80% de los jefes de familia en estos poblados (INEGI, 1994).



350 hectáreas, cerca de la tercera parte de la superficie del ejido. En Tulapan, dos familias, la del dirigente histórico, Juan Atén, y los Chontal, habían cercado casi 600 hectáreas (30% de las tierras del ejido) hacia fines de los años cincuenta.

*El “parcelamiento” como cuestionamiento al régimen de gubernamentalidad local*

Como bien lo ha señalado Cambrézy (1992: 634), las estructuras institucionales del ejido parecen corresponder a las de una organización temporal: a partir de la segunda generación de residentes, el aumento del número de usuarios del espacio agrario local lleva a un desfase entre la posesión de los derechos *de facto* sobre la tierra y la de los derechos *de jure* de participación a las instancias de gobierno local controladas por el ejido. En Los Tuxtlas, el predominio de las normas “comunales” de acceso a la tierra coexistió con el funcionamiento de las instituciones políticas instaladas por la administración agraria. Aún cuando el ejercicio real del poder estaba en manos de los dirigentes que habían liderado el proceso de inserción de los ejidos en la redes de patronazgo comercial y político, las instancias legales de gobierno local, la asamblea de los ejidatarios y su emanación ejecutiva, el comisariado, operaban, se reunían y validaban las decisiones estratégicas relativas a los programas públicos o la transmisión de los derechos individuales.

Entre otras cosas, estas instancias garantizaban los derechos de posesión de los comuneros sin estatuto legal. Validaban así mismo las transferencias de dichos derechos, sean detentados estos por los ejidatarios o los comuneros, autorizando su fraccionamiento a pesar de las prohibiciones legales y sancionando las relaciones de asistencia entre los titulares de estos derechos y sus herederos. Finalmente, decidían sobre los conflictos de tierra, la reasignación de los derechos sobre determinadas parcelas, cuando sus titulares habían transgredido normas locales –lo cual podía incluir la validación de ciertas transacciones mercantiles formalmente ilegales (Bouquet, 2009), así como la privación de derechos de los individuos reacios al respeto de las obligaciones comunitarias o al poder de los dirigentes.

Con el incremento de los actos oficiales que exigían la validación de las asambleas ejidales y la institucionalización paulatina de su funcionamiento, se fue instaurando un régimen de ciudadanía plural (o “hojaldrado”), que formalizaba una dicotomía efectiva entre



“ciudadanos completos” (los ejidatarios) y “ciudadanos condicionales” (los comuneros) siguiendo la distinción propuesta por Steputtat (2000: 128). La distribución de los derechos políticos y de los poderes no era fija entre estas dos categorías. Por lo contrario, era renegociada periódicamente, dependiendo de las coaliciones y correlaciones de fuerzas que los grupos de intereses podían establecer, tanto dentro del ejido como con las autoridades administrativas y económicas circunvecinas. El hecho es que el desarrollo de las desigualdades en el acceso a la tierra y a los derechos de participación política entre los usuarios del espacio agrario local dio lugar a tensiones crecientes entre ejidatarios y comuneros en torno a la distribución de las tierras agrícolas.

Estas tensiones fueron activadas por las reivindicaciones de ciertos grupos de ejidatarios a favor de la adecuación de la asignación de los derechos agrarios y políticos con las disposiciones de la ley agraria. Las normas “comunales” de acceso abierto a las tierras ejidales estaban en el centro de las dinámicas de alianza y confrontación entre las categorías de ciudadanos locales. Constituían la base de los mecanismos de integración social y productiva de los jóvenes campesinos, a la vez que soportaban los procesos de acaparamiento de recursos por las micro-élites locales. Los años 1950 y 1960 fueron teatro de demandas crecientes a favor de la abolición de estas normas y la redistribución igualitaria de las tierras entre los únicos detentores del estatuto legal de ejidatario<sup>98</sup>. Estas demandas de “parcelamiento”, en aplicación de los textos reglamentarios, estructuraron el debate político dentro de los ejidos durante varias décadas. Expresaban las tensiones que recorrían las comunidades y revelaban las oposiciones de intereses entre, por un lado, el círculo reducido de los “*kulaki*”<sup>99</sup>, sean ejidatarios o no, ubicados en una posición dominante en las redes de patronazgo político y comercial, por otro, la masa en desarrollo de los comuneros, tributarios de la renovación de sus derechos de acceso a la tierra

---

<sup>98</sup> Tales reivindicaciones se habían escuchado tan temprano como al inicio de los años cuarenta. En una carta dirigida al Departamento de Asuntos Agrarios, el presidente del comité ejecutivo agrario del ejido Buenavista, Alejandro Chiguil, presentaba los siguientes argumentos: “El parcelamiento [...] llevaría a dar a cada ejidatario su parcela titulada como debe ser, y legítimamente protegida, pero como este trabajo es precedido por una depuración del registro [ejidal], los enemigos emboscados ven en él una amenaza que les impediría seguir, como lo han hecho hasta la fecha de hoy, usando una gran cantidad de la tierra ejidal, la cual, según el espíritu de la ley vigente, debe recaer en los campesinos que deben trabajarla en persona, cuando estos malos elementos emplean jornaleros para acaparar la tierra [...]” (AGEV, ACAM, San Andrés Tuxtla, exp. 812, dotación, 28/06/1942).

<sup>99</sup> Véase al respecto Meyer (1987).



por la asamblea ejidal, y finalmente, los ejidatarios, depositarios formales del poder de decisión al respecto, pero situados en una posición subordinada en las cadenas clientelistas de acceso a los mercados y en los procesos de acumulación diferencial.

Las reivindicaciones, por lo general, fueron llamadas por los representantes del sindicato campesino oficial y de la administración agraria<sup>100</sup>. Pese a su conformidad con el marco reglamentario de la reforma agraria, el tema del parcelamiento fue considerado por las burocracias sindicales y estatales bajo el ángulo de sus posibles incidencias desestabilizadoras sobre las relaciones de poder internas a las comunidades, las cuales descansaban en la alianza entre los empresarios agrarios y los *comuneros* en torno a las normas de acceso abierto a las tierras. Más allá de sus incidencias sobre la reproducción de las familias sin estatuto legal, los archivos agrarios revelan que lo que estaba fundamentalmente en juego era la dimensión política del parcelamiento, relativa al control de los procesos de asignación de los derechos de tierra entre los residentes de los ejidos y a la identificación de las autoridades legítimas para sancionar el ejercicio de estos derechos.

#### *Intervención estatal, cambio técnico y transformación del sistema de precios relativos*

La década de 1970 marca una doble ruptura en la regulación de las relaciones económicas y políticas. Dicha ruptura tiene una dimensión generacional afirmada: coincide con la transición entre los fundadores de los ejidos y la generación de sus sucesores, quienes a partir de la segunda mitad de los años sesenta, pugnan por acceder a las instancias de gobierno local. Por otro lado, se inscribe dentro de la transformación de las formas de intervención del Estado y de sus dispositivos de interacción con las sociedades rurales: durante los años 1970, el Estado rompe con las políticas agrícolas seguidas durante las dos décadas anteriores y se implica masivamente en el apoyo al sector de la pequeña producción familiar, mediante la creación de infraestructuras orientadas a soportar la integración de los ejidatarios en las cadenas agroindustriales y la extensión del crédito agrícola, el cual opera como vector de la difusión de

---

<sup>100</sup> Así lo evidencian los expedientes agrarios de los ejidos Buenavista (ACAM, San Andrés Tuxtla, exp. 812, dotación), Boca del Monte (LCA, caja 109, 15/10/1963), Xoteapan (ACAM, exp. 5266, ampliación) o Mazumiapan (ACAM, exp. 4081, ampliación).



nuevos medios de producción. Ambos fenómenos se combinan y respaldan mutuamente para transformar radicalmente las condiciones de la coordinación comercial y política.

Una primera faceta de la acción estatal en este periodo radica en el mejoramiento y la extensión del sistema de caminos rurales. La realización de ejes de comunicación permanente, tansitables por camiones y camionetas, tiene por consecuencia de abrir a nuevos actores el acceso a los mercados locales que, hasta entonces, habían sido el coto de las organizaciones monopolísticas constituidas por los grandes comerciantes de San Andrés y sus intermediarios locales. La instalación de varias bodegas de la compañía pública Conasupo, donde se compran los excedentes de maíz y frijol a un precio garantizado, tiene como consecuencia de impulsar el surgimiento de pequeños intermediarios, los cuales recorren los poblados de la región para comprar los granos al pié de las parcelas. Combinada con el debilitamiento de los lazos personalizados entre los empresarios agrarios y los otros miembros de la generación fundadora de los ejidos, esta diversificación de los operadores comerciales lleva a resquebrajar el sistema centralizado de “habilitación” productiva que operaba desde el reparto agrario.

Esta evolución, sin embargo, no se puede dissociar de la expansión del dispositivo público de crédito. La oferta de créditos para la producción agrícola y la ganadería bovina se incrementa a tal punto que, durante la primera mitad de los años 1980, más de la tercera parte de la superficie cultivada en el ciclo de temporal recibe un financiamiento público<sup>101</sup>. Esta expansión del crédito oficial tiene dos consecuencias principales. En primer lugar, convierte a los ejidatarios, únicos poseedores de tierra y sujetos legales de crédito desde el punto de vista administrativo, en personajes centrales de los nuevos dispositivos de financiamiento. Los ejidatarios se vuelven así, *de facto*, los principales proveedores de medios de producción en las redes sociales de proximidad. En segundo lugar, los créditos distribuidos lo son en gran parte bajo la forma de “paquetes tecnológicos” que revolucionan las condiciones de la producción agrícola. El empleo de semillas mejoradas, abonos químicos y herbicidas permite triplicar la productividad del trabajo agrícola. Cuando la superficie que un campesino podía explotar con herramientas manuales estaba limitada a una hectárea aproximadamente, debido a los apremios

---

<sup>101</sup> Según lo evidencian los archivos del Distrito de Desarrollo Rural 009, “Los Tuxtlas”, de la SAGARPA.



de control de los adventicios, el uso de los nuevos medios de producción permite triplicar dicha superficie y acelerar su ciclo de explotación, mediante la supresión de los periodos de descanso (*acahual*) necesarios a la reconstitución de la fertilidad (ahora asegurada por el empleo de fertilizantes) y la eliminación de las plantas invasoras (gracias al uso de herbicidas).

El despliegue de las intervenciones públicas se realiza en torno a un conjunto de operadores vinculados directamente con el Estado federal. Dicho dispositivo margina a los intermediarios políticos tradicionales y contribuye a socavar las bases organizativas y materiales de sus funciones, al mismo tiempo que refuerza las instancias legales de gobierno ejidal, la asamblea y el comisariado. Los ejidatarios se convierten en interlocutores directos de las agencias estatales, y en dispensadores de créditos y de los nuevos medios productivos, mismos que canalizan en las redes de parentesco y de vecindad.

Sin embargo, la expresión de las ganancias de productividad vinculadas con el uso de las nuevas técnicas queda limitada por los apremios de acceso a los recursos naturales que enfrentan los ejidatarios, debido tanto a los acaparamientos de tierra a manos de las micro-élites locales, como a las posesiones de los comuneros sin estatuto legal. La consolidación del poder económico y político de los ejidatarios va a llevar en consecuencia a la multiplicación de las formas de cuestionamiento, a veces violento, de los regímenes institucionales que operaban desde el reparto agrario.

### **El “parcelamiento convencional”: cuando los ejidatarios toman el control del espacio productivo y político**

*Un proceso que se propaga desde los espacios de desarrollo de la ganadería bovina*

Hacia mediados de los años setenta, los procesos transversales de reforzamiento político de los ejidatarios se expresan en forma privilegiada mediante el resurgimiento de las demandas de ajuste entre los regímenes de distribución de los derechos agrarios y de los derechos de participación política. Estas reivindicaciones cobran una intensidad particular en el sur del municipio de San Andrés, donde el proceso de frontera interna asociado al reparto agrario había llevado a la formación de estructuras productivas y demográficas particulares.



En primer lugar, las densidades de población, más leves que en las partes céntricas (76 habitantes por km<sup>2</sup> en promedio en 1970 y menores a 100 en 1980, cuando se elevan a 167 y 230 respectivamente en los antiguos poblados indígenas), permiten ahí la expresión de las ganancias de productividad permitidas por las nuevas técnicas introducidas mediante el crédito agropecuario –cuando la pulverización de las estructuras agrarias limitan drásticamente su potencial en las zonas de poblamiento histórico. Por otro lado, la relación demográfica entre ejidatarios y comuneros sin estatuto legal conserva en estos espacios cierto balance: según el censo de 1970, podemos estimar a 60% la tasa de ejidatarios entre el número total de jefes de familia<sup>102</sup>. Esta relación equilibrada permite a los primeros negociar directamente con los segundos las condiciones de su acceso a la tierra, en el marco de las redes de parentesco y fuera de las instancias comunitarias de regulación.

Sobre todo, los acaparamientos de tierras realizados por las pequeñas élites locales, con el fin de mantener sus hatos bovinos, representan para entonces, en algunos ejidos como Bodegas de Totoltepec o Tulapan, superficies mayores a la tercera parte de la superficie productiva total. La redistribución de las tierras representa ahí, por lo tanto, un argumento de movilización amplia de la población agrícola: los actores desprovistos de un estatuto legal (entre ellos, una mayoría de hijos de ejidatarios) pueden ver en la transferencia de los derechos agrarios a favor de los ejidatarios una oportunidad estratégica para ampliar su acceso a la tierra mediante la negociación directa en el marco de las relaciones de parentesco o de vecindad.

A mediados de los años setenta, Bodegas de Totoltepec reúne el conjunto de las condiciones, agrarias y sociopolíticas, para un cuestionamiento radical del contenido de los derechos de propiedad y de su distribución. Con una población de 1 000 habitantes (entre 200 y 250 hogares), los 100 ejidatarios representan cerca de la mitad de los jefes de familia y gozan de una fuerza demográfica y política significativa. Cuarenta años después de la fundación del ejido por campesinos jóvenes, cuando dos generaciones sucesivas aún comparten el acceso a la tierra, las relaciones entre estos ejidatarios y los campesinos sin estatuto legal se inscriben mayormente en lazos de parentesco cercano. Los encierros de ganado realizados por un puñado

---

<sup>102</sup> 2 656 ejidatarios en las comunidades formadas durante los años treinta y en ocasión de las dotaciones posteriores por un total de 4 500 hogares aproximadamente.



de grandes intermediarios comerciales locales, identificados con dos familias, los Toto y los Minquís, constituyen un cimiento poderoso para la construcción de un consenso social en torno a la redistribución de los derechos de tierra, a pesar de las relaciones estrechas que mantienen estas familias –Luis Toto, el dirigente histórico del ejido, en particular– con la dirección regional del sindicato campesino oficial.

La rebelión contra los acaparamientos de tierra se apoya en el surgimiento de canales alternos de comercialización. Está dirigida por Bernardo Pólito, quien, desde los inicios de la década de 1970, se ha posicionado como competidor de Luis Toto y Pablo Minquís en la compra de las cosechas, así como en la oferta de transporte y servicios para la producción agrícola (labranza con tractor, molienda, suministro de abonos). Las primeras manifestaciones cobran la forma de una protesta contra la instalación de nuevos hatos pertenecientes a hijos de ejidatarios que ya poseen encierros. En 1976, la elección de un nuevo comisariado ejidal formaliza el derrocamiento de los antiguos dirigentes e inaugura una fase de cuestionamiento de las apropiaciones de tierras.

En 1978 la asamblea ejidal decide de la redistribución de las tierras en forma igualitaria entre los ejidatarios. Curiosamente, no aparece ninguna referencia de esta decisión en el expediente agrario oficial del ejido. Las operaciones de actualización del registro de los ejidatarios (*depuración censal*) y redistribución de las tierras fueron realizadas sin referencia alguna a las instancias oficiales, las cuales pueden haber sido identificadas como factores potenciales de bloqueo –de ahí el término de “parcelamiento convencional” con el que se conoce localmente al conjunto del proceso. La administración agraria solo fue solicitada para validar *ex post* decisiones adoptadas y aplicadas en forma autónoma. El proceso de parcelamiento implicaba que cada ejidatario dispondría de una superficie equivalente a los demás, dividida en dos parcelas de manera a tomar en cuenta criterios de cualidad y proximidad de las tierras. Las operaciones técnicas de delimitación de las parcelas, en forma de tablero (fig. 2), fueron realizadas por los ejidatarios, empleando cuerdas para la agrimensura<sup>103</sup>. Las nuevas

---

<sup>103</sup> La resolución de asumir la realización técnica del proceso de agrimensura y lotificación de los terrenos, sin referir a los topógrafos de la Secretaria de Reforma Agraria, fue facilitada por la decisión de asignar dos parcelas correspondientes a un cuadro de 75 m de lado (sea 5.625 hectáreas) a cada ejidatario.



parcelas fueron asignadas mediante sorteo, pero cuidando que las inversiones realizadas por los poseedores de huertas fueran respetadas. De esta manera, se convino que los arboles frutales (mangos, aguacates, cafetales) plantados por un comunero en la parcela asignada a un ejidatario podrían ser cosechados por su dueño inicial durante un periodo de cuatro años. Finalmente, el proceso de parcelamiento incluyó la delimitación precisa de la zona residencial, donde cada jefe de familia –tenga o no la calidad de ejidatario– pudo disponer de un acta de reconocimiento de su posesión del solar donde estaba construida su casa.

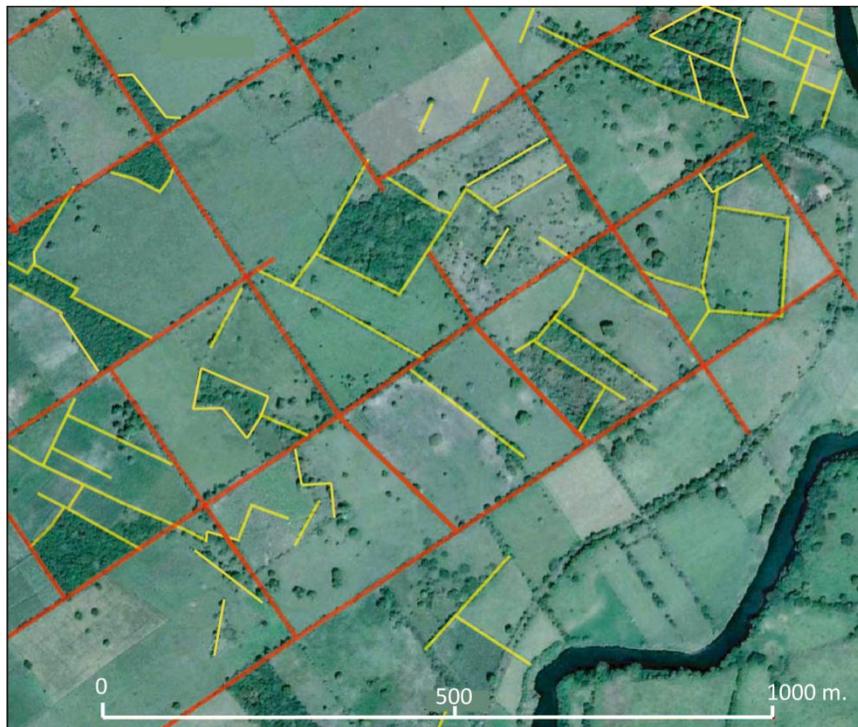
La foto satelital de una fracción del territorio ejidal (figura 2) da cuenta de las incidencias de este cambio institucional en las tramas parcelarias del ejido<sup>104</sup>. Más de veinte años después del parcelamiento (la foto es de 2001), los trazados del parcelario anterior (líneas amarillas), organizados bajo una lógica y orientaciones particulares, siguen visibles bajo la trama geométrica aplicada en ocasión de la redistribución de los derechos de tierra (en rojo). La foto confirma también el carácter igualitario de la redistribución, así como su forma radical, ya que el parcelamiento llevó a borrar las estructuras agrarias que se habían construido a lo largo de cuarenta años de apropiaciones desiguales y fraccionamientos de los patrimonios individuales.

---

<sup>104</sup> Agradezco a Gérard Chouquer el haber atraído mi atención en las evidencias que las fotos satelitales revelaban acerca de la superposición de tramas parcelarias en el paisaje agrario de la región, y en el ejido Bodegas de Totoltepec en particular (véase Chouquer, 2010).



Figura 2: Evidencias de superposición de las tramas parcelarias históricas en el ejido Bodegas de Totoltepec en 2001



Fuente: Chouquer (2010), <http://www.formesdufoncier.org/pdfs/EtudeEjidos.pdf>

Durante los años siguientes, la iniciativa de los ejidatarios de Bodegas fue retomada en varias comunidades circunvecinas, y luego en las cercanías de los centros históricos de poblamiento del municipio. Las demandas de parcelamiento tuvieron un pronto éxito en el sur de la región, en los ejidos Apixita, El Remolino, Abrevadero y Río de Tuxtla, donde la ganadería había tenido un fuerte desarrollo. En Tulapan, en cambio, fueron una fuente de fuertes tensiones con las familias que controlaban el poder local. Ahí, hasta mediados de los años setenta, los intercambios comerciales habían sido centralizados por las familias Atén y Chontal, mismas que habían extendido sus encierros hasta abarcar superficies que sumaban cerca de 600 hectáreas al final de los años 1950. En 1969, una media-docena de ejidatarios había suscrito un contrato de cría *a medias* con los comerciantes de Bodegas, Luis Toto y Pablo Minguís –quienes ya enfrentaban tensiones en su propio ejido– y habían cercado otro agostadero de 200 hectáreas. De esta manera, a principios de los años setenta, más de 800



hectáreas, es decir el 40% de la superficie total del ejido, estaban cercados, cuando el número de hogares y productores agrícolas había pasado de 175 hacia 1955 a más de 300<sup>105</sup>.

Las tensiones relativas al acceso a la tierra de los nuevos hogares se exacerbaron cuando la familia Atén y su red clientelar obtuvieron del Banco de crédito rural un financiamiento para la engorda de 400 becerros en beneficio de 80 ejidatarios. Los términos del contrato estipulaban que el hato sería mantenido en un encierro colectivo de una superficie suficiente para que el índice de pastoreo no superara una cabeza por hectárea. Con este proyecto las partes cercadas alcanzarían 1 200 hectáreas, es decir el 60% de la superficie del ejido. Se desató un conflicto político que fue instrumentado por los representantes de una nueva generación con el fin de derribar el poder de los dirigentes históricos<sup>106</sup>. En 1984, al finalizar el contrato de engorda con la banca oficial, el grupo contestatario impuso en la asamblea ejidal la decisión de dismantelar todos los encierros existentes. Se decidió que las tierras serían redistribuidas en forma equitativa mediante la asignación de dos parcelas (de 3.5 y 7.5 hectáreas respectivamente) a cada ejidatario, la primera cercana al pueblo y la segunda a mayor distancia. Dicha decisión fue validada en asamblea extraordinaria de los ejidatarios, en presencia de un funcionario de la administración agraria y de un notario público convocado para el efecto por la nueva directiva del ejido<sup>107</sup>.

El paralelismo entre los casos de Bodegas de Totoltepec y Tulapan no va más allá de la adopción del principio de “parcelamiento convencional” equitativo entre los ejidatarios. En Tulapan, los trabajos técnicos de agrimensura y asignación de parcelas fueron organizados siguiendo las estructuras de afiliación clientelar controladas por las dos familias dirigentes, los Atén y los Chontal. Éstos contrataron un ingeniero independiente de la administración agraria y solicitaron su clientela local para prefinanciar la mitad de los costos del levantamiento

---

<sup>105</sup> Entrevistas con Alberto Atén, 06/02/2000 y Feliciano Chontal, 28/07/2003.

<sup>106</sup> En boca de uno de los protagonistas del conflicto, “los comerciantes del pueblo ya no tenían el arma de la *habilitaciones* [los créditos privados] para imponer sus intereses” (entrevista con Leoncio Ixtepa, Tulapan, 28/07/2003).

<sup>107</sup> Esta última precaución legal habla por sí misma acerca de la desconfianza que las nuevas generaciones dirigentes mantenían con la burocracia agraria, sospechada de contubernio con los intermediarios políticos tradicionales.



topográfico. Los que aportaron las mayores cantidades se beneficiaron con un excedente de 3 a 6 hectáreas relativamente a la superficie media (11 hectáreas) asignada a cada ejidatario. Los Chontal ofrecieron también financiar directamente los trabajos de agrimensura en ciertas parcelas, a cambio de un derecho de pastoreo en las tierras no explotadas durante los ciclos de cultivo<sup>108</sup>. Los principales comerciantes de Bodegas de Totoltepec, los Pólito y los Minquís en particular, siguieron una estrategia similar, ofreciendo a los ejidatarios de Tulapan marginados de las redes clientelares locales delimitar sus parcelas con la intervención de otro ingeniero<sup>109</sup>. Al finalizar el parcelamiento, alrededor de 70 comuneros fueron privados del derecho de posesión que habían ejercido hasta entonces y tuvieron que ubicarse “bajo la sombra de un ejidatario” para mantener su acceso a la tierra. Los mecanismos de asignación clientelar de las tierras lotificadas llevaron al final a fuertes desigualdades de distribución entre los ejidatarios: las superficies distribuidas variaron entre 8 y 16, y hasta 20 hectáreas para los patrones de clientelas.

En el ejido Soyata, el cual comparte su límite sur con el de Bodegas, el proceso de parcelamiento revistió una tercera forma. Desde la mitad de los años 1940, el ejido había sido funcionalmente dividido entre dos entidades autónomas: jóvenes campesinos disidentes de la cabecera ejidal y del pueblo vecino de Axochío habían fundado el poblado de La Redonda al extremo suroccidental del ejido y reivindicado su secesión de la comunidad, materializando su reclamo con una vereda que separaba las tierras explotadas por cada aldea (véase Léonard, 2014, cap. 7). Hacia 1985, la cuestión del parcelamiento fue presentada por los ejidatarios de La Redonda ante la asamblea ejidal de Soyata. Aunque la población del poblado nuevo ya rebasaba la de la cabecera ejidal (900 habitantes en La Redonda por alrededor de 800 en Soyata en 1980), lo cual, *a priori*, sugería una menor presión sobre las tierras en ésta, la clarificación de las posesiones de las diferentes categorías de usuarios del espacio era ahí más conflictual –varias parcelas habían sido compradas por ganaderos de Bodegas de Totoltepec. La moción de parcelamiento fue por lo tanto rechazada por la asamblea, donde dominaban en número los ejidatarios de Soyata. Los campesinos de la Redonda emprendieron entonces formalizar la

---

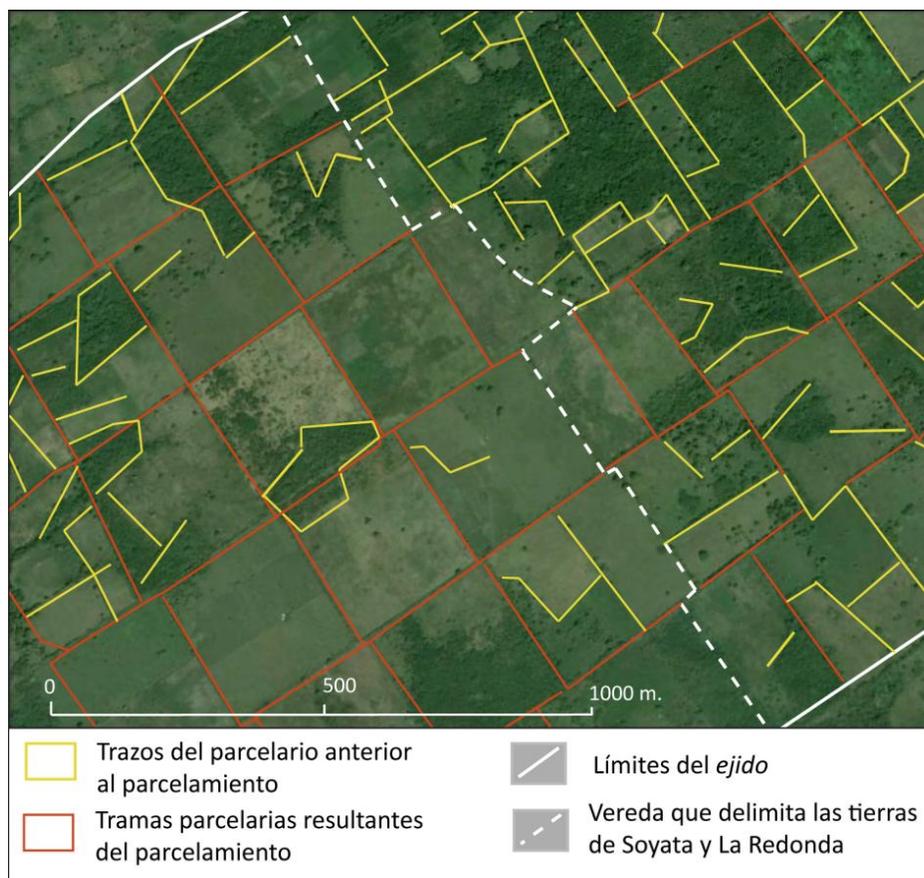
<sup>108</sup> Entrevista con Feliciano Chontal, *cit.*

<sup>109</sup> Entrevista con Bernardo Polito, Bodegas de Totoltepec, 08/02/2000.



lotificación de los terrenos en su posesión, bajo modalidades similares a las que habían usado los habitantes de Bodegas. Parcelas de 850 m. de lado –7.25 hectáreas– fueron delimitadas y asignadas por sorteo<sup>110</sup>. Unos 15 años después del proceso, la foto satelital de 2001 permite visualizar las lógicas encontradas que organizaron la distribución de los derechos de tierra de parte y otra de la vereda que separa los terrenos de los dos pueblos, así como los trazos del antiguo parcelario (en amarillo) en la “jurisdicción” de la Redonda (figura 3).

Figura 3: Marcas de superposición de las tramas parcelarias históricas en el ejido Soyata en 2001



Fuente: elaboración propia. Fondo: Google Earth, Imagen satelital 08/12/2001

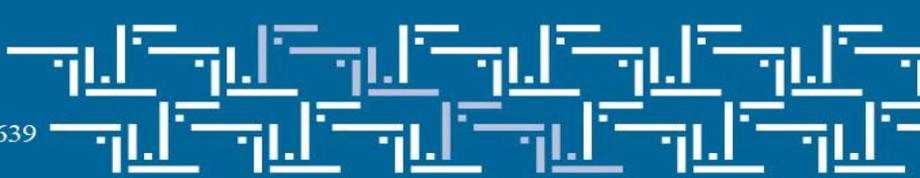
<sup>110</sup> Entrevista con Ventura Díaz, la Redonda, 12/06/2004.



### *Espacios de pugnas y confrontaciones violentas*

En la parte central de la región, densamente poblada, la cuestión del parcelamiento fue objeto de fuertes tensiones entre algunos grupos de ejidatarios y los comuneros sin estatuto legal, quienes compartían un espacio productivo sumamente fraccionado. En la mayoría de los casos, el potencial conflictivo del tema llevó a mantener el *estatu quo* agrario, en un contexto de politización creciente de las relaciones intracomunitarias, con la pérdida de control del aparato sindical tradicional sobre las formas de expresión política y el surgimiento de una competencia electoral exacerbada en la segunda mitad de los años 1980. El ejido Cuesta Amarilla, vecino de Tulapan, es ejemplo de esas tensiones y de sus formas de instrumentación política. La cuestión del parcelamiento fue motivo de un conflicto violento, cuyo objeto fundamental era el ejercicio del poder local. En 1980, dicho poder llevaba treinta años de estar en manos de Bardomiano Chagala, quien había ocupado con regularidad puestos de regidor en el ayuntamiento de San Andrés. En este ejido de tamaño reducido (490 hectáreas), los 61 ejidatarios “de base” formaban un componente muy minoritario entre los más de 300 jefes de familia que vivían en la localidad y dependían casi-exclusivamente del cultivo de milpa para su subsistencia. El ejercicio autoritario et solitario del poder por B. Chagala era legitimado por el régimen “comunal” de acceso a las tierras, el cuál garantizaba a los pequeños productores de maíz los derechos de uso que habían adquirido mediante el desmonte o la herencia, en contraparte de su contribución en dinero y trabajo al servicio del ejido.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, cuando el régimen del Partido Revolucionario Institucional y la legitimidad de sus representantes en los espacios locales fueron debilitados por la crisis financiera del Estado, el poder de B. Chagala fue fuertemente impugnado por una parte de los ejidatarios, cuyo principal argumento de movilización radicaba en la reivindicación del parcelamiento. La tensión culminó en ocasión de la elección presidencial de 1988. En un contexto de radicalización de las posturas políticas, B. Chagala logró movilizar un número mayor de los comuneros amenazados por las demandas de parcelamiento, y emprendió un trámite legal de privación de derechos agrarios de los ejidatarios que se habían negado a pagar sus contribuciones y a participar en los tequios comunitarios. Acto seguido, organizó la ocupación de sus tierras por jóvenes campesinos.



En 1989, mientras se desempeñaba nuevamente como regidor municipal, B. Chagala organizó la lotificación de la zona residencial del ejido, con el argumento de consolidar los derechos de posesión de las familias sin estatuto legal. En esta ocasión, los solares de los ejidatarios opositores fueron recortados, con el pretexto que no habían cumplido con su cuota de participación a los trabajos de agrimensura. Los lotes recuperados fueron distribuidos a la clientela del cacique, cuando algunos hijos de los opositores tenían que establecer su morada en aldeas vecinas. En los años siguientes, el pueblo sufrió brotes periódicos de violencia, en ocasión de las campañas electorales para la renovación del ayuntamiento municipal y mientras el debate sobre las reformas a la ley agraria y el Tratado de libre comercio con Estados Unidos estaban en el centro de los procesos desmovilización política. La sacudida más violenta ocurrió en 1996, en el momento más algado del debate interno sobre la adopción del Programa de certificación ejidal (Procede), cuando la clientela del cacique incendió las casas de 24 opositores y ocupó sus tierras de cultivo. Las víctimas tuvieron que ser reubicadas en un terreno comprado por la municipalidad en una propiedad vecina<sup>111</sup>.

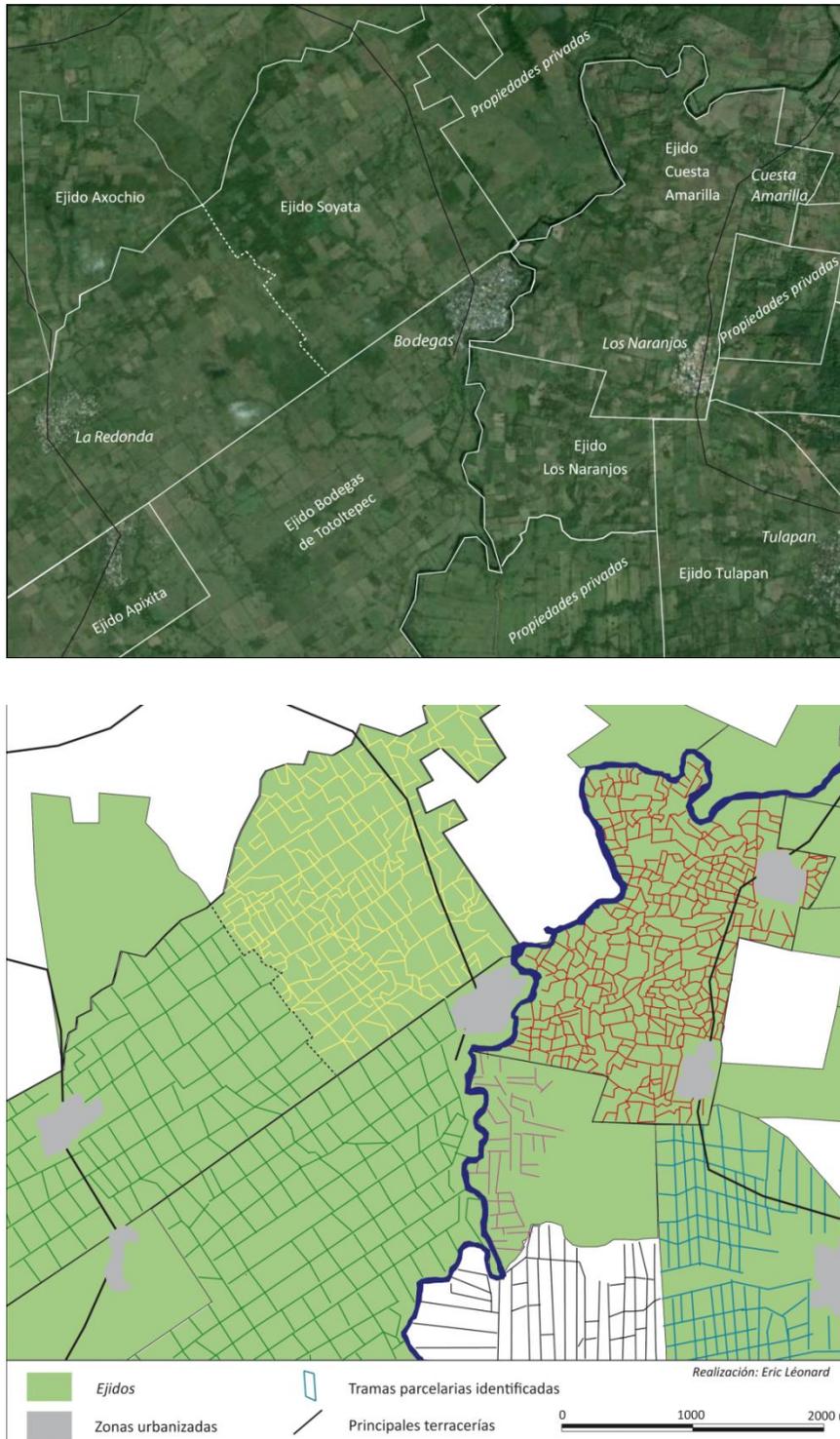
El caso de Cuesta Amarilla es ilustración de la dimensión fundamentalmente política de la cuestión del parcelamiento agrario. Los trámites de redistribución de los derechos de tierra imponían una clarificación exabrupta de los estatutos de ciudadanía local en las arenas ejidales. La puesta en concordancia de los derechos sobre la tierra con los derechos políticos, en conformidad con la ley agraria, llevaba a transformar los fundamentos del ejercicio del poder local y de su legitimación. Implicaba un cambio en la naturaleza de las comunidades surgidas del proceso de reparto agrario, al cuestionar los principios de igualdad esencial de sus miembros, a favor de las reglas constitucionales que condicionaban el acceso a la ciudadanía “completa” a los derechos de tierra reconocidos por el Estado –siguiendo el modelo de las democracias censitarias europeas del siglo XIX. Llevaba finalmente a formalizar la disolución de las bases de la autonomía política de las comunidades (en cuanto a la definición de las normas de acceso a los espacios de gobierno y de producción económica) y su incorporación a los dispositivos centralizados de asignación de los recursos bajo el control de Estado nacional.

---

<sup>111</sup> Entrevista con Ramón Antemate, Cuesta Amarilla, 29/01/1999.



Figura 4: Tramas parcelarias en los ejidos de la zona de Bodegas de Totoltepec en 2001



Fuente: elaboración propia. Fondo: Google Earth, Imagen satelital 08/12/2001



*Las incidencias de los procesos de parcelamiento sobre las formas agrarias:  
expresiones espaciales contrastadas*

Los procesos de parcelamiento de las tierras ejidales –o su puesta en jaque– se extendieron a lo largo de una docena de años antes de la reforma constitucional de 1992. La ratificación de ésta y la implementación del programa de certificación de los derechos parcelarios, en forma general, llevaron a ratificar los consensos y alianzas de intereses que se habían forjado en torno a las demandas de parcelamiento. Las tramas parcelarias que evidencian las fotos satelitales de 2001 restituyen, pues, una imagen nítida, tanto de las decisiones en materia de organización del acceso a la tierra que fueron tomadas durante los años ochenta, como de los modelos de organización política que presidieron a estas decisiones. La zona circundante del pueblo de Bodegas de Totoltepec presenta al respecto una perspectiva relativamente exhaustiva de la diversidad de las estructuras parcelarias y, a través de ellas, de los arbitrajes a los que dieron lugar las reivindicaciones de parcelamiento (figura 4).

Si retomamos el análisis propuesto por G. Chouquer (2010), distinguimos en la imagen satelital una docena de tramas agrarias diferentes que pueden ser vinculadas con cuatro grandes modelos. El primero remite a la aplicación del proyecto de parcelamiento bajo una forma depurada, tal y como se transparenta de la estructura parcelaria de los ejidos Bodegas de Totoltepec y Apixita, así como de la parte del ejido Soyata bajo el dominio del pueblo de La Redonda. Corresponde a una trama en tablero, cuya unidad de base mide entre 8.6 hectáreas en Apixita, 7.5 hectáreas en La Redonda y 6.25 hectáreas en Bodegas (*Ibid.*: 5). Un segundo tipo se puede observar en el ejido Tulapan. Adopta una forma romboide irregular, cuyo tamaño variable (entre 3 y 5 hectáreas en los espacios cercanos al pueblo) refleja la organización clientelar del parcelamiento (véase *supra*).

La trama irregular que se observa en la parte del ejido Soyata bajo dominio de la cabecera (trazado amarillo) corresponde al parcelario que fue registrado por el programa de certificación ejidal (Procede) durante los años noventa, después de la reforma legal de 1992. Aunque las autoridades locales se habían opuesto al parcelamiento solicitado por los ejidatarios de La Redonda, la implementación inminente del programa de certificación llevó la comunidad a



retomar el control formal de algunas tierras que habían sido objeto de cesiones dentro de las familias, sin cuestionar con ello los procesos de apropiación diferencial de las tierras de los que se habían beneficiado algunas familias. De esta combinación de lógicas resultó un parcelario “híbrido”, combinación de estructuras en tablero que reflejan procesos microlocalizados de “compactación”, y de formas características de las dinámicas históricas de acceso “comunal” a la tierra.

Esta situación es exacerbada en el ejido Cuesta Amarilla. La presión sobre la tierra, en una comunidad escasamente conectada con los mercados de trabajo no agrícola, no permitió que las reivindicaciones de parcelamiento recibieran apoyos más allá de un círculo muy reducido de ejidatarios; por lo contrario, estas demandas motivaron una movilización amplia en contra de los opositores políticos al cacique local, su expulsión y la redistribución de sus tierras, reforzando la situación de pulverización extrema de la propiedad. Las tramas parcelarias reflejan esta pulverización, pero también las desigualdades históricas de acceso a la tierra, en un contexto donde la fuerte densidad de población (190 habitantes/km<sup>2</sup> en 1990) no permitió el desarrollo de la ganadería bovina y de los encierros que lo habían acompañado en las comunidades del sur.

### **Conclusión: el ejido entre dos modelos de comunidad**

Los procesos emergentes de difusión, implementación o impugnación de las demandas de parcelamiento evidencian dimensiones complementarias de la cuestión del cambio institucional. Éstas tienen que ver con las relaciones entre reglas “formales” e “informales”, o “consuetudinarias”, la naturaleza endógena o exógena de cambio legal, y el juego de las relaciones de poder en su orientación. En primer análisis, el caso de Los Tuxtlas ilustra la teoría evolucionista de los derechos de propiedad (Ruttan & Hayami, 1984; Feder & Noronha, 1987; Bruce *et al.*, 1994), según la cual un incremento del precio relativo de la tierra, inducido por la presión demográfica, la introducción de nuevas técnicas o nuevas condiciones de mercado, provoca una demanda de cambio institucional a favor de la individualización de los derechos de propiedad.



La dinámica de parcelamiento ejidal en Los Tuxtlas infirma sin embargo las implicaciones mecanistas de ese tipo de análisis, ya que fue precisamente en los ejidos menos poblados, donde las superficies a disposición de los ejidatarios eran mayores, que fue iniciado el cambio en la reglas de acceso a la tierra, cuando dicho cambio era inhibido en los pueblos donde la presión sobre las tierras era mayor. Las formas de regulación agraria generadas por el “parcelamiento convencional” expresan en primer lugar relaciones de fuerza internas a las sociedades campesinas, cuya configuración se explica ante todo por los juegos de alianza entre las diferentes categorías de usuarios del espacio agrario local, así como por la dinámica de las interacciones entre estas sociedades y el Estado. Esta situación corrobora el papel central de los factores políticos en la orientación del cambio institucional (North, 1990).

La dimensión de poder intrínseca a las dinámicas de cambio legal explica la variabilidad de las formas de expresión del pluralismo jurídico en la gobernanza política y agraria de comunidades vecinas, que comparten los mismos marcos normativos y cognoscitivos y son sometidas a un mismo marco legal. La variabilidad de las formas de individualización de los derechos de propiedad en un espacio circunscrito en un radio de 3 Km en torno al poblado de Bodegas de Totoltepec remite a las trayectorias históricas de los dispositivos de interrelación con las instancias del Estado mexicano y a la economía política de las comunidades.

Los procesos de implementación o impugnación del parcelamiento revelan al respecto la existencia de dos modelos claramente diferenciados de comunidad campesina. La primera corresponde a la aplicación de la propuesta oficial de reparto agrario y a la formación de ejidos *incorporados* al dispositivo estatal y su proyecto de organización política. La plena integración de los ejidos en la pirámide de mediaciones políticas características del modo de gubernamentalidad posrevolucionario (Pansters, 1997) llevó al desplazamiento gradual de los empresarios agrarios y la institucionalización de las instancias legales de gobierno local y la reglas oficiales en materia de regulación agraria. El parcelamiento ratificó la toma de control de los ejidatarios sobre las instituciones locales de gobierno de los hombres y de los recursos naturales.



Más allá del recentramiento de la regulación agraria en la familia y la figura del ejidatario, el parcelamiento también confirmó funciones reguladoras centrales de los órganos de gobierno ejidal. Éstos conservaron una influencia en los procesos de transferencia de los derechos de tierra, ya sea por vía de sucesión o mediante transacción mercantil, al constituir instancias de arbitraje de los conflictos intrafamiliares relativos a las relaciones de asistencia entre generaciones. La organización ejidal también se mantuvo en el centro de los dispositivos de articulación con los mercados, en particular en el acceso a los recursos de las políticas públicas. Con el parcelamiento, el ejido se ha convertido en una institución de coordinación entre los jefes de familia ejidatarios, poniendo a su disposición recursos organizativos y reglas que les permiten regular sus relaciones con su descendencia (Léonard *et al.*, 2005). Esta mutación del ejido se dio despojando los comuneros de los derechos que los dispositivos consuetudinarios les otorgaban y excluyéndolos de las arenas políticas locales.

Sin embargo, al lado de ese modelo de incorporación se han afirmado formas de organización que pregonan la autonomía en la definición y la asignación de los derechos políticos y agrarios a los miembros de la comunidad. Estos ejidos han mantenido una relación distanciada e instrumental con las instancias estatales, recurriendo a su intervención cuando las instituciones locales ya no podían regular las tensiones por el acceso a los recursos —en particular las que se relacionaban con las estructuras desigualitarias de apropiación de la tierra. En general, los representantes del Estado eran convocados para validar procesos decisionales autónomos, principalmente en ocasión de la privación de derechos de ciertas familias y la redistribución interna de dichos derechos.

Las inversiones masivas del Estado mexicano en las zonas rurales durante los años setenta alteraron sólo marginalmente la autonomía política e institucional de dichas comunidades. Esto se debe, por una parte, al potencial limitado de las nuevas propuestas técnicas en contextos de fuerte presión demográfica sobre las tierras; y por otra parte a la baja densidad de los lazos entre estas comunidades y las administraciones estatales, lo cual no incitó éstas a invertir en la realización de infraestructuras y programas públicos en los poblados concernidos. La reiteración de las referencias a la unidad de la comunidad y a modos de decisión unanimistas (Wolf, 1957 y 1966) soportó la reconducción de sistemas de gobierno autoritarios, que asumían una posición



hegemónica en los procesos de interrelación con el dispositivo estatal cuando, en otras partes, tales funciones eran paulatinamente asumidas por las instituciones legales de los ejidos. El rechazo al parcelamiento consagró al comunero, productor de subsistencia en pequeña superficie, como figura paradigmática de ciudadano local, cuando los ejidos parcelados lo relegaban a una posición de ciudadano condicional (Steputtat, 2000), sujeto a las decisiones de los ejidatarios respecto de sus condiciones de acceso a los recursos naturales y los espacios de participación política.

### Referencias

Alchian A., Demsetz H., 1973. “The Property Right Paradigm”, *Journal of Economic History*, 33 (1): 16-27.

Bouquet E., 2009. “State-Led Land Reform and Local Institutional Change: Land Titles, Land Markets and Tenure Security in Mexican Communities”, *World Development*, 37 (8): 1390–1399.

Bouquet E., Colin J.-Ph., 2009. “L’Etat, l’ejido et les droits fonciers. Ruptures et continuités du cadre institutionnel formel au Mexique”, in J.-Ph. Colin, P.-Y. Le Meur, E. Léonard (éd.), *Les politiques d’enregistrement des droits fonciers: du cadre légal aux pratiques locales*, Paris, Karthala : 299-332.

Bruce J., Migot-Adholla S., Atherton J., 1994. “The Findings and their Policy Implications: Institutional Adaptation or Replacement?”, in J. Bruce, S. Migot-Adholla (eds.), *Searching for Land Tenure Security in Africa*, Dubuque, Kendall, Hunt Publishing Company : 251-265.

Cambrézy L., 1992. “Terre et territoire au Mexique (Veracruz). De la réforme agraire à la fiction municipale”, *Cahiers des Sciences Humaines*, 28 (4) : 625-642.

Chouquer G., 2010. “La morphologie agraire des ejidos à San Andrés Tuxtla (Mexique)”, *Observatoire des formes du foncier dans le Monde*, Paris, FIEF, <http://www.formesdufoncier.org/pdfs/EtudeEjidos.pdf>



Feder G., Noronha R., 1987. “Land Rights Systems and Agricultural Development in Sub-Saharan Africa”, *World Bank Research Observer*, 2 (2): 143-169.

Griffiths J., 1986. “What Is Legal Pluralism”, *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 24: 1-55.

Hoffmann O., 1998. “Tierra, poder y territorio. El ejido como institución compleja”, in A. Alvarado, O. Hoffmann, J.-Y. Marchal, M. Pépin-Lehalleur, *Dinámicas de la conformación regional*, México DF, El Colegio de México-CNRS-Orstom: 53-92.

INEGI, 1994. *VII Censo Agrario 1991*, Aguascalientes & México DF, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Jacob J.-P., Le Meur P.-Y. (ed.), 2010. *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala.

Kopytoff I., 1987. “The Internal African Frontier: The Making of African Political Culture”, in I. Kopytoff (ed.), *The African Frontier. The Reproduction of Traditional African Societies*, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press: 3-84.

Léonard E., 2004. “La réforme agraire comme processus de frontière. Logiques d'autonomisation, ancrage de l'État et production institutionnelle dans la région des Tuxtlas (Mexique)”, *Autrepart*, 30: 97-116.

Léonard E., 2014. *Dynamique du changement légal et construction territoriale dans les Tuxtlas (Mexique). Une proposition de géographie institutionnelle*, HDR en géographie, Université Paris 1 Panthéon-La Sorbonne.

Léonard E., del Rey A., Quesnel A., 2005. “De la comunidad territorial al archipiélago familiar. Movilidad, contractualización de las relaciones familiares y desarrollo local en el sur del estado de Veracruz”, *Estudios Sociológicos*, 66: 557-589.

Léonard E., Velázquez E., 2009. “El reparto agrario y el fraccionamiento de los territorios comunitarios en el Istmo veracruzano. Construcción local del Estado y subversión del proyecto



comunal”, in E. Velázquez, E. Léonard, O. Hoffmann & M.-F. Prévôt-Schapira, (coords), *El Istmo Mexicano. Una región inasequible. Estado, poderes locales y dinámicas espaciales (siglos XVI-XXI)*, México DF, CIESAS- IRD: 395-450.

Lomnitz C., 1999. “Ritual, rumor y corrupción en la conformación de los "sentimientos de la Nación””, in C. Lomnitz, *Modernidad indiana. Nueve ensayos sobre Nación y mediación en México*, Mexico DF, Editorial Planeta: 187-220.

Lorenzana Durán G., 1994. “Ejidotes colectivos y ejidotes parcelados. Un nuevo problema agrario, 1941”, in *Memoria del XVIII Simposio de Historia y Antropología*, vol. 2, Hermosillo, Universidad de Sonora: 123-138.

Merry S. E., 1988. “Legal Pluralism”, *Law & Society Review*, 22: 869-896.

Meyer J., 1987. “Los "kulaki" del ejido (los años 30)”, *Relaciones*, 29: 23-43.

Moore S.F. 1973. “Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study”, *Law & Society Review*, 7: 719-746.

North D. C., 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nuijten M., 2003. *Power, Community And The State. The Political Anthropology of Organisation in Mexico*, Ann Harbour, The University of Michigan Press.

Pansters W., 1997. “Theorizing Political Culture in Modern Mexico”, in W. Pansters (ed.), *Citizens of the Pyramid. Essays on Mexican Political Culture*, Amsterdam, Thela Publishers : 1-37.

Quesnel A., 2004. “Poblamiento, regulaciones agrarias y movilidad en el estado de Veracruz”, in E. Léonard, A. Quesnel et E. Velázquez (coords.), *Regulaciones y políticas agrarias. Juegos de actores y dinámica de los poderes*, México DF, CIESAS–IRD–Miguel Ángel Porrúa: 41-71.



Ruttan V.W., Hayami Y., 1984. "Toward a Theory of Induced Innovation", *Journal of Development Studies*, 20 (4): 203-223.

Silva Herzog J., 1959; *El agrarismo mexicano y la reforma agraria*, México DF, Fondo de Cultura Económica.

Steputtat F., 2000. "At the Frontier of the Modern State in Post-War Guatemala", in A. Arce, N. Long (eds.), *Anthropology, Development and Modernities; Exploring Discourses, Counter-Tendencies and Violence*, London & New York, Routledge: 127-140.

Warman A., 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*, México DF, Fondo de Cultura Económica.

Wolf E., 1957. "Closed Corporate Peasant Communities in Mesoamerica and Central Java", *Southwestern Journal of Anthropology*, 13 (1): 1-18.

Wolf E., 1966. "Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations", in M. Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, London, Tavistock: 1-22.

World Bank, 2004. *La Pobreza en México: Una Evaluación de las Condiciones, Tendencias y Estrategia del Gobierno*, Washington D.C., The World Bank.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/b\\_resumen.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/b_resumen.pdf)

### **Fondos de archivos**

AGEV, Archivo General del Estado de Veracruz, Xalapa, Veracruz

ACAM: Archivo de la Comisión Agraria Mixta de Veracruz

LCA: Liga de Comunidades Agrari

