



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de febrero de 2013
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

12º período de sesiones

Nueva York, 20 a 31 de mayo de 2013

Tema 8 del programa provisional*

Labor futura del Foro Permanente, incluidas las cuestiones relacionadas con el Consejo Económico y Social y nuevas cuestiones

Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias

Nota de la Secretaría

Conforme a la decisión adoptada por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en su décimo período de sesiones (véase E/2011/43 y Corr. 1, párr. 57), el Foro Permanente solicitó a Saúl Vicente Vázquez, miembro del Foro, que realizara un estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias, el cual se presenta al Foro en su décimo segundo período de sesiones.

* E/C.19/2013/1.



Estudio sobre las industrias extractivas en México y la situación de los pueblos indígenas en los territorios en que están ubicadas estas industrias¹

I. Introducción

1. Para realizar este estudio se mantuvieron contactos con las autoridades mexicanas a fin de obtener información directa acerca de las empresas mineras en México y conocer su opinión sobre el impacto de dichas empresas en los territorios de los pueblos indígenas. A ese respecto agradezco a la Secretaría de Relaciones Exteriores sus buenos oficios para organizar reuniones con la Secretaría de Economía, a quien también agradezco las entrevistas que me concedió, como las reuniones que, a través de esa institución, pude sostener con representantes de algunas empresas extractivas, la Cámara Minera de México (CAMIMEX) y la Asociación de Ingenieros de Minas, Metalurgistas y Geólogos de México. Doy las gracias igualmente a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) por sus aportes sobre la materia. El presente informe se refiere principalmente a la industria minera, dado que los pueblos indígenas de México han expresado ante el Foro su constante preocupación por las actividades de dicha industria en sus territorios.

2. Para la preparación del informe llevé a cabo entrevistas directas con representantes de organizaciones y pueblos indígenas, quienes expresaron sus opiniones y preocupaciones sobre las actividades de estas empresas y el impacto que causaban en sus comunidades.

3. Como parte de la investigación, entregué un cuestionario a la Secretaría de Economía y a la CAMIMEX. Desafortunadamente no recibí respuesta oficial, por lo que algunas interrogantes siguen presentes.

4. Durante las entrevistas encontré una postura abierta de las instituciones: con la Secretaría de Economía se habló de dar continuidad a las pláticas a través de reuniones intersecretariales y ubicar específicamente los territorios de los pueblos indígenas afectados por las concesiones de las empresas mineras, proceso que aún está pendiente. Quedó igualmente pendiente con la CAMIMEX y algunas empresas extractivas llevar a cabo visitas *in situ* y constatar lo que ellas llaman “buenas prácticas”, las cuales, según sostienen, constituyen uno de los sectores más dinámicos de la industria mexicana y que aporta mayores beneficios a la balanza comercial de México, ofrece a los trabajadores los mejores salarios y realiza sus operaciones de manera sostenible, respetando el medio ambiente y los códigos de conducta establecidos a nivel internacional para este tipo de empresas.

5. Al mismo tiempo encontré un reclamo de los pueblos indígenas, quienes sostienen que las autoridades mexicanas no respetan ni protegen sus derechos consagrados en la Constitución Mexicana y en los instrumentos jurídicos internacionales; que no se recaba su participación en los procesos de consulta ni su consentimiento libre, previo e informado antes de otorgar concesiones y permitir las operaciones de este tipo de industrias en sus territorios; que se criminalizan sus protestas cuando reclaman sus derechos, con actos de violencia que han llegado hasta el asesinato de sus dirigentes; que sufren la pérdida de sus recursos naturales, impactos medioambientales negativos y problemas de salud provocados por los procesos de extracción de estos metales; y que dichas industrias no les han beneficiado.

¹ El autor agradece el apoyo del Dr. Nemesio Rodríguez, del Programa Universitario México Nación Multicultural, y su importante colaboración en la preparación del presente informe.

II. Reseña histórica

6. La explotación minera en México se remonta a la época prehispánica, y los estudios de Fray Toribio de Benavente (Motolinía) y Fray Bernardino de Sahagún muestran que estos pueblos conocían el procedimiento para fundir piezas mediante el sistema hoy conocido como cera perdida. De igual manera, los conquistadores encontraron aleaciones de bronce, al que llamaban “cobre duro”. Clavijero creía que la extrema tenacidad de este material se debía a un temple especial, y lo mismo creyó Guillermo Dupaix, quien en 1806 viajó a la entonces Nueva España, refiriéndose a unas piezas metálicas que halló en Oaxaca como “cincales de cobre rojos”². Estos metales fueron utilizados en el comercio de los pueblos originarios antes de la colonización para el intercambio mercantil con oro, jade y cobre, además de cacao y algodón³.

7. A partir de estos hallazgos, una vez descubiertos los ricos yacimientos de estos minerales durante la época colonial, los conquistadores dieron un fuerte impulso a la extracción minera, despojando a los pueblos indígenas de sus recursos. El auge minero se inició hacia 1530 con el ciclo del oro y hacia 1540 con el ciclo de la plata, momento a partir del cual se intentó regular esta actividad para mantenerla bajo el control de la Corona Española a través de diversas Ordenanzas y Leyes de Minas, hasta llegar a la acuñación de monedas con la fundación en 1535 de la Casa de Moneda de México.

8. Durante la primera mitad del siglo XIX se dio otro momento de auge y fuerte explotación minera, marcado por tres etapas históricas: durante el porfiriato, con el Movimiento Revolucionario de 1910 y la Constitución de 1917, y después de la crisis económica internacional de 1929.

III. Marco jurídico relativo a los derechos de los pueblos indígenas y las industrias extractivas

9. En el plano internacional existen diferentes instrumentos jurídicos⁴ que reconocen los derechos de los pueblos indígenas: la Declaración de las Naciones

² Fray Toribio de Benavente (Motolinía), *Historia de los Indios de la Nueva España*, Porrúa, 1979. Fray Bernardino de Sahagún, *Historia General de las cosas de Nueva España*, Editorial Porrúa, México, D. F., 1999.

³ Miguel León Portilla, *Rostro y corazón de Anáhuac*, México, Editorial SEP, Cámara Nacional de la Industria Editorial y Asociación Nacional del Libro, A.C., 2001.

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos; Convenio núm. 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre los Derechos del Niño; Convenio sobre la Diversidad Biológica; párrafo 20 de la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993; Declaración sobre la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Observaciones generales núms. 20 y 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Observación General núm. 25 del Comité de Derechos Humanos; e instrumentos y jurisprudencias regionales, como las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (“la Declaración”) se considera la concreción de su reivindicación histórica de contar con un instrumento jurídico que protegiera sus derechos y es el marco que reconoce las normas mínimas para su dignidad, su supervivencia y su bienestar; la Declaración y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) son los dos instrumentos que mejor reflejan las aspiraciones y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

10. México ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y adoptó la Declaración, por lo que debe cumplir sus obligaciones en virtud de estos instrumentos jurídicos y de las demás leyes y convenios internacionales en materia de derechos humanos que ha suscrito, donde se afirman y salvaguardan los derechos de los pueblos indígenas.

11. En relación con las industrias extractivas mineras, se debe considerar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, particularmente su derecho a ser consultados, a participar en la toma de decisiones y a la obtención, en su caso, de su consentimiento libre, previo e informado, así como a la protección de sus tierras, territorios y recursos naturales.

12. El derecho a la libre determinación se afirma en el artículo 3 de la Declaración, así como en el artículo 1 común a los Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966. En virtud de este derecho, los pueblos indígenas determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural⁵, pero para lograrlo es necesario que se reconozca su espacio vital, es decir, el territorio. El artículo 26 de la Declaración señala que los pueblos indígenas tienen “derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización”⁵.

13. En cuanto a la participación y consulta, la Declaración contiene “más de 20 disposiciones que afirman el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones”⁶. Particularmente, los artículos 19 y 32 de la Declaración afirman el derecho de los pueblos indígenas y la obligación de los Estados respecto del consentimiento libre, previo e informado.

14. El Convenio 169 de la OIT contiene disposiciones para la consulta y participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, derechos que constituyen, según el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la piedra angular del Convenio⁷. Cabe destacar la obligación de los Estados de institucionalizar los procesos de participación (artículos 2 y 33), así como los artículos 6, 7 y 15, que establecen el marco general para asegurar la consulta y la participación y llegar a acuerdos o lograr el consentimiento de los pueblos indígenas.

15. El Convenio 169 afirma en su parte dedicada a las tierras (artículos 13 a 19) la responsabilidad de los Estados de respetar y proteger las tierras y los territorios de los pueblos indígenas, incluidos los recursos naturales. El artículo 15 establece en su párrafo 1 que los pueblos indígenas tienen también derecho a participar en la administración y conservación de dichos recursos. En su párrafo 2 señala que “[e]n caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del

⁵ Resolución de la Asamblea General 61/295.

⁶ A/HRC/EMRIP/2010/2, párr. 8.

⁷ *Ibid.*, párr. 17. Véase también A/HRC/12/34, párrs. 38 y 39.

subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”⁸.

16. En el plano nacional, México cuenta con diversos instrumentos que reconocen los derechos de los pueblos indígenas e instrumentos jurídicos que definen la propiedad de la tierra y los mecanismos para el establecimiento de las industrias mineras.

17. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 1, afirma que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección”⁹.

18. El artículo 2 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, para poder, entre otras cosas, “acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley”¹⁰.

19. Los artículos 18, 27 y 115 de la CPEUM reconocen ciertos derechos de las comunidades y los pueblos indígenas. Por otra parte, México cuenta con un amplio cuerpo legislativo que regula materias relacionadas con sus pueblos indígenas¹¹.

20. Además cuenta con dos instituciones específicas para diseñar, dictar normas y ejecutar políticas públicas para los pueblos indígenas, a saber: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).

21. La legislación que regula la actividad minera en México se encuentra en la CPEUM, la Ley Minera, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Inversión Extranjera, la Ley Federal de Derechos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Código Civil, la Ley General de Salud, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

⁸ Convenio 169 de la OIT, www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml.

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf.

¹⁰ *Ibid.*, art. 2, ap. A, párr. VI, pág. 2.

¹¹ Código Federal de Procedimientos Civiles; Código Federal de Procedimientos Penales; Código Penal Federal; Ley para el Tratamiento de Menores infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley General de Educación; Ley Federal del Derecho de Autor; Ley Agraria; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley General de Desarrollo Social; y Ley General de Desarrollo Rural Sustentable.

22. La CPEUM afirma en su artículo 27¹² que las tierras y aguas que se encuentren dentro del territorio nacional son propiedad de la Nación, que tiene el derecho de otorgarlas a particulares, y reconoce los siguientes tipos de tenencia de la tierra: la propiedad social reconocida a bienes ejidales y bienes comunales, la propiedad privada y los bienes nacionales.

23. Según el artículo 27, los recursos naturales no deberían ser otorgados a particulares, como sucede en el caso de la minería, pues en el párrafo cuarto se dice que corresponde a la Nación el dominio directo de todos esos recursos.

24. Sin embargo, en su párrafo sexto se establece que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal¹³.

25. Según la Ley Minera, la institución responsable de otorgar las concesiones es la Secretaría de Economía. Si bien las leyes mencionadas regulan de una u otra manera la actividad minera, la Ley Minera es la principal en esta materia y la que establece el carácter de esta actividad. Según el artículo 6, “la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establece la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades”¹⁴.

26. Otras leyes fortalecen el sentido de la “utilidad pública” y el carácter “preferente” de esta actividad, y de las facilidades que se otorgan a los particulares para acceder a las tierras que amparan las concesiones, por ejemplo los artículos 6 y 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, los artículos 7 y 7 *bis* de la Ley de Aguas Nacionales, y el artículo 224 de la Ley Federal de Derechos. Por su parte, la Ley Agraria y el Código Civil establecen mecanismos para la compraventa o el arrendamiento de las tierras, ya sean privadas o de propiedad social¹⁵.

27. Para interpretar la “utilidad pública”, el carácter “preferente” y de qué manera se protegen los derechos de los pueblos indígenas, la Suprema Corte señaló lo siguiente: “la ‘tesis de utilidad pública’, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la ‘utilidad pública’ en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la ‘utilidad social’, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediatamente a toda la colectividad; y la ‘utilidad nacional’, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional”¹⁵.

28. En el caso de los pueblos indígenas, la Ley Minera reconoce la preferencia de la solicitud del pueblo o comunidad indígena, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establece la Ley, uno de los cuales es “igualar la mejor

¹² CPEUM, art. 27, párrs. primero a cuarto.

¹³ *Ibid.*, art. 27, párr. sexto.

¹⁴ Ley Minera, art. 6, www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/151.pdf.

¹⁵ Francisco López Bárcenas y Mayra Montserrat Eslava Galicia, *El mineral o la vida: la legislación minera en México*, COAPI, México, 2011.

propuesta económica que presente otro concursante”¹⁶, lo que de hecho anula el derecho preferente que la Constitución otorga a los pueblos indígenas, que difícilmente podrán contar con recursos económicos y técnicos para concursar, en caso de que así lo decidan, en mejores condiciones que las grandes empresas transnacionales o nacionales. Además anula su derecho de consulta y consentimiento garantizado en los instrumentos jurídicos internacionales suscritos por México.

IV. Análisis de las industrias extractivas y su impacto en los pueblos indígenas de México

29. La minería ha sido un sector de gran importancia para México, debido a su diversidad y abundancia, y lo sigue siendo en la actualidad para su desarrollo industrial, particularmente la industria petrolera, siderúrgica, química, vidriera, electrónica y de la construcción.

30. Se argumenta que el aprovechamiento de los recursos mineros garantiza el desarrollo económico del país. Según la Secretaría de Economía, actualmente la minería en México es “la tercera industria que más inversión atrae al país, después del petróleo y las exportaciones automotrices y electrónicas, superando a la del turismo. En 2011 hubo una inversión de 4.700 millones de dólares en el sector y se crearon 307.000 empleos directos y un millón y medio de empleos indirectos”¹⁷.

31. En el conjunto de la sociedad mexicana se ha establecido ya, a diferencia de lo que ocurría a fines del siglo pasado, que la minería en el país conlleva conflictos. Se distinguen, a grandes rasgos, tres grupos: los que están en contra de la minería y que se agrupan por distintas razones (ambientales, socioculturales, defensas territoriales o una combinación de las anteriores); los que están a favor de la minería y esgrimen argumentos económicos y legales (generación de empleos, derrama económica local-regional, atracción creciente de inversiones y observancia de la normativa para la obtención de concesiones territoriales por la autoridad competente); y, la gran mayoría de la población, que recibe, a través de los medios de comunicación, informaciones fragmentarias e interesadas de los otros dos grupos sin tomar posición. Los dos grupos de interés que están a favor y en contra generalmente no dialogan entre sí y sostienen posiciones cuasi fundamentalistas sobre el tema.

32. La minería y sus derivados forman parte fundamental de la vida cotidiana, tanto rural como urbana, y nadie está dispuesto hoy a renunciar, en concreto, a los productos que se obtienen de la minería en el día a día.

33. El fenómeno del auge minero en México es parte de la situación mundial en general y de América Latina en particular¹⁸.

34. Los países de América Latina y el Caribe (salvo Cuba), con y sin tradición minera, han modificado sus legislaciones y normativas administrativas para facilitar

¹⁶ Ley Minera, art. 13, párr. tercero y art. 13 *bis*, numeral III, párr. segundo.

¹⁷ Entrevista mantenida por el autor con María Jimena Valverde, Coordinadora General de Minería, Subsecretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Economía, el 13 de enero de 2012.

¹⁸ En el portal del Programa Universitario México Nación Multicultural de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se puede encontrar el banco de datos Megaproyectos Mineros en Zonas Indígenas y Negras de América Latina, www.nacionmulticultural.unam.mx/ y www.mezinal.com.mx/mineria.php.

y atraer capitales hacia la inversión en minería, como ocurre en Centroamérica y en el Perú¹⁹. En el contexto regional hay países con fuertes empresas estatales que participan en los mercados mineros nacionales e internacionales (Codelco en Chile, Comibol en el Estado Plurinacional de Bolivia, CVG y CVG Minerven en la República Bolivariana de Venezuela, Enami en el Ecuador), a diferencia de México, donde actualmente es total la ausencia estatal dentro de este sector²⁰.

35. En México la propiedad social de la tierra (ejidos y comunidades, asiento territorial de poblaciones indígenas) legalmente asignada ocupa el 51,6% de la superficie continental; la pequeña propiedad (propiedad privada, donde también hay indígenas) el 37,1% y la propiedad pública (también con indígenas) el 11,3%¹⁵. Dado que el 70% del territorio nacional tiene potencial minero y la mitad de todo el territorio nacional es de propiedad social²¹, se amplían los frentes de contacto entre la minería y los pueblos indígenas, y crece el potencial de conflictos en un mismo espacio.

36. La Cámara Minera de México reivindica la prioridad que otorgan las leyes a la actividad minera en un tema central para el desarrollo de sus empresas: el de la tenencia de la tierra. Su argumentación se basa en la Ley Minera, que establece que la explotación de los minerales será preferente sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, pero en la práctica las controversias suscitadas con los superficiarios (ejidos y comunidades agrarias) son frecuentes y en los últimos años han colocado a la industria en una situación muy difícil, retrasando las inversiones y el inicio de numerosos proyectos a causa de los litigios jurídico-legales²².

37. Por su parte, Kevan Cowan, directivo de la Bolsa de Toronto (Canadá), comenta que las dificultades creadas por la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad son “uno de los problemas más importantes que se enfrentan en México para la colocación de empresas y proyectos mineros”²³.

38. Entre los años 2000 y 2010 se expidieron en México 26.559²⁴ títulos de concesiones mineras, que equivalen al 35% del territorio nacional¹⁵. En 2010 ejecutaron proyectos mineros 301 empresas, cuyo origen y orden de importancia por número de proyectos es el siguiente: Canadá (202)²⁵, Estados Unidos de América (51), México (14), Australia (7), China (7), Japón (6), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (4), Perú (2), República de Corea (2), Chile (2), Italia (2),

¹⁹ En la Amazonía peruana, en 2004 el 15% del territorio estaba concesionado a las mineras y en 2010 se llegaba al 75%, con 5.812 concesiones y una pérdida de 1,5 millones de hectáreas de bosque amazónico (Richard Chase Smith, del Instituto del Bien Común del Perú, www.elcomercio.pe). La Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI) informa que el 72% del territorio nacional peruano está concesionado a empresas extractivas transnacionales (www.conacami.pe/).

²⁰ Juan Luis Sariago Rodríguez, “La minería mexicana: el ocaso de un modelo nacionalista”, *Apuntes*, núm. 68, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2011).

²¹ Martín Cuadra, “Minería Mexicana: ‘perforadora de autonomía’”, www.ecoport.net, 27 de marzo de 2012.

²² Entrevista mantenida por el autor con la Cámara Minera de México (CAMIMEX) el 2 de abril de 2012.

²³ Mario Martínez Ramos, “El dominio del territorio nacional y las empresas mineras canadienses”, *El Tejolote*, noviembre de 2011.

²⁴ 27.000 títulos de concesión vigentes para el año 2011, según la Secretaría de Economía.

²⁵ María Jimena Valverde, Coordinadora General de Minería, señala que “de esas 283 empresas de capital extranjero, 215 son de capital extranjero canadiense porque somos el tercer destino como país en la Bolsa de Toronto”.

Bélgica (1) e India (1)²⁶. Según la estructura de la producción minera de oro y plata, por tamaño de las empresas, la gran minería concurre al mercado con el 94,49% del oro y 95,07% de la plata en 2009. Los conflictos en este sector se dan, mayormente, con el sindicato del ramo y en relación con los contratos colectivos, salarios y prestaciones. Estas grandes empresas de capital nacional representan el 85% de la inversión en el sector y se ubican mayoritariamente en las zonas de tradición minera del país (Sonora, Durango, Zacatecas, Chihuahua y San Luis Potosí)²⁰.

39. La minería mediana produce el 5,29% del oro y 4,79% de la plata y es la franja que ocupan las empresas mineras llamadas “junior” o “canadienses”, aunque no todas tengan ese origen. Estas empresas “se caracterizan por dos elementos distintivos: a) su carácter efímero, derivado del modelo de explotación intensiva que llevan a cabo; y b) su ubicación en lo que podemos denominar la tercera frontera de la minería mexicana, además del uso de tecnologías que producen notorios pasivos ambientales y desencadenan conflictos entre las poblaciones afectadas”, estableciendo campamentos en “zonas aisladas e incomunicadas de la geografía nacional” y en áreas que evitan las empresas nacionales por los altos costos de producción. Estas áreas son la Sierra Madre Occidental y las Sierras de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla, Michoacán y Veracruz, es decir, zonas indígenas con gran marginalidad y pobreza y con escasa o nula presencia del Estado²⁰. La pequeña minería, que más que empresarial es individual o familiar, produce el 0,22% del oro y el 0,14% de la plata y no genera conflictos sociales de gran impacto²⁰.

40. En los conflictos que provoca la expansión territorial de las empresas mineras “junior”, se enfrentan distintas maneras de ver y vivir el mundo, en otras palabras: los valores de uso frente al valor de cambio. Las incompatibilidades se plantean, del río Bravo a Tierra del Fuego, entre la actividad minera especulativa a corto plazo y el largo plazo existencial de las poblaciones locales-regionales; entre la minería y las producciones agropecuarias o silvopastoriles o pesqueras; entre una generación limitada de empleos con diferenciación social local y el atraso social, cultural, económico y ambiental que se produce cuando la empresa se retira. A lo anterior hay que agregar, en todos los casos, la inadecuada y escasa información sobre el proyecto minero que reciben las poblaciones locales, con lo cual se acentúa la desconfianza, desconfianza que se da en ambos sentidos y se agrava por la falta de mecanismos institucionales para garantizar la legitimidad de los acuerdos, aunque estos sean formales y legales. Además, es muy común que las empresas establezcan interlocuciones con los miembros equivocados. Este es el clima relacional en que se dan tanto los conflictos socioeconómicos y socioculturales como los socioambientales, y donde el Estado ha demostrado tener poca o nula capacidad para proteger y hacer respetar los derechos colectivos de los pueblos, incluso por falta de conocimiento de las instituciones²⁷. “Las diferencias de cultura y racionalidades entre los actores (Estados, empresa minera y comunidades entre otros) representan un gran reto no solo para el diálogo y las negociaciones *ad hoc* en una situación

²⁶ Secretaría de Economía, Dirección General de Desarrollo Minero, <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/mineria-en-mexico.html>.

²⁷ La Coordinadora General de Minería manifestó: “si hay conflictos con comunidades, hay que ubicar con esas comunidades cuáles son indígenas; tengo muchos conflictos en la sierra de Guerrero, pero, ¿esos son indígenas?; no sé”.

conflictiva, sino también para la construcción de un interés general, base para la formulación de políticas públicas”²⁸.

41. Uno de los temas de conflicto entre las empresas mineras “canadienses”, por un lado, y las sociedades locales y grupos ambientalistas, por el otro, es el de los pasivos ambientales. Estos son “residuos sólidos o líquidos, generalmente peligrosos para el ambiente o la salud humana que quedan como remanentes de una actividad minera”²⁹. El riesgo que conllevan y su potencial impacto son proporcionales a la escala del proyecto, pero, por otra parte, su control se relaciona tanto con la cantidad y calidad de información transferida a la comunidad local para su toma de decisiones como por los resguardos financieros y técnicos que las empresas tomen y se comprometan a aplicar según la normativa y con la vigilancia efectiva del Estado. Es decir, para que la minería sea responsable con el medio ambiente y la población indígena en los territorios donde desarrolle sus actividades, es necesaria una presencia proactiva y coherente del Estado, que no permita un desfase en la legislación ni que las instituciones que la implementen estén por debajo del nivel operativo requerido. El Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) ha detectado 164 conflictos mineros en 17 países de América Latina, con 228 comunidades afectadas; el mayor número de conflictos se registra en el Perú (29), el Brasil (28), Chile (27), la Argentina (25) y México (19)³⁰. En México se estima que hay más de 200 conflictos ambientales relacionados con procesos de explotación de los recursos naturales²¹.

42. En el año 2011, en la región de la Montaña de Guerrero, se identificaron helicópteros de la empresa Casmin que realizaban acciones de prospección minera. Al poco tiempo se supo que se habían otorgado 22 concesiones mineras a empresas privadas sin que ningún habitante de la región estuviera enterado.

43. Las empresas llegaron al territorio montañoso con el propósito de llevar a cabo los trabajos de las concesiones de 42 yacimientos registrados, entre las que se destacan las de “La Diana”, con 15.000 hectáreas, que afectaría a las comunidades de Paraje Montero, Zitlaltepec, Iliatenco y Malinaltepec, así como tres concesiones conocidas como “Corazón de las Tinieblas”, de más de 45.000 hectáreas, que afectan a más de ocho núcleos agrarios y municipios de Zapotitlán Tablas, Potoichán y Acatepec.

44. La mitad de las concesiones coinciden con el territorio que desde hace 16 años vigilan la Policía Comunitaria y la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC). A esta lucha también se suman grupos de la región como Tlachinollan, la municipalidad de Xochistlahuaca, Procesos Integrales para la Autogestión de los Pueblos (PIAP), varias radios comunitarias y la diócesis de Tlapa, así como grupos afines a la lucha social, quienes poco a poco y de forma coordinada han realizado asambleas en las que han ratificado su rechazo a la minería. Una parte de este proyecto se encuentra suspendido por el momento, pero la principal preocupación de las comunidades de la CRAC es que se pretenda convertir la zona en “reserva de la biosfera” como alternativa, ya que, según sostienen, de ese modo podrían continuar las empresas sus proyectos de

²⁸ Clotilde Gouley, “Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas”, Centro Bartolomé de las Casas/Consortio de Investigación Económica y Social, Cusco, 2005, <http://cies.org.pe>.

²⁹ Consuelo Infante, *Pasivos ambientales mineros: barriendo bajo la alfombra*, Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), 2011, www.conflictosmineros.net.

³⁰ OCMAL, www.conflictosmineros.net.

exploración. Argumentan además que fueron violados sus derechos establecidos en el artículo 2 de la Constitución, los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos indígenas y la Ley 701 del estado de Guerrero, que señala que las comunidades con entre un 40% y un 60% de población indígena deben ser consultadas³¹.

45. En el estado de Oaxaca, Continuum Resources explora desde el año 2006 el subsuelo de la población zapoteca de San José del Progreso, en el Valle de Ocotlán, aprovechando las concesiones otorgadas por el Gobierno federal mexicano.

46. En 2008, la compañía canadiense Fortuna Silver Mines Inc. compró las concesiones de Continuum y empezó a dinamitar una rampa de acceso preparando la explotación de oro y plata a gran escala. El período de preparación del sitio se desarrolló durante 2010, iniciándose en 2011 la fase de explotación, que durará al menos 12 años y en la que se procesan unas 1.500 toneladas de mineral diariamente. La empresa necesita una cantidad enorme de agua que quedará saturada con sustancias químicas tóxicas y contaminará los mantos freáticos de toda la región.

47. A este megaproyecto se opone la Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán (CPUVO), que lucha para defender su tierra y territorio, señalando que la empresa minera les despoja de sus tierras y se asienta, según la concesión otorgada, en un área que abarca parte de las tierras donde vive la población, por lo que exige que se realicen consultas y se obtenga el consentimiento libre previo e informado de la comunidad.

48. Durante una entrevista con los representantes de esta organización, estos señalaron que se habían llevado a cabo contratos de arrendamiento, y en algunos casos de donación de tierras, con la empresa Cuzcatlán (subsidiaria de Fortuna Silver Mines Inc.), mediante intimidación, y que todo el proceso se había realizado sin consultar debidamente a la comunidad ni obtener su consentimiento libre, previo e informado.

49. Esto ha generado un conflicto entre un grupo de ejidatarios que se constituyeron en la CPUVO y otro grupo que, a decir de los entrevistados, se creó con el apoyo de la empresa minera, denominado Asociación Civil San José Defendiendo Nuestros Derechos y encabezado por el expresidente municipal de San José del Progreso. Además denunciaron que esta agrupación era un “grupo armado” que intimidaba a la población, y manifestaron temor por sus vidas, ya que habían sido amenazados. Poco tiempo después de las entrevistas, dos de los líderes que habían participado en ellas resultaron muertos por gente armada. El conflicto se ha extendido a otras comunidades donde la empresa pretende extraer agua para sus actividades. Actualmente se exige que se cancele la concesión³².

³¹ Reunión mantenida con la Policía Comunitaria y la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) en San Luis Acatlán (Guerrero, México) el 24 de noviembre de 2012. Véase también la Ley núm. 701 de reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guerrero, <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2012/07/24-Ley-701-RecDerCultura-Ind.pdf>, arts. 68 a 72.

³² Entrevista mantenida con los líderes de la CPUVO el 17 de diciembre de 2011. El 18 de enero fue asesinado Bernardo Méndez y un mes después Bernardo Vázquez era asesinado cerca de su comunidad.

50. En la entrevista mantenida con la CAMIMEX, sus representantes señalaron que, aun cuando existían códigos de conducta para las empresas, era posible que algunas no los cumplieran³³.

51. El uso del agua por parte de las empresas mineras, tanto en cuanto a su cantidad como a la calidad residual, es uno de los temas recurrentes y los argumentos esgrimidos son del siguiente tenor: para extraer una tonelada de cobre se necesitan 80.000 litros de agua, o 1.000 litros de agua por segundo para obtener un gramo de oro (y se remueve al menos una tonelada de roca)³⁴; producir una onza de oro (31 gramos) genera un promedio de 79 toneladas de desechos tóxicos²⁹; el proceso de lixiviación provoca la contaminación río abajo con cianuro. Es fundamental entender que los pasivos ambientales no solo son un problema de riesgos e impactos, sino que también son una deuda que supone pérdida patrimonial para los países donde se desarrolla la faena, sus comunidades y los ecosistemas afectados por la actividad extractiva.

52. La preocupación por la relación entre los pueblos indígenas y las empresas extractivas en México ha llegado al ámbito de las Naciones Unidas. Así, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial expresó “sería preocupación ante las crecientes tensiones entre actores externos y pueblos indígenas asociados a la explotación de recursos naturales, destacando en particular los casos de explotación minera”³⁵. Un caso emblemático en México, por afectar al territorio sagrado de un pueblo indígena, es el de Wirikuta, en Real del Catorce (San Luis Potosí), lugar de peregrinación estacional de los huicholes de Jalisco, Durango y Nayarit. El área ceremonial principal (Cerro Quemado) se encuentra dentro del Área Natural Protegida Sitio Sagrado Natural, que tiene 140.000 hectáreas. Sobre este polígono se otorgaron 76 concesiones mineras a Universo (Revolution Resources Corp.) y a Real Bonanza, filial de First Majestic Silver Corp., por un total de 98.000 hectáreas, de las que 70.000 se encuentran dentro del sitio de Wirikuta. El Frente en Defensa de Wirikuta Tamatsima Wahaa, creado en diciembre de 2010, agrupa a organizaciones indígenas, civiles, eclesiásticas y universitarias que se oponen al despojo tanto en México como en el mundo. El 27 de febrero de 2012, el Poder Judicial de la Federación instruyó la suspensión provisional del proyecto minero La Luz de Real Bonanza. Con esta suspensión se logró un respiro y más tiempo; es la primera vez que el Poder Judicial se involucra en la defensa de un pueblo indígena frente a las empresas mineras³⁶.

53. Sobre este conflicto en particular, cabe destacar que es el único que reconoce la Secretaría de Economía de México como conflicto con un pueblo indígena, y es el único donde la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizó una importante labor de consulta para determinar el sitio sagrado, que logró concretar mediante georreferenciación, por lo cual la empresa acordó ceder

³³ “Es posible que algunas empresas estén fallando; si tienen los datos nos lo proporcionan y con gusto intervenimos”. Entrevista mantenida con la CAMIMEX, el 2 de abril de 2012.

³⁴ Guadalupe Rodríguez, “Minería, crecimiento económico y consumismo: ¿no hay otra alternativa?”, Agencia de Informação Frei Tito para América Latina (ADITAL), www.adital.org.br/, 15 de marzo de 2012.

³⁵ CERD/C/MEX/CO/16 y 17, párr. 17.

³⁶ Frente en Defensa de Wirikuta Tamatsima Wahaa, <http://frenteendefensadewirikuta.org/wirikuta/>; Angélica Enciso, “Ordenan a mineras suspender actividades en la zona sagrada huichol de Wirikuta”, *La Jornada*, 28 de febrero de 2012.

761 hectáreas de su concesión, reconociendo que se encontraban dentro del área del sitio sagrado³⁷.

54. Las empresas mineras “junior” alegan que proporcionan empleos, lo cual es cierto solo en un sentido restringido, ya que “el actual patrón tecnológico minero requiere un bajo nivel de ocupación de mano de obra altamente calificada en comparación con la minería de socavón, razón por la cual muchos de los empleados provienen de fuera de las localidades e, incluso, del país anfitrión”³⁸. Lo anterior queda patente, por ejemplo, en Oaxaca, donde los indígenas zapotecas de San José de Gracia, además de afirmar que la empresa Golden Trump Resources no cumple todo lo que prometió, señalan que “debería haber un formato para que los principales beneficiarios sean los lugareños, más allá de la generación de empleos”³⁹. Estas empresas han contado en México, para su expansión territorial en el primer decenio del siglo XXI, no solo con una administración estatal favorable, sino también con la negligencia de importantes instituciones nacionales que se ocupan de las cuestiones indígenas y la tenencia de la tierra, a saber, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), heredera del desmantelado Instituto Nacional Indigenista (INI), y la Procuraduría Agraria.

55. Estas instituciones federales han sido omisas en elevar recomendaciones para que los legisladores compatibilizaran las leyes vigentes con la obligación de mantener consultas vinculantes, libres, previas e informadas con los pueblos indígenas sobre los proyectos mineros en sus territorios. Han intentado poner límites a la expansión territorial de las empresas mineras “junior” en territorios de propiedad social diversas organizaciones locales, regionales y nacionales que han levantado la voz contra lo que consideran injusto de las empresas extractivas, pero, todo hay que decirlo, no siempre con buenos resultados, ya que en vez de ofrecerles interlocutores serios, el Estado, los ha criminalizado. Así surgen organizaciones como el Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero (M4) en el área del antiguo Plan Puebla-Panamá, la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA), o la CPUVO.

56. A partir del primero de diciembre, se abrió en el país una nueva etapa de la administración pública federal en el poder ejecutivo. Ante esto, y previendo cambios, las empresas mineras “canadienses” indican que no debían introducirse variaciones con nuevas legislaciones sobre el ramo que supusieran un nuevo régimen de otorgación de concesiones y de los pagos correspondientes, ni dar preferencia a las demandas socioambientales. En este sentido, Adam Graf, analista y portavoz del banco de inversiones estadounidense Dahlman Rose, advierte a México que “no debe innovar” en minería, sino continuar con lo realizado hasta la fecha, mientras que Roben McEwen, de la empresa de Toronto (Canadá) McEwen Mining,

³⁷ Entrevista mantenida con directivos de la empresa minera First Majestic Silver, Real Bonanza, el 2 de abril de 2012.

³⁸ E. Tadei, J. Seoane y C. Algranati, *Mineração Transnacional e Resistências Sociais na África e na América Latina*, Diálogo de los Pueblos y Grupo de Estudios sobre América Latina y el Caribe (GEAL), 2011, en www.extractivismo.com; Mandeep Dhillon, “La minería canadiense en México: violencia hecha en Canadá”, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitarias (CIEPAC), 10 de mayo de 2007.

³⁹ Declaraciones de Antonio Altamirano, Presidente del Comité de Defensa de los Recursos Naturales de la comunidad, al periodista Óscar Rodríguez.

pide que el nuevo gobierno siga el mismo sendero que las administraciones pasadas⁴⁰.

57. En el “Pacto por México”, concertado por el nuevo Presidente de México y los principales partidos políticos, se establecen diversos acuerdos que pueden cambiar esta visión y se propone desarrollar un “Programa Nacional de Derechos Humanos [basado] en los tratados que México ha suscrito”, así como reconocer a las “comunidades y pueblos indígenas como entidades de derecho e interés público” y “expedir una nueva Ley para la Explotación Minera que revise el esquema de concesiones”⁴¹.

V. Conclusiones y recomendaciones

58. La industria minera ha sido y sigue siendo importante para México, como se ha demostrado a través de la historia, debido al potencial mineral de su territorio, ha sido un sector estratégico en diferentes etapas para su desarrollo industrial y actualmente es uno de los sectores más dinámicos del país.

59. México es uno de los países en América Latina que ha logrado mayores avances legislativos e institucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas; se puede decir que se encuentra en camino de aplicar la Declaración y otros instrumentos internacionales, más aún cuando el artículo 1 de la CPEUM⁴² prescribe que todos los mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Sin embargo, es importante notar que existen contradicciones entre algunos artículos de la propia CPEUM⁴³ y que de hecho termina por negarse la existencia de dichos pueblos en las leyes reglamentarias⁴⁴.

60. Al mismo tiempo, se percibe que los diferentes sectores aceptan que la minería en el país conlleva conflictos, que surgen muchas veces debido a la falta de procesos de consulta con los pueblos indígenas (México no cuenta con una ley en esta materia), y de obtención del consentimiento libre, previo e informado, en otras ocasiones debido a problemas ambientales, por violaciones de los contratos colectivos de trabajo y por falta de conocimiento del poder legislativo al legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas, y otras veces por falta de voluntad política para realizar las consultas. La mayor parte de los conflictos se dan en la franja que ocupan las empresas “juniors” o “canadienses”, debido al modelo de explotación intensiva que llevan a cabo, y al uso de tecnologías que producen notorios pasivos ambientales y desencadenan conflictos entre las poblaciones afectadas.

61. Se percibe una voluntad de los sectores involucrados en proyectos extractivos, las autoridades federales, los empresarios, las organizaciones y los pueblos

⁴⁰ Minería al Día, “Interferencia política es un riesgo para permisos mineros en México”, 10 de diciembre de 2012.

⁴¹ Véase <http://pactopormexico.org/>.

⁴² <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>.

⁴³ El art. 2 reconoce a los “pueblos indígenas”, mientras que el art. 27 habla de “grupos indígenas”.

⁴⁴ El art. 106 de la Ley Agraria señala que “las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional”, pero este último artículo no hace referencia a los pueblos indígenas.

indígenas de legislar en materia de derechos indígenas, respetar los derechos y buscar acuerdos con los pueblos indígenas para el desarrollo de dichos proyectos. Sin embargo, la intensidad de los conflictos y su creciente número, así como la criminalización de las protestas de los que se sienten afectados, que ha llevado incluso a la pérdida de vidas humanas, es preocupante, puesto que refleja una importante ausencia del Estado para garantizar y hacer respetar los derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones de las instituciones y de las empresas extractivas nacionales y transnacionales.

Recomendaciones

62. El Estado mexicano debe:

a) Reanudar las reuniones intersecretariales de México e invitar a participar al Foro Permanente, para que colabore con México en el examen del tema.

b) Aprobar una Ley Federal de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado conforme a los estándares internacionales establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

c) Armonizar su Constitución y sus leyes con los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos y reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, particularmente en los artículos 2, 26, 27 y 115 de la Constitución.

d) Revisar la legislación relativa a los métodos de extracción y los tipos de explotación y reformar la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Agraria, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Derechos para que sean acordes con los derechos de los pueblos indígenas y con el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

63. Las autoridades federales deben asumir su papel de garantes de la protección de los derechos de los pueblos indígenas y vigilar el cumplimiento de la responsabilidad social corporativa de las empresas, detener la criminalización de las protestas de los pueblos indígenas contra las empresas mineras y castigar a los responsables de los crímenes cometidos contra líderes indígenas.

64. Las empresas extractivas deben cumplir con sus obligaciones de respetar los derechos humanos, sus códigos de conducta y los principios rectores de la responsabilidad corporativa.

65. La CAMIMEX debe impulsar mecanismos de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas antes de que se inicien actividades de exploración o explotación.

66. Sin duda alguna, la formulación de una política pública coherente, inclusiva y respetuosa del medio ambiente y los pueblos indígenas por parte del Estado mexicano no tendrá la inmediatez ni la urgencia que las comunidades demandan. Entretanto, como transición, se pueden analizar y retomar las experiencias que se encuentran en proceso.

67. Por tal razón se recomienda considerar las buenas prácticas presentadas por el Mecanismo de Expertos y el Relator Especial⁴⁵ como marco para desarrollar las

⁴⁵ Véanse A/HRC/EMRIP/2011/2, A/HRC/EMRIP/2009/5 y A/HRC/21/47.

propias de México. Entre otros ejemplos, cabe citar el importante marco operativo y pragmático que está desarrollando en Oaxaca el Grupo MCM S.C.⁴⁶ Este tipo de iniciativas, si bien no solucionan el problema nacional que representan las empresas mineras “junior”, sí permiten abordar sobre el terreno sus mayores impactos ambientales y sociales, pero en el entendimiento de que la estabilización y reversión de los impactos producidos por estas empresas mineras a nivel nacional en el último decenio depende de otras esferas del Estado y de la voluntad política de construir una política pública que garantice a los pueblos indígenas el respeto al conjunto de derechos colectivos e individuales que México se comprometió a cumplir en el ámbito internacional.

⁴⁶ Estas iniciativas utilizan la normativa vigente para enlazar las concesiones mineras ya dadas con la población, transfiriéndole a esta y por la vía de las asambleas comunitarias información amplia y de calidad sobre el proyecto minero de que se trate y sus impactos. Si la comunidad acepta, a fin de respetar sus usos y costumbres, se realizan convenios separados (primero el de exploración y luego, si procede, el de explotación) que pueden ser revisados, reformulados o anulados, según acuerde la comunidad al analizar los impactos que se produzcan en la operación y para que, efectivamente, se respete la cláusula de que la mayoría de los empleos generados sean locales.