

Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades

Nueva época, año 40, núm. 87, julio-diciembre de 2019
ISSN-2007-9176



Gobernanza neoliberal y enclaves territoriales Neoliberal governance and territorial enclaves

Presentación del Tema Central Gobernanza neoliberal y enclaves territoriales

Presentation of the Central Theme Neoliberal governance and territorial enclaves

Eric Leonard

¿Excepción o continuismo? Nuevos enclaves:
Poder e infraestructura en Honduras

Exception or Continuity? New Enclaves: Power and Infrastructure in Honduras

Hélène Roux, Elizabeth Gegia

Gobierno mediante normas privadas: Pemex y la creación de un ejido ilegible

Governing through private norms: Pemex and the creation of an illegible ejido

Margaret Cruz

Gobernanza ambiental en cuencas transfronterizas:

La cuenca del río Sixaola (Costa Rica- Panamá)

Environmental governance in transboundary basins: The Sixaola River Basin (Costa Rica- Panamá)

Tania Rodríguez Echavarría

Una historia ambiental global: de las reservas forestales de la nación a las reservas de la biósfera en México

A Global Environmental History: from the Nation's forest Reservoirs to Mexico's Biosphere Reserves

Juan Humberto Urquiza García



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

87

**Iztapalapa
Revista
de Ciencias
Sociales
y Humanidades**

Nueva época
año 40, núm. 87
julio-diciembre de
2019

Coordinador
del
Tema Central
Eric Leonard

doi de la revista:
[http://dx.doi.org/10.28928/
revistaiztapalapa](http://dx.doi.org/10.28928/revistaiztapalapa)
doi del número 87 (2019):
[http://dx.doi.org/10.28928/
ri/872019](http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019)

Indizada en
CLASE
Latindex
Dialnet
REBIUM
REDALYC
Sistema de
Clasificación de
Revistas Mexicanas de
Ciencia y Tecnología,
CONACYT
SciELO México
REDIB

**GOBERNANZA NEOLIBERAL
Y ENCLAVES TERRITORIALES**
Neoliberal governance and territorial enclaves

- 05 Presentación del Tema Central /
Presentation of the Central Theme
ERIC LEONARD.

TEMA CENTRAL

- 17 ¿Excepción o continuismo? Nuevos enclaves:
Poder e infraestructura en Honduras
*Exception or Continuity? New Enclaves: Power and
Infrastructure in Honduras*
HÉLÈNE ROUX, BETH GEGLIA
- 45 Gobierno mediante normas privadas: Pemex y la
creación de un ejido ilegible
*Governing through private norms: Pemex and the creation
of an illegible ejido*
MARGARET CRUZ
- 71 Gobernanza ambiental en cuencas
transfronterizas: la cuenca del río Sixaola
(Costa Rica-Panamá)
*Environmental governance in transboundary basins:
The Sixaola River Basin (Costa Rica-Panama)*
TANIA RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA
- 101 Una historia ambiental global: de las reservas
forestales de la nación a las reservas de la biósfera
en México
*A Global Environmental History: From the Nation's
Forest Reserves to Mexico's Biosphere Reserves*
JUAN HUMBERTO URQUIZA GARCÍA

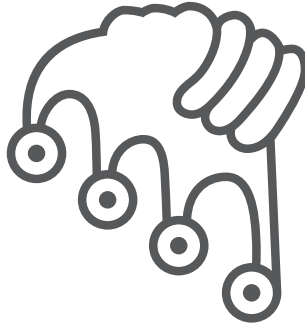
OTROS TEMAS

- 137 Presentación de Otros temas
Presentation of Other Themes from Number 87
JOSÉ MANUEL VALENZUELA ARCE
- 143 ¿Qué envejecimiento?
El problema público de la vejez en la Ciudad de México
What Aging? The public problem of old aged in Mexico City
PAOLA CARMINA GUTIÉRREZ CUÉLLAR
- 175 Homicidios, cotidianidad y la 'Guerra contra el Narcotráfico'.
Atoyac de Álvarez, Guerrero (2007-2014)*
*Homicides, Everydayness, and the "War on Drugs": Atoyac de Álvarez,
Guerrero (2007-2014)*
LIBERTAD ARGUELLO CABRERA
- 205 Escuelas Normales Rurales en México: movimiento estudiantil y guerrilla
Rural teachers' schools in México: student movement and subversion
YESSENIA FLORES MÉNDEZ

RESEÑAS

- 229 Matos Franco, Rainer, *Limbos rojizos: la nostalgia por el socialismo en Rusia y el mundo poscomunista*, México, El Colegio de México, 2018, ISBN: 978-607-628-252-6
JAIME ORTEGA REYNA
- 233 Jaime Osorio Urbina, *Sistema mundial, intercambio desigual y renta de la tierra*, Ciudad de México, UAM/Ítaca, 2017. ISBN UAM:978-607-28-1196-6
HÉCTOR IGNACIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ
- 00 Novedades

Iztapalapa



Significa literalmente agua sobre las lajas.

En la gráfica del glifo este significado está representado con el perfil del Cerro de la Estrella, las lajas y cuatro goteros, manantiales o corrientes de agua.

Se forma de las raíces nahuas *iztapalli* (lajas),
atl (agua) y *pan* (sobre o en).

Presentación del Tema Central 87
Gobernanza neoliberal y enclaves
territoriales

Presentation of the Central Theme 87:
Neoliberal governance and territorial
enclaves

Eric Léonard

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (IRD),
 Montpellier, Francia / Centro de Investigaciones y Estudios
 Superiores en Antropología Social (CIESAS),
 Ciudad de México, México
 LMI MESO (CIESAS-IRD -UCR) y UMR GRED
 (IRD-Univ. Paul Valéry Montpellier), Montpellier, Francia
 eric.leonard@ird.fr
<https://orcid.org/0000-0002-7199-0772>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/ptc/leonarde>

Los procesos de globalización neoliberal apuntan a una articulación, directa y sin filtro, de los recursos y los centros productivos localizados con el sistema económico mundial, minimizando los costos y distorsiones inducidos por las mediaciones ejercidas por las instituciones de los Estados nacionales o de cualquier organización sociopolítica local que no responda a las reglas de mercado. Tal articulación pasa por una reestructuración de las organizaciones territoriales nacionales, orientada a permitir la preeminencia de las regulaciones de tipo privado (contratos, formas de integración corporativa, tribunales comerciales, etc.) sobre las jurisdicciones estatales y comunitarias. Desde esta perspectiva, y si entendemos el territorio como

producto de los procesos de apropiación social (simbólica, ideológica, económica y política) del espacio por grupos organizados (Di Méo, 1996), es decir en tanto espacio delimitado y encuadrado mediante el establecimiento de un sistema de normas y de autoridades que organizan el control sobre las personas, los recursos y las relaciones sociales (Sack, 1986), la cuestión territorial aparece como un asunto central en los procesos de globalización. Desde inicios del siglo XXI, debido al desarrollo de las preocupaciones por los cambios ambientales (calentamiento climático global, erosión de la biodiversidad, poluciones, pérdida de suelos y aguas...), tales procesos han ido incorporando ya no solamente los recursos con potencial productivo (tierras y materias primas agrícolas, minerales, aguas, maderas...), sino también elementos de la “naturaleza” y sus dispositivos de conservación, procurando afectarles valores de mercado —créditos carbono, mecanismos REDD+, pagos por servicios ecosistémicos, etcétera—.

Conjuntamente, estas dinámicas de articulación mercantil se concretan en la formación de situaciones de enclaves, es decir, de espacios y sistemas de regulación segregados de las jurisdicciones territoriales establecidas por las organizaciones sociopolíticas en las que están geográfica y políticamente insertas (estatales, municipales, comunitarias...), y de las que se proponen autonomizarlos. Para entender cabalmente la manera en que tales dinámicas de construcción de enclaves se desarrollan, resulta central analizar cómo se redefinen los regímenes de autoridad y normativos que regulan el acceso, el uso, y las formas de control sobre los recursos (naturales, simbólicos, políticos) que alberga y produce el territorio. La noción de gobernanza constituye una herramienta útil para ello, siempre y cuando la disociemos del precepto de “buena gobernanza” al que la ha reducido la *doxa* neoliberal, para abordarla en tanto conjunto de interacciones (negociaciones, compromisos, alianzas, evitaciones, conflictos...) entre grupos de actores sociales, que llevan al establecimiento de formas estabilizadas de regulación para el acceso a los recursos de un territorio determinado (véase Rose, 1999). Abrir la caja negra de la gobernanza nos lleva a indagar acerca de cómo se oponen, se combinan y se yuxtaponen sistemas de reglas y de autoridades para organizar el control, el acceso y los usos de los recursos de un territorio, en situaciones en que las instancias del Estado nacional, las de los gobiernos locales (municipales o comunitarios), empresas privadas, grandes ONG internacionales y organismos de cooperación multilateral coexisten y compiten por establecer su jurisdicción. Los procesos de formación y funcionamiento de enclaves neoliberales proveen de un campo sumamente fructífero para analizar los procesos de cambio institucional (de reglas del juego y autoridades reguladoras) y territorial en el contexto contemporáneo de globalización.

En el presente dossier temático se ilustran tales procesos en México y los países de América Central. Por un lado, se documenta el carácter radical y extremo de sus configuraciones, sus contradicciones con los principios de equidad de derecho y de democracia en los que se pretende adosar estos procesos. Por otro lado, se cuestiona el carácter novedoso, vinculado en esencia a la dinámica de globalización neoliberal, de tales enclaves institucionales, tanto en lo que se refiere a la producción de materias primas o bienes transformados como a la conservación ambiental. En efecto, lejos de una visión a-histórica que pretenda presentar la instauración de jurisdicciones de excepción sobre determinados espacios y recursos como procedente de una lógica de eficiencia económica y de liberalización política, tales configuraciones de enclaves parecen constituir un rasgo histórico transversal de los procesos de formación de los regímenes de gobernanza y del propio Estado nacional en la región. Hoy en día, esta “tradicción” es reciclada en dinámicas de reconfiguración y retraimiento de las instituciones estatales, que desarticulan los territorios y marginalizan las instituciones políticas nacionales, a favor de la conformación de espacios autónomos organizados en archipiélagos transnacionales, regulados por dispositivos privados (contratos, convenios no apremiantes de buenas prácticas, cortes comerciales extra-territoriales, formas de integración vertical...) y gobernados por instancias emanadas de organismos financiadores (empresas y agencias de cooperación multilateral), no representativas de la población.

Los artículos publicados a continuación abordan situaciones contrastadas y perspectivas diversas, desde una aproximación a la trayectoria larga de las políticas de conservación ambiental en México (Humberto Urquiza), hasta el análisis de las modalidades de formación de una instancia transnacional de gestión de una cuenca hidrológica (Tania Rodríguez), pasando por la descripción de situaciones localizadas de reconfiguración de enclaves económicos y políticos que se habían formado en las etapas recientes de formación del Estado y del régimen político en México y Honduras (Margaret Cruz, Hélène Roux y Elisabeth Geglia). Allende la diversidad de sus contextos nacionales y de sus perspectivas temporales, estos trabajos abren líneas convergentes de cuestionamientos acerca de las dinámicas de enclaves en el contexto contemporáneo de globalización, así como nuevas interrogaciones que procuro puntualizar brevemente a continuación. Estas reflexiones militan por una profundización y una diversificación de los análisis contextualizados sobre la diversidad de las configuraciones y trayectorias en la formación de espacios globalizados, ubicados en las interfaces entre las sociedades locales y los mercados internacionales, y a la vez profundamente estructurados por las formas históricas de formación estatal y comunitaria y por las tramas institucionales que de ellas resultaron.

Las lógicas de gobernanza privada en territorios segregados del orden jurisdiccional nacional

La formación de dispositivos de tipo privado —gobernanza corporativa, inspirada en el derecho común anglosajón, o gobernanza “híbrida”, fundamentada en tratos de tipo privado, tejidos entre un empresario y/o una pequeña elite local, y el común de los habitantes para organizar el acceso de estos a la propiedad y los espacios de participación política— para gobernar territorios segregados del orden jurisdiccional nacional constituye la trama de fondo del conjunto de los artículos reunidos en este dossier temático. Más allá de la diversidad de sus formas jurídicas y organizativas, estos dispositivos tienen en común que promulgan la figura del contrato comercial (entendido como el producto de un proceso de negociación entre pares, en igualdad de poder y derechos) como modelo de regulación transparente y eficiente en las relaciones sociales, económicas y políticas.

Tal es el caso de las “plataformas multiactores”, concebidas como espacios de participación voluntaria y negociación, que articulan los intereses de las diferentes partes interesadas (*stakeholders*) en el desarrollo de proyectos o la resolución de problemas comunes, y que respaldan la construcción de conocimientos colectivos y la conexión de los actores locales con actores globales. Tales primicias están al origen de la estructura constituida por la Comisión binacional de la cuenca del río Sixaola, entre Costa Rica y Panamá (Rodríguez), o de los “comités de adopción de buenas prácticas” para el gobierno de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) en Honduras, que son independientes de los gobiernos nacional y municipal, autónomos en la elección de sus miembros (sin condiciones de nacionalidad), en la promulgación de sus reglas y en la formación de cortes independientes del sistema judicial nacional (Roux & Geglia). En realidad, como bien lo muestran las autoras, las modalidades de formación de tales órganos de gobierno local revelan lógicas de cooptación de sus miembros por parte de las agencias de cooperación multilateral que financian su funcionamiento, de las fundaciones y empresas privadas directamente interesadas en los proyectos, o de las grandes ONG internacionales concesionarias de áreas naturales protegidas o del monitoreo de los dispositivos de participación y buena gobernanza. Como lo subraya T. Rodríguez, esas lógicas de cooptación conllevan la exclusión de las voces disidentes a favor de actores ya institucionalizados, que aprovechan estos espacios para ampliar su legitimidad, sus competencias políticas y su capital social. Dichos mecanismos, operan como dispositivos de despolitización y desideologización de la decisión política, que invisibilizan las tensiones y los conflictos.

En el caso descrito por M. Cruz, a propósito de la construcción de un régimen de propiedad regulado por acuerdos interpersonales entre los sucesivos directivos de un ejido mexicano, los representantes de la empresa Pemex y nuevos residentes atraídos por las oportunidades de empleos y negocios creadas por la actividad petrolera, vemos cómo se ha formado un sistema de gobierno cooptado por una pequeña elite de ejidatarios (los cuales representan en la actualidad menos de 10% de los jefes de familia), que opera con base en contratos particulares y normas privadas para dirimir las relaciones de propiedad y los litigios, fuera de las jurisdicciones de la administración agraria y del gobierno municipal, pero con cierta legitimidad ante la incapacidad de las instancias estatales para imponer su propia legibilidad a los ojos de la población. Aquí no nos encontramos ante una figura acorde con el modelo de gobernanza corporativa promovida por los reformistas neoliberales, y sí, en cambio, en presencia de una democracia de tipo censitario, en la que solo los detentores de cierto tipo de capital (aquí una parcela y un derecho ejidal) tienen capacidad legal para participar en la arena política local —en infracción evidente con las reglas constitucionales del Estado mexicano—, y donde dispositivos privados regulan las relaciones de propiedad de la tierra.

El uso heurístico de la noción de frontera en el análisis de los procesos de enclaves territoriales

Las dinámicas de formación y funcionamiento de enclaves espaciales evidencian la manera en que un gran número de proyectos reformistas abordan el espacio en sí como un agente mayor de transformaciones (véase Roux y Geglia). Pareciera como si el espacio, independientemente de los habitantes y de las formaciones sociales que lo ocupan, tuviera personalidad (en particular jurídica) y capacidad de agencia para generar dinámicas de desarrollo, siempre y cuando se le dotara con las instituciones (las “reglas del juego”) adecuadas. Tal aproximación al espacio tiene muchas afinidades con la idea de frontera interna, tal y como ha sido formalizada por un autor como Turner (1893), en referencia a la influencia determinante de los procesos de colonización interna en la construcción y afirmación de las instituciones políticas en las que se han fundamentado los procesos de democracia y progreso en Estados Unidos.

Los enclaves operan, de manera implícita o explícita, como “fronteras internas”, es decir, como espacios abiertos a la intrusión e instauración legítimas de formas de gobierno consideradas ideales (más eficientes en términos económicos, más

democráticas en términos de expresión de los intereses de los individuos y participación política), tras haber sido purgados de los sistemas de derecho y de las organizaciones sociopolíticas que operaban anteriormente en ellos. Así, las ZEDE en Honduras proponen la implementación de un gobierno estrictamente privado, directamente inspirado en los ideales utópicos de los libertarios estadounidenses y plasmado en la noción de ciudad privada (*startup city*), donde los inversionistas son los que negocian las normas de regulación a través de acuerdos de tipo contractual. La constitución de la Comisión binacional de la cuenca del río Sixaola, por su parte, responde a la identificación de la región como un “espacio de oportunidad” para la adopción de sus modelos de gobernanza ambiental por parte de quienes hacen apología de la gestión integrada del recurso hídrico (GIRH), constituidos en comunidad epistémica (Hass, 2013), y de los grandes operadores internacionales de la conservación de la naturaleza, en una de las pocas fronteras políticas pacíficas de América Central.

De manera significativa, en estas fronteras donde se redefine la naturaleza misma del Estado y de sus relaciones con las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales que representan a la “sociedad civil”, llama la atención, por un lado, el despliegue de tecnologías de la información por parte de agencias y ONG internacionales, que permiten monitorear la biodiversidad y la cobertura forestal, y definir en consecuencia los planes de ordenamiento territorial en los enclaves; y por otro, la ausencia de datos oficiales confiables sobre las superficies y los espacios afectados por actividades altamente contaminantes, como pueden ser las plantaciones agroexportadoras en monocultivo y las actividades mineras, que constituyen obstáculos importantes para la integración de los riesgos ambientales en los mismos planes de ordenamiento.

La inscripción de las nuevas dinámicas de enclave en los procesos históricos de construcción nacional y de formación estatal

Más allá de su multiplicación en el periodo reciente, las nuevas dinámicas de enclaves (mineros, agroexportadores, de conservación ambiental) se inscriben en una historia larga, que ha dejado un papel central a dichos enclaves en los procesos de construcción nacional y de formación estatal. La identificación de la cuenca del río Sixaola como espacio de operación de un modelo de gestión integrada de los recursos naturales responde a la construcción previa de la zona como parte de la organización productiva de la United Fruits Company desde finales del siglo XIX,

la cual la ha llevado a su marginación con respecto a las instituciones nacionales en ambos lados de la frontera, a la fuerte autonomía de los actores locales en el gobierno de sus actividades y sus recursos y a la naturalización del modelo de plantación en monocultivo y su organización espacial —incluyendo la presencia de territorios indígenas y de zonas de selva— en el imaginario social de sus habitantes (T. Rodríguez). Asimismo, la localización de un proyecto de ZEDE en la península de Zacate Grande, en Honduras, responde a una configuración territorial peculiar, donde la preeeminencia de regulaciones privadas, a través del monopolio ejercido por una familia sobre la propiedad de la tierra y del papel rector de una fundación epónima en el suministro de bienes y servicios públicos a la población (vivienda social, escuelas, sistema de agua entubada, parques, policía) —incluidos el silenciamiento y la represión de las voces opositoras—, prefigura el modelo de gobernanza corporativa privada que las zonas de excepción jurisdiccional se proponen promover en Honduras (H. Roux y E. Geglia).

La inscripción de las nuevas dinámicas de enclave en dispositivos anteriores, asociados a los procesos de construcción del Estado y de sus formas peculiares de anclaje en las sociedades rurales, es particularmente notable en lo que concierne a la creación de áreas naturales protegidas. La idea misma de conservación está imbricada en una concepción de los espacios a conservar en tanto reservas segregadas de los órdenes jurídicos de regulación de la propiedad, sean estos agrario o civil en México. Esta idea surge, nos dice Humberto Urquiza, del diagnóstico de mal uso de los recursos y de su consecuente degradación por parte de sus propietarios, sean particulares o, con mayor frecuencia, comunidades, y del supuesto de que el Estado debía imponer a estos actores límites al ejercicio de sus derechos de propiedad. Las consecuencias de tal primicia llegaron a la prohibición legal hecha a las comunidades dueñas de bosques ribereños de la Ciudad de México de realizar cualquier extracción de madera, para el uso que fuese, en sus ejidos. Los proyectos de conservación subordinaban la cuestión ambiental a criterios de explotación productiva de los recursos (forestal, agrícola con suministro de riego), segregando estos mismos recursos del control de los pueblos, comunidades o particulares que detentaban derechos de propiedad sobre ellos. Si bien, y en forma notable, la *doxa* de la conservación ha evolucionado hacia una salida de la doctrina del enclave ambiental y un enfoque global, que asocia los pueblos y usuarios de los espacios por conservar a sus dispositivos de preservación, tal evolución no es definitiva, como lo atestigua la persistencia de los debates entre líneas “dura” y “social”, entre exclusión e inclusión de las poblaciones ribereñas, en la gestión de las áreas naturales protegidas, debates que han sido particularmente tensos en México a lo largo de los años 2000, a pesar

de que el país había liderado la evolución de la reflexión internacional a favor de la participación social en la conservación ambiental (Léonard & Foyer, 2011).

La dificultad de pensar los regímenes de regulación en términos de oposición entre reglas privadas, instituciones estatales y normas consuetudinarias

En línea con las consideraciones anteriores, cabe preguntarse acerca de la pertinencia de analizar las dinámicas de regulación que se gestan en los nuevos enclaves neoliberales en términos de una oposición primaria entre normas privadas, estatales y consuetudinarias. Tanto el funcionamiento del enclave petrolero analizado por M. Cruz en el norte del estado de Veracruz, en México, como la creación de la ZEDE de la península de Zacate Grande, en Honduras, o el dispositivo instituido con la comisión binacional del río Sixaola, entre Costa Rica y Panamá, se insertan en sistemas institucionales preexistentes, estructurados por relaciones de proximidad entre vecinos de una comunidad ejidal, o entre empresarios privados y pobladores que son también trabajadores de éstos. M. Cruz describe cómo la imbricación de sistemas de derechos (agrario oficial, normativo local, contractual implementado por Pemex) y la opacidad de los tratos personales tejidos entre la empresa y antiguas autoridades locales impiden la instauración de un Estado de derecho legal en la regulación de la propiedad agraria, creando una situación de “ilegibilidad” de las relaciones de propiedad desde la perspectiva de las instancias oficiales y, por efecto de espejo, de estas últimas a los ojos de los pobladores. Ahí, los conflictos se dirimen a través de negociaciones y arreglos que combinan normas internas del ejido y contratos de tipo particular, entre (grupos de) individuos y empresas (Pemex, sociedades de construcción).

Estos ejemplos muestran que los enclaves, por muy privatizados que sean, raras veces llegan a ser gobernados por reglas de tipo estrictamente privado. En primer lugar, estas reglas son impugnadas y confrontadas, de manera explícita o solapada, por múltiples sectores de la sociedad civil. Estas impugnaciones pueden cobrar la forma de movilizaciones sociales y confrontaciones directas, que implican la renegociación de los dispositivos de gobernanza corporativa, como lo muestran múltiples ejemplos de resistencia a los proyectos neoextractivistas en América Latina (véase al respecto, y entre otros, los trabajos recopilados por Borrás *et al.*, 2012; Bebbington y Burry, 2013). Pueden también expresarse en modalidades de resistencia pasiva, de elusión, doble juego y reformulación parcial, que son propias de las estrategias

y las “armas de los débiles” (*weapons of the weak*) analizadas por J. C. Scott (1985). Hasta cierto punto, estas formas versátiles de resistencia son aspectos importantes para entender las evoluciones de la doctrina de la conservación ambiental y su inflexión hacia formas de inclusión de las comunidades locales a la gestión de las áreas naturales protegidas (véase H. Urquiza). En segundo lugar, la construcción de los enclaves neoliberales sobre los dispositivos sociales e institucionales que se habían gestado en torno a arreglos interpersonales entre actores depositarios del poder delegado del Estado —o de formas estatales embrionarias— y grupos de pobladores implica la incorporación de ciertos componentes de las tramas normativas y cognoscitivas preexistentes, que vienen a constituir elementos a veces centrales de las regulaciones emergentes en los nuevos enclaves. Los procesos de interpretación y reformulación parcial de los dispositivos de regulación privada en los espacios locales de su implementación constituyen sin duda un campo de investigación de primer interés para vislumbrar las dinámicas de gobernanza local, las formas de inclusión y exclusión social, así como las relaciones entre los actores locales, las estructuras del Estado-nación y los operadores e instancias internacionales que impulsa la formación de nuevos enclaves.

Tal enfoque de los procesos locales de construcción institucional tiene dos implicaciones mayores. Por un lado, lleva a interesarse en los modos de acción y lógicas sociales de los mediadores que se ubican en las interfaces entre sistemas normativos (de corporaciones privadas, comunidades locales, agencias estatales, instancias internacionales, etc.) y grupos de interés (empresarios, sectores de la sociedad local, representantes de ONG, operadores políticos, etc.) heterogéneos (véase Long, 1996). Los antiguos y actuales directivos de la comunidad ejidal analizada por M. Cruz, los empresarios y propietarios de las tierras de la península de Zacate Grande descritos por H. Roux y E. Gaglia, los cuadros locales de las empresas bananeras y los actores políticos tradicionales que logran ser cooptados por las instancias binacionales para la constitución de la plataforma multiactores de la Comisión del río Sixaola (T. Rodríguez), son figuras centrales para asumir las funciones claves de traducción y compatibilización entre los diferentes registros de acción y regulación que las poblaciones locales, las corporaciones económicas privadas, los sectores de la administración pública, las grandes ONG y las agencias de cooperación internacional se proponen poner en marcha. Desde luego, tales funciones son creadores de poder y explican en gran medida, por ejemplo, la longevidad y capacidad de los grupos de poder ejidal del norte de Veracruz para conservar el control de los instrumentos de gobierno local.

Por otro lado, el hecho de tomar en cuenta en forma prioritaria las lógicas y las formas de operar de estos actores intermedios, en tanto traductores y “corredores” (*brokers*), nos lleva a cuestionar la hipótesis referida a nuevas configuraciones territoriales regidas exclusivamente por instituciones privadas (contratos, convenios interpersonales, tribunales comerciales, etc.). Los apremios sociales y las lógicas políticas vinculadas a tales funciones apuntan más bien hacia una hibridación entre arreglos privados y normas consuetudinarias o, en otros términos, hacia una “consuetudinarización” de las regulaciones privadas apoyadas por los promotores de normas globalizadas. Así lo muestra el artículo de M. Cruz, el cual evidencia que las normas que operan a raíz de las interacciones históricas entre la empresa Pemex y las directivas ejidales, si bien descansan en principios de mercantilización del acceso a la tierra ampliamente difundidos y aceptados, tampoco corresponden a contratos de naturaleza puramente privada, en la medida en que se fundamentan en regulaciones consensadas en el diminuto círculo de la asamblea ejidal, es decir, en el seno de la autoridad que sigue gobernando el conjunto de los recursos de propiedad común. Cabe al respecto preguntarse en qué medida las evoluciones de la *doxa* conservacionista descritas por H. Urquiza, a favor de la asociación de las comunidades locales a la gestión de las áreas naturales protegidas (o por lo menos a sus zonas de amortiguamiento), no constituyeron una mera adaptación a la incapacidad de los proyectos de conservación de imponer sus normas por encima de las lógicas de uso de sus recursos por parte de las poblaciones vecinas, a pesar de sus reiterados intentos por excluirlas de dichas áreas.

Referencias bibliográficas

- Bebbington, Anthony y Jeffrey Bury (eds.)
 2013 *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil and Gas in Latin America*, Austin, University of Texas Press.
- Borras, Saturnino M. Jr, Cristóbal Kay, Sergio Gómez y John Wilkinson (eds.)
 2012 “Special issue: Land grabbing in Latin America”, *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement*, 33(4).
- Di Méo, Guy
 1996 *Les territoires du quotidien*, París, L'Harmattan.
- Haas, Peter M.
 2013 “Epistemic Communities”, en Joel Krieger (ed.), *The Oxford Companion to Comparative Politics*, vol. 1, Londres, Oxford University Press, pp. 351-359.

Léonard, Eric y Jean Foyer

- 2011 *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*, Ciudad de México, CEDRSSA-IRD, <http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers13-11/010054904.pdf>.

Long, Norman

- 1996 "Globalization and localization: new challenges to rural research", en Henrietta L. Moore (ed.), *The Future of Anthropological Knowledge*, Londres y Nueva York, Routledge, pp. 37-59.

Rose, Nikolas

- 1999 *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.

Sack, Robert D.

- 1986 *Human territoriality*, Cambridge, Cambridge University Press.

Scott, James C.

- 1985 *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven / Londres, Yale University Press.

Turner, Frederick J.

- 1893 "The Significance of the Frontier in American History", *Annual Report of the American Historical Association*, 1893, pp. 199-227, <http://alumnus.caltech.edu/~marcsulf/turner_frontier.html>.

ERIC LEONARD

.....

Director de investigaciones del Instituto de Investigaciones para el Desarrollo (IRD) de Francia, y director del Laboratorio Mixto Internacional MESO (Movilidades, Gobernanza y Recursos en la Cuenca Mesoamericana). Es doctor en economía rural por el Instituto Nacional Agronómico de París y realizó una Habilitación para dirigir investigaciones en geografía en la Universidad París I Panthéon-Sorbonne. Es actualmente investigador huésped del CIESAS, en su unidad de la Ciudad de México.

Sus trabajos se han desarrollado principalmente en México, donde ha analizado los procesos de construcción de las formas estatales y comunitarias en torno a la producción, la implementación y las lógicas locales de reapropiación de las políticas de tierra, así como en torno a la gobernanza de los conflictos por la tierra y los recursos naturales. En particular, estudia las relaciones entre cambio institucional

y recomposiciones de las organizaciones territoriales. Ha sido (co)autor o coordinador de 18 libros y números temáticos de revistas internacionales, y ha publicado más de 80 artículos indexados y capítulos de libros científicos. eric.leonard@ird.fr

¿Excepción o continuismo? Nuevos enclaves: poder e infraestructura en Honduras

Exception or Continuity? New Enclaves: Power and Infrastructure in Honduras

Hélène Roux

Universidad París 1, París, Francia
helenaroux@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7434-9593>

Beth Gaglia

American University en Washington DC, Washington, Estados Unidos
bgegaglia@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1384-5857>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/atc1/rouxh/gegliae>

Resumen

En los últimos años, en Honduras se están configurando zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE) que pretenden funcionar con reglas propias. Desvinculados del entorno nacional que se propone acogerlos, estos proyectos de enclave buscan un vínculo directo con el mercado global. Partiendo de la situación estratégica del istmo centroamericano como espacio histórico de tránsito, analizaremos en qué medida, ciertos proyectos disgregados se ensartan en la trama tejida por los programas de infraestructura regional en las tres últimas décadas. Nuestro estudio pretende indagar en qué medida y de qué manera las zonas económicas especiales, que suelen ser presentadas como espacios político-territoriales para la aplicación de excepciones, se construyen sobre contextos ya existentes de excepcionalidad. Apoyándonos en un estudio etnográfico realizado en Amapala, Honduras, entendemos las ZEDE como parte de un proceso continuo, vinculado con las herramientas de las economías neoliberales y con procesos históricos de acumulación. Analizamos cómo los procesos pasados y actuales de acaparamiento de tierras, privatización de la soberanía y construcción de nuevas subjetividades de poder generan condiciones propicias a la creación de las ZEDE. **Palabras clave:** territorio, zonas especiales, conflicto agrario, privatización, neoliberalismo.

Abstract

In recent years, new Special Economic and Development Zones (ZEDes) have been configured and presented as groundbreaking in that they intend to function under their own rules. Detached from their national surroundings, these enclave projects seek to link directly with the global market. Taking into account the strategic position of the Central American isthmus as a historic point of transit, we will analyze how disaggregate projects are part of the cloth woven by regional infrastructure programs. Our study explores how, and to what extent, new special economic zones, which tend to be presented as political and territorial spaces for the application of exceptions, are built out of existing contexts of exceptionality. Supported by an ethnographic study carried out in Amapala, Honduras, we understand the ZEDE as a process of continuation, linked to the tools of neoliberal economies and to historic processes of accumulation. Finally, we discuss how historic and recent processes of land grabbing, the privatization of sovereignty, and new subjectivities of power generate favorable conditions for the creation of ZEDes.

Key Terms: Territory, special economic zones, agrarian conflict, privatization, neoliberalism.



IZTAPALAPA

Agua sobre las

Introducción

En 2004, durante una entrevista, el alcalde de Santa Rosa de Copán (departamento de Copán, Honduras) expuso con entusiasmo un proyecto de ampliación de la red de agua potable en las zonas rurales de su municipio cuya realización estaría a cargo de una ONG francesa. Profundizando en los detalles, el edil explicó que el dueño de la fuente recibiría pago por servicios ambientales, lo que constituiría un incentivo a la reforestación y colocaría el proyecto en el rubro del desarrollo ecológicamente sustentable. Los costos del servicio se calcularían en función de la distancia de los beneficiarios a la fuente. En otras palabras, estaba describiendo un doble mecanismo de privatización. Primero, la adjudicación a un solo dueño de una remuneración por proveer el agua pondría en entredicho el derecho de acceso a un bien común. Segundo, el establecimiento de una tarifa diferenciada entre los usuarios sesgaría la prerrogativa del Estado sobre un recurso público y lo descargaría de su obligación constitucional de brindar un servicio en iguales condiciones al conjunto de la ciudadanía. Frente a esta situación, hay quienes alegan que, como no todos los hondureños gozan de un servicio de agua potable y alcantarillado, dicho arreglo permitiría resolver parcialmente las necesidades de algunos pobladores, en el entendido de que se muestren dispuestos a pagar por ello. Lo que se esconde detrás de la simpática cara sustentable de este proyecto es la sustitución de una visión integral del desarrollo por prácticas selectivas presentadas como soluciones idóneas para resolver problemas o, frente a las críticas, como un mal menor.

En 2015, una entrevista en las oficinas de la Fundación para el Desarrollo Municipal (Fundemun) en Tegucigalpa, brindó la oportunidad de documentar otro tipo de privatización. En 2014, en el marco de una alianza pública-privada (APP), Fundemun, había recibido 15 millones de Lempiras de la agencia estatal COALIANZA para dar asistencia técnica a las municipalidades en materia de desarrollo y ordenamiento territorial.¹ En el transcurso de la conversación trascendió que el proyecto principal

¹ Convenio Interinstitucional de Cooperación entre la Comisión para la Promoción de

de Fundemun era la promoción de las zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), concretamente un proyecto de producción de biomasa en el forestado Valle Agalta (departamento de Olancho). Representantes de COALIANZA habían presentado la posible instalación de una ZEDE que incluía dicho proyecto de biomasa un año antes, en el Primer Congreso Internacional de Minería en Honduras. Este proyecto contemplaba producir energía para zonas mineras colindantes, donde existen por lo menos 21 concesiones de exploración de minerales —con las cuales se espera doblar el porcentaje del aporte de la minería al producto interno bruto—. El manejo de las relaciones sociales y la provisión de servicios básicos de la ZEDE se encargaría a Honduras Outreach Inc. (HOI), una ONG cristiana estadounidense que comparte oficina con Fundemun. En efecto, debido a su trabajo en comunidades de la región Agalta, donde gestiona, entre otros proyectos, clínicas, escuelas primarias y grupos comunitarios de desarrollo, HOI sería la estructura idónea para la transformación del funcionamiento de la vida pública: el traslado de las atribuciones fundamentales del gobierno municipal a actores privados.

Este tipo de planteamientos ha permeado desde las instituciones gubernamentales y las organizaciones internacionales hasta las ONG, cuyo despliegue conoció, a partir de finales del siglo veinte, una expansión que parece hoy sintomática de nuevas formas de gobernanza privatizadas o semiprivatizadas, cuando eran antes encomendadas a los Estados. El mundo académico tampoco estuvo exento de ese afán, presentado como urgente, de enfrentar lo que se presentaba como los nuevos desafíos propios de un cambio de época. Pero, no solamente la academia tardó en apoderarse de esos temas, sino que, en algunos casos, fueron relegados a la cancha del “activismo” aquella/os que, desde el campo de la investigación, quisieron cuestionar mecanismos más globales tendientes a extender el dominio privado sobre ámbitos hasta el momento comunes o públicos (la naturaleza, los recursos naturales y los saberes asociados a través de la promoción de los servicios ambientales y la gobernanza misma). No es sino hasta tiempos recientes que despertó el interés por investigar los efectos de lo que ahora se denomina el *green business*: desde la expulsión de campesinos de reservas decretadas naturales, el control supranacional de lo que pueden producir o no, pasando por la imposición en sus territorios de zonas de reforestación vinculadas a los bonos de compensación carbono que se negocian entre empresas y Estados industrializados en la bolsa de Londres (como por ejemplo el programa REDD+, que se ha vuelto una pesadilla para muchas comunidades cam-

la Alianza Público Privada (Coalianza) y la Fundación para el Desarrollo Municipal (Fundemun), 8 de diciembre de 2014.

pesinas que lo han denunciado vigorosamente). En síntesis, mientras se entretenían en medir el “aquí y ahora” de los proyectos de desarrollo sustentable, mucha/os no se cercioraron del alcance de su incursión en una nueva dinámica (regida por nuevas normas) revitalizante para el mercado capitalista global.

Hoy, la lógica de la privatización se profundiza y se codifica en la construcción de nuevas territorializaciones del capital, es decir, en nuevos enclaves. Este trabajo parte del análisis de lo que identificamos como mecanismos emergentes de privatización en América Central, los cuales se insertan en un marco que apunta a un reordenamiento y una ‘comodificación’ de los territorios de manera cada vez más integral. Los proyectos aquí analizados, que aparecen bajo distintos nombres, retoman la figura geopolítica histórica del enclave, dándole una forma hiperneoliberal con el propósito de privatizar y externalizar la gobernanza misma de ciertos territorios, desprendiéndoles discursiva y legalmente de su entorno. Partimos de la observación del marco institucional ideado a inicios de los años 2000 para implementar reestructuraciones territoriales en la región. Luego analizamos específicamente las ZEDE, un nuevo modelo de enclave que se empezó a impulsar en Honduras después del golpe de Estado de junio de 2009; y también se intenta introducir en otros países de América Central, aunque sin encontrar mayor eco. Nuestra reflexión, escrita a cuatro manos, coincide en la necesidad de analizar la situación actual a la luz de los factores que favorecieron esta evolución. En este sentido, estas primicias se complementan en el intento de medir continuidades o rupturas desde un punto de vista histórico, para luego discutir en qué medida los conceptos de excepcionalidad o continuismo aplican a nuestro objeto de estudio. Por tanto, optamos por una metodología que, por un lado, se ubica, en el campo de las ciencias del territorio, para observar transformaciones estructurales de largo tiempo, y por el otro, se fundamenta en más de dos años de estudio etnográfico en Honduras, dedicados a registrar historias orales y realizar entrevistas tanto con altos funcionarios del Estado como con los habitantes del municipio sureño de Amapala, donde desde hace ocho años, como proyecto piloto, se pretende instalar la primera ZEDE.

Respecto a la puesta en perspectiva histórica, rescatamos de trabajos anteriores que el establecimiento de nuevas prioridades en materia de desarrollo económico, desde el fin del sistema colonial, ha servido de trampolín para propulsar al poder a nuevos grupos dominantes, llevándolos a desplazar a los que lo ocupaban anteriormente (Roux, 2011). Tales reestructuraciones se realizaron en detrimento de los grupos subalternos. Desde luego, la nueva configuración de los escalones de la jerarquía social nunca se impone como una evidencia (sobre todo a los grupos relegados a una posición subalterna), por lo que han de (re)crearse sin cesar las

condiciones que la justifican. Los protagonistas tienen entonces que disputar a sus competidores la legitimidad histórica de controlar el principal recurso económico (en este caso, la tierra y la explotación de sus recursos) y a la vez hacer valer ante el mundo exterior que esta legitimidad es precisamente la que constituye una ventaja para enfrentar los desafíos de la modernidad. De este modo, los “valores” presentados como nuevos se propagan tanto mejor cuanto más se les desliga de un análisis del contexto económico, social y político subyacente, lo que dificulta descifrar los verdaderos objetivos planteados (Roux, 2011).

De la globalización a la glocalización

A partir de los años ochenta, las instituciones financieras internacionales pretendieron contrarrestar la crisis de la deuda con planes de ajustes estructurales consistentes en el abandono de las prerrogativas del Estado en el ámbito económico, la privatización de los servicios públicos y el intento de echar manos privadas sobre los recursos estratégicos de las naciones —hidrocarburos, agua, energía y comunicación—. Estas políticas dejaron el camino allanado para la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) —TLCAN, ALCA, DR-CAFTA y AdA.² Es desde esta perspectiva que, a inicios del siglo XXI, el Plan Puebla Panamá (hoy Plan Mesoamérica) surgió para operativizar mecanismos de inversión siempre más volátiles.

Los reordenamientos ideados en el marco del Plan Puebla Panamá (PPP) se inscribían en un esfuerzo por crear condiciones para una mejor integración regional en una coyuntura marcada por la promoción de políticas de descentralización. Aunque parezca paradójico, ambos enfoques no se contradicen en tanto que contribuyen a rediseñar la región dividiéndola en áreas de interés específico (zonas de conservación ambiental, industria, turismo, culturas de agroexportación, etc.) cuya rentabilidad promueven activamente los entes descentralizados. Para paliar la reducción de aportes presupuestarios que antes proporcionaba —más o menos— el Estado, rivalizan para atraer actores externos (tanto inversionistas privados como de la cooperación). A pesar de haber acompañado la puesta en marcha de las políticas de descentralización en la región, la Unión Europea, en su análisis de los programas de cooperación con Honduras por el periodo 2007-2013, ya advertía “una fragmentación

² TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte; ALCA: Alianza de Libre Comercio de las Américas; DR-CAFTA: *Dominican Republic- Central America Free Trade Agreement*; AdA: Acuerdo de Asociación (modelo promovido por la Unión Europea).

del territorio acompañada de desequilibrios crecientes en términos de desarrollo territorial.”³

En este sentido, la descentralización, la fragmentación territorial y la privatización van de la mano y no entran en contradicción con una percepción integradora e incluso globalizada del área centroamericana. Los enclaves contemporáneos del siglo XXI, los modelos emergentes de zonas especiales económicas (ZEE), se han analizado como “tecnología móvil neoliberalizadora” (Ong 2007) ya que estos constituyen territorios enmarcados de “excepción” al Estado-nación, que otorgan privilegios tributarios a las corporaciones inversionistas y habilitan exenciones de las (ya escasas) protecciones laborales y ambientales del país. Más allá de lo económico, estos territorios de *variegated sovereignty* (soberanía escalonada) (Ong 2006) operan como sitios en donde se experimentan esquemas de gobernanza y se ensayan lógicas, formas de ciudadanía y gubernamentalidades novedosas. En la geopolítica mundial estos espacios “excepcionales” pretenden resolver las contradicciones espaciales del capitalismo, al incentivar lo que se da en llamar la *glocalización* (Purcell 2013), es decir, mecanismos de privatización dentro de nodos subestatales que se vuelven los pilares de la economía global. En su conceptualización, Ong reta al concepto del Estado en desaparición, destacando su involucramiento activo y su papel fundamental en la creación de estos espacios “extraterritoriales” (Easterling 2014). Lejos de desaparecer, los Estados incorporan estratégica y selectivamente estas zonas a su territorio para captar las demandas de —y así insertarse en— las cadenas del mercado global capitalista. Estudios recientes observan que, en el proceso de producción de estas zonas, simplemente se transforma la función del Estado, convirtiéndolo en “corredor de tierra” (Levien 2011) que impulsa la acumulación por despojo en grandes proporciones utilizando su poder de expropiación (Datta, 2015; Levien 2011, 2013).

Si bien estas conceptualizaciones hablan de neoliberalismo como excepción, y de las nuevas ZEE como “desviaciones grandes” de la política y transformaciones territoriales espectaculares, otras perspectivas teóricas invitan a analizarlos como un “continuum” (Cross, 2010). Aunque la era neoliberal posee elementos propios, los proyectos de modernización no se pueden separar de la “estructura lógica de la dominación colonial” (Domingues, 2009). Por esta razón, nos parece pertinente recurrir a un análisis etnográfico de las regiones presentidas como futuros escenarios de dichos proyectos territoriales, para indagar —siguiendo a Scott (1995)— cómo

³ UE Country Strategy Paper 2007-2013.

el poder incursiona en las vidas de los colonizados para dismantelar sus formas de vida anteriores y permitir la formación de nuevas.

Apoyándonos en el ejemplo de la zona sur de Honduras, nuestro argumento es que el área contemplada para el proyecto de ZEDE se puede entender como territorio donde ya existen elementos fuertes de excepción; eso es que ahí se han experimentado procesos históricos y contemporáneos que lo han mantenido a las márgenes del Estado-nación, han obstaculizado la construcción de una ciudadanía deliberante y han facilitado la privatización del poder. Lo último ha sido consecuencia de una alianza Estado-oligarquía, que ha generado —sobre este territorio en particular— un reino de facto de los grandes terratenientes con la protección y la asistencia de las instituciones estatales. Sin embargo, la marginalidad no crea siempre condiciones de autonomía, sino que puede engendrar condiciones propicias para procesos de privatización territorial. Por ende, las ZEDE vienen a profundizar y codificar excepciones existentes, pero no solamente las codifican, sino que su instalación en esta región depende directamente de esta excepcionalidad histórica. En consecuencia, deberíamos entender las ZEDE como parte de un ciclo lógico y material del neoliberalismo en el cual, revelando una relación dialéctica entre excepción territorial y continuismo histórico-colonial, éstas son promovidas como la solución a los problemas del Estado-nación que nacieron precisamente de las mismas condiciones de excepcionalidad históricamente creadas.

Al focalizarnos en los proyectos que se ciernen sobre el municipio de Amapala y sus alrededores (*Charter cities*, ZEDE y proyectos conexos) pretendemos mostrar cómo un territorio convertido en escenario de un conflicto agrario “clásico” evolucionó hacia una disputa vinculada a una reestructuración territorial diseñada para insertar fragmentos de territorios en una dinámica económica global. Para ello, nos parece necesario establecer primero en qué medida lo planeado en Amapala refleja el estado más avanzado de la manera en que se están (re)pensando las políticas de desarrollo en la llamada era neoliberal y, bajo estos auspicios, con qué coherencia se enmarcan en la remodelación de la región iniciada desde hace tres décadas con el Plan Puebla Panamá.

La preparación del terreno: regionalismo infraestructural y fragmentación territorial

Adoptar una perspectiva geopolítica permite observar que la trama de grandes programas de infraestructura tejida por el PPP prefiguró lo que hoy se refleja en

los distintos proyectos de ZEDE y *Charter cities/StartUp Cities*. Sin embargo, cabe recordar que, en sus inicios, faltó claridad para entender sus alcances y desentrañar cómo se relacionaban entre sí los múltiples programas, proyectos y dispositivos que se impulsaban desde distintas instituciones a nivel local, regional, nacional e internacional. Las primeras críticas del PPP, desde los movimientos sociales (en particular en México), se focalizaron en la amenaza de que empresas privadas se apoderaran del espacio (en particular rural). Hubo quienes predijeron la instalación de *maquiladoras* en lugares remotos (por ejemplo, en el campo chiapaneco). Pero al respecto, desde 2004, el investigador mexicano Armando Bartra advertía que: “Paradójicamente cuando los críticos más acérrimos denostábamos al PPP porque nos iba a traer una invasión de maquiladoras, megadesarrollos turísticos y plantaciones agroexportadoras, amén de creciente exclusión social y mayor migración, resultó que el más angustioso problema mesoamericano del momento es que la maquila está cerrando, que el empleo en turismo disminuye, que las fincas cafetaleras, bananeras y otras, contratan menos cosechadores” (Bartra, 2004).

No resulta sorprendente que los observadores críticos del PPP vinieran principalmente de México —el país desde donde se impulsó, aunque también fue ideado en Estados Unidos— y menos aún que registraran el estancamiento en su progresión, que ahí efectivamente ocurrió. Eso quizás no era suficiente como para hacer conjeturas triunfalistas sobre su pronto e irremediable fracaso porque en Centroamérica avanzaba paulatinamente, aunque esparcido en una miríada de proyectos (pequeños y grandes), lo que dificultaba una visión de conjunto. En el ámbito energético en particular, se trabajó para el fortalecimiento del Sistema de Interconexión Energética para América Central (SIEPAC); un aspecto que hoy se revela determinante para definir la ubicación de las ZEDE.

Las miradas puestas casi exclusivamente en datos económicos llevaron quizás a subestimar el hecho de que la progresión multiforme y solapada de los proyectos de infraestructuras —acompañados de reestructuraciones territoriales— funcionaba no como una fuente de beneficios en sí, sino más que todo como herramientas de una nueva economía, que descansaba en un extractivismo sin barreras, extendido a todos los ámbitos de la producción. En una comunicación relativa a la instalación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) en el estado de Chiapas, Agustín Ávila recalca a propósito de la privatización del sector energético que: “el gran negocio no es la venta de dichos energéticos sino la construcción de infraestructura donde participan ya muchas empresas extranjeras y de capital nacional. A ello se suma la creación de un mercado de energías alternativas o renovables bajo el control de la iniciativa privada (IP)” (Ávila, 2016).

Eso conlleva a pensar los planes de infraestructuras, los megaproyectos, las políticas de desarrollo y también el refuerzo de las políticas de seguridad como un conjunto de instrumentos indispensables para asegurar el funcionamiento del libre comercio. Por ello, se requiere identificar los nexos existentes —así como resaltar similitudes y diferencias— entre los preceptos de desarrollo de las últimas décadas y las diferentes “escuelas de pensamiento” que hoy promueven la gestión de espacios locales según normas propias (en el ámbito laboral, jurídico, económico, educacional...).

Espacios intercambiables

El interés (y la rentabilidad) del Plan Puebla Panamá residía, para sus promotores,⁴ en colocar los centros de producción en la intersección de los flujos de mercancías, recursos y capital, lo que llevó a apostar al desarrollo de las infraestructuras (y a la disminución de los costos de transporte) por encima del argumento del bajo costo de la mano de obra (como ventaja comparativa). En este esquema, la vinculación de estos espacios a la economía nacional se vuelve innecesaria, siendo el propósito que se conecten directamente con el espacio global. En consecuencia, su ubicación resulta intercambiable, salvo en las zonas de extracción en donde las opciones de desarrollo giran principalmente en torno a los recursos que pueden brindar, aunque sea momentáneamente.

Hoy, como antes, la división de la región en zonas de interés económico específico (medioambiente, agroindustria, maquilas, extracción minera) solo tiene coherencia en la medida en que permite conectar los distintos segmentos directamente con los mercados exteriores. La explotación de los recursos no sirve entonces al desarrollo de la región por sí misma, sino que se limita a incorporar algunos de sus enclaves a la dinámica de la economía mundializada. “Los desarrollos geográficos desiguales enmascaran convenientemente la auténtica naturaleza del capital. La esperanza puede mantenerse eternamente, porque siempre hay alguna localidad, región o zona afortunada, en que las cosas van bien mientras que a su alrededor todo son calamidades” (Harvey, 2014: 161).

⁴ Véase Enrique Dávila, Georgina Kessel y Santiago Levy, “*El Sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México*”. Este documento es considerado como referencia para la elaboración del PPP. En el mismo tenor, se pueden consultar también los textos publicados por el *think tank* CESPEDES.

Observamos entonces un esquema que, tal como las mercancías de distintas marcas, propicia que compitan las regiones de un mismo país por incursionar en posición ventajosa en el mercado mundial. En esto es el espacio mismo, el territorio integral, el que se está mercantilizando (cosificando), dando paso a una doble tendencia: “El capitalismo de los tiempos de la Gran Crisis es de nuevo un capitalismo ferozmente territorial, porque en tiempo de escasez la privatización de los recursos naturales promete enormes rentas; pero es también un capitalismo radicalmente desterritorializado pues cuando caen las utilidades de la inversión productiva no hay mejor negocio que la especulación financiera” (Bartra, 2014: 200).

Más allá de los efectos de la desigualdad de los territorios, lo que se desprende de lo anterior es la idea de que esos desequilibrios “naturales” deben ser explotados y rentabilizados: son los recursos explotables de un territorio los que determinan su desarrollo (en infraestructuras especialmente) y los programas que lo promueven ya no son, como antes, la condición para incentivar la evolución de la economía local y equiparar los desequilibrios entre las regiones más favorecidas y las menos dotadas de una nación. En consecuencia, “el control del territorio se convierte en factor productivo clave en tanto directamente genera condiciones para engendrar valor. Este es hoy por hoy el escenario de las confrontaciones más significativas entre el capital y los guardianes de la tierra, los pueblos originarios” (Rodríguez, 2015: 50).

Luego de esta retrospectiva nos detendremos a examinar cómo los fundamentos teóricos e ideológicos de estas peculiares visiones del desarrollo y de la recomposición territorial son declinados por los principales inspiradores y promotores de las llamadas *charter cities*: Paul Romer (exfuncionario del Banco Mundial y Premio Nobel de Economía en 2018) y los llamados “libertarianos” (Peter Thiel, Thomas Bell o algunos catedráticos de la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala). Aunque pertenezcan a distintas escuelas de pensamiento, parten de una misma constatación: el Estado ya no aporta respuestas satisfactorias en materia de servicios (asegurar el bienestar) y constituye un freno a la generación de riquezas. Todos consideran que, si se quiere generar cambios, solo se puede competir mediante jurisdicciones especiales con el Estado-nación, que ejerce un monopolio sobre la soberanía. Por eso, apuestan a la competencia interregional de soberanías subestatales para inaugurar una nueva era de crecimiento, prosperidad y libertad. Por cierto, la visión tanto de Romer como de muchos de los libertarianos de la Silicon Valley y de otras partes no hace énfasis en la extracción de recursos, sino en el valor de la tierra mediante proyectos de bienes inmuebles (*real estate*, construcción urbana) y en el desarrollo no regulado de bienes digitales (nuevas monedas digitales, capital financiero y experimentación con aplicaciones e inteligencia artificial para digitalizar la gobernanza). Sin embargo, a pesar

de la naturaleza “urbana” de sus visiones, en países como Honduras queda claro que estos intereses se mezclan con los de extracción y de producción. Eso nos retrotrae a los fundamentos del PPP, para el cual algunas regiones siguen siendo relevantes debido a sus recursos (extracción y aprovechamiento), pero el lugar de producción mismo depende principalmente de la capacidad de mover flujos y controlarlos. En esto resultan de vital importancia tanto el costo como las infraestructuras para la generación del factor energético. Sin embargo, hay matices: el PPP estaba diseñado desde una perspectiva gubernamental, con un Estado existente, aunque la vocación del Plan fuera precisamente debilitarlo imponiéndole una lógica de reducción de gastos. En consecuencia, los teóricos del PPP pretendían concentrar población en torno a infraestructuras, ahorrándose así el esfuerzo de llegar a zonas remotas. En cambio, el modelo propuesto por las *charter cities* más bien atomiza. Partiendo de la idea de que las instituciones y las infraestructuras (ciudades) existentes ya no son reformables, por lo que más vale crear nuevas, deja a empresas la iniciativa de agruparse para crear (y administrar) riquezas y ponerlas al servicio de la colectividad que conforman. Para ello se establecen nuevas normas de gobernanza, sin incitar necesariamente al conjunto de la sociedad a adoptarlas, lo que significa excluir a gran parte de la población del aprovechamiento de las riquezas generadas;⁵ dicho de otro modo, revela un rechazo contundente del principio de compartir y redistribuir.

Las ZEDE en Honduras

Por su geografía, Honduras constituye una pieza clave en los planes de infraestructuras regionales. Dotada de modernas instalaciones portuarias, su amplia fachada atlántica mira directamente hacia Nueva Orleans. Esa ubicación justificó el financiamiento de 250 millones de dólares que le fueron otorgados (en el marco del PPP) para la construcción de un corredor interoceánico (también conocido como canal seco) que enlaza el Valle de Sula, corazón industrial de Honduras, con el puerto salvadoreño de La Unión que mira hacia Asia y sus gigantescos y promisorios mercados.⁶ Hoy, bajo el lema “Honduras is open for Business” promovido por el gobierno

⁵ Aunque no podemos profundizar este aspecto aquí, nos parece que la “concentración vs. expulsión” constituye una de las diferencias conceptuales fundamentales entre los proyectos centroamericanos de ZEDE y los de ZEE en México.

⁶ Recientemente (en 2018), la República de El Salvador entabló relaciones diplomáticas con la República Popular China, rompiendo las que hasta el momento mantenía con la

en aras de atraer la inversión privada (principalmente extranjera), los proyectos de ciudades modelos y/o de ZEDE de Honduras vienen a completar el mapa de centros económicos de producción que se planifican en la región centroamericana. Estos, a la vez, estarán conectados entre sí y con el extranjero por los corredores interoceánicos que atraviesan todo el istmo de este a oeste y de norte a sur.

Excepción en ley y discurso

Activamente promovido por una fracción de la elite que veía sus intereses amenazados por el gobierno en turno, el golpe de Estado de 2009 permitió restablecer la cercanía de las fuerzas económicas tradicionales con el poder político y, desde esta posición, impulsar un giro neoliberal de gran magnitud en Honduras. El gobierno se fijó entonces como objetivo oficial aumentar la competitividad del país y volverlo el más atractivo de América Latina para la inversión extranjera. En este sentido, las ZEDE pretenden explícitamente ir más allá de las zonas especiales económicas ya existentes en el mundo, creando *ex nihilo* entidades desvinculadas de la jurisdicción nacional para la producción de bienes y servicios de alto valor agregado (agricultura intensiva, minería, camaroneras, turismo, etcétera).

El marco legal de las ZEDE ofrece a los inversionistas no solo regímenes tributarios favorables, sino un territorio integral en el cual instalar estructuras de gobernanza semiautónomas, tecnocráticas y privadas, lo que permite que actores extranjeros actúen directamente en la gobernanza del territorio. Este dispositivo se funda en la creación de entidades paraestatales fuera del marco institucional democrático del país. Para contrarrestar las acusaciones de que dicho modelo atenta contra la soberanía nacional, hoy son oficialmente presentadas de la siguiente manera: “las zonas de empleo y desarrollo económico tienen personalidad jurídica, están autorizadas para establecer su propia política fiscal y normativa, y fueron creadas con el propósito de acelerar el cumplimiento de las metas del Plan de Nación y facilitar condiciones que permitan al país la inserción en los mercados mundiales bajo reglas altamente competitivas y estables.”⁷

República de China (Taipéi). Honduras, Nicaragua y Guatemala, por su parte, siguen manteniendo relaciones con China Taipéi.

⁷ Página oficial de las ZEDE: <http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdel-dia/789990-330/zede-la-soluci%C3%B3n-de-honduras-al-empleo-y-desarrollo> y https://www.youtube.com/watch?v=t_dV9L5QYRI

El Comité para la Adopción de Mejores Prácticas (CAMP) es la principal entidad paraestatal creada por la Ley de las ZEDE. La integran entre 12 y 21 miembros, en su mayoría originarios de Estados Unidos y de otros países extranjeros, que aprueban las propuestas presentadas por grupos de inversionistas deseosos de instalar una ZEDE, además de tener poder de decisión final sobre sus leyes y normas internas.⁸ Con eso se pretende sustituir los procesos de toma de decisiones locales por el concepto globalizado de “mejores prácticas” (Brown, 2015), que se asemeja a la noción de responsabilidad social de las empresas, actualmente en auge y que de alguna manera busca el modo de suplantar las leyes que reglamentan el derecho laboral en cada país.

Después de haber sido designados inicialmente por el presidente Juan Orlando Hernández y ratificados por el Congreso Nacional, los miembros del CAMP quedan libres de quitar y sustituir miembros sin intromisión del gobierno. Una vez aprobada la ZEDE, el nombramiento de un secretario técnico (administrador) por los inversionistas tiene que ser ratificado por el CAMP. Asimismo, el Comité propone jueces para las cortes de competencia exclusiva de las ZEDE, que podrán ser de nacionalidad hondureña o extranjera y que actuarán bajo un sistema jurídico inspirado en el derecho común anglosajón. Una vez establecido el *chárter* (reglamento), la ZEDE quedará fuera de la jurisdicción de la Corte Suprema de Honduras y del gobierno municipal en donde radica.⁹

Eso implica que la “excepción” caracteriza a las ZEDE en la ley y en el discurso oficial. A este respecto, la “excepción” ha sido movilizada por varios actores como estrategia política para atraer inversión y para infundir un imaginario específico entre la población. Por ejemplo, grupos de libertarios de la Silicon Valley, interesados en experimentar sus tecnoutopías en territorio hondureño, enfatizan la imagen de la ZEDE como forma radical de espacio con niveles de excepción sin precedentes. En este caso, utilizan discursivamente la excepcionalidad para vender la posibilidad de experimentación en territorio *tabula rasa*. Desde el gobierno de Honduras se promueve la idea de excepción vinculándola con un discurso sobre un Estado de derecho, en donde las ZEDE serían territorios de modernidad y orden, liberados de la corrupción y la ineficiencia del Estado hondureño. Así, el encargado de relaciones públicas de la oficina presidencial de las ZEDE Rolando Sierra expresó: “La ley [ZEDE] prohíbe que [el gobierno] se meta... Lo que se quiere es que haya lo menos relación posible con los políticos.”¹⁰

⁸ Decreto No 120-2013. Congreso Nacional de Honduras. *La Gazeta Oficial*.

⁹ Decreto No 120-2013. Congreso Nacional de Honduras. *La Gazeta Oficial*.

¹⁰ Entrevista realizada por Beth Geglia, Tegucigalpa, 5 de enero de 2016.

Tal visión parece más acorde con la de los actuales socios escogidos por el gobierno hondureño que con la del economista Paul Romer, quien había sido el primero en proponer el proyecto de ZEDE a Porfirio Lobo, entonces presidente de Honduras, y a Juan Orlando Hernández, entonces presidente del Congreso. La implantación inicialmente prevista para el desarrollo de una de estas *charter cities* por una empresa de capital estadounidense se ubicaba en Trujillo (lugar simbólico en donde Cristóbal Colón habría tocado tierra en América Central). Sin embargo, en 2012 Romer se retiró del proyecto en Honduras por discrepancias con el manejo de las autoridades hondureñas. Años después, en una entrevista, declaró: “Podría terminar como farsa porque [...] un inversionista acucioso no iría a invertir en estas circunstancias, en un lugar controlado por una aristocracia de compinches. Mi predicción es que este esfuerzo se derrumbara por sí solo. Pero legalmente la estructura existe ahora.”¹¹

Entre Romer y los libertarios existen diferencias en la manera de concebir los proyectos de *charter cities*/ZEDE y la visión del desarrollo que de ellas se desprende, aunque una característica común a ambos reside en que la competición entre estas zonas especiales para alcanzar la excelencia encierra intrínsecamente los “gérmenes” de un posible fracaso (si la gestión no alcanza una eficiencia o una rentabilidad suficientes).

Para Romer, las *charter cities* tienen valor de ejemplo y son llamadas a suscitar una aspiración a cambiar de modelo de sociedad y por efecto de estímulo, a multiplicarse. Las concibe como zonas en las cuales se fomentaría un “espíritu” anente a las reformas capaz de impulsar cambios duraderos. La democracia sería introducida de manera progresiva cuando la “comisión de transparencia” estimase tan madura la situación como para que los residentes elijan su consejo normativo (*normative council*). Por consiguiente, el modelo de Romer otorga al Estado un papel importante, especialmente para asegurar la gobernanza (respeto de las reglas); la obligación de rendir cuentas y la seguridad (incluso de las inversiones).

Por su lado, los libertarios suelen utilizar términos distintos: ciudades privadas/*startup cities*. El proceso de participación es relativamente más selectivo (requiere adhesión al modelo) pero se rige por determinados criterios de elegibilidad (capacidad de inversión, principalmente). El espacio codiciado es una zona en la cual el Estado solo está presente durante la transacción inicial que otorga la concesión de las tierras (o el espacio marino en el caso de las proyectadas *seasteading*). Las reglas son contractuales al ejemplo de las ciudades creadas por empresas (en este caso,

¹¹ <https://ofraneh.wordpress.com/2015/11/25/no-se-si-estoy-observando-una-farsa-o-una-tragedia-paul-romer-en-referencia-a-las-zede-en-honduras/>

eventuales litigios serían sometidos a las reglas dictadas por la empresa). En su visión son experimentos con sistemas radicalmente liberados de gobierno.

Amapala, “el sur del sur”

Si miramos ahora hacia el área en donde se pretende construir una de las primeras ZEDE en Honduras, observaremos que el imaginario y el marco legal de “excepción” están claramente enunciados. Pero ¿qué significa esta excepción para Amapala, un municipio que se conoce popularmente en Honduras como “el sur del sur” tanto por su ubicación como por sus condiciones de marginalidad con respecto al resto de Honduras?

Los promotores foráneos de las ZEDE se ufanan de hacer surgir riquezas *ex nihilo* en territorios hasta el momento desaprovechados. Sin embargo, esta afirmación se ve desmentida por la elección misma de los lugares donde se pretenden instalar. El proyecto en el municipio de Amapala tiene la ventaja de estar situado en una zona estratégica: cerca de las costas y de las fronteras de Nicaragua (en donde se planea la construcción de un Canal¹²), de El Salvador (Puerto de La Unión) y de los departamentos de Valle y Choluteca, ubicados en el meollo de un corredor propicio al flujo de mercancías para alimentar el mercado global. Siguiendo la lógica selectiva antes descrita, no es fortuito que esa región del país esté en pleno desarrollo, en particular en el ámbito energético. En 2015, el presidente de la República en persona inauguró las plantas “Nacaome” y “Valle”, que interconectarán las líneas que corren de Honduras a El Salvador. En 2014, Adolfo Larach, empresario socio de una de las dos empresas, *Cohessa-Sopossa* y *Solar Power*, a cargo de su realización las presentó como “el proyecto más grande de América.”¹³ Los 232 millones de dólares necesarios para instalar los 480 500 paneles solares fueron aportados por varios organismos: internacionales como la *International Finance Corporation-IFC* (adscrita al Grupo Banco Mundial) o el BCIE; regionales como el Banco de América Central-BAC y nacionales (Banco Industrial, Banrural, Ficohsa); el OIKO Credit, una financiera

¹² Aunque el proyecto parece haberse diluido se emprendieron algunas obras de infraestructura (principalmente carreteras) y varios inversionistas bien informados ya se posicionaron en tierras colindantes con el posible trazado del canal.

¹³ “Honduras: Invertirán 200 millones de dólares en proyecto de energía solar en Choluteca”, 3 de noviembre de 2014. <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1771741> [consulta: 26/04/2016].

española que enarbola una vocación ética para sus inversiones y por los fondos procedentes de las instituciones financieras de la cooperación al desarrollo como el Finnfund (Finlandia), o el OeEB (proveedor de la agencia de cooperación de Austria). A partir de 2017, la empresa energética estadounidense Energy Transfer también ha mostrado interés en desarrollar una ZEDE en el pase fronterizo de El Amatillo, entre Honduras y El Salvador, un importante punto aduanero de almacenamiento y transporte de mercancía.¹⁴

Desde la época de la independencia (1821), el golfo de Fonseca ha adquirido una importancia geopolítica, razón por la cual ha sido objeto de codicia para la apropiación colonialista. Después de que, en 1823, la Doctrina Monroe enunciara el interés de los Estados Unidos por controlar los posibles puntos de entrada de un canal interoceánico propuesto por los poderes mundiales en Centroamérica, el enviado británico en la región ocupó la Isla del Tigre (ahora parte del municipio de Amapala) y lo declaró territorio británico. Los Estados Unidos, a solicitud del entonces presidente hondureño Juan Lindo, tomaron control de la isla durante 18 meses, para evitar una invasión británica. No fue hasta 1850 que las dos potencias imperiales firmaron el acuerdo Clayton-Bulwer para que se respetara la jurisdicción hondureña sobre este territorio (Acker 1988). Sin embargo, Amapala siguió jugando un papel importante en el mercado global cuando empresas de distintas procedencias, mayoritariamente alemanas, instalaron un puerto internacional que proveía de empleo (aunque precario) a algunos habitantes del golfo, además de alimentar la economía local.

Desde 1978, este puerto ha sido trasladado a San Lorenzo (otro municipio del golfo de Fonseca), dejando Amapala económicamente deprimido. Actualmente, se estima que la pesca de pequeña escala aporta aproximadamente 70% a la economía local pero los pobladores cuentan que esta actividad es cada vez más precaria debido a los cambios ecológicos en la región, a la contaminación provocada por grandes empresas camaroneras y a las sequías de los últimos años.

Amapala se divide en dos partes: la Isla del Tigre, sede de la corporación municipal y la península de Zacate Grande, que conecta directamente con tierra firme.¹⁵

¹⁴ “Honduran Employment Zones Draw Interest From International Businesses”, 26 de octubre de 2017. <https://www.prnewswire.com/news-releases/honduran-employment-zones-draw-interest-from-international-businesses-300544566.html> [consulta: 01/04/2019].

¹⁵ Inicialmente, Zacate Grande era una isla. En 1970 se construyó un relleno artificial que la unió con la tierra firme.

Mientras la Isla del Tigre ha gozado de una seguridad ciudadana muy alta con respecto al resto del país, Zacate Grande ha sido un sitio más conflictivo en cuanto es de interés para muchas familias adineradas que han comprado terrenos y/o puesto ahí sus residencias de vacaciones. También existe especulación sobre la tierra por posibles proyectos turísticos, y el conjunto de estos factores ha generado conflictos agrarios entre las familias de la elite y los habitantes de la zona que dependen de la tierra para subsistir.

La península de Zacate Grande cuenta con aproximadamente trece asentamientos distintos, algunos con presencia poblacional que se remonta a ocho generaciones. Las primeras comunidades se fundaron a principios del siglo xx por pobladores provenientes principalmente de Nacaome y Choluteca, que buscaban tierras donde cultivar. Además, varios pobladores destacan la importancia de haber venido a vivir cerca del mar, porque eso les garantiza una mínima seguridad alimentaria en un contexto de desempleo y precariedad laboral. Los primeros habitantes de la península cuentan que cuando llegaron la tierra era libre y ellos presumían que era nacional,¹⁶ por ser isla. Por eso, las primeras familias ocuparon terrenos para sembrar maíz, frijoles, melones, sandías y otros alimentos. Según un poblador: “aquí no había dueño, aquí todo era libre. Incluso había familia de los Corrales que agarraban terreno bastante, porque no tenían dueño pues. Esas tierras, era una montaña pues, era montón de bosque... ellos [los primeros habitantes] agarraban tierra bastante.”¹⁷ Hasta la década de 1960, las familias solicitantes recibían autorizaciones de la municipalidad para construir sus casas, por lo cual comenzó un proceso local de compra y venta de algunos terrenos entre particulares.

¹⁶ La noción de tierras nacionales se remonta a la independencia, cuando las antiguas tierras de la Corona pasaron a manos del Estado que dispone de ellas, teóricamente para distribución, uso público, concesión o venta. Es decir, son las tierras que no están en manos privadas. Las tierras nacionales son administradas por el INA y por tanto pueden ser atribuidas en el marco de la reforma agraria. Ha habido muchas confusiones (en algunos casos, incluso, se generaron conflictos con comunidades indígenas cuyas tierras comunales fueron asimiladas a tierras nacionales) ya que se presumía que se podían ocupar sin restricción alguna (y eventualmente recibir las en dotación en el marco de la reforma agraria). El extracto citado ilustra perfectamente esa percepción. Por otra parte, la alusión a la isla se refiere a que por ley se prohíbe a extranjeros la posesión de las tierras del litoral y de las islas (por razones de seguridad y soberanía nacional).

¹⁷ Entrevista realizada por Beth Geglia, 17/09/2016. Puerto Grande, Amapala.

Acumulación de tierras

Los habitantes de la zona relatan que a principios de los 1960, Carmen Malespín, una ciudadana nicaragüense, llegó a presentar un título de herencia transmitido por las generaciones de la familia de su abuelo, el expresidente hondureño Terencio Sierra, que la declaraba dueña de toda la península. El título más antiguo que se encuentra en los archivos nacionales de Honduras es de 1854 y acredita un total de “sesenta caballerías en la Ysla (*sic*) de Sacate (*sic*) Grande” a Lucas Cierra (*sic*). Este documento refleja la existencia de cuestionamientos de dichos títulos desde ese entonces, además de una ambigüedad acerca de la ubicación exacta de los lotes. Sin embargo, estos títulos, que han sido avalados por las cortes hondureñas por encima de otras reclamaciones, han sido el origen del conflicto de tierras en la zona. Una década después de que apareciera la familia Malespín, la Corte Suprema falló a su favor, declarando vigente su título y poniendo su derecho como heredera por encima de la constitución que prohíbe la posesión de tierras costeras por extranjeros. A lo largo de las últimas décadas se registraron una serie de compraventas a las familias pudientes del país, principalmente los Callejas, Casís, Nasr, Gutiérrez, Atala, y Facussé. Entre 1982 y 1987, en ventas sucesivas, los Malespín cedieron a Miguel Facussé la extensión más grande de Zacate Grande, que abarca la mayor parte del cerro ubicado en medio de la península donde se cosechaba la mayoría de la producción agrícola. Actualmente, en el registro del Instituto Nacional Agrario (INA), Zacate Grande figura solamente como “propiedad privada”. Ingenieros de la institución consultados explican que dejaron de trabajar el mapa de tierras de la zona por la complejidad del conflicto y porque la información que recibieron del Estado era que no existían tierras ejidales (de la municipalidad),¹⁸ sino que toda la península estaba en manos privadas. Uno de ellos aclara que “no está definida la naturaleza de las tierras. Zacate Grande es privada, es heredada, pero por lo demás no tengo índice. La información la centralizaron [del INA] porque hay mucho conflicto.” Otro ingeniero agrega: “manejábamos que Zacate Grande era tierra nacional, pero luego viene la Señora Malespín y ahora se piensa que son privadas.”¹⁹

¹⁸ En Honduras como en varios países de la región, la figura del ejido heredada de tiempos coloniales, que definía un área común (para hacer pastar ganado o buscar leña) alrededor de los poblados, fue paulatinamente absorbida en el transcurso del siglo XIX en la medida en que se conformaban los municipios. Hoy, las antiguas tierras ejidales designan las tierras municipales.

¹⁹ Notas de autor. 18/11/2015. Choluteca, Honduras.

La consecuencia concreta de la acumulación de tierras en la zona es, en primer lugar, la precariedad del derecho a permanecer de las familias que viven allí y luego la pérdida de acceso a las principales fuentes de ingreso y de alimentación, siendo acaparadas las tierras para cultivar y las playas para pescar. La Asociación para el desarrollo integral de la península de Zacate Grande y la defensa del territorio (ADEPZA) estima que solo tres de las 65 playas de Zacate Grande siguen siendo públicas, con acceso libre y sin restricción, mientras que otras han sido cercadas con muros o están siendo vigiladas con personal de seguridad para uso privado. Hasta la fecha muchos de los terratenientes han permitido la permanencia de las casas de las familias, pero obstaculizan sus actividades de subsistencia.

Reforma agraria fallida

Un año después de la creación del INA, en 1961, se aprobó la Reforma Agraria con el propósito de permitir la transferencia de tierras privadas o ejidales a empresas de campesinos (Ríos, 2014). Pero, debido a varios factores, no llegó a tener efectos significativos en Zacate Grande. Primero porque ahí no están registradas tierras ejidales (propiedad de la municipalidad) sino tierras privadas que, según el reglamento, el INA tendría que comprar al terrateniente para transferirlas. Además, desde que Zacate Grande fue declarada zona turística, la redistribución de las tierras se ve aún más obstaculizada porque su adquisición por una empresa campesina tendría que contar primero con la aprobación del Instituto de Turismo. Tanto agentes del INA como miembros de las comunidades mencionaron varios intentos de formar empresas campesinas para que el INA les facilitara la titulación, pero según los testimonios, Miguel Facussé influyó en el proceso prometiendo entregar voluntariamente títulos a los habitantes. En Puerto Grande y en La Flor, dejar la entrega de los títulos a la discreción del terrateniente y sin que intervenga el Estado los convierte en herramientas de control social en cuanto se han negociado a cambio de apoyo político. Es más, solamente se han titulado las parcelas correspondientes a las casas de las familias sin incluir las tierras productivas del cerro cuyo acceso sigue siendo vedado a las comunidades. En estas circunstancias, les quedan a los campesinos pocas alternativas: ponerse al servicio de su supuesto benefactor, luchar o migrar.

Un derecho a un dominio útil (distinto al dominio pleno)²⁰ le fue otorgado a la comunidad de La Flor en 1992, pero décadas después un juez municipal lo

²⁰ La diferencia entre el dominio útil y el dominio pleno es que en el primer caso se trata

anuló sin realizar las audiencias correspondientes. Las únicas copias existentes del título de dominio útil están en la comunidad. El catastro municipal no cuenta con ninguna documentación del proceso, ni de muchos de los títulos o documentos de compraventa de la península de las últimas décadas, a pesar de la obligación legal de registrar los cambios de propiedad en el catastro después de cierto tiempo tras la compraventa.

Privatización del poder: Facussé como soberano

El trabajo de campo realizado en la zona durante los meses de campaña electoral municipal en 2015 permitió observar la ausencia del Estado, en particular en la península de Zacate Grande, en donde se extiende incluso a los políticos municipales que, en comparación con la Isla del Tigre, hacen poca campaña y realizan pocos proyectos de asistencia. Así, mientras en la Isla del Tigre se construían activamente casas en el marco de la campana “Vida Mejor” lanzada por el presidente Hernández, en gran parte de la península se dejó la construcción de casas a cargo del proyecto paralelo de la Fundación Miguel Facussé. Las comunidades de Zacate Grande no suelen ser avisadas de los cabildos abiertos que se realizan en la municipalidad, uno de los pocos espacios de información y participación ciudadana que existen a nivel local. Sumado a lo anterior, la Fundación Miguel Facussé está involucrada en los proyectos de asistencia e infraestructura: se encarga de construir escuelas y parques en Zacate Grande, de organizar torneos de fútbol y de distribuir materiales escolares a los niños. En 2016, junto con organizaciones internacionales, la Fundación financió la instalación del sistema de agua potable en tres comunidades.

Si bien la privatización de las funciones de asistencia del Estado se manifiesta a través de este manejo peculiar de la noción de “responsabilidad social empresarial,” el control territorial privado se ejerce también de varias otras maneras. Para resguardar sus tierras, la familia Facussé dispone de un cuerpo de seguridad privada que patrulla en las comunidades. Y son recurrentes los reportes de hostigamiento reiterado contra los pobladores y amenazas contra líderes comunitarios. En la Pintadillera, Playa Blanca, Puerto Grande y La Flor, los testimonios señalan el recurso sistemático a la amenaza de desalojo y el control sobre los pocos empleos disponibles,

de un derecho de usufructo, mientras que en el segundo se extiende un título pleno a la comunidad.

para incentivar a los pobladores a constituir grupos de choque que se encarguen de vigilar y amenazar a los que se involucren en el movimiento por el acceso a la tierra.

Criminalización, procesos jurídicos y ciudadanía

Los terratenientes tienden a utilizar con frecuencia el sistema de justicia para defender su dominio sobre el territorio. En algunos casos, acusaciones levantadas por Facussé son percibidas como intentos de intimidar y controlar a líderes y miembros de las organizaciones comunitarias. A partir del golpe de Estado se iniciaron 69 procesos jurídicos contra 36 dirigentes comunitarios y pescadores de Zacate Grande por presuntos delitos de usurpación de tierras, daños al medio ambiente, daños a la propiedad privada y amenazas contra guardias de la empresa de Facussé. La mayoría de estos casos siguen en curso. El 15 de julio de 2015, en un afán de “conciliación”, los representantes de la familia Facussé ofrecieron abandonar los cargos a cambio de algunos acuerdos que incluían, entre otras condiciones, su reconocimiento incondicional como legítimos dueños de la tierra, el compromiso de no invadirlas y seis meses de trabajo sin pago. Esta propuesta recuerda el sistema de repartimiento practicado en la época colonial o el sistema de “colonato” consistente en “otorgar” derecho a vivir en la hacienda a cambio de trabajo gratuito, garantizándose así la disposición de mano de obra fiel y barata (Gould, 1997).

En 2015, el terrateniente Jorge Casís Leiva acusó de usurpación y daños a la propiedad privada a tres líderes de ADEPZA de la comunidad de Playa Blanca. Dos de ellos fueron condenados en mayo de 2017. El objeto del conflicto era un lote que los pobladores habían convertido en estacionamiento comunitario como fuente de ingresos durante la temporada turística.

Se genera entonces una situación en que los terratenientes de la región permiten la presencia de las comunidades, y eso deriva en un control implícito de los procesos de inclusión y exclusión en la zona. Por su parte, los comunitarios no suelen utilizar el sistema de justicia para denunciar amenazas o agresiones sufridas en el contexto del conflicto, ni para buscar reconocimiento legal de las tierras que ocupan. Este uso desigual de la justicia refleja una falta de confianza de los pobladores en la capacidad (o la voluntad) de amparar sus derechos por parte de un aparato judicial que consideran comprado por las elites de la región. Así lo expresa un habitante de Puerto Grande:

ya van [ciertos títulos otorgados] con la firma de él [Facussé], que es de él, al final si él se hubiera quedado con todo esto, [de] nosotros, nadie viviera acá, solo vivieran ellos, millonarios. Porque como los documentos que están, que tienen las personas que tienen sus casas, siempre llevan la firma de él, entonces él puede decir “no, ya no quiero que vivan aquí”, y lógico... los saca. Y como ellos [los terratenientes] tienen el poder, la justicia está a la par, al lado de ellos, entonces, uno si no estuviera organizado, ya estaríamos fuera de aquí.²¹

La privatización del poder en Zacate Grande, producto de relaciones semifeudales y del abandono de las políticas estatales, ha construido y reconstruido una forma de estado de excepción. Sin embargo, la lucha comunitaria por la tierra ha generado subjetividades de ciudadanía particulares ante esta realidad. En muchos casos, la conciencia que tienen los pobladores del estado de excepción en el cual están sumidos la manifiestan negando la legitimidad del Estado como la instancia idónea para exigir derechos y hacer valer un sentimiento de pertenencia común sobre el territorio y el patrimonio natural de Zacate Grande. Este no reconocimiento del Estado se expresa en el rechazo a los proyectos de legibilidad (Scott, 1998) del gobierno local, por ejemplo, al denegar a empleados del catastro el acceso a sus parcelas porque, para ellos, el acto de medir las tierras se ha vuelto sinónimo de amenaza de apropiación, venta y posible desalojo. En otros casos, deciden no participar en procesos legales que tienden a criminalizar el uso de la tierra en que viven y trabajan. Así lo expresan cuatro miembros del patronato de la comunidad El Zope, que fueron demandados por usurpación por los abogados de Carmen Malespín, en una carta dirigida, en 1993, al Juez de Amapala:

Queremos decirle que nadie se hará presente [en la corte] porque pasamos trabajando. Si estos señores quieren algo con nosotros los esperamos en nuestra aldea. Nosotros somos pobres y no podemos comprar las leyes; por tal motivo estamos dispuestos a defendernos en nuestra aldea como hombres, con los blanquillos en su puesto... Vamos a imponer nuestras propias leyes porque es tiempo que los pobres nos demos a respetar, y le pedimos a Usted, señor Juez, que por favor nos deje solos en este asunto y nos permita que como personas pobres nos defendamos sin permitir Usted presiones de nadie.²²

²¹ Entrevista realizada por Beth Geglia, 10/05/2016. Puerto Grande, Amapala.

²² Documento entregado de manera confidencial por personas que pidieron el anonimato y la preservación de la fuente.

A pesar de las subjetividades subalternas generadas a raíz de su posición marginal frente al Estado, estas condiciones de excepción exponen a los pobladores a despojos y desplazamientos. La acumulación de tierras en Zacate Grande ha creado las condiciones que facilitan una transferencia de estos territorios a la administración para la creación de una ZEDE. De concretarse tales proyectos territoriales, se podría dar una nueva ola de especulación sobre la tierra, que echaría leña al fuego de los conflictos existentes y aumentaría la presión sobre los habitantes de la península.

Conclusiones

La desterritorialización del Estado-nación está cada vez más apegada al proyecto de expansión neoliberal en el mundo. Así como en 1984 Neil Smith señalaba la importancia de las desigualdades espaciales para el desarrollo capitalista, en los últimos años se puede observar una proliferación de proyectos que enfatizan el espacio en sí como agente de reforma. Henri Lefebvre (1991) formuló la siguiente hipótesis: “Es el espacio y por el espacio donde se produce la reproducción de las relaciones de producción capitalista. El espacio deviene cada vez más un espacio instrumental. El espacio se halla fragmentado por la estrategia; estas estrategias, que son muy numerosas, se entremezclan y se superponen. Existen varias: la estrategia de las compañías multinacionales, la estrategia de los Estados, la estrategia de la energía... y otras.”

Dos visiones para la generación de riquezas están actualmente en tensión porque, aunque no siempre se oponen, sí descansan sobre distintas apuestas: por un lado, un modelo estático, territorialmente definido que se posiciona en territorios ricos en recursos para extraer, por el otro lado, la idea (sobre la cual se fundaba el PPP en sus inicios) de espacios, interconectados y al cruce de flujos de mercancías o tecnologías que se vuelven intercambiables. En todos casos, la desigualdad “esencializada” (de los territorios) subyace a un modelo de desarrollo a su vez supeditado a las prioridades actuales del mercado. Los reordenamientos territoriales, por consiguiente, responden a novedosas lógicas de excepcionalidad que llegan a proponer territorios siempre más privatizados, desvinculados y autónomos de los Estados-nación. El debilitamiento de estos últimos contribuyó a forjar otro nivel de hegemonía “compartida” (tutela global) que descansa en “valores” que supuestamente logran consenso (gestión privada más eficaz, Estado incapaz, buena gobernanza). Sin embargo, para crear las condiciones que propicien un “cambio de mentalidades” no basta con afirmar que lo que ayer era cierto hoy ya no lo es; al contrario, para que este discurso sea

aceptado debe articularse con conceptos anclados en la tradición histórica —o que se supone deben estarlo—. Esta doble trama de lectura revela que los discursos de los actores externos y los de los actores internos pueden coincidir en un esquema interpretativo común cuyo principal efecto es ofrecer una visión “ahistórica” de las transformaciones económicas y sociales, así como de los conflictos que generan (Roux, 2011). Por eso, fuera de la retórica oficial y neoliberal que los plantea como la herramienta más novedosa y moderna para el desarrollo, los nuevos enclaves y proyectos de desvinculación territorial deben entenderse también como parte de un proceso histórico que ha continuado en décadas de acumulaciones de poder y producción de excepcionalidades. En el caso de Zacate Grande, es esa misma excepcionalidad secular del territorio la que vuelve factible un proyecto de privatización tan profundo como lo es la ZEDE.

Bibliografía

Acker, Alison

1989 *Honduras: The Making of a Banana Republic*, South End Press.

Ávila Romero Agustín y Enrique León

2016 “Reconfiguraciones territoriales y neoextractivismo: la nueva zona económica especial de Chiapas, México”, *Cardinalis*, 4(7) pp. 4-34.

Bartra, Armando

2014 “Rosa Luxemburgo: violencia y despojo en los arrabales del capital”, en German Sánchez, Alejandro Álvarez y Silvana Figueroa, *Reproducción, Crisis, Organización y Resistencia. A cien años de La Acumulación del Capital de Rosa Luxemburgo*, México, BUAP-CLACSO.

Brown, Wendy

2015 *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*, Brooklyn, Nueva York, Zone Books.

Cross, Jamie

2010 “Neoliberalism as Unexceptional: Economic Zones and the Everyday Precariousness of Working Life in South India”, *Critique of Anthropology*, 30(4), pp. 355-373, DOI: <https://doi.org/10.1177/0308275X10372467>

Datta, Ayona

2015 “New Urban Utopias of Postcolonial India: ‘Entrepreneurial Urbanization in Dholera Smart City, Gujarat’”, *Dialogues in Human Geography*, 5(1), pp. 3-22. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F2043820614565748>

- Dávila Enrique, Georgina Kessel y Santiago Levy
 2002 “El Sur también existe: un ensayo sobre el desarrollo regional de México” *Nueva Época*, 11(2).
- Domingues, Mauricio
 2009 “Global Modernization, ‘Coloniality’ and a Critical Sociology for Contemporary Latin America”. *Theory, Culture, and Society*, 26(1), pp. 112-133.
 DOI: <https://doi.org/10.1177/0263276408099018>
- Easterling, Keller
 2014 *Extrastatecraft: The Power of Infrastructure Space*, Londres, Verso.
- Geglia, Beth
 2018 *Excepción o Continuidad ?, Las ZEDE en Honduras, Soberanía, y Nuevas Ciudadanías*, comunicación presentada en el Congreso Internacional de Americanistas, Salamanca, España.
- Gould, Jeffrey L.
 1997 *El mito de “la Nicaragua mestiza” y la resistencia Indígena. 1880-1980*, San José, Universidad de Costa Rica.
- Harvey, David
 2014 *17 contradicciones y el fin del capitalismo*, Quito, Ecuador, IAEN.
- Lefebvre, Henri
 1991 *The Production of Space*, Oxford, Reino Unido, Basil Blackwell.
- Lefebvre, Henri
 1974 “La producción del espacio, *Papers, Revista de Sociología*, vol. 3, pp. 219-229, Disponible en: <<https://papers.uab.cat/article/view/v3-lefebvre>>. Fecha de acceso: 11 may. 2019 doi: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v3no.880>.
- Levien, Michael
 2011 “Special Economic Zones and Accumulation by Dispossession in India”, *Journal of Agrarian Change*, 11(4), pp. 454-83.
- Levien, Michael
 2013 “Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones”, *Development and Change*, 44(2), pp. 381-407.
- Ong, Aihwa
 2006 *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship*, Durham, Duke University Press.
- Ong, Aihwa
 2007 “Neoliberalism as a Mobile Technology”, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32(1), pp. 3-8. DOI:

<https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2007.00234.x>

Purcell, Mark

- 2003 “Citizenship and the Right to the Global City”, *International Journal of Urban and Regional Research* 27(3), pp. 564-590.

Ríos, Gilberto

- 2014 “Capitalismo, Tierra y Poder en Honduras”, en Guillermo Almeyra et al. (eds.), *Capitalismo: tierra y poder en América Latina 1982-2012*, Ciudad de México, CLACSO.

Rodríguez W., Carlos

- 2015 *Geopolítica del desarrollo local. Campesinos, empresas y gobiernos en la disputa por territorios y bienes naturales en el México rural*, México, UAM-I/Ítaca.

Roux, Hélène

- 2011 “Tierra o territorio: ¿Cual término para qué tipo de identidad?”, ponencia presentada en el *Coloquio internacional de las ciencias del territorio*, París.

Sánchez, Alejandro Álvarez y Silvana Figueroa

- 2004 “Mesoamericanos recalentando una identidad colectiva”, en Ana Esther Ceceña, *Hegemonía y emancipaciones en el siglo XXI* (comp.), Buenos Aires, Clacso.

Scott, James

- 1995 “Colonial Governmentality”, *Social Text*, 43, pp. 191-220, DOI: <https://doi.org/10.2307/466631>

HÉLÈNE ROUX

.....

Doctora en sociología, egresada del Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social (IEDES), de la Universidad Paris I, Francia, y actualmente asociada a la Unidad Mixta de Investigación “Desarrollo y Sociedades”. Radicada en Nicaragua en los años noventa, ha realizado investigaciones sobre conflictos agrarios y territoriales como factores para la redefinición de las identidades sociales y étnicas. En años más recientes ha trabajado sobre conflictos vinculados con la expansión de cultivo de palma africana y sobre los proyectos de zona de empleo y desarrollo económico (ZEDE) en Honduras. Colabora como investigadora en el capítulo Mesoamérica del proyecto “espacios globales para la acumulación de capital”, adscrito al Grupo de Trabajo Fronteras, regionalización y globalización, del CLACSO. En 2019 integra el Laboratorio Mixto Internacional MESO e inicia una participación en el proyecto de

investigación Discursos y dilemas del desarrollo de las sociedades locales centroamericanas (Centro Nacional de Ciencia de Polonia). Participa en espacios de discusión académica como la Red de estudios sociales sobre medio ambiente (RESMA), el Taller de reflexión interdisciplinaria sobre saberes tradicionales y otros saberes y el Grupo de estudios sobre neoliberalismo y alternativas. Es integrante de la Asociación para contribuir a mejorar la gobernanza de la tierra, el agua y los recursos naturales (AGTER). Comprometida con la defensa de los derechos humanos, ha sido integrante de varias misiones independientes de observación en México, Honduras y Guatemala. Correo electrónico: helenaroux@gmail.com

BETH GEGLIA

.....

Candidata doctoral en antropología en la American University de Washington D.C. Recibió su licenciatura en sociología y estudios de América Latina de la Universidad de Wisconsin en 2007. Tiene una maestría en antropología pública de la American University y un certificado en cine documental del Centro de Estudios Documentales de Duke University. Su investigación doctoral se enfoca en los procesos de privatización posgolpe de Estado en Honduras, específicamente los esfuerzos de desarrollar zonas de empleo y desarrollo económico (ZEDE), también conocidas como “ciudades modelos.” Su trabajo etnográfico cuestiona las ideologías y subjetividades territoriales tanto de inversionistas extranjeros del movimiento *startup societies* como de actores del Estado y de las comunidades locales (y movimientos sociales), que enfrentan estos proyectos y procesos de acaparamiento de tierras. Como documentalista, Beth ha realizado cortos sobre movimientos sociales en Centroamérica y en Estados Unidos. En 2013 fue codirectora del documental *Medicina revolucionaria: una historia del primer hospital garífuna de Honduras*, premiado en la conferencia *Futuros de la Antropología Visual*, en 2015. Actualmente forma parte del Grupo de Trabajo Territorialidades en disputa y r-existencia de CLACSO. Correo electrónico: bgegilia@gmail.com

Citar como: Hélène Roux y Beth Gaglia (2019), “¿Excepción o continuismo? Nuevos enclaves: poder e infraestructura en Honduras”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 17-43. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Gobierno mediante normas privadas: Pemex y la creación de un ejido ilegible

Governing through private norms: Pemex and the creation of an illegible ejido

Margaret Cruz

The Graduate Center of the City University of New York, Nueva York, Estados Unidos

macruz@gradcenter.cuny.edu

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2962-8558>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/atc2/cruzm>

Resumen

Este artículo se enfoca en el estudio de un ejido en el norte de Veracruz donde las acciones de Pemex en combinación con el cacicazgo han creado un espacio ilegible para el Estado. La enorme cantidad de infraestructura petrolera ahí instalada y la manera irregular en que la paraestatal negoció la expropiación de una tercera parte de las tierras ejidales hace 40 años hoy obstaculiza la regularización del ejido. A través de una investigación etnográfica se analiza cómo esta circunstancia ha permitido que los ejidatarios mantengan una fuerte capacidad de regulación sobre las tierras ejidales, y la manera en que la irregularidad y el manejo de la situación desde el gobierno, mediante normas privadas, afecta la vida diaria de los habitantes en el ejido.

Palabras clave: México, reforma agraria, infraestructura petrolera, legibilidad, Estado de derecho

Abstract

This article analyzes the situation of an ejido in northern Veracruz where Pemex actions in combination with those of local leaders have created a space that is illegible to the State. The ejido's regularization has been hindered by the vast amount of oil infrastructure within it as well as the opaque manner in which Pemex negotiated the expropriation of a third of the ejido's land 40 years ago. Through ethnographic research, I discuss how this situation allows ejidatarios to govern ejido lands according to their will, and describe the ways in which governance in the ejido through private/informal norms affects the daily lives of its inhabitants.

Keywords. Mexico, agrarian reform, oil infrastructure, legibility, rule of law



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

Introducción

En 1992 el Presidente Carlos Salinas de Gortari modificó la legislación agraria en México,¹ y creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) para entregar certificados parcelarios y títulos de propiedad de los solares a los habitantes de ejidos. Hasta la fecha se han certificado o “regularizado” 96% de los ejidos en el país.² En estos ejidos, cada parcela ha sido medida y trazada en un plano que muestra claramente los límites de la propiedad y cada individuo ha recibido un documento oficial que contiene un croquis que demuestra la ubicación exacta y el número de hectáreas que le pertenecen. Esta reforma fue diseñada para dar certeza jurídica a los habitantes de los ejidos sobre la posesión de sus parcelas y solares, y regularizar/validar acuerdos informales a través de los cuales muchas personas habían comprado tierras ejidales en el pasado.

Reviso el caso de Emiliano Zapata, un ejido en el municipio de Papantla, Veracruz, que no se ha podido regularizar³ a causa de una enorme cantidad de ductos e infraestructura petrolera que lo atraviesa por arriba y por debajo de la tierra como una telaraña. En 1978 Pemex expropió una tercera parte del ejido en donde había instalado ductos, pozos, presas, caminos, una planta de aguas congénitas y otras instalaciones. Sin embargo, el plano oficial de expropiación no fue hecho en campo y por lo tanto no coincide con la ubicación real de la infraestructura. Esto ha complicado el proceso de regularización del ejido y hasta la fecha no se han podido otorgar certificados parcelarios ni títulos de propiedad de solares. Oficialmente solo 59 ejidatarios son reconocidos por el gobierno como usufructuarios de las tierras ejidales, pero en Emiliano Zapata hay más de 90 posesionarios y 450 vecinos acasillados que han comprado parcelas o solares en el ejido. Al hacer la compra, el Comisariado Ejidal (con aprobación de la Asamblea de ejidatarios) entrega un

¹ Ley Agraria (publicada en el *Diario Oficial* el 26/02/1992).

² Estadística Agraria-Situación Agraria Nacional, Resultados 2017 (www.ran.gob.mx)

³ De solamente 4% de ejidos que hasta la fecha no han sido regularizados en México.

“Certificado de Posesión” al comprador, pero no tiene validez legal fuera del ejido. La falta de certeza jurídica sobre la propiedad combinada con la falta de un plano preciso y exacto de las tierras ocupadas por Pemex significan que este espacio se mantiene ilegible para el Estado y, como consecuencia, los ejidatarios y la empresa petrolera mantienen una fuerte capacidad de regulación sobre el ejido utilizando normas privadas e informales.

Utilizo el concepto de legibilidad (e ilegibilidad) para analizar la situación en Emiliano Zapata, ya que la forma de gobernar este espacio mediante normas privadas se debe en gran parte a la opacidad del ejido. Aunque un territorio casi siempre es legible para las personas que ahí se encuentran, no siempre es así para el Estado. Cada localidad desarrolla su propia manera de relacionarse con la tierra y la propiedad —costumbres informales y acuerdos verbales—, no siempre visibles a la gente de fuera. Como los funcionarios del Estado normalmente se encuentran alejados de la sociedad a la que deben gobernar, requieren mapas, estadísticas y otras herramientas que les permitan “ver” de manera clara y transparente el territorio y la población que gobiernan (Scott, 1998). La ilegibilidad del territorio presenta “un obstáculo a cualquier intervención efectiva del Estado”,⁴ incluyendo su habilidad para cobrar impuestos individuales. El Estado moderno requiere un “régimen de propiedad simplificado y uniforme que sea legible y por lo tanto manipulable desde el centro” para gobernar eficazmente.⁵

Los intentos de los gobernantes de visualizar el territorio por medio de mapas tienen una larga historia en México. En la época de la colonia, el rey Felipe —al estar lejos de la Nueva España— utilizaba herramientas para “ver”, a miles de kilómetros de distancia, los territorios de su imperio que nunca podría visitar en persona (Mundy, 1996). Los esfuerzos por hacer legible el territorio Mexicano continuaron después de la Independencia, y hacia finales del siglo XIX los mapas cobraron importancia no solo para el gobierno sino también para el sector capitalista que quería “ver” los recursos geológicos y las infraestructuras de comunicación (Mendoza, 2000). Asimismo, después de la Revolución, las estadísticas y la cartografía facilitaron la modernización del Estado, ya que la información obtenida por su conducto ayudó a desarrollar políticas públicas, incluido el reparto de tierras (Ervin, 2009; Craib, 2004).

El territorio no es el único elemento que puede ser opaco a la vista del Estado; también puede haber distintos usos y costumbres —normas y acuerdos infor-

⁴ Traducción propia (Scott, 1998, p. 78).

⁵ Traducción propia (Scott, 1998: 35).

males— legibles solamente para las personas que lo habitan. Aunque las leyes del Estado en teoría deben aplicarse en toda la nación, muchas veces hay zonas geográficas en donde los habitantes no las conocen, y las costumbres locales son las que rigen (Braverman, 2010). En estos espacios legalmente y territorialmente velados, el poder del Estado se ve limitado ya que no puede acceder a ellos usando la perspectiva cartesiana que enfatiza la objetividad y cientificidad, sino que depende de intermediarios (muchas veces con intereses propios) que puedan mediar entre el gobierno nacional y la situación local (Braverman, 2010; Scott, 1998).

El proceso de certificación y regularización de los ejidos a través del Procede debe ser considerado como una herramienta para fortalecer al Estado y modernizar el campo mexicano, ya que mientras los títulos parcelarios facilitan la compra/venta de las tierras ejidales, también aumentan la legibilidad de estos espacios que durante décadas se mantuvieron opacos y en manos de caciques locales. Sin embargo, en varios ejidos (mayoritariamente indígenas) los habitantes han rechazado el proceso de regularización porque quieren mantener su autonomía y su poder de regulación sobre su territorio con normas locales y privadas (Van der Haar, 2000). En su análisis de las comunidades tojolabales en Chiapas, Gemma Van der Haar demuestra que la institución del ejido provee a los habitantes de un control colectivo sobre sus tierras que perderían si cada individuo recibiera un título parcelario. Por lo tanto, el Estado, al regularizar y hacer legibles los espacios recónditos de la nación, está limitando la autonomía que tienen los ejidos en la distribución interna de las tierras ejidales y la resolución de conflictos.

En el ejido Emiliano Zapata argumento que las acciones de Pemex (en combinación con algunos ejidatarios) han creado un territorio ilegible cuyos deslindes no están claramente definidos y por lo tanto no pueden ser regularizados. La falta de legibilidad y regularización del ejido limita la presencia del Estado en este espacio y significa que los ejidatarios (y la industria petrolera) se gobiernan con gran autonomía. He dividido el texto en tres secciones principales: Primero ilustraré la manera en que la entrada de Pemex cambió la dinámica del ejido y cómo la infraestructura petrolera y el proceso de expropiación de tierras ejidales por la paraestatal ha creado un territorio ilegible. En la segunda sección reviso los intentos del Estado por regularizar el ejido a través de varios programas (CORETT, Procede, Fanar, etc.) y por qué han fracasado. En la tercera sección demuestro que aunque el ejido es un espacio político regido por el Código Agrario, la Asamblea de ejidatarios ha creado normas adicionales/paralelas a través de las cuales regula la vida de los habitantes. También daré algunos ejemplos concretos de cómo se vive esta irregularidad dentro del ejido.

Para hacer esta investigación realicé trabajo de campo entre 2016 y 2018. La metodología utilizada fue principalmente etnográfica. Hice más de 25 visitas al ejido. Muchas de ellas duraron más de dos semanas. Como parte de mi observación participativa, lo recorrí a pie varias veces; visité parcelas e instalaciones petroleras; asistí a eventos importantes (celebraciones, conmemoraciones, asambleas generales y asambleas de ejidatarios) y consulté documentos históricos dentro del ejido. También realicé grupos focales y entrevistas (formales e informales) con ejidatarios, posesionarios y vecinos —algunos de los cuales todavía recordaban el tiempo en que apareció Pemex por esas latitudes.⁶ Para complementar el trabajo de campo hice también una investigación de archivos en la oficina de la Procuraduría Agraria en Martínez de la Torre y el Registro Agrario Nacional en Xalapa, ambos en Veracruz, y el Archivo General Agrario en la Ciudad de México.⁷

Pemex: ¿al servicio de la patria?

“Perforaron todo y quedó todo destruido... ¿para qué sirve un terreno por pedazos? Antes los terrenos eran grandes, pero ahora ya no”. Cristina T., esposa de ejidatario.⁸

“Pemex dañó nuestras tierras y cultivos, pero siempre nos pagaron por todo. No tengo quejas de Pemex”. Edgar T., ejidatario.⁹

⁶ Realicé cinco grupos focales: con hombres mayores, mujeres mayores, trabajadores petroleros, vecinos acasillados y jóvenes. Hice entre 70 y 80 entrevistas con más de 20 personas en el ejido.

⁷ La mayor parte de la investigación de archivo transcurrió en el Archivo General Agrario, en la Ciudad de México. Ahí consulté cinco expedientes con 33 legajos: 909 (1-11), 16960 (1-7), 8500 (1-10), 8422 (1-2) y 48 (1-3). En Martínez de la Torre consulté el expediente del ejido (sin número), en la oficina de la Procuraduría Agraria. La oficina del Registro Agrario Nacional en Xalapa no tiene expediente de Emiliano Zapata porque no ha sido regularizado; sin embargo, pude consultar el expediente de uno de los ejidos vecinos para comprender mejor el trámite de regularización a través de Procede.

⁸ Entrevista 16/12/2016. He cambiado todos los nombres de los ejidatarios y habitantes para proteger su identidad.

⁹ Entrevista 20/02/2017.

La Cuenca Tampico-Misantla es una provincia petrolera que comprende desde el extremo sur de Tamaulipas hasta el centro de Veracruz y algunas partes del norte de Puebla, San Luis Potosí, Hidalgo y el Golfo de México. El Campo San Andrés, localizado en la cuenca, incluye en su área varios ejidos del municipio de Papantla, siendo el más afectado el Emiliano Zapata.¹⁰ Este ejido fue formado en 1936. Se localiza en el municipio de Papantla, en el norte de Veracruz, y cuenta con 662 hectáreas y 59 ejidatarios. Al principio, los ejidatarios producían vainilla para vender a las fincas cercanas, y también maíz y frijol para el autoconsumo. Hoy en día la mayor parte de la tierra se usa para el cultivo de cítricos, aunque también hay ganadería y siembra del maíz. Durante muchos años el ejido se mantuvo en común; no se dividió en parcelas ni se repartieron hectáreas o lotes. Cada ejidatario trabajaba las hectáreas que podía o quería año con año. Las familias grandes sembraban más hectáreas y las pequeñas menos, y había suficiente tierra para todos.

En el periodo 1954-1955 Pemex, cuyo lema era “Petróleos Mexicanos: al servicio de la patria”, entró en el ejido y empezó a perforar pozos, construir carreteras, cuarteles, comedores e instalar ductos. Desde el principio hubo una dualidad entre las ventajas y las desventajas percibidas por los ejidatarios con la entrada de Pemex en la zona. Por un lado, especialmente a los niños y jóvenes, la entrada de la empresa estatal les pareció “algo maravilloso, divertido” y les encantaba ver las “grandes máquinas” rompiendo los montes. Otros ejidatarios estaban molestos porque entró “sin avisar, sin pedir permiso”, “como en su casa” y empezó a destrozar y contaminar el ejido.¹¹ Sin embargo, cuando vieron que estaba construyendo una carretera, los ejidatarios se dejaron de quejar. Hasta entonces habían tenido que transportar sus cosechas a caballo por pequeñas veredas, pero la carretera y los caminos que Pemex construyó hacia los pozos permitieron que los ejidatarios comercializaran sus productos más fácilmente. Así comenzó la siembra de cítricos, ya que por su peso anteriormente no era posible sin el uso de camiones y camionetas. Otra ventaja fue que la empresa instalara una red de agua potable para el ejido con tomas de agua para las casas de los ejidatarios y no cobrara por el agua ni por las tuberías y el servicio de distribución.

¹⁰ Quiero señalar que hay una diferencia entre el Campo San Andrés y el Área Contractual San Andrés. El segundo se refiere a un bloque que contiene cuatro campos petroleros incluido el de San Andrés (www.pemex.com). En este artículo me refiero siempre al Campo San Andrés.

¹¹ Grupos focales de hombres mayores (13/01/2018) y de mujeres mayores (15/01/2018).

Al principio también contrató a mucha gente del ejido (contratistas) para hacer brechas e instalar ductos —les daban botas, casco, ropa de trabajo y los ejidatarios “se sentían mucho”—; recibían sus buenos salarios y se olvidaban de los daños al ejido. Un ejidatario cuenta que los salarios que pagaba la empresa eran tan buenos que hasta el maestro de la escuela empezó a trabajar de contratista “haciendo brechas”, porque de ese modo ganaba más que dando clases.¹² Las familias de los ejidatarios que no trabajaban con Pemex también se beneficiaron al vender productos como comida, tortillas, leche y huevos a los nuevos trabajadores. La gente recuerda esta época con nostalgia, diciendo que el ejido llegó a “parecer ciudad.” Como lo describe la esposa de un ejidatario: “Había doctores, había comedores, había cuarteles de soldados y jugaban fútbol. Hasta cine había —todo— y ahí daban de comer. Había casetas de militares y estaban sus esposas y muchos niños. El comedor tenía cocineras y meseros ¡ay, eso estaba bien bonito!”¹³

En esta época Petróleos Mexicanos asumió el papel del Estado en la vida diaria del ejido, complementando el papel del comisariado ejidal. Desde un inicio, los ejidatarios vinculaban a Pemex con el gobierno mexicano, a pesar de que era (y se comportaba como) una empresa petrolera. En las palabras de un ejidatario, “nosotros veíamos a Pemex como que fuera el gobierno, entraba como en su casa sin pedir permiso y como era el gobierno uno no podía hacer nada.”¹⁴ Sin embargo, también reconocían y agradecían las obras públicas que la empresa había hecho en la comunidad. Pemex construyó la carretera y demás calles, instaló el sistema de agua potable y proveía de servicios a la comunidad, tales como casetas de seguridad y la estación de bomberos, cuyos trabajadores eran, asimismo, personal de la empresa.

Los ejidatarios también se alegraron con los pagos que Pemex les hizo por los cultivos y los árboles que se destruyeron. La empresa mandaba personal para cuantificar los daños y usaban un tabulador con el monto que iban a pagar por cada afectación (por ejemplo: \$100 por naranjo, \$50 por planta de vainilla, etc.). La gente aceptaba esos pagos conforme al tabulador y se alegraba con el dinero que recibía. Un ejidatario cuenta que cuando Pemex destruyó los cultivos de su familia para construir un pozo, estuvo muy contento porque le dieron “\$30 pesos por cada mata de plátano, y eran como 30 árboles, así que fueron como \$900 pesos, mucho dinero para esa época.”¹⁵ Algunos ejidatarios dicen que la gente se malacostumbró al recibir

¹² Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016.

¹³ Entrevista con Cristina T. (esposa de ejidatario) 30/04/2017.

¹⁴ Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016.

¹⁵ Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016.

los pagos porque era dinero fácil y ya no tenían que trabajar tanto. Unos cuentan además que, si alguien invitaba al gestor de Pemex a comer y lo emborrachaban, él les incrementaba la cantidad que la compañía debía pagarles por sus daños, e incluso añadía gastos inventados a su reporte.¹⁶

Aunque los ejidatarios negociaban individualmente con Pemex para que les pagaran los daños a bienes distintos a la tierra (ej. cultivos, árboles, animales), nadie podía reclamar o cobrar individualmente la confiscación de las tierras porque el ejido era propiedad social. Ningún ejidatario tenía asignada una parcela específica, y por lo tanto la pérdida de terrenos de cultivo era una pérdida para el ejido en común. El Comisariado, como representante del ejido, era el que se arreglaba con la empresa y les decía a los demás que todo estaba bien. Un ejidatario explica que el Comisariado “nunca daba informes, así que probablemente se quedaba con el dinero. El Comisariado tenía todo el poder y era el cacique”.¹⁷

Con los años, Petróleos Mexicanos llegó a ocupar con su infraestructura más de 200 hectáreas del ejido, lo que equivale más o menos a una tercera parte. Dentro del ejido ha perforado 58 pozos (incluyendo presas y plataformas)¹⁸ y construido caminos/vías de acceso, tuberías y líneas de alta tensión, gasoductos, oleoductos,¹⁹ una estación de bombas, calderas, campos separadores, hoteles y casetas, líneas de descarga, compresoras, tanques de almacenamiento y de medición, quemadores de gas, turbinas, una planta de bombeo de aguas congénitas, una planta de trat-

¹⁶ Esto me lo dijeron varios ejidatarios y habitantes del ejido incluyendo Gustavo G., Narciso G., y Edgar T.

¹⁷ Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016. No hay evidencia en el archivo de pagos que Pemex le haya hecho al Comisariado por las tierras. Los únicos que se hicieron oficialmente por hectáreas fueron el de la expropiación en 1978 (que describo más adelante) y los dos contratos de ocupación superficial (1985 y 1990).

¹⁸ Específicamente las presas y plataformas de los pozos “San Andrés” números 1, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 62, 64, 69, 70, 71, 75, 76, 147, 148, 155, 168, 254, 308, 309, 345, 346, 347, 349, 367, 370, 371, y 374 (documentos de expropiación y contratos de ocupación superficial, recorrido a través del ejido para ver ubicación de todos los pozos).

¹⁹ Los ductos transportan petróleo y gas a Poza Rica; cada pozo tiene líneas que lo conectan con un campo de separación (dentro del ejido), una parte del gas se manda a Poza Rica a través de gasoductos y otra se quema en el ejido usando quemadores. Muchos pozos también tienen tuberías de aguas congénitas que se inyectan al pozo para facilitar la extracción del petróleo. Estas líneas se conectan con la planta de aguas congénitas que también se encuentra dentro del ejido.

amiento de agua y una estación contra-incendio.²⁰ Con la entrada de Pemex, las tierras disponibles para trabajar se fueron reduciendo y los ejidatarios empezaron a acaparar terrenos y a establecerse en un solo lugar. La gente ya no se movía o no salía de su parcela porque no quería que otros se la quitaran, y también querían ser compensados por Pemex si hubiera algún daño en ese lugar. Aquí empezó la disputa de terrenos, porque unos ejidatarios se quedaron con más tierras y otros con menos. Sin embargo, en ese entonces no se hicieron mapas o croquis de las parcelas, pues se suponía que cada quien sabía dónde estaba su predio y los predios de los demás.

Dado que no existían documentos oficiales reconociendo los límites de cada parcela, en los años 1960-1970, los Comisariados Ejidales actuaban como caciques.²¹ No respetaban las tierras de los demás ejidatarios y si veían que alguien descuidaba su parcela se lo quitaban y se lo vendían a otras personas que no eran ejidatarios. En esta época a causa de Pemex llegó mucha gente de fuera a vivir en el ejido, incluyendo soldados, ingenieros y muchas personas que pusieron negocios para los trabajadores incluyendo cantinas, puestos de comida, peluquerías, etc. El cacique repartía —más bien vendía— solares a todos los vecinos que se le acercaban, y muchos de ellos usaban la violencia y amenazas para intimidar a los ejidatarios.²² Como explica un ejidatario, “a varios de nosotros que no hablábamos bien nos quitaban tierras. Al débil que no podía hablar le quitaban y no se podía defender”.²³ Muchos ejidatarios fueron desposeídos de sus tierras por caciques, pero seguían siendo ejidatarios. Muchas tierras (incluyendo parcelas y solares) pasaron a manos de no-ejidatarios con la ayuda del Comisariado, y de esta manera empezaron a

²⁰ Contratos de ocupación superficial (1985 y 1990) en expediente 8422 del ejido en el Archivo General Agrario; Documento de expropiación (1978) en expediente 909 del ejido en el Archivo General Agrario; y recorrido/visita a pie a todas las instalaciones en el ejido.

²¹ Varios ejidatarios usaron la palabra “cacique” para referirse a los líderes del ejido en este periodo.

²² Documentos del Archivo General Agrario indican que varios ejidatarios se quejaban con las autoridades de esto. Por ejemplo, en el expediente 8500 del ejido hay una carta en que un ejidatario escribe: “existe otro grupo al que denominan ‘vecinos’ que son ocho campesinos que están ocupando aproximadamente 27 hectáreas del mismo ejido amenazando estas personas a los propios del ejido que en caso de quitarles sus tierras los privarían de la vida”.

²³ Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 01/11/2017.

asentarse muchas personas en el ejido que no eran ejidatarios, algo que hoy todavía tiene impacto en Emiliano Zapata.²⁴

A causa de la invasión de Pemex y la entrada de vecinos al ejido, los terrenos de los ejidatarios se fueron dividiendo en pedazos, dejando “puro cachiril”. Como me lo explica la esposa de un ejidatario, “perforaron todo y quedó todo destruido. Los terrenos los hicieron cacheríos y ¿para qué sirve un terreno por pedazos?”²⁵ Muchos ejidatarios se quedaron con parcelas más pequeñas que estaban divididas por ductos u ocupadas en su mayoría por pozos y otra infraestructura petrolera. En muchos casos, los ejidatarios ahora siembran varias parcelas pequeñas en vez de un solo terreno grande, porque como comenta un ejidatario, “los terrenos que nos quedaron son puros pedacillos”.²⁶ Por esta razón, y también porque muchos han vendido pedazos de sus parcelas a pesar de que no es legalmente permitido, ahora en vez de 60 parcelas, son más de 250.²⁷

Desde 1955 (cuando entró en el ejido) hasta 1978, Pemex solamente había pagado por daños a los bienes distintos a la tierra, pero no había pagado nada por la tierra ni el uso del suelo. Sin embargo, un grupo de ejidatarios —liderados por el Comisariado— empezó a investigar y buscar la manera de que la empresa estatal también los indemnizara por las tierras ocupadas. Muchos ejidatarios no creían que se les pagaría —diciendo que “el ejido es del gobierno y Pemex es del gobierno ¿entonces por qué nos van a pagar las tierras?”—.²⁸ Se rehusaron a cooperar en este esfuerzo y a contribuir a los gastos que se hicieron en los trámites. Por esto el Comisariado y su grupo de amigos y colaboradores empezaron a reunirse en secreto para que los demás no los desalentaran. Sin embargo, algunos de los ejidatarios que se quedaron fuera luego reclamaron que “los que estaban en el poder nunca les dijeron a los demás

²⁴ Como mencioné en la sección anterior, actualmente hay más de 90 poseionarios y más de 450 vecinos acasillados, comparado con solamente 59 ejidatarios.

²⁵ Entrevista con Cristina T. (esposa de ejidatario) 16/12/2016.

²⁶ Entrevista con Carlos P. (ejidatario) 23/02/2017.

²⁷ Este número se basa en el plano de 2007 hecho por Procede. Incluye las parcelas de ejidatarios y poseionarios, muchos de los cuales están divididos en dos o más pedazos, ya que a través de ellos pasan ductos.

²⁸ Entrevista con Lupe G. (ejidatario) 15/01/2017. En realidad, esta percepción que tenían los ejidatarios no es completamente correcta. Como explican Pérez Castañeda y MacKinlay (2015: 50), las tierras ejidales en realidad eran propiedad social del ejido, pertenecientes al núcleo agrario y no al Estado.

lo que estaba sucediendo, tenían juntas clandestinas —solo invitaban a sus amigos y juntaron a 31 para ser la mayoría en el ejido—”.²⁹

Como parte del proceso de expropiación era necesario hacer un plano que indicara las tierras que pasarían a ser propiedad de Pemex. El grupo de ejidatarios que estaba negociando con la empresa se oponía a que el plano se hiciera en el campo porque no querían que los demás ejidatarios se dieran cuenta de lo que estaba sucediendo, y también querían que los trámites se hicieran lo más rápido posible. Por lo tanto, trazaron un mapa basado en un plano proyecto cuyos ductos, pozos, presas y demás infraestructuras sumaran 185 hectáreas. Esa era la cantidad acordada con los ejidatarios que se debería expropiar. Sin embargo, nunca corroboraron el plano proyecto con mediciones en campo. Pemex y el grupo de 31 ejidatarios lo aceptaron y sobre esa base se hizo la expropiación.³⁰ Nunca se verificó con la realidad en el campo y nunca se actualizó el plano proyecto según la infraestructura real en el ejido.³¹

Después de varios años de hacer trámites, en 1978 Petróleos Mexicanos pagó \$3.18 millones de pesos por las 185 hectáreas que había ocupado hasta ese entonces.³² El dinero se dividió en secreto entre los 31 ejidatarios (incluyendo el Comisariado) que habían sido parte del proceso, y los otros 28 quedaron afuera. Al ser expropiadas las tierras, los ejidatarios acordaron con Pemex no sembrar plantas o árboles con raíces profundas, sino solamente frijoles y maíz. Así fue como varios de los 28 ejidatarios excluidos de la indemnización se enteraron de que Pemex había pagado por las tierras, pues cuando intentaron sembrar árboles de naranja, la paraestatal les dijo que no podían. Cuando el resto del ejido supo que algunos ejidatarios habían sido indemnizados por las tierras ocupadas por Pemex, se quejaron ante la Secretaría de la Reforma Agraria e intentaron hacer que la empresa les pagara a ellos también. Pero no se pudo hacer nada porque les dijeron que el decreto ya había salido.

Muchos de los que recibieron parte de la indemnización (incluyendo el Comisariado) se llevaron el dinero y se fueron de la zona. Cabe mencionar que después del pago por las 185 hectáreas, Pemex volvió a indemnizar al ejido otras dos veces:

²⁹ Entrevista con Antonio V. (ejidatario) 13/12/2016.

³⁰ Documento de Expropiación en el archivo del ejido en Emiliano Zapata y también en el expediente 909 del Archivo del Ejido, Archivo General Agrario (Ciudad de México).

³¹ Entrevista con Lic. Chantall Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios FANAR; Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria, Xalapa, Veracruz (25/10/2017).

³² Documento de Expropiación, Archivo del Ejido, Archivo General Agrario (Ciudad de México).

en 1985, a través de un contrato de ocupación superficial de seis hectáreas, y en 1990, con otro contrato de ocupación superficial de 10 hectáreas. En ambos casos la repartición del dinero en el ejido se hizo de una forma más transparente. La diferencia entre los contratos de ocupación superficial (1985 y 1990) y la expropiación (1978) es que, en el segundo caso, las 185 hectáreas pasaron a ser propiedad de Pemex, mientras que con los contratos de ocupación superficial, las hectáreas ocupadas siguen siendo parte del ejido, aunque los contratos indican que la ocupación es “por el tiempo que Pemex requiera”.³³

Desde su entrada en Emiliano Zapata, en los años cincuenta, hasta la fecha, Pemex ha transformado el ejido —perforando pozos, atravesando ductos, expropiando por pedazos con indemnizaciones poco transparentes—. El resultado ha sido la creación de un territorio opaco, caótico y poco legible para el Estado. Los mapas y planos en la carpeta básica del ejido (elaborados por Pemex) que deberían facilitar el gobierno del espacio, provocan todo lo contrario. El Estado quiere regular el ejido por medio de los mapas, pero como estos no corresponden con la realidad, hay gran confusión a la hora de querer certificar las parcelas individuales. A pesar de que Pemex es una empresa paraestatal, ha complicado otro proyecto del Estado (la reforma agraria de 1992), ya que sus acciones han creado un espacio ilegible que por más de 30 años no ha podido administrar. En la siguiente sección describo los intentos (fracasados) del Estado por regularizar el ejido, crear un mapa definitivo del territorio y cobrar impuestos.

La ilegibilidad persistente

“[El ejido] Emiliano Zapata es nuestro coco”. Lic. Fierro López, Procuraduría Agraria³⁴

³³ Contratos de ocupación superficial, Archivo del Ejido, Archivo General Agrario (Ciudad de México).

³⁴ Entrevista con Lic. Chantall Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios FANAR; Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria, Xalapa, Veracruz (25/10/2017).

“Lo que estamos viviendo [en el ejido] es una completa anarquía—un desorden. Confusión y flaqueza por parte de la autoridad pública para aplicar la ley. Cada quien hace lo que quiere sin rendir cuentas a nadie”. Antonio V., ejidatario³⁵

Ha habido varios intentos por regularizar el ejido Emiliano Zapata y entregar a los habitantes títulos individuales de solares y parcelas. El primer intento empezó en 1988, cuando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) quiso intervenir con respecto al asentamiento humano o zona urbana. CORETT hizo una solicitud a la Secretaría de la Reforma Agraria para expropiar 21 hectáreas del ejido, dividir las en solares y revenderlas individualmente a los vecinos y ejidatarios para que ya no vivieran ahí de forma “irregular”. En una carta dirigida a la dependencia, el director general de CORETT escribe:

[En el ejido] existe un asentamiento irregular de personas no ejidatarias en lo general, en una superficie aproximada de 21-86-67 hectáreas que fueron destinadas originalmente como tierras de labor... [y] solicita su expropiación y la expedición de títulos de propiedad a favor de sus ocupantes en razón de que les otorga seguridad jurídica en el disfrute de sus solares y les facilita la construcción, mejoramiento o remodelación de sus viviendas.³⁶

También explica que los gastos por la “indemnización” se cubrirían con los recursos provenientes de la regularización, o sea, por el dinero que pagarían los vecinos por los solares expropiados.

Cuando los ejidatarios se enteraron de la iniciativa de CORETT se opusieron y usaron como argumento que Pemex ya había expropiado una parte del asentamiento humano y que el área estaba llena de ductos. El acta de la Asamblea de ejidatarios donde se discutió el tema dice que la Asamblea General de Ejidatarios está inconforme con la solicitud porque Petróleos Mexicanos ya expropió 185 hectáreas y en la zona urbana se encuentran líneas de alta presión, gasoductos, oleoductos, una red de líneas de descarga de pozos en producción y una planta de compresoras.³⁷ Los ejidatarios también adujeron que las líneas de Pemex les ocasionan problemas,

³⁵ Entrevista 03/12/2017.

³⁶ Carta del Director General de CORETT al Secretario de la Reforma Agraria (08/06/1988). Archivo del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México).

³⁷ Actas de las Asambleas General (29/01/1989) y Extraordinaria (19/02/1990) de Ejidatarios, expediente 909/1 del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México).

ya que son subterráneas y “muy seguido se revientan”.³⁸ En 1993, después de hacer varios estudios técnicos, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) declaró “improcedente” la regularización de la zona urbana del ejido. Las razones principales por las que no se pudieron expropiar las tierras para otorgar títulos de propiedad fueron que Pemex ya tiene una parte de la superficie expropiada (derechos de vías) para oleoductos, gasoductos y caminos, y que en la zona urbana existen instalaciones petroleras que representan para los habitantes del lugar “un riesgo con alto índice de peligrosidad”.³⁹ Sin embargo, los habitantes de Emiliano Zapata siguen viviendo ahí (sin títulos) hasta la fecha.

Después del (fallido) intento de CORETT se hicieron otros tres por regularizar el ejido en el contexto de la Reforma Agraria de 1992: una en 1995, otra en 2007 y la más reciente en 2016. En estos casos no se incluyó el asentamiento humano (ya que la SRA lo había declarado improcedente), sino solamente las parcelas/ tierras de cultivo. Por lo tanto, los solares dentro del asentamiento humano no se incluyeron en los planos desarrollados por los ingenieros que vinieron por parte del Procede. Los planos hechos por los ingenieros en el campo trazaron las parcelas y la infraestructura visible de Pemex (pozos, turbinas, etc.). Sin embargo, cuando los mapas se enviaron a la sección cartográfica del Registro Agrario Nacional, se compararon con el mapa de la expropiación de las 185 hectáreas que había en la carpeta básica del ejido y hubo muchas discrepancias. Por eso se quedó estancado el esfuerzo de 1995.

En 2007 el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) volvió a intentar la regularización del ejido y envió representantes durante un mes para hacer un mapa nuevo usando como base el plano de la expropiación de las 185 hectáreas (hecho en 1978). Sin embargo, cuando se presentó a los ejidatarios el plano de FANAR para su aprobación, ellos no lo quisieron aceptar porque en el mapa muchas parcelas fueron divididas en pedazos y algunas de sus tierras aparecían como propiedad de Pemex. Donde el mapa de expropiación de Pemex indica que ha expropiado, en realidad hay ejidatarios con parcelas —algunas que siempre han estado ahí (porque el mapa de expropiación de las 185 hectáreas es incorrecto) y otras donde Pemex ha abandonado sus pozos—. Aunque el plano preparado por FANAR no contradecía el plano en el archivo del ejido preparado por Pemex, tam-

³⁸ Actas de las Asambleas General (29/01/1989) y Extraordinaria (19/02/1990) de Ejidatarios, expediente 909/1 del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México).

³⁹ Carta del Comisionado de la Secretaría de Reforma Agraria al director general de Procedimientos Agrarios/ director de Ordenamiento Territorial (23/01/1991). Expediente 909/1 del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México)

poco reflejaba adecuadamente la realidad en el campo y por lo tanto los ejidatarios lo rechazaron y el proceso de regularización se volvió a estancar.

En 2016, la Asamblea de Ejidatarios pidió al Comisariado que le diera continuación al proceso de certificación parcelaria, y solicitó al programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA- FANAR) que enviara a un grupo de ingenieros a medir nuevamente las parcelas. El mapa se completó en junio 2016, pero hasta la fecha no han salido los títulos parcelarios. De acuerdo con la Procuraduría Agraria, el proceso se ha vuelto a estancar por la misma razón que en 1995: el plano preparado por RRAJA- FANAR contradice el plano “oficial” de expropiación de Pemex que se encuentra en el archivo del ejido.⁴⁰ Según las oficinas de la Procuraduría Agraria en Xalapa y en Martínez de la Torre, dadas las contradicciones en los planos es posible que los ejidatarios y posesionarios de Emiliano Zapata nunca obtengan sus certificados parcelarios.⁴¹

Los intentos del Estado por regularizar la propiedad de la tierra no han procedido a causa de la opacidad e informalidad con que Pemex y los ejidatarios hicieron el mapa de expropiación, construyeron en el ejido y se repartieron los terrenos. Ahora resulta difícil —si no imposible— regularizar el asentamiento humano, medir las parcelas de cultivo y otorgar los certificados correspondientes. En otras palabras, el ejido —en manos de los ejidatarios y de Pemex— creó una situación ilegible que ahora dificulta la regularización del espacio por parte del Estado. Al no poder regularizar la propiedad, el Estado no puede cobrar impuestos en el asentamiento humano y los habitantes (particularmente posesionarios y vecinos acasillados) de Emiliano Zapata siguen sin tener documentos oficiales que validen la posesión de sus parcelas y solares. Esto a su vez significa que la Asamblea de Ejidatarios sigue manteniendo el poder de gravar y regular a la población del ejido mediante normas privadas.

Hay una división dentro del ejido entre los que quieren títulos parcelarios y los que no quieren regularizar las tierras. Por un lado, los posesionarios y algunos ejidatarios quisieran tener la certeza jurídica que les brindaría un título parcelario con un plano definitivo y “oficial” de su parcela. Como lo explica un ejidatario, “son muy

⁴⁰ Entrevista con el Lic. Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios de FANAR en la Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria en Xalapa, Veracruz (25/10/2017).

⁴¹ Entrevista con el Lic. Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios de FANAR en la Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria en Xalapa, Veracruz (25/10/2017) y con el Lic. Ramsés Rodríguez Urzúa, residente de la Procuraduría Agraria en Martínez de la Torre, Veracruz (06/12/2017).

interesantes e importantes los documentos porque teniendo los documentos puedes decidir de tu parcela lo que deseas y no tienes que ir a dar a saber a la Asamblea”.⁴² También hay ejidatarios y posesionarios que quieren pedir créditos bancarios que solo se pueden obtener usando los títulos como garantía. Hasta ahora, solamente han recibido créditos en común, pero como lo explica uno de ellos: “si un ejidatario no paga, todos sufrimos porque nos quitan el crédito y quedamos mal todos”.⁴³ Cabe mencionar que con la regularización habría más riesgo de perder las tierras (al no pagar un crédito) porque actualmente al estar en común, las parcelas no se pueden embargar.

Por otro lado, la gente que no quiere tener los títulos (en su mayoría son ejidatarios, no posesionarios) piensa que con la regularización el ejido perdería poder y dinero. Actualmente la Asamblea de ejidatarios cobra 10% de todas las ventas de parcelas y solares que se hacen dentro de Emiliano Zapata.⁴⁴ Con los títulos de propiedad y los certificados parcelarios, el Comisariado y la Asamblea perderían ese poder de cobrar. La tesorería del ejido ya no tendría los mismos fondos, y actualmente este dinero sirve para ayudar a ejidatarios necesitados a través de préstamos o apoyos. Muchos ejidatarios también piensan que tendrían que pagar mayores impuestos, aparte de que ese dinero se iría a la municipalidad o al gobierno del Estado (no al ejido). Otros ejidatarios sienten que “el gobierno nada más nos quiere chingar”⁴⁵ y por lo tanto desconfían de cualquier intento del gobierno de meterse en los asuntos del ejido. En la siguiente sección describo cómo se manifiesta esta falta de regularización en la vida diaria.

Viviendo en la irregularidad

“Hasta hoy en día los que mandan en el ejido son los ejidatarios”. Ignacio C., ejidatario.⁴⁶

⁴² Entrevista con Carlos P. (ejidatario), 01/05/2017.

⁴³ Entrevista con Carlos P. (ejidatario), 29/03/2018.

⁴⁴ A pesar de que las tierras ejidales son inalienables (no se pueden vender oficialmente), la venta de solares y parcelas es una práctica muy común dentro del ejido.

⁴⁵ Entrevista con Lupe G. (ejidatario), 30/03/2017.

⁴⁶ Entrevista 06/02/2017. Todos los nombres han sido cambiados para proteger confidencialidad.

“El ejido es el que reparte los solares y los administra. El gobierno quería expropiar la zona urbana para recabar los impuestos y que no se fueran para el ejido”. Carlos P., ejidatario.⁴⁷

“Los ejidatarios no cooperan y se sienten reyes... no aportan en nada. Solo administran lo que van aportando los poseionarios y vecinos acasillados”. Antonio V., ejidatario.⁴⁸

A pesar de que la Ley Agraria contiene especificaciones acerca de cómo deben gobernarse internamente los ejidos, muchas de las instituciones estipuladas, tales como el Comisariado o la Asamblea Ejidal, adquieren en la práctica características locales específicas que reflejan la situación y la cultura de cada ejido. Es decir, en la mayoría de los casos, los ejidatarios han desarrollado prácticas y normas informales paralelas al Código Agrario (Van der Haar, 2000; Baitenmann, 1998). Durante muchos años, la Secretaría de la Reforma Agraria que tenía la responsabilidad de supervisar y regular a los ejidos a través de sus promotores, tenía muy poco control sobre las actividades dentro de los ejidos porque los funcionarios oficiales no se daban abasto y frecuentemente eran manipulados por los ejidatarios (Baitenmann, 1998).

Por ejemplo, a pesar de que la Ley Agraria prohíbe la venta de tierras ejidales,⁴⁹ ha sido una práctica común en muchos ejidos. En Emiliano Zapata viven actualmente más de 90 poseionarios (no ejidatarios dueños de tierras de cultivo) y más de 450 vecinos acasillados (no ejidatarios con un solar en el asentamiento) que han adquirido propiedad en el ejido. En cada caso, la venta ha sido aprobada por la Asamblea Ejidal, y con el pago de una cuota al ejido, el comprador recibe un “Certificado de Posesión” firmado por el Comisariado. Al mismo tiempo se le cobra al vendedor (normalmente un ejidatario) 10% del precio de venta como “impuesto” y el dinero pasa a la tesorería del ejido. Los ejidatarios tienen poder sobre el territorio, ya que son oficialmente reconocidos por el Estado como los usufructuarios de las tierras. Los poseionarios y vecinos acasillados no tienen esta certidumbre jurídica y por lo tanto se encuentran en una situación de vulnerabilidad en la que dependen de buenas relaciones con el Comisariado y la Asamblea Ejidal.

⁴⁷ Entrevista 26/06/2017.

⁴⁸ Entrevista 01/03/2017.

⁴⁹ Esto ya no aplica a los ejidos que han sido regularizados y que cuentan con títulos parcelarios. Sin embargo, este ejido no ha sido regularizado. Para un buen análisis sobre el tema véase Pérez Castañeda y Mackinlay (2015).

La Asamblea General de los ejidatarios se lleva a cabo cada dos meses, el último domingo del mes. La Asamblea es presidida por una mesa que incluye al Comisariado Ejidal (presidente, secretario y tesorero) y presidente del Consejo de Vigilancia. El secretario prepara un acta de cada sesión que es firmada por todos los asistentes y sirve para constatar las decisiones que se hayan tomado. Y se lee al principio de la siguiente Asamblea Ejidal. La mayoría de los asuntos tratados en las asambleas tienen que ver con la compra y venta de solares, disputas sobre límites de las parcelas y la recaudación y el uso de fondos del ejido.

Las decisiones dentro de la Asamblea se toman después de que las partes interesadas presentan el caso y el presidente del Comisariado pide que los ejidatarios expresen sus opiniones al respecto. Después de un debate, los ejidatarios votan sobre cómo proceder. En caso de que no se llegue a un acuerdo, se le pide al Comisariado que investigue más el caso y se retoma el asunto en la siguiente asamblea. Casi siempre los asuntos involucran a no ejidatarios —vecinos acasillados o poseionarios— que han comprado propiedades dentro del ejido a través de acuerdos de la asamblea. La resolución de sus peticiones casi siempre depende de las relaciones personales que tengan con los ejidatarios. Para ilustrar la dinámica, describo algunas escenas que observé en las asambleas de ejidatarios en Emiliano Zapata, de abril y junio de 2017.

En el primer caso, un habitante (vecino acasillado) del ejido se presentó frente a la Asamblea para solicitar que le prestaran o vendieran un terreno junto al arroyo para criar algunos animales. Al hacer su petición comenzó diciendo: “vengo a pedirles a ustedes, ya que son los ejidatarios, y son los que mandan aquí”. El pedazo de tierra que solicitaba era parte del arroyo que crecía durante unos meses del año y por lo tanto no había sido repartido a nadie y seguía siendo propiedad común del ejido. Los ejidatarios discutieron el tema. Varios estaban en contra, diciendo que ese terreno fácilmente se inundaba y era parte del arroyo que no debería ser usado para guardar animales. Pero otros estaban a favor, ya que sería una forma de apoyar al vecino que era amigo de muchos de los ejidatarios y la venta agregaría fondos a la tesorería. Al final se decidió que el Comisariado iría primero a ver el terreno y después de su informe se tomaría una decisión en la siguiente asamblea.

En otro caso, dos vecinos acasillados se presentaron porque uno de ellos había tomado una parte (tres metros) del solar del otro. Los dos presentaron sus argumentos y la Asamblea discutió el caso durante más de media hora. Algunos ejidatarios favorecían a uno de los vecinos (por ser amigo) y los demás al otro, y no pudieron llegar a un acuerdo. De nuevo decidieron que el Comisariado debía ir a revisar el lugar y con base en su informe se retomaría el asunto en la siguiente asamblea. Este

tipo de casos se presentan con mucha frecuencia en las asambleas y normalmente no se resuelven fácilmente. Cuando sí se resuelven, en la mayoría de los casos influyen las buenas relaciones que tiene una de las partes con el Comisariado y/o con la mayoría de los ejidatarios. Como lo describió uno de los ejidatarios que ya había ocupado cargo de Comisariado, “muchas veces a los que estamos al frente nos gana la amistad, el compadrazgo, lo que ustedes quieran”.⁵⁰

En cada Asamblea también hay personas que se presentan a solicitar o actualizar su “Certificado de Posesión.” Este certificado es un documento elaborado por el Comisariado para indicar que la persona ha comprado terreno dentro del ejido y que la adquisición ha sido aprobada por la asamblea. Aunque estos son documentos informales y solamente son válidos dentro del ejido, contienen un croquis/mapa que muestra los límites de la tierra que han comprado y sirven para tramitar algunos servicios tales como luz y teléfono. Muchas veces las actualizaciones se requieren porque en el permiso original hubo una falta de ortografía o un error en las medidas del terreno. Para otorgar o actualizar un permiso, la Asamblea primero debe acordar que el Comisariado lo haga y el solicitante debe pagar una cuota a la tesorería, por un monto que puede variar entre \$200 y \$2000 pesos, dependiendo del caso. La cantidad acordada parece ser una decisión que los ejidatarios toman arbitrariamente según su relación con el/la solicitante. De acuerdo con lo que pude observar, generalmente cuando la persona tiene amistad con los ejidatarios o ha apoyado al ejido con algún servicio/favor, le cobran menos. También cuando la persona es mayor o enfermo/a le tienen más consideración. En algunos casos si la persona ha vivido en Estados Unidos o tiene familiares allá, le cobran más dinero.

A veces en las asambleas se presentan casos que son nuevos y los ejidatarios deben improvisar porque no saben cómo responder a ellos. Por ejemplo, en una de las reuniones se presentaron dos posesionarios que querían intercambiar sus parcelas: él se quedaría con la de ella, y ella con la de él. No era una compra-venta, así que no se podía cobrar 10% del precio de venta como lo hacían normalmente, pero los ejidatarios sintieron que se debía cobrar algo. Después de un largo debate, se acordó pedirles mil pesos para cambiarles los Certificados de Posesión, y entre los dos posesionarios lo pagaron.

Antes de que concluya cada asamblea, el tesorero presenta el “corte de caja” en donde detalla los ingresos y egresos de la tesorería del ejido. Aparte del dinero que ingresa por Certificados de Posesión, la compra-venta de terrenos y multas por inasistencia, los ejidatarios también cobran una aportación o “impuesto” anual a los

⁵⁰ Entrevista con Lucho G. (ejidatario) 27/08/2017.

vecinos y posesionarios. Esta cantidad se acuerda dentro de la Asamblea y luego se les informa a los demás cuánto deben pagar. Los ejidatarios no pagan la aportación porque ellos sienten que ya contribuyen bastante al asistir a las asambleas y administrar el ejido, algo que (según ellos) les toma mucho tiempo. El dinero de la tesorería se usa para apoyar (a través de préstamos) a personas que lo necesiten en alguna emergencia, organizar eventos especiales tales como la conmemoración de la muerte de Emiliano Zapata, para pequeños proyectos de infraestructura dentro del ejido y para sufragar los gastos del Comisariado cuando debe viajar a otra ciudad para arreglar algún asunto pendiente.

La autonomía de Emiliano Zapata y el gobierno por parte de la Asamblea y el Comisariado Ejidal es complicada por la presencia continua de la industria petrolera en el ejido. En los últimos años, Pemex ha subcontratado a otra compañía llamada Oleorey para que explote el petróleo en el Campo San Andrés del que forma parte el ejido Emiliano Zapata.⁵¹ Oleorey tiene un contrato de producción —lo que significa que trabaja más que nada en pozos y extracción—, mientras que Petróleos Mexicanos maneja las instalaciones tales como las compresoras, planta de aguas congénitas, y los quemadores. Oleorey ha apoyado al ejido por medio de proyectos de desarrollo en la comunidad, incluyendo la donación de una ambulancia, la construcción y remodelación de escuelas (prescolar, primaria, secundaria y tele-bachillerato), un comedor comunitario y un taller de costura. Sin embargo, muchos de los ejidatarios dicen que Oleorey no los trata igual que Pemex, ya que la empresa paraestatal les pagaba por los daños con dinero. Como lo explica un ejidatario: “con la empresa extranjera [Oleorey] no es igual. A ellos no les gusta pagar los daños. Son muy déspotas”.⁵²

La ausencia del Estado dentro del ejido significa que Pemex, Oleorey, los ejidatarios y los demás habitantes deben continuamente negociar la implementación de normas y acuerdos entre ellos. Por ejemplo, cuando hay problemas ambientales causados por la extracción de hidrocarburos en el ejido, los ejidatarios no acuden a los representantes / oficinas del Estado, sino que lo arreglan directamente con Pemex u Oleorey. Para dar un caso específico, dentro del ejido hay una fuga de crudo que lleva varios años contaminando un arroyo y las parcelas de algunos ejidatarios. Después de unos meses de haber comenzado la fuga, Pemex lo limpió y pagó los

⁵¹ Contrato PEMEX No. 424102855 (Área Contractual San Andrés) entre Pemex Exploración y Producción, Oleorey SA de CV, Monclova Pirineos Gas SA de CV y Alfásid del Norte SA de CV (www.resourcecontracts.org).

⁵² Entrevista con Edgar T. (ejidatario) 20/02/2017.

daños a los ejidatarios afectados. Sin embargo, el petróleo volvió a derramarse porque en vez de arreglar el problema se construyó un cárcamo para retener el hidrocarburo que se escurre cuando no viene a vaciarlo una pipa. Por lo tanto, dos años después del último pago que les hizo Pemex, los ejidatarios afectados buscaron una nueva solución. Fueron a denunciar la fuga a la fiscalía del medio ambiente en Papantla, pero les dijeron que “no era competencia de ellos” y que tenían que ir a denunciarlo al Ministerio Público Nacional o a protección civil. Sin embargo, ninguna de estas instancias del Estado resolvió el problema y los ejidatarios decidieron negociar directamente con Pemex, como lo habían hecho siempre hasta entonces.

El problema es que como Pemex había subcontratado a Oleorey para manejar los pozos en la zona, respondía a los ejidatarios que negociaran con esa compañía. Pero Oleorey no quería hacerse responsable diciendo que era una emanación natural de petróleo y por lo tanto no era su responsabilidad. También dijeron que la fuga se debía a una tubería vieja que había instalado Pemex, y por lo tanto era culpa de la paraestatal. Viendo que no recibían solución por parte del Estado ni de las compañías, los ejidatarios afectados decidieron cerrar el paso a la estación de bombeo de aguas congénitas. Durante nueve días bloquearon el acceso con una camioneta y pancartas que decían “Por fuga de hidrocarburo y aguas congénitas muere el ganado”. Solamente dejaban pasar a pie a los trabajadores de Oleorey y Pemex que entraban y salían, pero no podía entrar maquinaria ni combustible. Cuando se agotó el combustible fue cuando llegaron a negociar y Pemex hizo un reporte de los daños a los cuatro ejidatarios, pero no les pagaron. Uno ellos me dijo: “nada más nos sellaron de recibido la documentación. [Pero] si no me pagan, yo puedo negarles el permiso a sus campos que están en mi parcela”.⁵³ La falta de Estado de derecho y de reglas ambientales significa que los habitantes del ejido deben buscar solución a sus problemas a través de negociaciones, bloqueos de las instalaciones de Pemex/Oleorey, y/o relaciones personales con los gestores u otros oficiales de las compañías petroleras.

Aparte de la Asamblea y el Comisariado Ejidal como las autoridades del ejido, es importante señalar que también hay un Agente Municipal (cuyo trabajo no es remunerado) que sirve de vínculo entre el ayuntamiento de Papantla y los habitantes de Emiliano Zapata. También, dentro del ejido hay varios comités (compuestos en su mayoría por vecinos acasillados) que coordinan diferentes aspectos y proyectos de la comunidad tales como el centro de salud, la ambulancia, el comedor comunitario,

⁵³ Entrevista con Narciso G. (ejidatario) 02/04/2017.

el agua, y el drenaje, entre otros. Casi todos los comités están ligados con alguna ayuda/ apoyo que han recibido de Pemex, Oleorey o el Estado.

La ilegibilidad del ejido, sin embargo, afecta la implementación de proyectos de desarrollo del Estado en Emiliano Zapata. Un ejemplo tiene que ver con un proyecto que negoció el Agente Municipal con el ayuntamiento para mejorar el sistema de drenaje. A finales de 2016 los contratistas encargados de instalar la tubería empezaron a trabajar en el ejido. El problema es que el plano del proyecto (diseñado por ingenieros en Papantla) no tomó en cuenta las líneas de agua ni la infraestructura de Pemex en el asentamiento. Por lo tanto, cuando empezaron a trabajar, las máquinas rompieron algunas tuberías y dejaron sin agua, por unos días, una parte del ejido. Las máquinas también rasparon algunos ductos de Pemex y dañaron el revestimiento. La falta de legibilidad del espacio y de coordinación entre el ayuntamiento, el ejido y Pemex hizo que las máquinas excavarán hoyos en lugares donde no iba a ser posible instalar el drenaje y en el proceso dañaron calles, banquetas y el sistema de agua. Una señora del ejido reclamó “ya todos somos grandes y sabemos dónde pasan los ductos. Todos sabemos que por aquí pasa una línea y por allá pasa otra”.⁵⁴ Sin embargo, esta información no la tenían en Papantla, y después de que los contratistas excavaron varios hoyos en el asentamiento del ejido, el Agente Municipal y miembros del comité del agua tuvieron que pedirle al supervisor del proyecto que viajara al ejido y re-diseñara el proyecto. Dos años después, el proyecto todavía no concluye.

Varios antropólogos han escrito sobre el papel importante de los intermediarios (o caciques) en México para navegar y traducir normas y prácticas del Estado a las comunidades rurales y viceversa (e.g. Nuijten, 2003; Pansters, 2005; Wolf, 1956). La falta de legibilidad hace que el rol del intermediario o cacique sea vital para que el Estado pueda gobernar sus espacios recónditos. Asimismo, para las comunidades rurales los caciques/ intermediarios también son claves para poder gestionar apoyos y proyectos de desarrollo. Aunque en Emiliano Zapata ya no existe una persona que se pudiera considerar como cacique, los ejidatarios claramente (como grupo) gobiernan el territorio según sus normas. El Agente Municipal y los comités (compuestos en su mayoría por vecinos acasillados) tratan de crear un balance de poder en el ejido al ejercer la función de intermediario(s) en negociaciones con las compañías petroleras y oficinas del Estado. La tensión entre el Comisariado Ejidal y el Agente

⁵⁴ Comentario de Úrsula (vecina acasillada que lleva muchos años viviendo en el ejido) durante una discusión con los ejidatarios, comité del drenaje y contratistas del proyecto (22/05/2017).

Municipal a veces es palpable. Como todo en Emiliano Zapata, la coordinación entre ellos depende de las personas que estén ocupando los cargos y de la relación personal con ellos.

Conclusiones

“Cuando al gobierno le interese realmente legalizar las parcelas o la zona urbana va a venir con toda la caballería a arreglar los asuntos pendientes. Mientras tanto, las cosas siguen así porque al gobierno y a Pemex les conviene que así siga”. Ignacio C., ejidatario.⁵⁵

La presencia de Pemex en el ejido en combinación con el poder de algunos ejidatarios creó un sistema particular de gobierno en Emiliano Zapata basado en normas privadas acordadas por los ejidatarios y la empresa paraestatal. Desde su creación, el Estado estuvo ausente en la vida diaria en el ejido y eso fomentó un espacio en donde los ejidatarios se regían por acuerdos informales basados en la confianza, los favores y las relaciones personales. Con la entrada de Pemex, los líderes ejidales, actuando como caciques, tomaron tierras del ejido y las vendieron a nuevos vecinos —en muchos casos quitándoselas a ejidatarios—. Años más tarde, el Comisariado y sus colaboradores negociarían secretamente con Pemex la expropiación de tierras ejidales, y de ello resultó una indemnización que solamente benefició a un grupo de ejidatarios. Este mismo proceso de expropiación propició la creación de un plano oficial que no refleja adecuadamente la infraestructura real de Pemex dentro del ejido.

La falta de títulos parcelarios dentro del ejido se debe más que nada al plano de expropiación que Pemex acordó con los ejidatarios en 1978. Los esfuerzos del Estado por regularizar los asentamientos y las tierras de labor no han dado resultado ya que las mediciones que los ingenieros de Procede, FANAR, etc., hacen en el campo nunca concuerdan con el mapa de la expropiación que se encuentra en la carpeta básica del ejido. Esto significa que los ejidatarios mantienen una fuerte capacidad de regulación interna en Emiliano Zapata basada en normas que ellos mismos acuerdan dentro de sus Asambleas. Dado que los ejidatarios son los propietarios legalmente reconocidos de las tierras ejidales, los vecinos y posesionarios están sujetos a las decisiones tomadas por la Asamblea (e implementadas a través del Comisariado

⁵⁵ Entrevista 27/06/2017.

Ejidal) muchas veces apoyados en relaciones personales entre ejidatarios, vecinos y gestores de las compañías petroleras. Este sistema de alguna manera ha funcionado en el corto plazo, pero a largo plazo ha causado problemas y caos.

El *statu quo* se mantendrá en tanto que no haya voluntad política de regresarle al ejido las tierras ocupadas por Pemex hace más de 60 años, muchas de ellas cubiertas con infraestructura abandonada y en ruinas. Al salirse Pemex del ejido, el Estado podría completar el proceso de regularización de las tierras ejidales y entregarle a la población los títulos correspondientes. Sin embargo, es importante notar que el ejido se encuentra sobre el paleocanal de Chicontepec, un área con mucho petróleo que hasta ahora no se ha podido extraer ya que Pemex no contaba con la tecnología ni el presupuesto para hacerlo. La Reforma Energética de 2013 ha creado la posibilidad de extraer este petróleo⁵⁶ y por lo tanto ni el Estado ni Pemex tienen como prioridad devolver estas tierras al ejido. Sin embargo, la falta de legibilidad del espacio debería concernirlos ya que, en una ronda de licitación, las compañías petroleras querrán “ver” las relaciones de propiedad que existen en la superficie del ejido. Tal vez sea un poco ingenua, pero para concluir con un tono optimista es posible que la falta de regularización del ejido termine por proteger a Emiliano Zapata de una segunda ola de explotación y destrucción, ya que las compañías petroleras pudieran buscar zonas más legibles en donde invertir.

Bibliografía

Archivo General Agrario (Ciudad de México).

Expedientes 909/I-II, 16960/I-7, 8500/I-10, 8422/I-2, y 48/I-3 del ejido Emiliano Zapata, Papatla, Veracruz.

Baitenmann, Helga

1998 “The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz”, en Wayne A. Cornelius y David Myhre (eds.), *The Transformation of Rural México*. San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

⁵⁶ La técnica principal para extraer este petróleo es la fracturación hidráulica o *fracking* con perforación horizontal, algo que se ha usado ampliamente en lugares como Estados Unidos y Argentina. El *fracking* es una técnica no convencional “que consiste en extraer el hidrocarburo atrapado en los poros de las rocas a través de la inyección a gran presión de una mezcla de agua, arena y un coctel de más de 750 sustancias químicas” (Geocomunes, 2016).

Braverman, Irus.

- 2010 "Hidden in Plain View: Legal Geography from a Visual Perspective", *Law, Culture and the Humanities*, 7(2), pp. 173-186.

Craib, Raymond

- 2004 *Cartographic Mexico: A History of State Fixations and Fugitive Landscapes*, Durham, NC, Duke University Press.

Ervin, Michael

- 2009 "Statistics, Maps, And Legibility: Negotiating Nationalism in Post-Revolutionary Mexico", *The Americas*, 66(2), pp.155-179. DOI: <https://doi.org/10.1353/tam.0.0165>.

Geocomunes

- 2016 *Territorialización de la Reforma Energética*, Ciudad de México, Rosa Luxemburg Stiftung.

Mendoza Vargas, Héctor

- 2000 *México a través de los mapas*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Geografía.

Mundy, Barbara

- 1996 *The Mapping of New Spain*, Chicago, IL, University of Chicago Press.

Nuijten, Monique

- 2003 *Power, Community and the State*, Londres, Pluto Press.

Pansters, Wil

- 2005 "Goodbye to the Caciques? Definition, the State and the Dynamics of *Caciquismo* in Twentieth-century Mexico", en Alan Knight y W.G. Pansters (eds.), *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas.

Pérez Castañeda, Juan Carlos y Horacio Mackinlay

- 2015 "¿Existe aún la propiedad social agraria en México?", *Polis*, 11(1), pp. 45-82.

Scott, James C.

- 1998 *Seeing Like a State*, New Haven, CT, Yale University Press.

Van der Haar, Gemma

- 2000 "The 'Indianization' of Land Reform: the Tojolabal Highlands of Chiapas, Mexico", en Annelies Zoomers y Gemma van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America: Regulating land tenure under neo-liberalism*, Ámsterdam, Royal Tropical Institute.

Wolf, Eric.

2001 [1956] “Aspects of Group Relations in a Complex Society” en *Pathways of Power. Building an Anthropology of the Modern World*, Berkeley, CA, University of California Press.

MARGARET CRUZ

.....
Doctorante en antropología en la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY Graduate Center). Fue investigadora visitante en El Colegio de México (Programa de Energía) mientras hacía la investigación de campo para su tesis sobre el impacto social y territorial de la industria petrolera en México. Tiene maestría en relaciones internacionales por Yale University y licenciatura en economía por Carleton College.

Citar como: Margaret Cruz (2019), “Gobierno mediante normas privadas: Pemex y la creación de un ejido ilegible”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 45-70. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Gobernanza ambiental en cuencas transfronterizas: la cuenca del río Sixaola (Costa Rica-Panamá)

Environmental governance in transboundary basins: The Sixaola River Basin (Costa Rica-Panamá)

Tania Rodríguez Echavarría

Escuelas de Ciencias Políticas y Geografía, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica
tania.rodriguezechavarría@ucr.ac.cr

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5476-1575>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/atc3/rodriguezechavarría>

Resumen

La cuenca del río Sixaola es considerada por las organizaciones internacionales como una región fronteriza propensa para desarrollo de proyectos que promuevan la gobernanza ambiental. En este contexto, con el apoyo de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se promovió la conformación de la Comisión Binacional de la Cuenca del Sixaola, una plataforma multi-actor (PMA) que buscaba promover la gestión integrada de la cuenca. Sin embargo, el presente artículo busca analizar su arquitectura, representatividad y legitimidad. Esto en razón de que esta comisión ha sido cuestionada, por un lado, porque en ella no participan la totalidad de los actores claves de la cuenca y, por otro lado, porque en su agenda política no se incorpora una de las principales problemáticas ambientales de esta frontera: la contaminación y la expansión de monocultivos de banano y plátano. ¿Es esta PMA una estructura que fomente la gobernanza de estos recursos compartidos?

Palabras clave: frontera, plataformas multi-actores, ambiente, cuencas

Abstract

The Sixaola river basin is considered by international organizations as a border region prone to the development of projects that promote environmental governance. In this context, with the support of the International Union for Conservation of Nature (IUCN) and the Inter-American Development Bank (IDB), the creation of the Sixaola Basin Binational Commission was promoted, a multi-stakeholder platform (PMA) that sought to promote the integrated management of the basin. However, this article seeks to analyze its architecture, representativeness and legitimacy. This is due to the fact that this commission has been questioned, on the one hand, due to the fact that not all the key actors of the basin participate in it and, on the other hand, because its political agenda does not incorporate one of the main environmental problems of this border: the contamination and expansion of banana and plantain monocultures. Is this multi-actor platform a structure that fosters the governance of these shared resources?

Key words: Border, Multi-stakeholder platforms, environment, basins,



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

Introducción

Las fronteras centroamericanas, siguiendo la tradición de la corona española, se caracterizan por haber sido trazadas usando como referencia cursos de agua, los cuales fueron usados durante la colonia para dividir las provincias y después, con la independencia, las fronteras de los nacientes Estados. En esta región existen 24 cuencas hidrográficas compartidas entre dos o más Estados. Las cuencas transfronterizas representan 36% del territorio centroamericano y concentran las principales reservas de agua dulce del istmo (Kauffer, 2006: 10).

Las regiones fronterizas en Centroamérica se caracterizan por ser rurales, poco pobladas, de difícil acceso y han estado marcadas por la débil presencia e inversión estatal (Rodríguez, 2014). La falta de vigilancia por parte de instituciones de gobierno ha facilitado que en ellas prevalezcan condiciones sin regulación ni control, y eso ha permitido la expansión tanto de prácticas extractivas como de actividades ilícitas, entre ellas el crimen organizado y el narcotráfico, como ha sido el caso de la Reserva de la Biosfera Maya y de otros territorios rurales de Centroamérica (McSweeney, Richani, Pearson, Devine y Wrathall, 2017).

La importancia ambiental y geopolítica de estas regiones transfronterizas motivó, a partir de la década de 1990 y después de los procesos de paz en Centroamérica, que una gran diversidad de actores endógenos (nacionales y locales) y exógenos (internacionales y transnacionales) promovieran paulatinamente la firma de acuerdos, proyectos y programas que buscaban principalmente el desarrollo y la conservación de estas regiones.¹ Es así como se han puesto en marcha importantes iniciativas

¹ Un importante ejemplo es el acuerdo firmado en 1995 por los vicepresidentes centroamericanos para el “Desarrollo sostenible fronterizo”, elaborado gracias al apoyo brindado por la Organización de Estados Americanos (OEA), la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y la Fundación para la Paz y a Democracia (FUNDPADDEM), el cual ve el desarrollo de las zonas fronterizas como un instrumento para reforzar los lazos entre los países y por consiguiente su integración (Medina, 2009: 42).

gubernamentales, desarrolladas por la cooperación internacional, que buscan promover la cooperación transfronteriza con el fin de conservar estos recursos compartidos.

En la cuenca del río Sixaola, región fronteriza dinámica entre Costa Rica y Panamá, se concentra una biodiversidad importante, con riqueza de recursos naturales y un curso de agua utilizado para riego, transporte y para marcar el segmento fronterizo localizado en la vertiente Caribe. Junto a la riqueza natural y cultural (presencia de pueblos indígenas y de poblaciones afrocaribeñas) de esta cuenca se localiza el cantón de Talamanca, uno de los más pobres de Costa Rica, con uno de los índices de desarrollo más bajos del país. En 2014 estaba en la posición 80 de los 81 cantones existentes en el país con un índice de desarrollo humano (IDH) de 0.634 (PNUD y UCR, 2016).²

Es importante aclarar aquí que esta investigación se inscribe en la línea de estudios que analizan las fronteras como un objeto geográfico y como una expresión de lo político (Anne Laure Amilhat-Szary y Fourny, 2006; Fourny, 2005; Medina, 2009). Las fronteras son concebidas no como líneas sino como regiones dinámicas susceptibles de integrar territorios a pesar de la discontinuidad política que impone el trazado fronterizo. Alrededor de las fronteras se articulan una gran diversidad de actores, de ecosistemas y de actividades productivas y se ponen en práctica relaciones de fuerza como en todo territorio, pero complejizadas por la cercanía de dos sistemas políticos diferentes (Rodríguez, 2014).

Entiendo por cuenca hidrográfica, según la definición de Aguilar et Iza (2009), como el perímetro delimitado por el escurrimiento de las aguas superficiales y subterráneas constituidos por ríos, acuíferos y tierras, humedales cuya su delimitación geográfica se hace en función de las zonas de influencia hidrográfica (Aguilar & Iza, 2009).

El presente artículo tiene por objetivo en primer lugar dilucidar cómo se ha tratado de promover la gobernanza de estas cuencas a través de iniciativas de cooperación para la conservación del ambiente, pensadas e implementadas por organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), entre otros. Iniciativas que tienen en común el interés por promover la gestión integrada de la cuenca de río Sixaola a través de la gobernanza ambiental y la creación de comisiones binacionales.

² *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2016*, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Universidad de Costa Rica <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/index.php>

Entenderemos por gobernanza ambiental una forma de ejercicio del poder que promueve la participación horizontal de actores privados y públicos con el fin de gestionar deliberativamente la naturaleza. Esta gobernanza se ha venido poniendo en práctica por medio de diversos dispositivos tanto normativos como deliberativos que estudiaremos en este artículo.

De esta forma se tratará de clarificar cómo se ha venido adoptando esta gobernanza ambiental y el rol que ha tenido la Comisión Binacional de la Cuenca del Sixaola como una plataforma multiactor que articula agentes tanto públicos como privados con el fin de gestionar de forma “participativa” esta cuenca. Nos interesaremos en el accionar de esta comisión, en particular en cómo se fija la agenda política, quiénes participan y por qué. Además, nos cuestionaremos sobre la percepción que tienen de esta Comisión los demás actores que coexisten en esta cuenca. Analizaremos particularmente sus logros, su representatividad, legitimidad y la efectividad de sus decisiones.

Metodología

Recuperamos resultados de un largo proceso de investigación que inició en el 2010 en el marco de una tesis doctoral y que se ha convertido en dos proyectos. El primero ha venido estudiando los procesos de cooperación y de conflicto que se dan alrededor de la gestión ambiental de la cuenca del Sixaola y el segundo analiza la pertinencia de la gestión por cuenca y de la gobernanza del agua como estrategias de intervención en los territorios. Estos dos proyectos desarrollados desde la Universidad de Costa Rica, a partir de 2015, han permitido la realización de alrededor de 40 entrevistas a profundidad a actores locales, a gestores de proyectos de cooperación y a autoridades locales y nacionales.

Paralelamente a las entrevistas se ha generado un proceso de observación participante en las reuniones y actividades de la Comisión Binacional Costa Rica-Panamá con el fin de comprender su funcionamiento y su agenda política.

La cuenca del río Sixaola, de enclave bananero a un laboratorio de la gobernanza ambiental

La cuenca del río Sixaola compartida entre Costa Rica y Panamá es una región fronteriza dinámica que cubre alrededor de 2 839.6 km² (Franklin, 2007). La parte

alta está poblada en 95% por grupos indígenas bribri, cabécar y ngóbe buglé y la parte media y baja por mestizos y afrodescendientes.

Cabe destacar que esta región ha estado marcada por el abandono por parte de los gobiernos centrales, lo que facilitó la instalación, desde el siglo XIX, de la empresa transnacional estadounidense United Fruit Company, la cual se benefició de las debilidades estructurales de este territorio para desarrollar sistemas de plantación basados en la lógica del enclave (Girof y Granados, 1997).

Es importante precisar que la lógica de enclave impuesta por la empresa bananera se puede asimilar al régimen de *apartheid* que consistía en una segregación en dos niveles, uno interno y otro entre el enclave como estructura de producción y el resto del país. De esta forma, los enclaves se caracterizaban por estar aislados y tener sus propias autoridades (Duncan y Melendez, 1972). Si bien estas comunidades fueron progresivamente incorporadas al sistema político costarricense a partir de la década de los sesenta, todavía siguen estando mal integradas y en ellas se puede observar los resabios de la lógica de enclave. Hoy en día, por ejemplo, muchos de los poblados fronterizos mantienen la organización de los antiguos cuadrantes bananeros y los nombres de las fincas como “Finca 60” en Changuinola (Panamá) o “Finca 98” en Sixaola (Costa Rica) (Rodríguez, 2014: 169). Además, el cultivo de banano y plátano sigue siendo la actividad productiva más importante en estos territorios y es realizada por empresas también transnacionales heredadas de la United Fruit Company (UFCO), como Dole, Del Monte y Chiquita.

Es así como la UFCO tuvo un papel central en la precisión del trazado de la frontera y en su configuración territorial. Se pudo constatar durante las entrevistas que la producción de monocultivos, en especial de banano, está naturalizada en el imaginario de las personas residentes, las cuales manifestaron que: “[el banano] siempre ha estado ahí”.

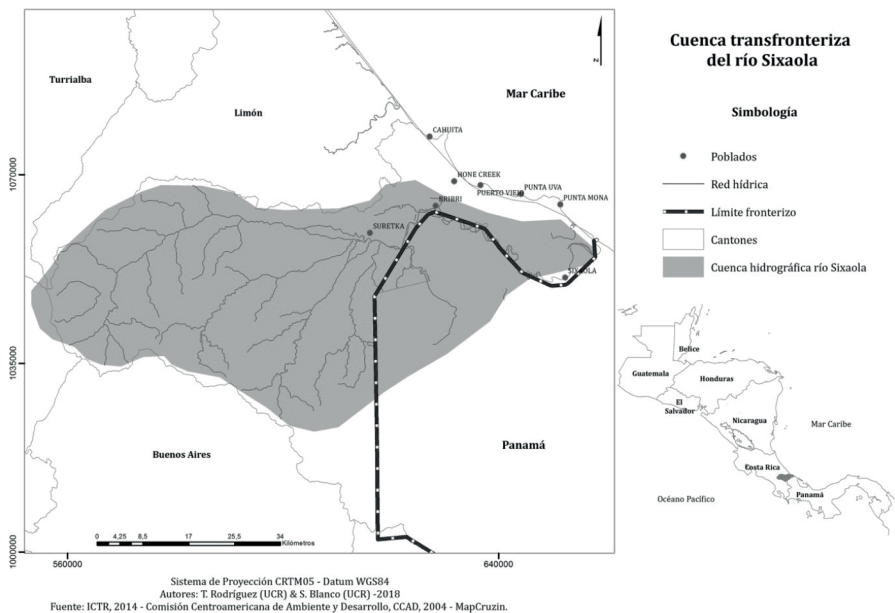
Paralelamente a estas actividades extractivas, la riqueza cultural y ambiental de esta cuenca ha generado que en ella coexistan también diferentes tipos de categorías de manejo del territorio como lo son la zona marítimo-terrestre, los territorios indígenas, las áreas protegidas (Parque Internacional La Amistad, refugios de vida silvestre y parques nacionales) y la zona fronteriza. Aunado a esto, en este territorio conviven asentamientos campesinos, grandes propietarios de tierra, mayoritariamente extranjeros, que son además empresarios turísticos (Llaguno, Solano, Espeleta, Alfaro y Moraga, 2014).

Es importante destacar que más de la mitad del territorio (55%) corresponde a zonas de protección ambiental y 30% a territorios indígenas. Es así como alrededor de 85% del territorio de Talamanca está bajo alguna categoría de manejo, lo que ha

generado importantes tensiones en los límites de estos territorios, ya que muchas veces se presentan conflictos con proyectos turísticos y extractivos que buscan expandirse (Llaguno *et al.*, 2014).

A diferencia de otras regiones fronterizas centroamericanas, esta cuenca es una región pacífica y propicia para la cooperación transfronteriza, lo que ha facilitado el desarrollo de todo un marco legal de cooperación que ha sido la base de numerosos proyectos y programas de cooperación que buscaban principalmente el desarrollo fronterizo y la conservación del ambiente.

MAPA I.
Localización de la cuenca del río Sixaola



Desde la década de los noventa, organizaciones como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), The Nature Conservancy (TNC), el World Wildlife Fund (WWF), así como organismos intergubernamentales (OIG) como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³ han identificado la cuenca del río

³ El BID como el Banco Mundial, a partir de la década de los ochenta, vivió un “enverde-

Sixaola como una región transfronteriza estratégica, en razón de su importante biodiversidad (Franklin, 2007).

Esta frontera es percibida⁴ especialmente por los representantes de ONG internacionales como una zona de “oportunidad” que aporta significativas ventajas al momento de ejecutar un proyecto de cooperación. Ante todo, han manifestado que trabajar en zonas fronterizas permite a un solo proyecto tener impactos en dos países a la vez. Condición que es vista como positiva por los principales donantes que evalúan los proyectos (Cooperación Noruega, Dinamarca, Ministerio de Ambiente Alemán, USAID). Además, Costa Rica y Panamá cuentan con el marco de “cooperación transfronteriza más desarrollado de la región centroamericana” (Giro y Granados, 1997).⁵ Representantes de organizaciones como la UICN, TNC y RUTA⁶ afirmaron durante las entrevistas que, junto con su importancia ambiental, el hecho de que esta frontera fuera considerada como una de las más pacíficas del istmo y anuente a la cooperación fue un factor determinante para escogerla como sitio para

cimiento” que implicó su reorientación y la creación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), de donde provienen los recursos que financian el Proyecto para la gestión integrada de ecosistemas de la cuenca binacional del río Sixaola (BID GEF).

Los proyectos financiados por el BID son sumamente complejos desde su concepción hasta su ejecución, ya que son préstamos o donaciones que provienen de los Estados. Para el caso de la cuenca del río Sixaola hay dos proyectos de este tipo: 1. Proyecto para la gestión integrada de ecosistemas de la cuenca binacional del río Sixaola. Este proyecto es una donación, es binacional y es conocido por los actores locales como el BID GEF (siglas en el inglés del Fondo para el Medio Ambiente Mundial [FMAM]). 2. Programa para el Desarrollo Sostenible de la cuenca del Sixaola, el cual es un préstamo que solo se aplica en Costa Rica y es conocido por los actores locales como el BID MAG.

- ⁴ Forma parte de los resultados generados por el proceso de investigación (entrevistas y análisis de contenido de los documentos de proyecto).
- ⁵ Esto es el caso del “Convenio para el Desarrollo Fronterizo Costa Rica-Panamá”, firmado en 1992 pero que no entra en vigencia hasta 1995. Este convenio establece una Comisión Binacional Permanente como órgano de decisión y una Secretaría Ejecutiva con representantes en cada uno de los países. La Comisión es la responsable de darle seguimiento a las actividades y a los acuerdos generados.
- ⁶ La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) es una iniciativa conjunta intergubernamental de los siete países centroamericanos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) y de siete agencias internacionales de desarrollo (MAEC, FIDA, ADA, BID, FAO, IFPRI, IICA) para fomentar el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza en las áreas rurales de Centroamérica http://www.ruta.org/historia_de_ruta.php

implementar sus proyectos. Muchos de estos actores estuvieron de acuerdo en que esta característica hace aún más viable la consecución de los objetivos planteados en estos proyectos.

Gobernar el ambiente desde la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH) y la cuenca

A lo largo de la investigación se pudieron identificar proyectos que buscaban poner en práctica acciones de conservación alrededor de esta cuenca. El *Proyecto para la gestión integrada de ecosistemas de la cuenca binacional del río Sixaola del BID GEF*⁷ (2009-2012), el *Proyecto de Gobernanza en Cuencas Transfronterizas* conocido como BRIDGE⁸ (Building River Dialogue and Governance-Constuyendo Diálogo y Gobernanza en los Ríos)⁹ (2011-2018) que quiere decir “puente” en español o el *Proyecto Gobernanza y cambio climático en las cuencas transfronterizas* (2010-2014), los dos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) o la Alianza Público Privada (2009-2013), conformada por el supermercado alemán REWE, las empresas Chiquita Land Company, CORBANA¹⁰ y la agencia de Cooperación Alemana (GIZ), son solo algunos ejemplos de las iniciativas implementadas en esta cuenca.

Estas iniciativas eligieron utilizar como unidad de gestión las cuencas transfronterizas. Además, todos estos proyectos recuperan los principios de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH), que también establecen las cuencas hidrográficas como unidad ideal para la gestión del agua. Además, incluyen elementos ligados a estrategias para promover la adaptación al cambio climático y promover mercados y actividades productivas verdes. Es interesante destacar que a pesar de que para los actores locales la principal problemática ambiental es la contaminación

⁷ Proyecto RS-X1017 de la BID, del 12 de setiembre 2007 (documento disponible en el sitio del BID D). El Global Environmental Facility (GEF) es un fondo para la gestión del ambiente creado en 1990 para canalizar los financiamientos destinados a tratar los problemas ambientales globales. Participan ahí el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y en Banco Mundial.

⁸ Busca generar capacidades para la gobernanza en cuencas transfronterizas

⁹ IUCN, BRIDGE : Building River Dialogue and Governance, Proyecto, https://cmsdata.iucn.org/downloads/project_brief_bridge.pdf

¹⁰ Empresa costarricense para la comercialización de banano.

generada por los monocultivos de banano y plátano, este tema no es tratado en los proyectos estudiados.

Desde la década de los ochenta, redes internacionales y comunidades epistémicas del agua han estado promoviendo la GIRH, y con ella la gestión por cuenca. Una comunidad epistémica es una “red de profesionales que cuentan con *expertise* y competencias reconocidas en un área en particular que además pueden hacer valer un conocimiento considerado como pertinente en las políticas que tengan que ver con el área en cuestión”¹¹ (Haas, 2013: 351).

Estas comunidades de expertos tienen una creciente influencia ya sea en la creación de nuevas políticas o regulaciones, o en la difusión de ciertas ideas en la agenda política global¹² (Meyer y Molyneux-Hodgson, 2011: 141). Es así como las comunidades epistémicas comparten competencias, métodos científicos y creencias normativas y tienen un papel central en los procesos a través de los cuales las nuevas ideas circulan de la sociedad hacia los gobiernos y de un país a otro (Bossy y Evard, 2010).

La GIRH aparece como concepto después de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Ambiente en Dublín en enero 1992, donde es promovida como la principal respuesta frente a los desafíos que enfrentaba la gestión del agua, debido a que esta se realizaba de forma fragmentada y poco coordinada entre sectores e instituciones (Julien, 2012: 5; Molle, 2012: 21). La declaración de Dublín establece cuatro principios que van a guiar “la gobernanza del agua y la implementación de la GIRH” (Julien, 2012: 5) y declaran que el agua era un recurso frágil e indispensable para la vida y el desarrollo. Además, sostienen que es necesario promover la participación de usuarios, tomadores de decisiones y planificadores, así como reconocer el rol central de las mujeres en el abasto, la gestión y la preservación del agua.

También la GIRH admite el valor económico del agua. Este principio ha sido particularmente cuestionado ya que para muchos autores el agua se presenta como un “producto de mercado” cuyo costo debe tener un precio (Bouquet, 2012: 63). La suscripción a este principio permite evidenciar una toma de posición ideológica a escala internacional, en que se renuncia a declarar el agua como un bien público y universal.

¹¹ « réseaux de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnues dans un domaine particulier qui peuvent faire valoir un savoir pertinent sur les politiques du domaine en question »

¹² « que se soit la création de nouvelles politiques ou de régulations, leur diffusion, ou le maintien de certaines idées sur l'agenda politique »

Es interesante recalcar que la GIRH introduce la noción de cuenca hidrográfica como unidad ideal para la gestión del agua e insiste sobre la participación de los actores en los procesos deliberativos (Rodríguez, 2014: 396). En la Cumbre de la Tierra, en Río, en junio de 1992, la GIRH es definida como “un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas” (GWP, 2000: 24). Para F. Molle la GIRH engloba tres pilares claves: la eficiencia (racionalidad económica), la equidad (participación y gobernanza) y el ambiente (enfoque ecosistémico) (Molle, 2012: 25).

Los proyectos de la UICN y el BID se basan en la GIRH y dentro de sus objetivos promueven la gestión integrada de la cuenca del Sixaola, por medio del fortalecimiento de la coordinación y cooperación institucional y de las capacidades de incidencia de la sociedad civil (autoridades indígenas, asociaciones de desarrollo y ONG locales) (Rodríguez, 2014: 235). De esta forma la participación y la gobernanza en esta cuenca fueron dos preocupaciones centrales para estas organizaciones, por lo que dentro de sus proyectos proponen el desarrollo de una Comisión Binacional que gestione la cuenca del río Sixaola.

Es importante insistir sobre el hecho de que la GIRH es un proceso profundamente político, pensado en un contexto neoliberal que pone en duda el rol del Estado de bienestar, al cual juzga ineficaz, corrupto y un obstáculo para el desarrollo (Molle, 2012: 25). En el sector del agua se adoptaron importantes reformas que implicaron el aumento de la participación del sector privado (especialmente los actores encargados de los servicios de agua como abastecimiento y saneamiento) con el fin de transferirles responsabilidades. Es así como desde la GIRH se promueve un sistema de gobernanza “efectiva y reactiva” (Molle, 2012: 37) que releve al Estado.

En este contexto, la gobernanza se torna un concepto central que promueve el aumento de la participación de actores no estatales (empresas transnacionales, ONG) y que valora mecanismos de toma de decisión “participativos” que buscan promover una democracia deliberativa más que una democracia representativa (Alphandery, Djama, Fortier y Fouilleux, 2012: 11).

La participación se vuelve una respuesta para lidiar con sistemas tan complejos y conflictivos como lo son las cuencas transfronterizas alrededor de las cuales se articulan una gran diversidad de actores con intereses muy diversos y que actúan a diferentes escalas (local, nacional, global). Es así que a través de estos proyectos y programas, la cuenca del Sixaola se transformó en un laboratorio de la cooperación (Rodríguez, 2014: 425) en donde se trató de poner en práctica procesos participativos

con el fin de promover la buena gobernanza del agua y del ambiente para después ser replicados en otras cuencas a través del proyecto Bridge de la UICN.

¿Qué es la gobernanza ambiental?

El estudio de estos proyectos de cooperación, permitió constatar rápidamente que la gobernanza es un concepto vago e impreciso, alrededor del cual se han desarrollado múltiples definiciones. La noción de gobernanza ha cambiado a lo largo del tiempo y ha suscitado múltiples debates. Para Guy Hermet, la palabra gobernanza es una especie de palabra “valija” que es utilizada para describir fenómenos muy diversos.

Inicialmente fue un concepto internacionalizado por el Banco Mundial desde la década de los años noventa como un mecanismo de gestión más eficaz y una nueva forma de ejercicio del poder que se sustentaba en la participación horizontal o no jerárquica de una gran diversidad de actores privados y públicos (Hermet, 2005). Pone en duda la eficiencia del Estado e introduce al actor privado en espacios de decisión sobre temas y bienes públicos. Cabe destacar que el actor privado es un actor colectivo cuya racionalidad está determinada por intereses privados, como es el caso de las empresas (Amilhat-Szary, 2009: 8).

La gobernanza se popularizó como un proceso que prometía “aumentar la democracia” (Papadopoulos, 2012: 3). Una especie de gobierno que iba más allá del Estado y que implicaba una recomposición de las formas tradicionales de autoridad política (Alphandery *et al.*, 2012: 12), puesto que no considera al Estado y su organización territorial (gobiernos locales, entidades descentralizadas) como los únicos agentes de poder en el espacio (Amilhat-Szary, 2009: 7).

Se puede por lo tanto concluir que la gobernanza propone el abandono de la jerarquía público-privado, “un gobierno de las organizaciones y para las organizaciones”, sean estas públicas o privadas, cambiando así las relaciones de autoridad (Hermet, 2005: 35). En palabras de Amilhat-Szary la gobernanza desideologiza la separación tradicional entre lo público y lo privado y desacraliza el poder de lo público (Amilhat-Szary, 2009; Hermet, 2005) en función de principios de eficiencia y eficacia. Boaventura de Sousa (Santos, 2007) la llama “gobernanza neoliberal”, la cual no debe confundirse con “la gobernanza contrahegemónica”, que tiene más que ver con movimientos emancipatorios y formas de organización local de gestión o autogestión, como lo son los Caracoles zapatistas.

Los dispositivos de gobernanza ambiental

Los proyectos estudiados promueven a través de GIRH la gobernanza ambiental y para esto han desarrollado metodologías y estrategias de intervención en los territorios mediante dispositivos operativos que buscan manejar los recursos naturales.

Es así como estas instituciones y ONG internacionales ponen en práctica formas de participación horizontales entre actores con el fin de promover, al menos en el discurso, la negociación y la cooperación, términos muy utilizados cuando se habla de gobernanza (Chevallier, 2003: 109).

En el marco de la GIRH se concibieron múltiples instrumentos para materializar en los territorios los procesos de gobernanza. Estos instrumentos o estrategias, que denominaremos dispositivos de gobernanza, fueron difundidos por organizaciones intergubernamentales (OIG) y ONG internacionales a través de numerosos proyectos de cooperación (Rodríguez, 2014: 430).

Dore, Rebel y Molle analizan los instrumentos o dispositivos de gobernanza que se han venido desarrollando alrededor de la cuenca del río Mekong e identifican tres tipos:

1. Los instrumentos deliberativos como las plataformas multiactores
2. Los instrumentos técnicos (transmisión de conocimientos científicos en los procesos de toma de decisión)
3. Los instrumentos de incidencia política que buscan influenciar la opinión pública y a los tomadores de decisión, como los son las campañas de sensibilización que pueden apoyar o oponerse a una acción (Dore, Lebel y Molle, 2012: 29)

Estos instrumentos en la realidad no se aplican de forma aislada, sino que muchas veces se utilizan de forma simultánea y son generalmente complementarios.

En el marco de esta investigación se pudo identificar específicamente el uso de dispositivos normativos (códigos o acuerdos) y deliberativos (como comités, plataformas multiactores o autoridades de cuenca) de gobernanza. Para efectos de este artículo nos centraremos en los dispositivos deliberativos, en especial en la Comisión Binacional para la Gestión de la Cuenca del río Sixaola.

Dispositivos deliberativos: las plataformas multiactores

Las plataformas multiactores (PMA) son espacios de negociación, de participación voluntaria o formalizada que articulan a diferentes partes interesadas o *stakeholders* que debaten alrededor de un mismo problema o situación. Estas partes interesadas aceptan que son interdependientes, por lo que buscan una solución colectiva para solventar el problema común (Steins y Edwards, 1999: 244). Las PMA tienen una presencia habitual en los proyectos de cooperación ya que su creación es muchas veces solicitada por los organismos y agencias de cooperación que financian estos proyectos (Warner y Simpungwe, 2012: 108). En realidad constituyen un dispositivo deliberativo que requiere para su buen funcionamiento la participación de una pluralidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

De esta forma son instituciones de negociación y/o de toma de decisiones, pueden ser foros, comités o comisiones formales o informales. Para muchos autores las PMA son, más que espacios de negociación, , espacios de construcción colectiva de conocimientos que requieren para su buen funcionamiento contar con la participación de líderes locales reconocidos, ya que están siempre en busca de legitimidad (Dore *et al.*, 2012: 7).

Muchas veces las PMA son vistas como herramientas potenciales para la resolución de conflictos en la gestión de recursos comunes (Warner y Simpungwe, 2012: 109). Idealmente pueden permitir que actores con intereses divergentes participen en un espacio en donde la mayoría sea la que determine la decisión, para así llegar a resultados representativos y justos (Warner y Simpungwe, 2012: 109). En teoría, estas PMA facilitarían la participación de poblaciones locales para que puedan presentar sus reivindicaciones. También muchas de estas PMA pueden ser espacios de oportunidad, ya que permiten que los actores locales interactúen con actores globales (ONG, OIG, empresas). Este es el caso de actores fronterizos que han tenido acceso a ayudas y a proyectos sin tener que pasar por las autoridades del gobierno central, que “históricamente los han ignorado” (Ghiotti, 2014: 17).

Para entender como funcionan las PMA se torna necesario analizar su arquitectura, es decir, identificar quién las crea, las convoca y las financia, así como su representatividad y legitimidad.

Arquitectura de la Comisión Binacional para la Gestión de la Cuenca del Sixaola

Con el fin de entender cómo funcionan estas PMA, nos interrogamos sobre su arquitectura, es decir, su estructura, cómo y para qué fueron concebidas, así como sobre su funcionamiento.

Un primer resultado fue que las PMA estudiadas habían sido concebidas gracias a la intervención de actores exógenos con poca o nula participación de actores locales (Rodríguez, 2014: 434). Tanto la UICN como por el BID y las alianzas público-privadas hacen uso de dispositivos deliberativos (comisiones, comités) para promover espacios “participativos” alrededor de la gestión del ambiente. Este es el caso de la Comisión Binacional para la Gestión de la Cuenca del Sixaola (CBGCS), creada en el 2009 en el marco del proyecto BID-GEF con el apoyo técnico de la UICN. Esta Comisión es una PMA *top-down*, ya que fue concebida por los secretarios del Convenio Binacional Costa Rica-Panamá, con la asistencia técnica de expertos provenientes del BID y del GEF. La Comisión articula actores gubernamentales como los representantes de los ministerios de ambiente, salud y agricultura de los dos países, instituciones como las Comisiones de Emergencia, así como otros sectores (cooperativas, sindicatos) y representantes de la sociedad civil, principalmente las autoridades indígenas.

Esta Comisión tiene por objetivo promover la gestión de la cuenca del Sixaola a través del enfoque propuesto por la GIRH y le da un importante espacio a la gestión del riesgo como un tema articulador. Desde su creación tenía por objetivo convertirse en el “órgano soberano” del proyecto BID-GEF y posteriormente de la cuenca, ya que fue concebida para que progresivamente se constituyera en una instancia de “gestión territorial” (Wong y Porras, 2013: 2). En este contexto la UICN, en el marco del proyecto BRIDGE, decide fortalecer esta PMA para que se convierta en “una entidad independiente del proyecto y potencialmente una unidad de planificación territorial y de gestión del desarrollo de la cuenca”, es decir, una autoridad de cuenca (Wong y Porras, 2013: 3). Para esto la UICN suscribe una alianza estratégica con el BID y los gobiernos de Costa Rica y de Panamá para así contribuir a la consolidación de esta Comisión, específicamente a través de la redacción de su reglamento interno. La redacción de este reglamento fue liderada por los expertos de la UICN, que realizaron talleres de consulta con actores clave. Es interesante constatar que este reglamento retoma principios e ideas que la UICN suscribe, como algunos principios del derecho internacional, especialmente los expuestos en la Convención de la ONU de 1997 sobre

el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.

El reglamento define a la Comisión como “una instancia binacional y transfronteriza de gobernanza para la gestión integrada de la cuenca binacional del río Sixaola” (Wong y Porras, 2013: 9). Ante esto, conviene rescatar que este reglamento no fue ni pensado ni reconocido por los gobiernos de Costa Rica y Panamá, por lo que es un acuerdo extraoficial suscrito solo por los miembros de la Comisión.

También es importante destacar la idea de que esta PMA ejecute acciones de cooperación que trasciendan los límites de los Estados, ya que se promueven acciones “transfronterizas”¹³ para conservar y gestionar ecosistemas compartidos, divididos por fronteras.

Al estudiar el funcionamiento de esta Comisión resulta evidente su importante dependencia tanto con respecto al apoyo técnico como al financiero de la UICN, ya que esta Comisión no posee fondos propios. La particularidad de estas regiones fronterizas, especialmente la falta de infraestructura y de transporte público, hace que los desplazamientos de los y las participantes sean muy caros y difíciles. Además, esta PMA se presenta como una instancia transfronteriza, lo que implica que las reuniones deben alternarse entre los dos países y esto a su vez supone tomar en cuenta los gastos que genera el pasar una frontera (transporte e impuestos). La UICN no solo paga el transporte y los viáticos de los y las participantes sino también la logística de la actividad (convocatoria, agenda, facilitación). Es así como la Comisión depende de los recursos y de la asistencia técnica de la UICN y del BID, lo cual pone en duda la sostenibilidad de esta instancia, ya que una vez que estos proyectos se retiren de los territorios estará en riesgo de desaparecer. Adicionalmente, diferentes actores locales entrevistados hicieron referencia a estos comités como “El comité de la UICN” o del “BID”, lo que muestra una falta de apropiación por parte de los mismos miembros, que ven en esta estructura un espacio de participación artificial que fue “importada”. La falta de apropiación vulnerabiliza aún más la sostenibilidad en el tiempo de la Comisión.

¹³ Entenderemos por acciones transfronterizas aquellas que traspasan la frontera y generan impactos y dinámicas de cooperación o de conflicto independientemente de la línea divisoria.

Logros y retos de la Comisión Binacional para la Gestión de la Cuenca del Sixaola

A pesar de la falta de recursos se ha logrado que los comités de cada uno de los países que conforman esta Comisión se reúnan periódicamente generando efectivamente un espacio de diálogo entre instituciones de ambos países, la sociedad civil (autoridades indígenas) y el sector privado. La continuidad en el proceso y el apoyo logístico que da específicamente la UICN han sido claves para esto. Por otra parte, este espacio ha permitido la coordinación de actividades e intercambios como fue el caso de los festivales ligados a la producción transfronteriza de cacao. Igualmente, la Comisión ha reforzado las relaciones de coordinación y cooperación de las instituciones que se encargan de la gestión del riesgo, como la Comisión de Emergencia de Costa Rica y el Sistema Nacional de Protección Civil de Panamá (SINAPROC), los cuales cuentan con ferias informativas y un sistema de alerta y atención conjunta.

Declaraciones recientes de funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)¹⁴ evidenciaron que la Comisión está viviendo un proceso de replanteamiento, debido a que en el Convenio suscrito por los gobiernos de Costa Rica y Panamá para el desarrollo fronterizo firmado en 1995 no le asignaba recursos por ley a la Comisión Transfronteriza de la Cuenca del Sixaola. Es por esto que desde este ministerio se está intentando formalizarla, para repensar su misión y dotarla de un presupuesto con el fin de poder mantenerla en el tiempo.

Representatividad y legitimidad

Según la GIRH, todo usuario del agua puede ser considerado como un *stakeholder* o parte interesada, por lo que un principio puede participar en los procesos de negociación. Sin embargo, en la práctica muchos autores afirman que ese propósito es imposible (Warner y Simpungwe, 2012: 112) y es por esto que su representatividad siempre será cuestionada. Conviene por lo tanto interrogarnos sobre quiénes tienen derecho a participar y por qué.

En el caso de la CBGCS, los miembros son seleccionados por los secretarios de la Convención Binacional Costa Rica y Panamá (funcionarios públicos). La conformación de esta Comisión la define su reglamento; sin embargo, cabe recalcar

¹⁴ Entrevista con Óscar Méndez, coordinador del área de Cooperación Internacional en noviembre 2018.

que este no fue definido por los gobiernos sino por la UICN. La participación a esta instancia es restringida y los actores que intervienen deben ser reconocidos como representantes de instituciones o de organizaciones sociales (autoridades indígenas, sindicatos, etc.). Y a pesar de los esfuerzos por hacer de esta PMA un espacio representativo y participativo, pudieron identificarse numerosas críticas en el sentido de que siempre son “las mismas personas” las que participan tanto en la Comisión como en los proyectos establecidos por la UICN y el BID. Otros entrevistados pusieron en entredicho la legitimidad de algunos representantes de la sociedad civil, afirmando que no fueron elegidos de forma representativa. Actores considerados como “radicales” o “contestarios” o “conflictivos” no son convocados a participar en estos espacios; es el caso del proyecto de kioscos socioambientales de la Universidad de Costa Rica y de ciertos grupos indígenas, lo que promueve una especie de diálogo sin adversarios. Estos actores son profundamente críticos puesto que para ellos estas PMA y los proyectos de cooperación no están abordando los verdaderos problemas de la cuenca, como es la contaminación por monocultivos, y se preguntan cómo se puede hablar de gestión integrada de la cuenca sin que se enfrente la problemática de los monocultivos.

Es así como a pesar de que estas comisiones buscaban motivar una participación más activa, en la realidad promueven una participación selectiva que no incorpora a la gran diversidad de actores de la cuenca ni incluye en su agenda las problemáticas identificadas por los actores como prioritarias.

Las decisiones generadas, al no ser el resultado de un proceso fundado en un debate participativo, no son consideradas como legítimas por muchos actores de la cuenca, por lo que son decisiones provisionales y revocables. Esto se debe a que las decisiones que resultan de estas plataformas son negociadas por minorías, a diferencia de las leyes que son votadas por un principio de mayoría (Hermet *et al.*, 2005: 10). Representan de esta forma los intereses de algunos, de un grupo cerrado, jerárquico y reducido de actores que generalmente forman parte de las elites locales. Elites locales educadas que disponen de los conocimientos necesarios y de la experiencia para fungir como intermediarios de los proyectos (Rodríguez, 2014: 444). Pudimos observar, al analizar las listas de participación facilitadas por los distintos proyectos, que generalmente son los mismos actores los que participan de forma repetitiva en los eventos convocados por los diversos proyectos. Se podría así afirmar que estas plataformas están al servicio de los proyectos, ya que a través de ellas las organizaciones como la UICN y el BID legitiman y validan sus propias intervenciones en los territorios en los que ejecutan los proyectos y frente a los donantes.

Adicionalmente, la agenda tratada por estas PMA responde a las iniciativas y los intereses de los proyectos de estas organizaciones internacionales. La participación está reducida a un grupo limitado de actores que son generalmente cercanos ideológicamente a la UICN o al BID. Eso limita la posibilidad de desarrollar un verdadero debate, ya que los participantes generalmente se adhieren a las agendas y los intereses de estas organizaciones internacionales.

En este sentido, Hermet muestra que en este tipo de plataformas hay una ausencia de participación ampliada y afirma que “los mecanismos de gobernanza limitan la participación a actores o agentes directamente asociados en el proceso [y] excluyen a los grupos radicales para evitar los conflictos” (Hermet, 2005: 11).

En cuanto a la efectividad de esta Comisión, la presente investigación permitió determinar que los resultados tangibles son bastante limitados, puesto que las decisiones que genera no pueden ser impuestas jurídicamente. Las decisiones son recomendaciones no obligatorias formuladas en función de las agencias de cooperación o desde los organismos internacionales, por lo que la aplicación de estas acciones queda sujeta a la buena voluntad de los involucrados (Warner y Simpungwe, 2012: 127).

La falta de autoridad conjugada a la ausencia de recursos propios de estas PMA hacen que esta instancia sea particularmente ineficiente. Además, estudios de PMA en la gestión de recursos naturales demuestran que estas resuelven rara vez los conflictos y tienen un nivel de influencia bastante débil. A pesar de esto, cabe destacar que los actores entrevistados afirmaron que si bien el impacto de estas PMA es cuestionable, estas funcionan como espacios de formación política para los actores locales, lo cual ha generado un capital social que se ha involucrado posteriormente en otros procesos de incidencia.

La centralidad dada a la GIRH y a la cuenca como unidad de gestión por estos proyectos de cooperación les resta protagonismo a las verdaderas problemáticas socioambientales. Se impone así una agenda global que, si bien es también importante, no está tomando en cuenta las necesidades inmediatas de las poblaciones locales. Esto genera que los actores locales tengan una participación poco constante, una vez que los proyectos se retiran de los territorios, y generalmente estas PMA tienden a desaparecer.

Dispositivos deliberativos: ¿más democracia o más bien un pluralismo limitado?

El Banco Mundial presenta a la gobernanza como un forma “avanzada de democracia, de participación, de proximidad con los ciudadanos, de eficiencia y de autogobierno (*self rule*)” (Kazancigil, 2005: 54); sin embargo, en la práctica la relación entre la gobernanza, el Estado y la democracia es mucho más compleja.

En teoría los dispositivos deliberativos de gobernanza como las PMA promueven la democracia deliberativa. Según J. Warner y E. Simpungwe, las PMA invitan a representantes de diversos intereses no desde una base de proporcionalidad, sino más bien a partir de una base identitaria. Las plataformas deliberativas son vistas como una forma de profundizar la democracia (Warner y Simpungwe, 2012: 112). No obstante, la democracia está fundamentada en la soberanía popular que le delega al Estado la autoridad para gestionar el territorio y los recursos siguiendo del interés general. El Estado tiene el derecho de actuar en nombre de todos. Ante esto, podemos cuestionarnos: ¿son las PMA dispositivos democráticos en su funcionamiento interno? Y de forma más general, ¿fortalecen la democracia?

Ya demostramos que desde el punto de vista de su representatividad las PMA han suscitado muchas críticas, especialmente porque sus miembros son escogidos por los expertos internacionales en función de su proximidad ideológica. Los actores que participan no representan a una mayoría de ciudadanos. Para G. Hermet esto se asemeja al “sufragio censitario”, ya que los que participan no fueron elegidos democráticamente (Hermet, 2005: 11). También conviene mencionar que los estudios sobre las PMA en el mundo han demostrado que en materia de gestión del agua hay una ausencia de actores considerados como “los más pobres” en la estructura de las PMA, por lo que hay un monopolio del poder por parte de las elites locales y administrativas (Warner y Simpungwe, 2012: 113).

En cuanto a su representación, conviene preguntarnos sobre la no participación de actores considerados adversarios, como lo subraya A. Kriegg-Planque. Existe una tendencia a invisibilizar las tendencias contrarias y ocultar así los verdaderos conflictos, lo que puede generar la despolitización y la desideologización de los procesos de negociación (Kriegg-Planque, 2010: 93). En fin, los dispositivos deliberativos como las PMA, destinadas a promover “buenas prácticas” según los arquetipos de la gobernanza, transfieren agendas, conceptos y estrategias, pero también una ideología neoliberal (Alphandery *et al.*, 2012: 13). Esto se puede observar específicamente en el lugar que se le asigna al Estado en las PMA, ya que estas muchas veces ponen en duda la capacidad de gestión del Estado y lo presentan como un actor más entre los otros.

Se podría afirmar que las PMA se presentan como una solución, es decir, como instancias eficaces y vectores de articulación de grupos claves, frente a un Estado que es presentado como “un freno debido a su ineficiencia” (Jaglin, 2007: 275), sobre todo en territorios fronterizos en donde históricamente su presencia ha sido débil.

El Estado se banaliza, pierde su rol hegemónico y es presentado como un actor entre otros, que debe negociar en igualdad de condiciones con otros actores de la sociedad civil y actores privados (Chevallier, 2003: 207).

Es importante recalcar que estas PMA no pueden sustituir al Estado. Las organizaciones internacionales que las convocan hablan en el nombre de grupos que nunca las eligieron para representarlos (Papadopoulos, 2012: 6). Aun cuando en lo interno de estas PMA, actores elegidos negocian con actores no elegidos, estas comisiones no pueden remplazar al Estado. El Estado representa la soberanía popular y tiene por lo tanto la autoridad para gestionar el territorio y los recursos siguiendo el principio del bien común. El Estado actúa en nombre de todos, pero no es el caso de las organizaciones internacionales ni de los actores privados, los cuales representan sectores (sector ecologista, sector bananero, sector productor de piña, entre otros). Esto nos permite concluir que las PMA, al representar intereses de sectores específicos, promueven la gestión de bienes comunes de forma sectorial y su falta de representación pone en práctica un pluralismo limitado.

Si la Comisión de la Cuenca del Sixaola como PMA no es representativa y no está asumiendo las acciones necesarias para hacerle frente a la contaminación y a la expansión de los monocultivos, podríamos cuestionarnos sobre el papel del Estado costarricense. Si bien es el responsable de velar por el bien común y el ambiente en esta región fronteriza, debemos cuestionarnos sobre sus estrategias de intervención y de control.

A partir de las entrevistas realizadas se pudo constatar que si bien estas PMA funcionan gracias al financiamiento y a la asistencia técnica de organizaciones internacionales, lo hacen también porque los Estados y sus instituciones públicas lo permiten. Estamos así frente a procesos desregulados, en donde el Estado cede voluntariamente a estas Comisiones la gestión de la cuenca.

Al conversar con los actores locales, en específico representantes de la asociación de mujeres productoras de cacao orgánico ACOMUITA, ellas afirmaban que el “Estado está pero no está”. Si bien el Estado no está generando acciones de control y desarrollo en la cuenca, tuvo un rol central en la creación de condiciones necesarias como infraestructura y seguridad jurídica, para promover los emprendimientos privados, específicamente los relacionados con la explotación de banano y plátano, delegando a

estas estas organizaciones internacionales la responsabilidad de garantizar la gestión ambiental de la cuenca a través de la Comisión Binacional.

Algunas conclusiones

La Comisión para la Gestión de la Cuenca del río Sixaola es una PMA que representa a “círculos cerrados” que son escogidos por actores exógenos para gestionar de forma sectorial un bien común. Podríamos así afirmar que esta PMA tiene una legitimidad política limitada, ya que no es representativa y los actores que participan fueron escogidos por su proximidad ideológica limitando el debate público a otros actores que tienen posiciones divergentes. Además, la soberanía popular no interviene, ya que estos no fueron elegidos (Hermet *et al.*, 2005: 9). Un verdadero proceso democrático tiene, por el contrario, como fundamento la soberanía popular, la cual le delega al Estado la autoridad para gestionar su territorio y sus recursos siguiendo el interés general.

A pesar de las debilidades de esta PMA y de los proyectos, es importante reconocer el rol que juegan estos organismos y ONG internacionales. Se debe reconocer que estas regiones fronterizas se han beneficiado de la inversión que estos proyectos han generado. Podemos concluir que los actores exógenos tienen una importante influencia (recursos, equipos técnicos y estrategias de intervención) en la gestión ambiental de las regiones fronterizas, y muchas veces han venido a llenar algunos “vacíos” históricos e institucionales dejados por el aparato gubernamental en estas áreas. También han sacado provecho de la particularidad de estas regiones fronterizas para poner en práctica sus proyectos debido a que en estas zonas llegan a contar con mayor autonomía con respecto a otros territorios en donde la presencia de los Estados es más importante. Sin embargo, existen críticas serias a la efectividad y legitimidad de muchas de sus estrategias de intervención.

La debilidad de la PMA estudiada es evidente, ya que excluye de los espacios de negociación a los actores contestatarios e ignora los conflictos socioambientales alrededor de los monocultivos. Además, los actores locales entrevistados las perciben muchas veces como impuestas desde “afuera”. Otro punto clave es que introducen a actores privados en los procesos de negociación ligados a la gestión de bienes comunes.

No obstante, para Papadópulos estas debilidades podrían ser superadas si las PMA garantizaran mayor representatividad, una participación equitativa, transparencia y rendición de cuentas y colaboraran con las instituciones democráticas.

Con una nueva reconfiguración las PMA podrían reforzar los espacios de toma de decisión, fungiendo como instancias complementarias a las propuestas por la democracia participativa a escala local (gobiernos locales), siempre y cuando se respete la primacía de las instituciones públicas.

En cuanto a su agenda de trabajo, cabe destacar que tanto esta PMA como los proyectos que se desarrollan en esta frontera proponen acciones de reforestación, de capacitación en GIRH, de adaptación al cambio climático, pero no proponen ni mencionan el tema de la contaminación generada por la expansión de monocultivos de banano y plátano considerados por los actores locales entrevistados como la principal causa de contaminación en esta cuenca. Ninguna acción es propuesta para hacerle frente ni a su expansión ni a sus impactos (contaminación, sedimentación, deforestación, explotación laboral, etc.) por parte de esta PMA o de estos proyectos.

Después del estudio de los proyectos y las acciones de esta PMA podemos afirmar que el ignorar los conflictos socioambientales es una decisión política voluntaria. Para entender por qué las organizaciones internacionales presentes en esta frontera toman distancia con respecto a estas problemáticas ambientales, conviene estudiar la naturaleza de las organizaciones y el origen de los fondos, para así entender cómo funcionan sus lógicas de acción. Primero que todo, estas organizaciones tienen sus propias agendas, que deben de ser aplicadas a escala local. Estas agendas son pensadas desde un sistema internacional jerarquizado que podemos llamar “oligopolio de la conservación” (Dumoulin y Rodary, 2005), que rara vez toma en cuenta las particularidades de los sitios en donde ejecutan sus proyectos. Igualmente, estos proyectos responden a las agendas de las agencias internacionales de cooperación que financian sus acciones. W. Robinson afirma que la principal causa del “boom” de las ONG es que los Estados del norte las financian (Robinson, 2003: 227). Los recursos de estas organizaciones vienen de gobiernos, instituciones financieras y empresas del norte, y esto genera una transferencia vertical de agendas y de metodologías de norte a sur. La proximidad de estas organizaciones internacionales con respecto a los gobiernos y las empresas que muchas veces las financian a través de fundaciones genera una “superposición institucional” que hace muchas veces muy difícil distinguir quién es quién (Robinson, 2003: 227).

Para W. Robinson, la ayuda al desarrollo ha sido siempre un instrumento de los poderes hegemónicos para abrir nuevos mercados, facilitar el acceso a los recursos naturales e integrar regiones “poscoloniales” en la economía mundo capitalista (Robinson, 2003: 227). Para este autor, esto no es cuestión de caridad o filantropía sino más bien de un proceso de privatización: los fondos ya no son dados a los

Estados, sino a los grupos “no gubernamentales” contratados para que ejecuten acciones que deberían ser realizadas por los Estados.

Las ONG internacionales y la PMA estudiadas mantienen su distancia con los movimientos y actores considerados “radicales”; no defienden a los sectores populares y representan más bien los intereses de las elites locales-trasnacionales. Como afirman Chartier y Ollitrault, estas organizaciones están determinadas por las alianzas que han suscrito y por sus fuentes de financiamiento. Para mantener una posición privilegiada requieren mantener su credibilidad y su perfil (neutral, interés general, respecto a principios democráticos), por lo que sería autodestructivo para ellas alejarse radicalmente de los registros de acción dominantes (Chartier y Ollitrault, 2005: 36).

En efecto, las organizaciones internacionales no son autónomas y están determinadas por los intereses de los gobiernos, de las elites políticas locales-nacionales y de las empresas. Esto puede explicar su falta de toma de posición con respecto a los conflictos socioambientales ligados a la expansión de los monocultivos. La PMA estudiada trata temas menos controversiales, menos políticos, menos ideológicos, es decir, menos conflictivos. Tiene así una tendencia, como afirma Robinson, a “despolitizar la sociedad” y extraer la “ideología” de los debates. El tema de la expansión de los monocultivos nos permite observar este proceso de desideologización, ya que los monocultivos constituyen una problemática que supone una toma de posición con respecto a los modos de producción capitalistas que generan importantes dinámicas de despojo en estas comunidades. Ignorando este tema, las organizaciones no gubernamentales aceptan el modelo de desarrollo capitalista basado en la lógica de acumulación por desposesión que este tipo de agricultura motiva (Harvey, 2004). La acumulación por desposesión, según D. Harvey, se refiere a la transferencia de activos a través de una gran variedad de procesos económicos, de los propietarios domésticos hacia otros que son generalmente actores exógenos que se apropian de dichos activos y los acumulan (Harvey, 2004: 114). La mercantilización y privatización de la tierra, la supresión del derecho a los bienes comunes, el desplazamiento de poblaciones campesinas e indígenas y la apropiación de activos son solo ejemplos de este proceso (Harvey, 2004: 113).

El papel del Estado es determinante, ya que actúa como socio o facilitador de estos procesos, sin asumir realmente un rol redistributivo o de control. Tal como afirma Cáceres (2015: 117-118), si el Estado no asume un papel activo en la regulación de la conservación de la naturaleza, el capitalismo no va a regularse a sí mismo. Al disponer de marcos normativos y sociales que permiten la expansión de estas

actividades, el Estado también puede no solo ser cómplice de la acumulación por desposesión, sino también crear nuevas formas de despojo.

Podemos así concluir que estas organizaciones y PMA no buscan generar cambios estructurales ni poner en duda el orden establecido. Estas organizaciones no son movimientos sociales, sino alternativas a ellos, pensadas por un oligopolio de la conservación al servicio de un sistema capitalista (Robinson, 2003: 228).

Bibliografía

Aguilar, Grethel A. y Alejandro Iza

2009 *Gobernanza de aguas compartidas: aspectos jurídicos e institucionales*, UICN, Oficina Regional de Mesoamérica.

Alphandery, Pierre, Marcel Djama, Agnès Fortier y Ève Fouilleux

2012 *Normaliser au nom du développement durable*, Editions Quae, pp. 193.

Amilhat-Szary, A. L.

2009 "La prise de position des acteurs privés dans la gouvernance territoriale: enjeux, opportunités, risques", en *Les acteurs privés dans la gouvernance: firme et territoires en Amérique Latine*, Francia, Anne-Laure Amilhat-Szary, pp. 6-17

Amilhat-Szary, Anne Laure y Marie-Christine Fourny

2006 *Après les frontières, avec la frontière: nouvelles dynamiques transfrontalières en Europe*, Francia, Éd. de l'Aube. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00377502/document>

Bossy, Thibault y Evard Aurélien

2010 "Communauté épistémique", en *Dictionnaires des politiques publiques*, Francia, Presses de Sciences Po., pp. 140-41.

Bouquet, Christian

2012 "La GIRE: Un modèle difficile à transférer en Afrique subsaharienne", en *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne: Paradigme occidental, pratiques africaines*, Quebec, Presses Universitaires de Québec, pp. 55-73.

Cáceres, Daniel M.

2015 "Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina", *Journal of Agrarian Change*, 15, pp. 116-147. DOI: <https://doi.org/10.1111/joac.12057>

- Chartier, Denis y Sylvie Ollitrault
2005 "Les ONG d'environnement dans un système international en mutation: des objets non identifiés?", en *Représenter la nature? ONG et biodiversité*, París, Catherice Aubertin, pp. 21-58.
- Chevallier, Jacques
2003 "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ?", *Revue française d'administration publique*, 105-106(1), pp. 203-217. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0203>
- Dore, Jason, Louis Lebel, y François Molle
2012 "A framework for analyzing transboundary water governance complexes, illustrated in the Mekong Region", *Journal of Hydrology*, 466-467, pp. 23-36.
- Dumoulin, David y Estienne Rodary
2005 "Les ONG, au centre du secteur mondial de la conservation de la biodiversité", en Catherine Aubertin, *Représenter la nature? ONG et biodiversité*, Marsella, IRD Editions, disponible en <<http://books.opendition.org/irdeditions/5642>>, pp. 59-99.
- Duncan, Quince y Carlos Meléndez
1972 *El Negro en Costa Rica*, San José, Costa Rica, Editorial Costa Rica.
- Fourny, Marie-Christine
2005 "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 transfrontalières", *Tropisme des frontières, Approche multidisciplinaire*, vol. 1, París, Velasco-Graciet H. & C. Bouquet.
- Franklin, Hendrik
2007 "Costa Rica-Panamá, Gestión Integrada de ecosistemas en el río Sixaola", documento de proyecto, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ghiotti, Stéphane
2014 "Le bassin transfrontalier. Emergence, construction et itinéraire d'un concept", *Regions & Cohesion*, 4(2), pp.10-29. DOI: <https://doi.org/10.3167/reco.2014.040202>
- Giro, Pascal y Carlos Granados
1997 "La cooperación transfronteriza y los nuevos paradigmas de la integración centroamericana," en *Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Bovin P., pp. 289-310.

Global Water Partnership (GWP), Parténariat mondial de l'eau

- 2000 *La gestion intégrée des ressources en eau*, Estocolmo, GWP, <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/publications/background-papers/04-integrated-water-resources-management-2000-french.pdf>

Haas, Peter

- 2013 "Epistemic Communities", en *The Oxford Companion to Comparative Politics*, vol. 1, Londres, Oxford University Press, pp. 351-359.

Harvey, David

- 2004 "El 'nuevo' imperialismo: acumulacion por desposesion", *Socialist register*, pp. 99-129.

Hermet, Guy

- 2005 "La gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie? Linlassable quête du pluralisme limité", en Guy Hermet, Ali Kazancigil y Jean François Prud'homme, *La gouvernance: Un concept et ses applications*, París, Karthala, pp. 17-47

Jaglin, Sylvie

- 2007 "12. La participation au service du néolibéralisme ? Les usagers dans les services d'eau en Afrique subsaharienne", *La Découverte*, pp. 271-291.

Julien, Frédéric

- 2012 "L'eau à la crise mondiale, solution mondiale?", en *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne: Paradigme occidental, pratiques africaines*, Quebec, Presses de l'Université du Québec, pp. 1-14.

Kauffer, Edith

- 2006 *El agua en la frontera sur de México: una aproximación a la problemática de las cuencas compartidas con Guatemala y Belice*, AHA-CIESAS-CONAGUA-COLSAN-Center for U.S.-Mexican Studies, México, pp. 22-29.

Kazancigil, Ali

- 2005 "La gouvernance et la souveraineté de l'Etat", en Guy Hermet, Ali Kazancigil y Jean François Prud'homme, *La gouvernance: Un concept et ses applications*, París, Karthala pp. 49-64.

Krieg-Planque, Alice

- 2010 "La formule 'développement durable' : un opérateur de neutralisation de la conflictualité", *Langage et société*, 134(4), pp. 5-29. DOI: <https://doi.org/10.3917/ls.134.0005>

Llaguno, José, Julián Llaguno, Sindy Mora Solano, Ana Lucía Gutiérrez Espeleta, Priscilla Barrios Alfaro y Flavio Mora Moraga

- 2014 “Políticas y conflictos socio ambientales: El caso de la Tenencia de la tierra y los monocultivos En el Caribe de Costa Rica (2006-2012)”. *Revista de Ciencias Sociales*, 145, pp. 81-98, ISSN 0482-5276.

McSweeney, Kendra, Nazih Richani, Zoe Pearson, Jennifer Devine y David J. Wrathall

- 2017 “Why Do Narcos Invest in Rural Land?”, *Journal of Latin American Geography*, 16(2), pp. 3-29. DOI: <https://doi.org/10.1353/lag.2017.0019>

Medina, Lucile

- 2009 “Les frontières de l’isthme centraméricain, des marges symboliques à des espaces en construction”, *Espaces et Sociétés*, 138, pp. 35-50. DOI: <https://doi.org/10.3917/esp.138.0035>

Meyer, Morgan y Susan Molyneux-Hodgson

- 2011 “‘Communautés épistémiques’: une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences?”, *Terrain et Travaux*, 18, pp. 141-154.

Molle, François

- 2012 “La GIRE : anatomie d’un concept”. en *Gestion intégrée des ressources en eau : paradigme occidental, pratiques africaines*, en Julien (ed.), *Géographie Contemporaine*, Québec, Presses de l’Université du Québec, pp. 23-53.

Papadopoulos, Yannis

- 2012 “The democratic quality of collaborative governance”, en *The Oxford Handbook of Governance*, Londres, D. Levi-Faur.

Robinson, William I.

- 2003 *Transnational conflicts: Central America, social change and globalization*, Londres, Verso.

Rodríguez, Tania

- 2014 “Gouverner l’environnement dans des régions frontalières. Coopération et conflits dans les bassins du fleuve San Juan (Costa Rica-Nicaragua) et du fleuve Sixaola (Costa Rica-Panama)”, tesis inédita de doctorado en Geografía, París, Universidad de Paris VII-Paris Diderot, pp. 616.

Santos, Boaventura de Sousa

- 2007 “Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas”, en *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, pp. 31-60.

Steins, Nathalie A. y Victoria M. Edwards

- 1999 “Platforms for Collective Action in Multiple-Use Common-Pool Resources”, *Agriculture and Human Values*, 16(3), pp. 241-255. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1007587330755>

Warner, Jeroen y Eliab Simpungwe

- 2012 “La participation des usagers dans la question de l’eau. Quelles perspectives pour les plateformes multi acteurs en Afrique Subsaharienne”, en *La gestion intégrée des ressources en eau en Afrique subsaharienne: Paradigme occidental, pratiques africaines*, Quebec, Presses Universitaires de Québec, pp. 107-133

Wong, Carolina y Nazareth Porras

- 2013 “Reglamento de la Comisión Binacional de la Cuenca del Sixaola: Un instrumento para la sostenibilidad social y ambiental”, UICN, https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/documento_reglamento__vesion_final_.pdf, pp. 1-15.

TANIA RODRÍGUEZ ECHAVARRÍA

.....

Doctora en Geografía de los países emergentes de la Universidad de Paris VII-Paris Diderot, Francia. Es docente e investigadora titular de las escuelas de Ciencias Políticas y de Geografía de la Universidad de Costa Rica. Sus líneas de investigación son las fronteras, los conflictos socio-ambientales y los procesos de cooperación transfronteriza. También investiga sobre el impacto de los monocultivos en la región centroamericana y la incursión de nuevos monocultivos verdes (cacao y otros). Entre sus más recientes publicaciones están “Entender el extractivismo en regiones fronterizas. Monocultivos y despojo en las fronteras de Costa Rica”, en la revista *Sociedad y Ambiente*, julio-octubre de 2018, de El Colegio de la Frontera Sur, en coautoría con Alexa Obando y Marylaura Acuña, y “Extractivismo, petróleo y resistencia. El caso de ‘Acción de Lucha Anti-petrolera (ADELA)’ en el Caribe sur de Costa Rica (1999-2002)”, *Revista Anuario de Ciencias Políticas*, Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica. Y pendiente de publicación está el capítulo “Mitos y realidades de la gobernanza del agua en la cuenca transfronteriza del río Sixaola (Costa Rica-Panamá)”, a publicarse en el libro *Cuencas transfronterizas: la apertura de la presa del nacionalismo metodológico*, CIESAS, México.

Citar como: Tania Rodríguez Echavarría (2019), "Gobernanza ambiental en cuencas transfronterizas: la cuenca del río Sixaola (Costa Rica-Panamá)", Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 71-99. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Una historia ambiental global: de las reservas forestales de la nación a las reservas de la biosfera en México¹

A Global Environmental History: From the Nation's Forest Reserves to Mexico's Biosphere Reserves

Juan Humberto Urquiza García

Coordinación de Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México,
Ciudad de México, México

humberto.urquiza@flacso.edu.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4891-8606>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/atc4/urquizagarcia>

Resumen:

La conservación de los recursos naturales es una preocupación que se refleja hoy en la agenda internacional. Es importante señalar que desde el siglo XIX ha sido parte de las reflexiones de las comunidades científicas en diferentes latitudes. Podemos decir que la preocupación por la conservación tiene diferentes etapas históricas, que han dependido del valor asignado a la naturaleza y sus recursos. En México, la preocupación por la conservación, de igual forma que en otros países, estuvo presente desde finales del siglo XVIII. Este artículo tiene como objetivo revisar la relación entre el conservacionismo mexicano y ciertos debates internacionales sobre el tema; pretende dar cuenta de cómo esta preocupación ha tenido diferentes momentos y se ha materializado en lo que ahora se conoce como parques nacionales, reservas forestales, santuarios de vida silvestre o reservas de la biosfera. Esta es una pequeña historia global de una ciencia híbrida y de cómo se expresó en lo que hoy llamamos áreas naturales protegidas.

Palabras clave: historia del conservacionismo mexicano, áreas naturales protegidas, parques nacionales, modelos de conservación, Miguel Ángel de Quevedo, Enrique Beltrán, Gonzalo Halffter

Abstract

The conservation of natural resources is a concern that is reflected in the international agenda. It is important to note that from the nineteenth century to today is part of the reflections of scientific communities in different latitudes. We can say that the concern for conservation has different stages depending on the value that is assigned to natural resources at different times in history. In Mexico the concern for conservation in the same way as in other countries, was present since the late eighteenth century and is currently maintained. This article aims to review the relationship between Mexican conservationism and international debates on the subject and how this concern has had different stages and materialized in what is now known as National Parks, Forest Reserves, Wildlife Sanctuaries or Biosphere Reserves. This is a small global history of a "hybrid science" and how it was expressed in what we now call Natural Protected Areas. **Key Words:** history of Mexican conservationism, protected natural areas, national parks, conservation models, Miguel Angel de Quevedo, Enrique Beltran, Gonzalo Halffter



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

¹ * Este artículo forma parte de la investigación del Proyecto PAPIIT IA401617 "Ciencias ambientales y bioética: una mirada desde la historia del conservacionista mexicano del siglo XX", auspiciado por la DGAPA-UNAM.

Introducción

En la actualidad, México es parte de un grupo de naciones catalogadas como “megadiversas”. Para cumplir con esta adscripción internacional es obligatorio que se conjuguen dos variables indisolubles en el territorio: diversidad cultural y biológica. En nuestro país, la primera está representada por los pueblos indígenas que han habitado históricamente el territorio nacional y han domesticado gran diversidad de especies. La segunda la constituyen los endemismos biológicos y la gran diversidad de ecosistemas forestales, selváticos, desérticos y marinos. En distintas escalas y niveles, esta megadiversidad cumple con una gran variedad de funciones tanto a nivel social como ecosistémico y su degradación o pérdida tiene repercusiones negativas para la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, debido a la pobreza, la violencia, los desplazamientos forzados que han vivido históricamente miles de indígenas, se han perdido importantes conocimientos tradicionales, que antes no eran valorados, sobre la biodiversidad y cómo utilizarla. Asimismo, la pérdida de bosques y selvas donde habitan muchas comunidades indígenas-campesinas se ve reflejada a escala global en fenómenos como el cambio climático y en escala local, la pérdida de este patrimonio ocasiona perturbaciones como cambios locales en el clima, alteraciones en el ciclo hidrológico o erosión de los suelos para el cultivo.

En México, desde 1917, el Estado fue adoptando una política enfocada a la conservación de los recursos naturales, y con base en esta se fueron creando paulatina-mente distintas figuras jurídico-administrativas como: parques nacionales, reservas forestales, reservas de protección de la fauna, zonas de veda o reforestación, reservas de fauna silvestre y aves o reservas de la biosfera, por mencionar algunas; lugares que hoy son reconocidos por la legislación ambiental mexicana como áreas naturales protegidas.² En las últimas décadas, en nuestro país se han desarrollado y adoptado

² En México las áreas naturales protegidas (ANP) fueron definidas jurídicamente por primera vez en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de 1988 (*Diario Oficial*, 28/01/1988). No obstante, en este trabajo se utilizará el término ANP

modelos de conservación y gestión de los recursos naturales que intentan armonizar las políticas y preocupaciones nacionales con las normas y los tratados regionales e internacionales. Y la exigencia de ajustarse a los tratados multilaterales y a las políticas nacionales en materia de conservación ha generado tensiones de diversa índole entre los pobladores locales, el gobierno o empresas, lo cual ha derivado en distintos conflictos por la gobernanza y el uso de los recursos naturales.³

Por lo mencionado en los párrafos anteriores, el objetivo de este artículo es presentar algunos ejemplos de las interacciones que se han dado históricamente entre la política mexicana de conservación de la naturaleza y las preocupaciones internacionales en la materia, retomando las propuestas y los argumentos de los actores más representativos de cada periodo. Se demostrará que el conservacionismo es una preocupación de carácter internacional desde el siglo XIX y sigue presente en nuestras sociedades, por lo que debemos pensar en qué medida las normas implementadas históricamente en México se han correlacionado con esta discusión internacional.⁴ En las últimas décadas podemos observar de manera más clara esta

cuando se haga referencia a los ecosistemas que en distintas etapas de la historia de México se han intentado proteger jurídicamente bajo otras categorías; en otras palabras, se utiliza como término genérico.

³ La historiografía sobre las áreas naturales protegidas en el mundo nos permite comprender que estas, dependiendo el país, adquieren particularidades en su gestión, administración y categorización. Algunos ejemplos sobre los estudios de la historia de la conservación y de las áreas naturales protegidas en otras regiones del mundo son: Bennet (2016), Morton Tournier (2014), Gissibl, Höhler y Kupper (2012) y Jepson y Whittaker (2002).

⁴ Otros autores que han trabajado el tema son: Gómez Pompa y Dirzo, 1995; Simonian, 1999; De la Maza, 1999; Melo, 2002; Castañeda Rincón, 2006; Boyer, 2012; Carabias, 2008; Wakild, 2011; Halfiter *et al.*, 2015; González-Ocampo, Rodríguez Quiroz y Ortega-Rubio, 2015; Radding y Cañedo G., 2016. En contraste con estos trabajos que hacen una periodización basada en la historia política y en los periodos presidenciales, la que utilizo en este artículo se basa en los cambios de los modelos de conservación, los cuales han sido delineados principalmente por científicos. En este sentido, la periodización que propongo se sustenta en las continuidades y cambios de las ideas científicas y no en las coyunturas políticas. Por tal motivo para lograr percibir con mayor claridad estos procesos de continuidad y cambios, se requiere analizarlos en periodos históricos largos. Por estos motivos, es relevante señalar que ninguno de los autores señalados ha puesto énfasis en que el conservacionismo es un paradigma internacional desde el siglo XIX y por consiguiente no se han analizado las relaciones que tienen los debates en otras latitudes y cómo se han expresado en México.

correspondencia en los tratados internacionales que el país ha firmado y ratificado en materia de conservación ambiental. Organicé el texto en tres partes, y cada una, a su vez, dará razón de los cortes históricos propuestos para comprender cómo se fueron incorporando a la política ambiental mexicana nuevas variables conservacionistas, que desde nuestro punto de vista corresponden a una “ciencia híbrida” en la cual se entrelazan los saberes de distintas comunidades, sean científicas o no (Boyer, 2018a, 2018b).

En la primera parte informo de las causas que llevaron al gobierno mexicano a incorporar, entre 1890 y 1900, las que podríamos considerar como primeras medidas conservacionistas; posteriormente analizo las acciones adoptadas entre 1917 y la década de 1950, lapso en el que se consolida el paradigma enfocado a la conservación de la cubierta forestal en partes funcionales de las cuencas. Y al final aparece el periodo de 1970 a 1999, etapa en que se busca la conservación del germoplasma en ecosistemas que anteriormente no eran importantes porque no existían las tecnologías para generar riqueza a partir de los genes. Me interesa resaltar una definición de las reservas de la biosfera como modelo de cooperación multilateral. No reviso a profundidad las leyes que se han creado en materia de conservación. Los cortes temporales propuestos buscan dar un panorama analítico amplio que permita distinguir algunos rasgos de la continuidad y el cambio en los procesos y las políticas de conservación en México.

La preocupación por la conservación y las primeras reservas forestales (1890-1900)

Mientras los físicos de última generación tienen claro que no es posible conocer la causalidad inicial de los fenómenos complejos, muchos científicos sociales, incluidos los historiadores, seguimos aspirando a encontrar esa partícula que detonó la red de interacciones que fueron conformando un proceso social o histórico. Aspirar a descubrir ese pequeño corpúsculo o la causa primigenia, en nuestro caso ese o esos documentos que expliquen el origen, parece ser parte de una muy antigua aspiración de nuestro espíritu positivo. Empero, en esta parte del trabajo intentaremos alejarnos un poco de esa bella tradición y partir nuestro análisis de la siguiente pregunta: ¿Es posible saber con exactitud en qué momento de la historia se configuró la preocupación por la conservación de la naturaleza en México y con qué fenómenos se relaciona? Todo parece indicar que es poco probable que logremos encontrar una

respuesta única; sin embargo, lo que sí podemos hacer es indagar en las causalidades que nos permitan exponer y contar con algunas explicaciones convincentes.⁵

Con base en los registros históricos disponibles podemos afirmar que una de las primeras preocupaciones por la destrucción de la naturaleza se dio en materia forestal, lo cual respondió a dos variables: por la carestía de materiales y energéticos para la producción, a finales del periodo colonial, y por las afectaciones que la pérdida de la cubierta forestal causaba en el clima y en la hidrología del territorio en esa misma época. Para ejemplo, retomaremos a dos autores que consideramos voces representativas del periodo señalado. La primera se puede observar en las reflexiones que José Antonio Alzate desarrolló en el proyecto sobre el descubrimiento y uso del carbón mineral y la segunda en el texto de Alexander von Humboldt intitulado *Ensayo político de la Nueva España*. Por la inobjetable proximidad temporal de ambos trabajos podemos sostener que la preocupación por la degradación forestal en México tiene esta doble raíz y una no excluye a la otra.

A finales del siglo XVIII, el sabio José Antonio Alzate y Ramírez, a solicitud expresa del virrey Binciforte, escribió el “Proyecto del Br. José Alzate Ramírez sobre el descubrimiento y uso del carbón mineral”. Y aunque dicho opúsculo no tenía la intención de exponer la pérdida de la cubierta forestal en el territorio novohispano, al abordar aspectos relacionados con los recursos energéticos necesarios para el funcionamiento del ramo minero abordó los aspectos forestales como parte de su reflexión. Señaló entonces que los europeos encontraron en la Nueva España un gran suministro de montes poblados de árboles que les proporcionaban grandes cantidades de leña y carbón para todo tipo de necesidades. El sabio Alzate explicó al virrey que:

como los montes de día en día se aniquilan, y no se verifican nuevas plantaciones de arboles, llegará el día en que los pobladores de este vasto y extenso país suspiren por combustibles, y que los mineros clamen por material para purificar plata y extraer o separar los materiales [...] Ya las maderas se les escasean, y en breve, por falta de combustible vegetal, abandonarán las minas a causa de los excesivos costos que no pueden sufragar el beneficio de la plata. [...] ¡Qué felices serían nuestros salitreros, si consiguen el carbón mineral para sus oficinas! Por que para cada oficina se necesita un bosque, y las pailas permanecen en hervor por 48 horas (Alzate, 1988: 71, 75, 78).

⁵ Para una discusión sobre la causalidad y la disciplina histórica: Bloch, 1996: 27-32; Carr, 1981: 117-146 y Gaddis, 2004: 125-146.

A finales del siglo XVIII la falta de combustible y de materiales para el funcionamiento del ramo minero y para otras actividades era una preocupación importante de la Corona. Esta problemática se fue agudizando con el transcurrir de los años y alcanzó a los gobiernos independientes del siglo XIX, sin importar su filiación monárquica, liberal o conservadora.

Hay que tomar en cuenta y no perder de vista que México nunca contó con las reservas de carbón mineral suficientes para solventar las necesidades básicas en los hogares y mucho menos para mover el proceso de industrialización que era visto como la vía que toda nación que aspirara a ser civilizada tenía que seguir y alcanzar. En este sentido, después de la segunda mitad del siglo XIX toda nuestra fuerza motriz requirió el uso de grandes cantidades de carbón vegetal tanto para la minería como para los ferrocarriles y las industrias (Río de la Loza, 1911: 329-334 y 335-347; Almaraz, 1865; Dublan y Lozano, 1878: 160-162).

La preocupación por la pérdida de la cubierta forestal y por sus consecuencias no sólo se entendió en clave energética o material: Alexander von Humboldt expresó lo grave que era la reducción de coeficiente boscoso en lo que todavía era la Nueva España. Utilizando el trabajo que realizó el general Andreosi para el Canal del Medio Día, explicó que la deforestación en todas partes tenía las mismas consecuencias (Humboldt, 1822: 399). El sabio prusiano señaló que, debido a la falta de cubierta forestal alrededor del depósito de San Ferreol, el caudal de sus aguas había disminuido y que este mismo fenómeno se había experimentado en la provincia de Caracas, en el Lago Tacarigua, el cual se estaba desecando poco a poco a causa de los suelos desmontados de los Valles de Aragua. Presentó estas mismas observaciones para la Nueva España externando que:

Los que han recorrido la península saben cuán enemigo es el pueblo español de plantíos sobrios en las inmediaciones de las ciudades, y aun de las aldeas. Parece pues que los primeros conquistadores quisieron que el hermoso valle de Tenochtitlan se pareciese en todo al suelo castellano en lo árido y despojado de su vegetación. Desde el siglo 16º se han cortado sin tino los árboles, así en el llano sobre que está sita la capital, como en los montes que la rodean. La construcción de la nueva ciudad, comenzada en 1524, consumió una inmensa cantidad de maderas de armazón y pilotaje. Entonces se destruyeron, y hoy se continúa destruyendo diariamente, sin plantar nada de nuevo [...] La falta de vegetación deja el suelo descubierto a la fuerza directa de los rayos del sol, y la humedad que no se había ya perdido en las filtraciones de la roca amigdaloides basáltica y esponjosa, se evapora rápidamente, y se disuelve

en el aire, cuando ni las hojas de los árboles ni lo frondoso de la yerba defienden el suelo de la influencia del sol y vientos secos del medio día (Humboldt, 1822: 333).

Las palabras de Humboldt son claras al señalar que, debido a la falta de cubierta forestal, disminuyeron los manantiales y la humedad de la atmósfera. Asimismo, los desmontes habían aumentado la violencia de las inundaciones en la ciudad (Humboldt, 1822: 399). Humboldt concluyó que estos fenómenos no eran exclusivos de la Ciudad de México y que había “llamado mucho la atención sobre el poder de estas causas, que son las mismas en todos los climas” (Humboldt, 1822: 399).

Los trabajos de Alzate y el de Humboldt muestran que a finales del siglo XVIII y principios del XIX la pérdida de los bosques era motivo de una doble preocupación: la escasez de energía y materiales y los cambios en la humedad, la hidrología y la erosión de los suelos. Ambos autores tenían claro que si no ocurría una intervención del ser humano, por ejemplo, con nuevas plantaciones de árboles para que este recurso no siguiera deteriorándose habría consecuencias funestas. La influencia que estos pensadores tuvieron en su momento es incuestionable para la historiografía de la ciencia; sus ideas nutrieron las reflexiones de muchas generaciones y, por la gran difusión que tuvieron en América Latina, podemos suponer que sus preocupaciones fueron base de muchas otras reflexiones posteriores que vieron en la destrucción de los bosques un serio problema mundial (Urquiza, 2018).

Esta preocupación estaba presente en México durante la primera mitad del siglo XIX, pero no fue hasta la segunda mitad de aquella centuria que se comenzaron a tomar medidas para hacerle frente. Pese a los constantes reclamos que se hacían desde distintos escenarios, sociedades científicas y la prensa de la época, crecían los requerimientos de energía y materiales de los sectores productivos y de la economía doméstica y, por consecuencia, la presión sobre los bosques no solo se mantenía, sino que iba en aumento, sin contar con la falta de reservas de carbón mineral. Podemos sostener, gracias a las intervenciones de Alzate y Humboldt, que las repercusiones de la explotación de los bosques iban de la mano con el incesante y acelerado proceso de industrialización en distintos países.

Las discusiones de las comunidades científicas decimonónicas conformadas por abogados, naturalistas, químicos, ingenieros, agrónomos, entre otros, sobre los perjuicios por la pérdida de las florestas incorporaron otras reflexiones. Por ejemplo, en México se discutió intensamente la relación entre propiedad y conservación y los límites que el Estado debía imponer a los particulares en el uso de los recursos forestales (Ramírez *et al.*, 1870: 14-24; Payno, 1870: 77-91). También dichas comunidades denunciaron la relación entre deforestación, cambios locales

en el clima, modificaciones en la hidrología y erosión de los suelos, y cómo esto en conjunto afectaba la agricultura del país. En este contexto podemos exponer que la preocupación por la pérdida de los bosques estuvo presente durante todo el siglo XIX en México y en otras latitudes; fue un problema que, como expresó Humboldt, se dio en todos los climas. Esto no podía ser de otra forma porque la degradación de los bosques fue un proceso histórico que experimentaron todas las sociedades sin importar su grado de industrialización.

Los científicos mexicanos veían en la propiedad comunal y en los pueblos indígenas uno de los factores que más afectaban la conservación de los bosques. Esta perspectiva fue ampliamente aceptada durante todo el siglo XIX. Por ejemplo, Leopoldo Río de la Loza expresaba que

los indígenas de los pueblos que tienen bosques propios, han cortado y cortan a su antojo los árboles, sin sujeción a la ordenanza antigua de bosques y sin observar siquiera el método que aconseja la razón en beneficio propio. [...] La facilidad que los indígenas tienen de transitar esas serranías por veredas practicables o enteramente desconocidas, y aún la posesión de hecho en que han estado y aún permanecen de explotar a su arbitrio este ramo de la riqueza pública, han hecho nulatoria toda medida que tiende a civilizarlos en este punto y poner coto a práctica tan abusiva (Río de la Loza, 1911: 329, 333).

Esta perspectiva sobre los pueblos indígenas y la propiedad común fue respaldada por muchos de los científicos y liberales que también estaban preocupados por las terribles consecuencias de la deforestación. Sin embargo, más que argumentos basados en datos empíricos, su postura reflejaba el compromiso que tenían con un modelo basado en el fomento a la propiedad privada.

La pérdida de grandes masas forestales y sus impactos para la economía y para la “higiene pública” era un hecho aceptado por las elites científicas nacionales e internacionales. Esto se puede corroborar en el informe que presentó José Yves Limantour al gobierno mexicano, después de su participación en el Congreso Internacional de Ciencias Geográficas, celebrado en París, en 1875. Según dicho personaje, esta discusión se dio en el Quinto Grupo de Trabajo del Congreso, el cual abordó el problema de los desmontes y la devastación de los bosques. El informe señalaba que era ampliamente reconocida la influencia de los bosques para el comercio, la industria, la agricultura y la higiene. Es importante indicar que los resolutivos y acuerdos del Congreso señalaron:

recomendar de un modo especial a los gobiernos, municipios y particulares la conservación de los bosques existentes y la formación de nuevos, como altamente provechoso bajo todos aspectos, y sobre todo para la higiene. En México, en donde la madera para construcción así como el carbón y la leña van aumentando rápidamente de precio a la vez que disminuyendo de un modo notable en su calidad; en donde no se emplean ni se empleará por algún tiempo en ciertos lugares otro combustible que no sea carbón de madera o leña, cuyo consumo constantemente tiene que estar aumentando por el desarrollo que va tomando cada día el uso de las máquinas; en México, repito no se toma ninguna providencia contra esa devastación que amenaza ser uno de nuestros mayores males económicos. [...] y que por otra parte nunca dejará de ser la madera una materia de primera necesidad, ni los bosques una de las condiciones higiénicas de más importancia [...] No se me oculta tampoco la imposibilidad de hacer efectivas en toda la extensión del territorio de la República las disposiciones legislativas sobre la materia; pero no cabe duda que si está en manos del Gobierno el evitar que los bosques sigan alejándose cada día más de las grandes poblaciones, así como por otra parte el fomentar plantío de nuevos bosques (Limantour, 1878: 27).

En esta referencia podemos observar cómo el paradigma conservacionista era discutido en los foros científicos más importantes de aquel momento. Las recomendaciones que se hacían fueron poco a poco influyendo en las medidas adoptadas en México. Es importante mencionar que en ese congreso también participó Manuel Fernández Leal, quien más tarde se desempeñaría como secretario de Fomento durante el régimen de Porfirio Díaz y sería el encargado de introducir distintos mecanismos a favor de la conservación forestal.

Fernández Leal estaba al tanto de los debates internacionales en la materia. En este sentido puede asumirse que fue sensible a la necesidad de enfrentar el problema. En 1893, ya como secretario de Estado, retomó una iniciativa que, pese a no ser vinculante, tuvo un impacto en el territorio: la conmemoración del “Día del árbol”, que era parte de una tradición internacional. La difusión del proyecto era constante. La prensa publicaba referencias al respecto sin importar la sede. Por ejemplo, *La Sombra de Arteaga* dedicó una larga nota al que se realizó en los Estados Unidos. El texto periodístico explicaba que se había celebrado por vez primera en 1874, en el estado de Nebraska (*La Sombra de Arteaga*, 1896: 88). Y los medios hacían eco de la preocupación gubernamental:

Desde hace tiempo y en diversas publicaciones esta Secretaría ha venido llamado la atención de las autoridades y de los propietarios, sobre los graves perjuicios que

están ocasionando las devastaciones de los bosques. [...] Los males que se indican como probables, a consecuencia de aquellos destrozos, se van palpando de día en día, no solamente por la carestía y escasez de maderas y de combustibles para tantas industrias que los necesitan, sino aún para los más indispensables usos económicos. Por otra parte, la higiene de las poblaciones, el empobrecimiento de los manantiales, la climatología general del país, están resintiendo de un modo notable las consecuencias de aquella causa (*La Sombra de Arteaga*, 1893: 271).

Cabe mencionar que el enfoque que se dio en el caso mexicano al “Día del árbol” incorporó los aspectos energéticos-materiales y los relacionados a la climatología, la hidrología y la higiene. En este sentido, podemos decir que desde la segunda mitad del siglo XIX se configuró en el país un paradigma conservacionista basado en una perspectiva amplia de las afectaciones por la deforestación. Asimismo, podemos ir viendo en estos ejemplos la forma en que las medidas tomadas en otros países, así como las reflexiones científicas internacionales en las que participaron muchos científicos mexicanos, tuvieron influencia en las leyes y políticas adoptadas en México.

El día 26 de marzo de 1894 fue aprobada la primera medida de carácter vinculante a favor de la conservación de los bosques y quedó plasmada en los artículos 21 y 70 de la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 21 estipuló que “El Ejecutivo Federal queda facultado para reservar temporalmente los terrenos baldíos que estime conveniente, para conservación o plantío de montes, reservación o reducción de indios, o colonización, en los términos que establezcan las leyes” (Secretaría de Fomento, 1913: 66). Asimismo, el artículo 70 facultaba a la Secretaría de Fomento a expedir los reglamentos para la explotación de bosques que temporalmente se reservaran. De esta Ley se derivó el “Reglamento para la Explotación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales y permisos de caza y pesca” (Secretaría de Fomento, 1913: 103-27), aprobado el 1 de octubre de 1894 para que entrara en vigor el 1 de noviembre del mismo año. Hay que señalar que este reglamento también incorporó la perspectiva de la conservación desde su primer artículo; sin embargo, pese a esta legislación, los resultados fueron mínimos.

Con base en la ley del 26 de marzo de 1894 se decretaron las primeras reservas forestales de la nación. El 30 de abril de 1894 se emitió el decreto que reservaba los bosques en los distritos de Rayón, Arteaga, Andrés del Río, Iturbide, Hidalgo y Mina, en el estado de Chihuahua; el 6 de mayo de 1895, los bosques en los terrenos comprendidos en el primer paralelo de latitud llamado Santiago Chixoy y los ríos Chixoy, Usumacinta, Lacantum y Chajul, en el estado de Chiapas; en el istmo de

Tehuantepec fueron reservados terrenos boscosos correspondientes a los estados de Tabasco, Veracruz y Oaxaca (Secretaría de Fomento, 1897: 390-392; Dublan y Esteva, 1898: 267-268); el 10 de mayo de 1898, en el estado de Hidalgo, el bosque de El Chico fue decretado como reserva forestal (Dublan y Esteva, 1899: 130). En términos estrictamente jurídicos, los casos antes mencionados fueron las primeras áreas naturales protegidas en México, decretadas por el gobierno de Porfirio Díaz.⁶

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el vínculo entre leyes y políticas a favor de la conservación forestal en México y los debates científicos internacionales podrían parecer inexistentes o poco claros. Sin embargo, la relación se explica en las acciones que se tomaron, en distintos países, incluido el nuestro, para desarrollar diversos instrumentos que ayudaran a fomentar la conservación de los bosques por la importancia que estos tenían para la economía, la climatología, la hidrología y para la higiene pública.⁷ En el caso mexicano, esta influencia se puede sostener gracias a las publicaciones científicas que circulaban en el país, lo que muestra el flujo de estas ideas desde finales del siglo XVIII.⁸

El modelo conservacionista posrevolucionario (1917-1950)

Después de la aprobación de los mecanismos jurídicos y los decretos que estipularon la creación de las primeras reservas forestales nacionales, el gobierno mexicano siguió adoptando una serie de medidas que ayudaran a enfrentar los graves problemas

⁶ En distintos estudios se afirma que la primera ANP de México fue el bosque del Desierto de los Leones, decretada por Sebastián Lerdo de Tejada en 1876. Sin embargo, ninguno hace referencia directa al decreto en cuestión. Por lo tanto, al no poder contrastar esta información con alguna fuente histórica, en este trabajo se toma como referencia la ley de 1894 y los decretos de reservas de bosque de 1894-1895.

⁷ Por ejemplo, en el caso de Venezuela las leyes aprobadas por Simón Bolívar, en 1825 y 1829 (Fundación Biblioteca Ayacucho, 2009: 258; Bolívar, 1829). Asimismo, en Brasil, la Floresta de Tujuca fue creada por el ministro de Agricultura, Manuel Felizardo de Souza, el 11 de diciembre de 1861. Esta reserva tuvo el pleno consentimiento del emperador Pedro II y el objetivo que se perseguía era la recuperación de los manantiales que abastecían de agua a la ciudad de Río de Janeiro (Dias Leite, 1997: 388).

⁸ Distintas revistas decimonónicas publicaron artículos que abordaron el problema de la deforestación, la importancia que tenían las aves para la agricultura y la extinción de especies de animales por la caza indiscriminada: *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística* y *El Progreso de México*.

que generaba la deforestación. Sin embargo, pese a estos esfuerzos se tuvieron que enfrentar otros retos, entre los que podemos mencionar: la organización de un departamento especializado que atendiera el ramo de bosques, así como la falta de cuadros especializados en la materia (Quevedo, 1909: 3-12; La Redacción, 1910: 179-208).

Entre 1900 y 1910, representantes del gobierno mexicano participaron en distintas reuniones internacionales, como los Congresos Internacionales de Urbanismo de París 1900 y Berlín 1907, donde fueron discutidos distintos temas relacionados con la conservación de los recursos silvícolas. Ahí se fueron delineando distintas propuestas que fueron implementadas en México, principalmente durante el cardenismo, como las reservas forestales de las ciudades (Quevedo, 1911). Una de las reuniones que mayor impacto tuvieron en el desarrollo de la política conservacionista mexicana, durante la primera mitad del siglo xx, fue la Conferencia Internacional Norteamericana sobre Conservación de Recursos Naturales, celebrada en Washington, del 18 al 24 de febrero de 1909 (Archivo Carso, 5 de febrero-20 de marzo de 1909: 6).

Dicha Conferencia tuvo un carácter consultivo pero sirvió de apoyo para el desarrollo de los mecanismos adoptados en México entre 1917 y 1950. Hay que señalar que entre las delegaciones mexicana, canadiense y estadounidense se dieron muchas coincidencias en materia de conservación de los recursos naturales; sin embargo, la postura mexicana se diferenció en un aspecto sustantivo, lo cual es importante destacar, porque en esta distinción se fundamentó el modelo conservacionista mexicano durante más de 40 años. En este orden de ideas, retomamos las palabras del representante de la delegación mexicana:

Es efectivamente en México mucho más necesaria que en vuestro país y en el Canadá la conservación y mejora de los elementos forestales, porque la mayor parte de nuestro territorio, comprendida dentro de la zona intertropical, no disfruta, como los territorios más al Norte, de lluvias y otros meteoros acuosos casi permanentes, sino sólo periódicamente, con largo intervalo de sequía, bajo un régimen torrencial que hace sumamente más perjudiciales y violentos los desastrosos efectos de la deforestación, á tal extremo que, si en aquellos países del Norte el problema forestal es meramente de orden económico, en nuestro país es asunto mucho más grave, porque es también cuestión de orden biológico, vinculada como lo está muy estrechamente á las condiciones de salubridad pública, de comodidad y demás que requiere la vida animal ó la habitabilidad del país. [...] en los Estados Unidos y en el Canadá, en cuyos territorios, como antes se ha dicho, la cuestión forestal es meramente de carácter económico, significando tan sólo tener más o menos riqueza maderable

para las necesidades actuales y futuras; y, por lo que esta cuestión puede afectar a la hidrología y conservación de la riqueza agrícola en mucha menor escala que en México (Quevedo, 1909b: 78, 81).

En la “Declaración de principios” se reconocen como recursos naturales todos los elementos aprovechables para el uso humano como medios de vida y bienestar que estuvieran contenidos en la superficie del globo: suelo, agua y bosques, además de los que se encontraran en el subsuelo, como los minerales. Se declaró que: “Reconocemos que aquellos recursos, necesarios para la vida, deben considerarse de utilidad pública; que la propiedad de los mismos implica determinados deberes hacia el público, y que, en cuanto sea posible, deben adoptarse medidas eficaces para protegerlos contra todo monopolio perjudicial” (Quevedo, 1909b: 99).

Años más tarde, esta perspectiva se vio reflejada en la Constitución mexicana de 1917. El artículo 27 señalaba, en su párrafo tercero, que:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles (sic) de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. [...] para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (*Diario Oficial*, 5 febrero 1917: 150)

Bajo estos argumentos, fueron decretándose, en distintos periodos, parques nacionales, reservas forestales, reservas forestales nacionales, reservas forestales de repoblación, zonas protectoras forestales, zonas protectoras forestales vedadas, zonas de repoblación forestal, zonas hidrológicas forestales, reservas de caza destinadas al refugio de la fauna nacional, zonas reservadas para la caza y pesca de especies animales y vegetales, zonas de refugio natural para la fauna silvestre y zonas de refugio de la fauna silvestre (Vargas Márquez y Escobar, 2000).⁹ Este modelo de conservación fue acompañado por una serie de políticas agrarias que también aspiraban a lograr que la cubierta forestal del territorio se conservara.¹⁰ En este sentido podemos sos-

⁹ En este trabajo están contenidos la mayor parte de los decretos federales sobre las ANP a lo largo del siglo xx.

¹⁰ Después de 1921, con algunas modificaciones menores, muchos de los decretos de restitución y dotación señalaban que: “CONSIDERANDO QUINTO.- Que la existencia de los bosques y arbolados es de ingente necesidad para asegurar las mejores condiciones cli-

tener que la política mexicana de conservación forestal postrevolucionaria se nutrió ampliamente del debate conservacionista que se desarrolló entre México, Canadá y Estados Unidos, en 1909, pero también adquirió rasgos propios, como veremos a continuación al analizar algunos decretos de conservación en materia forestal.

La primera área natural protegida en México que obtuvo la categoría de parque nacional fue el Desierto de los Leones, en 1917. Con este decreto, firmado por el presidente Carranza, inició el modelo conservacionista posrevolucionario, el cual se fundamentó en la responsabilidad que tenía el Estado, a través del Ejecutivo federal, de cuidar y fomentar los bienes nacionales, especialmente los bosques, debido a su indiscutible interés público (*Boletín Oficial de la Secretaría de Fomento*, 8 de noviembre de 1917: 640-641). A este decreto le sucedieron otros que reflejan cómo el conservacionismo mexicano no siguió un modelo restrictivo; intentó incorporar distintas variables productivas, dependiendo la categoría jurídica que se le asignara al área que se quisiera conservar (*Diario Oficial*, 24 de abril de 1926: 1051-1055).

Si se revisan los considerandos de los distintos decretos presidenciales que dieron la categoría de parques nacionales, zonas protectoras forestales y reservas forestales nacionales a distintas áreas naturales del país se puede observar que la intención que tenían era la conservación de distintas partes funcionales de las cuencas. Lo antes mencionado buscaba mantener la estabilidad climática e hidrológica, así como evitar que los suelos se erosionaran.

matéricas y meteorológicas del país y conservar una de las principales fuentes naturales de riqueza pública; y que para dar plena satisfacción a las necesidades sociales citadas, se hace del todo punto necesaria la explotación en común de los terrenos forestales, y el exacto cumplimiento de las leyes en la materia. Por estas consideraciones y a partir de la fecha de la actual resolución, los vecinos de la ciudad de Puruándiro quedan obligados a mantener, conservar y fomentar la vegetación forestal existente en la superficie de terreno que se les concede y a explotarla en común, aplicándose el producto de dicha explotación a los servicios públicos de la comunidad, en la inteligencia de que el cultivo a que fuere susceptible el terreno de la parte arbolada del ejido deberá sujetarse a las ordenaciones que sobre el particular contenga la Ley de Bosques respectiva. CUARTO.- Se previene a los vecinos de la ciudad de Puruándiro, que a partir de la fecha de la actual resolución, quedan obligados a mantener, conservar y fomentar la vegetación existente, en la superficie de terreno que se les concede y a explotarla en común, aplicándose el producto de dicha explotación, a los servicios públicos de la comunidad, en la inteligencia de que el cultivo a que fuere susceptible el terreno de la parte arbolada del ejido, deberá sujetarse a las ordenaciones que sobre el particular contenga la Ley de Bosques respectiva" (*Diario Oficial*, 28 septiembre 1923: 335).

Desde nuestro punto de vista, uno de los ejemplos más representativos está plasmado en el decreto firmado por el presidente Abelardo Rodríguez, el 3 de enero de 1934. Aquel día fueron declaradas zonas protectoras forestales los terrenos arbolados de las cuencas hidrográficas de los Sistemas Nacionales de Riego en construcción o en proyecto. En los considerandos expuestos se señaló que una de las políticas de mayor importancia para el Gobierno Federal eran los Sistemas Nacionales de Riego porque: “representan las obras de mayor costo o importancia para el desarrollo de los trabajos agrícolas de diversas regiones del país” (*Diario Oficial*, 3 enero 1934: 23-28).

En uno de los considerandos se puede observar que el modelo de irrigación posrevolucionario contemplaba directamente la conservación forestal de las cuencas, porque con la pérdida de los bosques, las corrientes que alimentaban los vasos de las presas disminuían y se podían generar escurrimientos torrenciales (*Diario Oficial*, 3 enero 1934: 23).

Como se mencionó en párrafos anteriores, estas zonas protectoras no eran restrictivas, y para ejemplificarlo es importante retomar los acuerdos tercero y cuarto:

Tercero. El Servicio Forestal, con la ayuda de las demás dependencias del Ejecutivo, autoridades locales y sociedades u organizaciones particulares que estén en posibilidad de cooperar, formulará desde luego el programa general de reforestación en cada zona, para ponerlo en práctica en las regiones de las cuencas hidrológicas de los ríos y arroyos donde sea más urgente la restauración de la vegetación forestal.

Cuarto. El presente acuerdo no implica restricción alguna de los trabajos agrícolas o ganaderos siempre que no afecten terrenos cubiertos de arbolado de origen natural o artificial (*Diario Oficial*, 3 enero 1934: 28).

La intención de mantener y restaurar la cubierta forestal de los Sistemas Nacionales de Riego incluiría a diferentes actores, entre los que se encontraban los particulares. De esa manera, el proyecto intentó tener un alcance nacional, una conjunción del trabajo de autoridades, sectores sociales, empresariales y particulares. El acuerdo no excluyó las actividades agrícolas ni ganaderas, por lo que el conservacionismo intentó implantar un modelo incluyente en el que se siguieran desarrollando las distintas actividades productivas.

Durante la década de 1930, los trabajos de cooperación entre los gobiernos mexicano y estadounidense fueron bastante fructíferos en muchos aspectos. Durante estos diez años encontramos ejemplos de cómo la creación de áreas naturales protegidas se apoyó en el diálogo que los funcionarios mexicanos mantenían con los

expertos de Estados Unidos. Por ejemplo, entre 1935 y 1936 se realizaron varias reuniones bilaterales en las que se discutieron los pasos para la creación de una Comisión Internacional de Parques. En estos encuentros se acordaron medidas como la creación de parques nacionales, reservas forestales y refugios de la fauna a lo largo de la frontera. Muchas de estas propuestas no se concretaron, pero otras sí dieron resultados.

Sin lugar a dudas, uno de los casos más ilustrativos fue la firma del Tratado para la Protección de Aves Migratorias y Mamíferos Cinegéticos firmado por Estados Unidos y México en 1936.¹¹ El acuerdo señalaba de manera clara la importancia de la cooperación binacional y que:

Considerando que algunas de las aves llamadas migratorias, en sus viajes cruzan los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, en cuyos países temporalmente habita; Considerando que es justo y conveniente proteger dichas aves migratorias, cualquiera que sea su origen en los Estados Unidos Mexicanos y en los Estados Unidos de Norte América para que no se extingan sus especies; Considerando que para el fin indicado es necesario emplear métodos adecuados que permitan utilizar racionalmente las aves migratorias tanto en el deporte cuanto para alimentación, el comercio y la industria; Los gobiernos de ambos países han convenido en formalizar una Convención que satisfaga la necesidad apuntada (*Diario Oficial*, 15 mayo 1937: 2).

Asimismo, el tratado indicó que se determinarían zonas de refugio en las que estaría prohibida la captura de dichas aves. Es importante señalar que México decretó reservas de la fauna desde 1928, y que la primera de estas intentó proteger a la foca que habitaba en la isla de Guadalupe y que las subsecuentes se ubicaron principalmente en los estados del norte del país. Para un trabajo sobre las reservas de la fauna en aquel periodo, puede revisarse Vargas Palestina, 2019.

México desarrolló mecanismos propios y muy importantes. En este contexto se decretaron vedas, tanto en explotación forestal como en especies animales (Zinser, 1940: 50-52). En 1935 se aprobó el acuerdo que señalaba:

¹¹ Esta preocupación también se incluyó en el VII punto de acuerdo de la Conferencia de Washington de 1909: “Reconocemos que la preservación de los animales silvestres de caza está íntimamente relacionada con la conservación de los recursos naturales. Por consiguiente, favorecemos la reglamentación de la caza, la creación de zonas de reserva para animales de caza y la protección especial de los pájaros y otros animales que sean útiles para la agricultura” (La Redacción, 1909: 107).

Habiéndose introducido en aguas interiores del país, sin la debida precaución y estudio, especies exóticas de animales y vegetales, como la llamada trucha y carpa en el Lago de Pátzcuaro y el Lirio en Chapala, se han determinado daños tan graves como la progresiva desaparición del pescado blanco, tan valioso y estimado, y perjuicios como el entorpecimiento de la navegación [...] 1º- Queda prohibido, sin la autorización expresa de este Departamento Forestal de Caza y Pesca, la introducción en aguas interiores de la República, de cualquier especie animal o vegetal exótica (*Boletín del Departamento Forestal y de Caza y Pesca*, 1935-1936: 82-83).

Consideramos que esta medida adoptada por el gobierno mexicano, aunque se refiera a la introducción de especies en aguas interiores, puede ser uno de los antecedentes del “Convenio de Diversidad Biológica” firmado y ratificado por varios países, incluido el nuestro, después de la Conferencia de Río en 1992, en cuyo artículo 8º, inciso *b*) se expone que: “Impedirá que se introduzcan y controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies” (ONU, 1992: 7).

La política de conservación impulsada desde el gobierno federal trajo consigo conflictos por el uso de los bosques, los cuales se reflejaban directamente en los reclamos que muchos líderes ejidales hacían por las restricciones legales para la explotación de los bosques (AGN, Lázaro Cárdenas del Río, caja 362, caja 557, caja 558). Esto no era nuevo y uno de los ejemplos más claros fue el discurso que Luis Cabrera pronunció en 1912.¹²

¹² Estas fueron las palabras de Cabrera: “Pero admitamos, Señores diputados. Estamos tan lejos de entender el problema, que en la actualidad aun los pueblos que conservan sus ejidos tienen prohibición oficial de utilizarlos. Pueblos del Distrito Federal que conservan sus ejidos a pesar de la titulación y repartición que de ellos se ha hecho, se ven imposibilitados de usarlos, bajo la amenaza de verdaderas y severísimas penas. Conozco casos de procesos iniciados contra cientos de individuos por el delito de cortar leña en bosques muy suyos, y un alto empleado de Fomento opina que los pueblos de Milpa Alta, de Tlalpan y de San Ángel, que se encuentran en las cercanías del Ajusco y que fueron los que me eligieron para diputado y que acuden a mí, naturalmente, en demanda de ayuda en muchas ocasiones, todos estos pueblos, debían suspender los cortes de leña de sus propios terrenos y entrar en orden. ‘Entrar en orden’ significa para él buscar trabajo por jornal, para subsistir sin necesidad de otras ayudas; es decir, bajar a tres o cuatro leguas, a Chalco, a Tlalpan o a la Ciudad de México y volver a dormir al lugar donde se encuentran sus habitaciones. Esos pueblos no debían explotar sus bosques, porque la conservación de estos es necesaria para la conservación de los manantiales que abastecen de agua potable a México. Y cuando yo llamaba la atención de la Secretaría de Fomento sobre lo imperioso de las necesidades, sobre la injusticia de la prohibición y

Durante la administración del general Lázaro Cárdenas los esfuerzos conservacionistas vivieron una época sin precedentes. Por ejemplo, de 1917 a 1926 se decretaron nueve reservas forestales, incluido un parque nacional; de 1927 a 1934 se sumaron otras 15, y entre 1935 y 1940 fueron incorporadas 84 más, lo que suma un total de 108 reservas forestales de la nación, donde estaba incluida la categoría de parque nacional; lo más significativo es que tan solo en el periodo cardenista se triplicó su número. Este impulso que recibió la conservación, desde mi punto de vista, se explica en primer lugar por el interés que Lázaro Cárdenas tenía en poner en marcha un proyecto de estas características y, en segundo lugar, porque el encargado de desarrollar esta política fue el ingeniero Miguel Ángel de Quevedo, quien se desempeñó como director del Departamento Forestal de Caza y Pesca durante el sexenio cardenista.

En los ejemplos que hemos retomado se puede observar cómo México intentó desarrollar un modelo de conservación que respondiera a los problemas del país. También advertir que las medidas se retroalimentaron gracias a las políticas de cooperación y a los debates científicos que mantuvieron tanto el gobierno mexicano como organizaciones civiles en el periodo 1920-1940.¹³ Asimismo, se confirma que la preocupación por la conservación de la naturaleza no es una singularidad histórica de ningún país, pues tal como lo señalara Humboldt: los avatares que provoca la deforestación se presentan en todos los climas. En este sentido podemos afirmar que las medidas a favor de la conservación en nuestro país adoptadas en el periodo de 1917-1940 incluyeron trabajos gubernamentales internos y de cooperación internacional, así como acciones de organizaciones civiles como la Sociedad Forestal Mexicana. Para utilizar un concepto contemporáneo, se intentaba desarrollar un modelo de gobernanza ambiental basado en el conservacionismo como “ciencia híbrida”.

sobre que, para los pueblos de la serranía del Ajusco está más lejos la ciudad de México que los campos zapatistas de Jalatlalco, de Santa María y de Huitzilac, y que les es más sencillo ganarse la vida del otro lado del Ajusco con el filo, que de este lado con el azadón” (Cabrera, 1985: 38).

¹³ En 1924 la Sociedad Forestal Mexicana comisionó a un representante para participar en el Tercer Congreso Científico Panamericano. En aquella reunión celebrada en la ciudad de Lima, el delegado mexicano advirtió sobre la importancia para la conservación en la región, como en otras partes del mundo, de la declaración de principios de la Conferencia Norteamericana de Conservación de los Recursos Naturales de 1909 (Quevedo, 1925: 62).

La ecología y la conservación global de la naturaleza (1970-1999)

Entre 1940 y 1970 el gobierno mexicano siguió decretando áreas naturales protegidas; empero, si comparamos el número de las que fueron creadas en esos 30 años y lo contrastamos con las que se establecieron durante el cardenismo, podemos sostener que el impulso a esta política fue deficitario (Castañeda Rincón, 2006; Simonian, 1999: 137-158). Asimismo, si analizamos los considerandos que justificaron su creación podemos notar que se le dio continuidad al interés de conservar principalmente los bosques y algunas especies de fauna silvestre.

Es importante puntualizar que las políticas conservacionistas en México y en Estados Unidos fueron menos dinámicas durante la segunda guerra mundial (Boyer, 2012-2013). Sin embargo, al finalizar el conflicto armado se abrió una coyuntura que fomentó la cooperación internacional en materia de conservación. Fue después de 1949 cuando se asumió por primera vez la conservación de la naturaleza como una agenda global y no solamente nacional o regional. Lo dicho se ve reflejado en la Conferencia Científica de las Naciones Unidas sobre la utilización y conservación de recursos naturales, en la cual se hizo una división de seis ejes temáticos: suelos, agua, bosques, combustible y energía, minerales y animales silvestres y acuáticos (ONU, 1950: XI).

A partir de la década de 1960 fueron apareciendo nuevos retos globales en materia de conservación del medio ambiente: el crecimiento poblacional, las afecciones por la lluvia ácida, la crisis energética del petróleo, la contaminación a gran escala de productos químicos como el DDT, la disminución de la capa de ozono, el calentamiento global del planeta y la pérdida de la biodiversidad. Estas problemáticas para el desarrollo se incorporaron tanto en las investigaciones científicas como en las agendas políticas nacionales y multilaterales.

En México, después de la década de 1970 fueron los biólogos y ecólogos los principales promotores de las políticas de conservación de la naturaleza. Su trabajo se dio en distintos niveles: instituciones educativas, agencias gubernamentales, asociaciones civiles y agencias internacionales. Sin embargo, hay que aclarar que la ecología como disciplina no siempre fue la ciencia de la conservación de la naturaleza y el conservacionismo tiene distintas raíces históricas. En el estudio de Bowler se sostiene que:

Es preciso actuar con cautela al evaluar el nacimiento de la ecología a la vuelta del siglo. En la época actual acostumbramos asociar la palabra “ecología” con la pre-

ocupación por el medio. [...] Hubo biólogos que vieron en la ecología la ciencia que ayudaría a apoyar la explotación del medio [...] La historia muestra que tales estudios pueden emprenderse dentro de toda una variedad de sistemas de valores. Muchos de los primeros ecologistas pensaron que sus estudios alentarían un modo de explotación más científico. [...] En su forma primera, la ecología estuvo influida por el vínculo tradicional entre la ciencia y la suposición de que la naturaleza era un sistema pasivo creado para que la humanidad lo aprovechara a beneficio propio (Bowler, 1998: 224).

En 1946 se publicó en la colección Biblioteca Enciclopédica Popular el texto *Los recursos naturales de México y su conservación*, de Enrique Beltrán, biólogo mexicano que se convertiría, con el transcurrir de los años, en una de las figuras más importantes de la conservación a nivel mundial. En 1949 apareció un volumen intitulado *La protección de la naturaleza*, del mismo doctor Beltrán, quien afirmó que:

De las muchas contribuciones que los estudios ecológicos han brindado, hay una más simple pero a la vez la más interesante de todas, que es menester tener en cuenta constantemente y que, quizá por su amplitud misma, es frecuentemente olvidada: nos referimos a la noción de que todos los seres vivientes están relacionados entre sí, directa o indirectamente, y que todas las modificaciones del medio físico, aunque en ocasiones parezcan muy lejanas y desconectadas, les afectan de una u otra manera. Esta fundamental noción ecológica ha sido de enorme importancia no solo esclareciendo el estudio de algunos problemas, sino también orientando las actividades humanas en el interesante y vital campo de la conservación de los recursos naturales (Beltrán, 1949).

Estos trabajos de Beltrán son una prueba contundente de que en México, antes de iniciar la segunda mitad del siglo xx, pese a no estar institucionalizada la ecología como disciplina científica, como lo estaba en otros países, la perspectiva que tenían los biólogos mexicanos, que años más tarde formarían los primeros institutos de ecología en el país, era la de una ciencia a favor de la conservación. Lo antes mencionado marca un punto importante para la ciencia ecológica mexicana porque, pese a su emergencia tardía, nació con fundamentos de última generación.

En 1962, en Seattle, se llevó a cabo la primera Conferencia Mundial de Parques Nacionales. Esta reunión marcó un punto de inflexión en la política nacional e internacional con respecto a la conservación de las hoy llamadas áreas naturales protegidas porque se llegó a diversos acuerdos, entre los cuales podemos mencionar

la extensión mínima que debían tener los parques nacionales. Eso tuvo un impacto directo en México debido a que varios de los que se crearon durante el cardenismo no cumplían con estos requisitos y perdieron su categoría jurídica (Beltrán, 1961: v).

En Seattle, en 1962, una de las discusiones sin duda más importantes que se dio para el modelo de conservación internacional fue propuesto por Enrique Beltrán. El funcionario mexicano¹⁴ planteó que el conflicto entre preservar y utilizar la naturaleza podría ser resuelto con el desarrollo de un modelo de zonificación en las ANP (Beltrán, 1962: 38). En ese tenor, el biólogo mexicano propuso que las reservas naturales fueran ordenadas bajo el siguiente esquema: en la primera zona se permitiría albergar hoteles, restaurantes y espacios de recreo; en la segunda estaría permitida la entrada a turistas y no se permitiría la construcción de ningún tipo de infraestructura, ni siquiera caminos; en la última zona solamente estarían permitidos los trabajos de investigación de los expertos (Beltrán, 1962: 38). En la década de 1960, pese al liderazgo internacional que ya tenía Beltrán en la materia, la política mexicana a favor de la conservación de la naturaleza seguía manteniendo un ritmo deficitario. En aquellos años solamente se decretaron cuatro ANP: dos parques nacionales, una zona de refugio natural y de la fauna silvestre y una zona de reserva natural y refugio de aves.

El 24 de diciembre de 1968 la foto de la tierra tomada desde la nave Apolo 8 dejaba ver la belleza de nuestro planeta, pero también mostraba un rostro preocupante: la fragilidad en la que nos encontrábamos como especie. Muchos científicos consideran esta imagen como un detonante o la precursora de importantes reflexiones ambientales. Muchos argumentan que, por primera vez en la historia de la humanidad, comprendimos que vivíamos en un planeta con recursos limitados y finitos (Worster, 2008: 11).

En junio de 1972, en Estocolmo, se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Esa cumbre marcó un antes y un después en materia de conservación internacional de los recursos naturales. En la proclama número siete se exponía claramente que:

También se requiere la cooperación internacional con el objetivo de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requeriría una

¹⁴ Es importante destacar que Enrique Beltrán se desempeñó en el gobierno federal como subsecretario Forestal y de la Fauna entre 1958 y 1964.

amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos. La Conferencia encarece a los gobiernos y a los pueblos que aúnen sus esfuerzos para preservar y mejorar el medio humano en beneficio del hombre y su prosperidad (ONU, 1973: 4).

Asimismo, el principio 2 indicaba que: “Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga” (ONU, 1973: 4).

La Conferencia tuvo resultados de importancia indudable. Uno de ellos fue la creación, en 1972, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Cabe puntualizar que por primera vez la ONU, desde que inició trabajos enfocados a la conservación del medio ambiente, contaba con una oficina dedicada exclusivamente a perseguir objetivos en ese sentido.¹⁵

Hay que señalar que estos principios relacionados con la conservación de las áreas naturales representativas, aprobados por la Conferencia de Estocolmo, tienen sus orígenes en términos de cooperación y diálogo multilateral en la Conferencia Internacional de la Biosfera, celebrada en la ciudad de París, en septiembre de 1968. En ese encuentro se promovió decididamente que la ONU llevara a cabo una reunión internacional para abordar los problemas ambientales. Asimismo, se derivó, por iniciativa de la UNESCO, el programa El hombre y la biosfera. Se planteó un proyecto multilateral que daría inicio en 1971 y entre cuyos puntos relevantes estaba el reconocimiento del impacto de las acciones humanas sobre el paisaje en todo el planeta, y que la desigualdad era uno de los mayores problemas para la conservación, porque las personas estaban obligadas a utilizar los recursos que el medio les proporcionaba.

La ONU marcó como uno de los objetivos del citado programa que el ser humano tuviera una relación más armónica y respetuosa con el medio y desarrollar mecanismos económicos y técnicos que tuvieran menos impacto sobre los ecosistemas. El modelo de conservación que se propuso para alcanzar ese propósito fueron las

¹⁵ Es importante explicar que los temas sobre conservación y medio ambiente que organizó la ONU estaban en el marco de la UNESCO, después de la Conferencia de Estocolmo el PNUMA fue la oficina responsable de esta materia. Por ejemplo, en la reunión que celebró la UNESCO en Fontainebleau, en 1948, se tomó la decisión de formalizar la creación de la International Union for the Conservation (IUCN) (Behrman, 1974: 21).

reservas de la biosfera, y fue el primero que se replicó a escala global y que emergió de las reuniones multilaterales.

En México, la década de 1970 fue importante porque se tomaron acciones más decididas en materia de conservación. En este periodo se vio reflejado, en los decretos de creación de ANP, la implantación del modelo de reservas de la biosfera. En el periodo 1970-1980 se decretaron distintos tipos de categorías de conservación como: zona de refugio de ballenas y ballenatos, zona de protección forestal y de la fauna silvestre, parques nacionales, zona de reserva y refugio de aves migratorias y fauna silvestre, por mencionar algunas. En total se decretaron en ese lapso 22 ANP, de las cuales tres fueron reservas integrales de la biosfera: Montes Azules, La Michilía y Mapimí. Cabe agregar que las reservas decretadas en este periodo formaban parte o eran complementarias de otro tipo de categorías, por ejemplo, la zona de protección forestal y reserva integral de la biosfera de la Michilía.

Uno de los actores más importantes para el establecimiento de las primeras reservas de la biosfera en México fue Gonzalo Halffter,¹⁶ quien también era uno de los principales críticos del modelo de parques nacionales. En la década de 1980 Halffter señaló que los parques nacionales eran un modelo exitoso en los países desarrollados, pero no en los que estaban en vías de serlo, pues según su argumentación había otros ecosistemas con alto valor biológico que debían protegerse (Halffter, 1984: 452-453). El modelo de la biosfera era la respuesta a una etapa histórica en que la ecología ya había monopolizado el discurso de la conservación. De ese modo, las opiniones de Halffter relacionadas con la propuesta de parques nacionales, que no fomentaba la investigación ni la conservación de los recursos genéticos, desde nuestro punto de vista se basó en un análisis que no consideró que los modelos responden a las necesidades de su época.

Uno de los aportes más importantes de Halffter al programa de reservas de la biosfera fue la inclusión de pobladores en la gestión de los espacios naturales que se pretendía conservar (Halffter, 1980: 4). Esto marcó un nuevo modelo de conservación en México y en otras latitudes, con tal impacto que la UNESCO ha reconocido en esta propuesta “la modalidad mexicana” (Galante Patiño, 2001: 176). Ahora solo retomaremos algunos ejemplos de los considerandos y artículos con los que se justificó la creación de la primera reserva de la biosfera:

¹⁶ Gonzalo Halffter se desempeñó como presidente del Consejo Internacional del Programa MAB en dos ocasiones: 1984-1986 y 2004-2006 (Sanz y Tejedra, 2016: “Iconografía”).

Que dentro de esta política de conservación se comprende la investigación, diseño y ejecución de todas aquellas formas de explotación y uso de los recursos naturales que benefician a un máximo de habitantes del área, asegurando la permanencia del recurso o incrementándolo.

Que el Gobierno Federal es signatario de acuerdos internacionales para la protección de los recursos naturales y la creación de una red de reservas de la biosfera, como es el programa Hombre y Biosfera (MAB) de UNESCO, entre cuyos objetivos está la conservación y estudio de los ecosistemas naturales.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La reserva integral de la biosfera Montes Azules se incorporará al sistema internacional de reservas de la biosfera coordinado por la UNESCO, dando todas las facilidades necesarias para la investigación científica y tecnológica (*Diario Oficial*, 12 enero 1978: 7-8).

En los distintos decretos de creación de reservas de la biosfera se incluyen este tipo de considerandos, que hacen énfasis en la incorporación de las comunidades locales en la gestión de estas ANP. En el número de reservas de la biosfera que se crearon se observa claramente cómo el gobierno mexicano ratificó su compromiso con el programa de El hombre y la biosfera.¹⁷ Podemos decir que de 1978 a 1999 se decretaron 26 reservas de la biosfera, siendo este modelo al que mayor peso se le ha dado en las últimas décadas. Asimismo, se decretaron otras 56 áreas naturales con distintas categorías como: parques nacionales, reservas forestales, refugios para ballenas, por mencionar algunos. Con esto se puede sostener que el gobierno dinamizó de nueva cuenta la creación de ANP y las políticas conservacionistas.

Actualmente se han venido desarrollando nuevos modelos de conservación en México. Estos esquemas han incorporado valores y perspectivas que hace cinco décadas no habrían sido compatibles con los paradigmas conservacionistas. Podemos destacar dos que actualmente se están adoptando. En primer lugar, los geoparques, los cuales también están reconocidos por la ONU y las Áreas de Protección Voluntaria-Comunitaria. Estos modelos de conservación proponen incorporar integralmente a las comunidades locales que han habitado históricamente los territorios. En

¹⁷ Como señalan Sanz y Tejeda (2016: "Iconografía") La reserva de la biosfera Mapimí y la reserva de la biosfera La Michilía, ambas del estado de Durango, fueron las primeras reservas latinoamericanas en ser inscritas dentro de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de la UNESCO, como parte del programa MAB.

este sentido podemos afirmar que la participación comunitaria, desde los debates realizados en Sevilla (UNESCO, 1996), incorporó un enfoque que apuesta por desarrollar mecanismos desde abajo.

Conclusiones

El análisis histórico basado en una periodización que utiliza el cambio en los paradigmas científicos sobre la conservación de la naturaleza nos permite demostrar que las políticas implantadas desde el Estado por los gobiernos en turno han sido una preocupación internacional, desde el siglo XIX, la cual tiene continuidades y rupturas. Asimismo, que las perspectivas sobre lo que es importante conservar está determinado por los valores y las perspectivas del discurso científico de cada época histórica, que han cambiado con el transcurrir de los años y lo seguirán haciendo, y que por lo tanto no podemos hablar de una sola perspectiva conservacionista.

La historia del conservacionismo mexicano requiere una periodización sustentada en el análisis del cambio de valores asignados a la naturaleza; una historia de las ideas sobre la conservación. Podemos señalar brevemente y de manera general que en México se han experimentado tres etapas o perspectivas conservacionistas. La primera estuvo enfocada en desarrollar mecanismos para la conservación de los bosques por la importancia que tenían como fuente de energía y materiales, en la regulación del clima y la hidrología y para evitar la erosión de los suelos. En esta etapa las comunidades indígenas eran consideradas uno de los principales problemas para la conservación forestal. En la segunda etapa se consolidó este paradigma y se ubicaron como áreas prioritarias las partes altas de las cuencas. Hay un cambio importante y se intenta incorporar a las comunidades indígenas-campesinas a la conservación forestal vía los decretos agrarios y posteriormente las cooperativas forestales, pero siempre desde la tutoría del Estado. En la tercera etapa se desarrollaron los mecanismos de zonificación y se incorporó a los actores locales en los procesos de tomas de decisiones. Asimismo, desde el siglo XIX se han mantenido categorizaciones y se han sumado otras, y ninguna es excluyente. Lo que sí cambió de manera definitiva fue el modelo en que se deben gestionar. Es importante para la conservación de los ecosistemas mexicanos impulsar estudios de historia ambiental de las áreas naturales protegidas, pero estas historias ambientales de carácter local siempre deben considerar la escala global porque, como se pudo demostrar gracias a distintos ejemplos, el conservacionismo es una preocupación que se ha dado en todos los climas, desde el siglo XIX. En otras palabras, la conservación, en un primer

momento, se enfocó a intentar proteger las reservas energéticas-materiales y se perfiló a un modelo para resguardar los bancos de genes y los ecosistemas prioritarios.

Archivos consultados

Archivo Carso, fondo CDLIV, carpeta 20, legajo 61, México 5 de febrero a 20 de marzo de 1909, f. 6.

Archivo General de la Nación, Lázaro Cárdenas del Río, cajas 362, 557 y 558.

Bibliografía

Almaraz, Ramón

1865 *Memorias de los trabajos ejecutados por la Comisión Científica de Pachuca en el año de 1864*, México, Imprenta de J. M. Andrade y F. Escalante.

Alzate y Ramírez, José Antonio

1998 *Proyecto del Br. José Alzate Ramírez sobre el descubrimiento y uso del carbón mineral (transcripción)*, México, Cuadernos de Quipu.

Behrman, Daniel

1974 *En asociación con la naturaleza. La Unesco y el medio ambiente*, París, UNESCO.

Beltrán Enrique

1949 *La protección de la naturaleza: principios y problemas*, México, Secretaría de Educación Pública.

Beltrán, Enrique

1962 "Use and Conservations: Two Conflicting Principles", en Alexander B. Adams (ed.), *First World Conference on National Parks*, Washington, Department of the Interior-National Parks Service, pp. 35-42.

Beltrán, Enrique

1961 "Introducción", en Ambrosio González y Víctor Manuel Sánchez L., *Los parques nacionales de México. Situación y problemas*, México, Ediciones del Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, pp. I-VII.

Bennet, Brett

2016 *Plantations and Protected Areas: A Global History of Forest Management*, Cambridge, MA, MIT Press.

Bloch, Marc

1996 *Introducción a la historia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bowler, Peter

2000 *Historia fontana de las ciencias ambientales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Boyer, Christopher

2012 “The Cycles of Mexican Environmental History”, en Christopher Boyer (ed.), *A Land Between Waters. Environmental Histories of Modern Mexico*, Tucson, University of Arizona Press, pp. 1-22.

Boyer, Christopher

2012-2013 “La Segunda Guerra Mundial y la «crisis de producción» en los bosques mexicanos”, *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña*, 2(1), septiembre 2012-febrero 2013, pp. 7-23.

Boyer, Christopher

2018a “La gran aceleración y el aprovechamiento forestal en la Segunda Guerra Mundial”, ponencia al *Seminario Interno de Investigación del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe*, UNAM, 26 de febrero de 2018.

Boyer, Christopher

2018b “Los retos de la historia ambiental mexicana y cómo repensar la historiografía mexicana”, ponencia al *Seminario Bimensual «Lo común, lo privado, lo público. Dinámicas de los derechos de propiedad en México y América Central, siglos XIX-XX»*, 18 de mayo de 2018, organizada por Laboratorio Mixto Internacional MESO y la Línea: «Nación, Estado y Pueblos Indígenas, siglos XIX-XXI» del Posgrado en Antropología Social del CIESAS, Unidad Ciudad de México.

Cabrera, Luis

1985 “Discurso de Luis Cabrera –2 de diciembre de 1912–”, en *Expedición de la Ley Agraria. 6 de enero de 1915*, México, Comisión Nacional para las Celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana-INEHRM, pp. 17-47.

Cañedo Gamboa, Sergio A. y Cynthia Radding (coords.)

2016 *Historia, medio ambiente y áreas naturales protegidas en el centro-norte de México. Contribuciones para la ambientalización de la historiografía mexicana, siglos XVIII-XXI*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis.

- Carabias, Julia, Javier de la Maza y Enrique Provencio
 2008 “Evolución de enfoques y tendencias en torno a la conservación y el uso de la biodiversidad”, en CONABIO, *Capital natural de México*, vol. III, México, pp. 29-42.
- Carr, Edward Hallett.
 1981 *¿Qué es la historia?*, México, Planeta-Seix Barral.
- Castañeda Rincón, Javier
 2006 “Las áreas naturales protegidas de México; de su origen precoz a su consolidación tardía”, en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 10(218), 1 de agosto. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-13.htm> (consulta: 14/05/2018).
- De la Maza, Roberto
 1999 “Una historia de las áreas naturales protegidas en México”, *Gaceta Ecológica. INE-SEMARNAP*, México, 51, nueva época, pp. 15-34.
- Dias Leite, Antonio
 1997 *A energia do Brasil*, Río de Janeiro, Editorial Nova Fronteira.
- Gómez-Pompa, Arturo y Rodolfo Dirzo
 1995 “Análisis histórico y perspectivas de las áreas naturales protegidas de México”, *Revista Universidad de Guadalajara*, marzo-abril, pp. 17-21.
- Gaddis, John Lewis
 2002 *El paisaje de la historia. Cómo los historiadores representan el pasado*, Barcelona, Anagrama.
- Galante Patiño, Eduardo
 2001 “Gonzalo Halffter, 50 años de investigación en Biología”, *Boletín de la Sociedad Entomológica Aragonesa*, 28, abril, pp. 175-181.
- Gissibl, Bernhard, Sabine Höhler y Patrick Kupper (eds.)
 2012 *Civilizing Nature: National Parks in Global Historical Perspective*, Nueva York-Oxford, Berghahn Books.
- Halffter, Gonzalo
 1980 “Biosphere Reserves: A New Method of Nature Protection”, en: Peter F. Folliott y Gonzalo Halffter (coords.), en *Social an Environmental Consequences of Natural Resources Policies with Special Emphasis on Biosphere Reserves. Proceedings of the International Seminar. April 8-13, 1980, Durango, México*, Colorado, Rocky Mountain Forest and Range Experiment Station-Forest Service U.S.-Department of Agriculture, pp. 3-6.

Halffter, Gonzalo

- 1984 "Biosphere Reserves: The Conservation of Nature for Man", *Conservation, Science, and Society. Contribution to the First International Biosphere Reserve Congress, Minsk, Byelorussia, USSR, 26 de septiembre-2 de octubre, 1983*, París, UNESCO-United Nations Environmental Programme, pp. 450-467.

Halffter, Gonzalo, Clara Tinoco-Ojanguren, Luis Ignacio Iñiguez-Dávalos y Alfredo Ortega-Rubio

- 2015 "La investigación científica y las Áreas naturales Protegidas en México: una relación exitosa", en: Alfredo Ortega-Rubio, Manuel Jesús Punkus-Rendón e Irma Cristina Espitia-Moreno [eds.], *Las áreas naturales protegidas y la investigación científica en México*, México, Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste S. C.-Universidad Autónoma de Yucatán-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 3-18.

Humboldt, Alexander von

- 1822 *Ensayo político sobre el Reino de la Nueva España*, tomos I-III, París, Imprenta de J. Smith.

Jepson, Paul y Robert J. Whittaker

- 2002 "Histories of Protected Areas: Internationalisation of Conservationist Values and their Adoption in the Netherlands Indies (Indonesia)", *Environment and History*, 8, pp. 129-172. DOI: <http://dx.doi.org/10.3197/096734002129342620>

La Redacción

- 1909 "Resoluciones de la Conferencia", *Revista Forestal Mexicana*, 1(5), noviembre, pp. 98-108.

La Redacción

- 1910 "La Escuela Forestal de Guardas", *Revista Forestal Mexicana*, 1(9), marzo, pp. 179-208.

Limantour, José Yves

- 1878 "Noticia sobre el Congreso internacional de ciencias geográficas" [1875], *Boletín de la Sociedad de Geografía y Estadística de la República Mexicana*, 3ª época, t. IV (correspondiente al año de 1878), México, Imprenta de Francisco Díaz de León, pp. 12-37.

Melo Gallegos, Carlos

- 2002 *Áreas Naturales Protegidas de México en el siglo XX*, México, UNAM-Instituto de Geografía.

Morton Tournier, James

- 2014 “Rethinking American Exceptionalism. Towards a Transnational History of National Parks, Wilderness, and Protected Areas”, en Andrew C. Isenberg (ed.), *The Oxford Handbook of Environmental History*, Oxford, Oxford University Press, pp. 282-308.

ONU

- 1950 *Proceedings of the United Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources. 17 August-6 September 1949, Lake Success, New York, Volume I, Plenary Meetings*, Nueva York, United Nations-Department of Economic Affairs.

ONU

- 1973 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 5 a 16 de junio de 1972*, Nueva York: ONU.

ONU

- 1992 *Convenio de Diversidad Biológica*, disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> (consulta: 05/05/2017).

Payno, Manuel

- 1870 “Bosques y arbolados”, *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, 2ª época, t. II, pp. 77-91.

Quevedo, Miguel Ángel de

- 1909a “La Junta Central de Bosques”, *Revista Forestal Mexicana*, 1(1), julio, pp. 3-12.

Quevedo, Miguel Ángel de

- 1909b “Informe del Delegado del gobierno mexicano para tratar en la Conferencia de Washington los asuntos referentes á la conservación de los elementos forestales, presentado al honorable Sr. Gifford Pinchot, Presidente de dicha Conferencia”, *Revista Forestal Mexicana*, 1(4), octubre, pp. 77-85.

Quevedo, Miguel Ángel de

- 1911 *Espacios Libres y Reservas Forestales de las Ciudades. Su adaptación á Jardines, Parques y Lugares de Juego. Aplicación a la Ciudad de México*, México, Gomar y Busson.

Quevedo, Miguel Ángel de

- 1925 “La conveniencia de una acción conjunta Panamericana para la conservación de los recursos forestales del Continente”, *México Forestal*, tomo III, núm. 5, mayo, pp. 61-64.

- Ramírez, Ignacio, Gumersindo Mendoza, Luis Malanco e Ignacio Cornejo
1870 “Bosques y arbolados”, *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, 2ª época, tomo II, pp. 14-24.
- Río de la Loza, Leopoldo
1911 “Tala de bosques y exportación de maderas” y “Proyecto de ordenanzas de bosques, de arbolados y de exportación de maderas”, en Juan Manuel Noriega (comp.), *Escritos de Leopoldo Río de la Loza*, México, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes-Imprenta de Ignacio Escalante, pp. 329-334 y 335-347.
- Sanz, Nuria y Carlos Tejeda
2016 *México y la UNESCO / UNESCO y México: Historia de una relación*, México, UNESCO Oficina en México.
- Simonian, Lane
1999 *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*, México, CONABIO-Instituto Nacional de Ecología-Semarnap.
- UNESCO
1996 *Reservas de la biosfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial*, París, UNESCO.
- Urquiza García, Juan Humberto
2014 *Ciencia forestal, propiedad y conservación para el desarrollo nacional. Los estudios y trabajos ambientales de Miguel Ángel de Quevedo: una historia de su influencia en las políticas de conservación de las cuencas hidrológicas (1890-1940)*, tesis doctoral inédita, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM.
- Urquiza García, Juan Humberto
2018 “La influencia de Alexander von Humboldt en el pensamiento conservacionista de las Américas”, en Pedro Urquijo (ed.), *Huellas en el paisaje. Geografía, historia y ambiente en las Américas*, Morelia, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM, 2019 (en prensa).
- Vargas Márquez, Fernando y Susana Escobar (comps.)
2002 *Áreas Naturales Protegidas de México con decretos Federales*, México: Semarnap-Red para el Desarrollo Sostenible.
- Vargas Palestina, Ernesto
2019 *Reservas naturales destinadas a conservación de la fauna en México: 1928-1939*, Tesis de Maestría en Filosofía de la Ciencia, UNAM.
- Wakild, Emily
2011 *Revolutionary Parks. Conservation, Social Justice, and Mexico's National Parks, 1910-1940*, Tucson, University of Arizona Press.

Worster, Donald,

- 2008 “La era de la ecología”, en: Guillermo Castro Herrera (sel., trad. y pres.), *Transformaciones de la Tierra. Donald Worster*, Montevideo, Coscoroba Ediciones, pp. 9-18.

Zinser, Juan

- 1940 “Protección de la fauna silvestre en América (Trabajo presentado al Congreso Panamericano de Washington)”, *México Forestal*, tomo XVIII, 5-6, mayo-junio, pp. 50-52.

Decretos y reglamentos

- 1829 “Decreto expedido por el Libertador, sobre las reglas que se han de observar para extraer maderas preciosas y de construcción de los bosques”, Guayaquil a 31 de julio de 1829. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/obra/decreto-expedido-por-el-libertador-sobre-las-reglas-que-se-han-de-observar-para-extraer-maderas-preciosas-y-de-construccion-de-los-bosques-guayaquil-a-31-de-julio-de-1829--o/> (consulta: 10/05/2018)
- 1878 “Reglamento Expedido por el Ministerio de Fomento á que deben sujetarse los cortadores de árboles en terrenos nacionales”, en: Manuel Dublan y José María Lozano, *Legislación Mexicana. Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, México, Imprenta de Comercio, pp. 160-162.
- 1893 “Circular Día de Árboles”, *La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, 6 de junio, p. 271
- 1896 “El Día de Árboles”, *La Sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, 15 de marzo, p. 88
- 1897 “Reservas de terrenos para bosques” en *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Colonización é Industria de la República Mexicana Ingeniero Manuel Fernández Leal. Corresponde a los años transcurridos de 1892 a 1896*, México, Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, pp. 390-392.
- 1898 “Julio 1º de 1895. Circular de la Secretaría de Fomento. Manda que los terrenos baldíos y nacionales en Tehuantepec, se reserven para montes nacionales y para colonización”, en Adolfo Dublán y Adalberto A. Esteva (comps.), *Legislación Mexicana ó Colección completa de las Disposiciones*

- Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Arreglada por los Licenciados Adolfo Dublán y Adalberto A. Esteva. Continuación de la ordenada por los Lics. Manuel Dublán y José María Lozano, tomo xxv, México, Imprenta de Eduardo Dublán, pp. 267-268.*
- 1899 “Mayo 10 de 1898. Acuerdo de la Secretaría de Fomento. Ordena que el terreno llamado «Monte vedado del Mineral del Chico,» se reserve para un bosque nacional y se propongan las medidas conducentes para conservar los bosques que existen en él”, en Adolfo Dublán y Adalberto A. Esteva (comps.), *Legislación Mexicana ó Colección completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República. Arreglada por los Licenciados Adolfo Dublán y Adalberto A. Esteva. Continuación de la ordenada por los Lics. Manuel Dublán y José María Lozano, tomo xxix, México, Imprenta de Eduardo Dublán, p. 130.*
- 1913 “Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos del 26 de marzo de 1894,” en *Colección de Leyes sobre tierras y disposiciones sobre ejidos publicada por orden de la Secretaría de Fomento. Comprende del año de 1863 a 1912, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaria de Fomento, pp. 62-80.*
- 1913 “Reglamento para la Explotación de los Bosques y Terrenos Baldíos y Nacionales y permisos de caza y pesca”, en Secretaría de Agricultura y Fomento, *Colección de Leyes sobre tierras y disposiciones sobre ejidos publicada por orden de la Secretaría de Fomento. Comprende del año de 1863 a 1912, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaria de Fomento, pp. 103-127.*
- 1917 “El terreno nacional ubicado en la Municipalidad de Cuajimalpa, conocido con el nombre de «Desierto de los Leones», cuya superficie es de mil quinientas veintinueve hectáreas, se declara «Parque Nacional», conservando los linderos que actualmente tiene”, *Boletín Oficial de la Secretaría de Fomento, tomo II, 4ª época, núm. 8, noviembre, pp. 640-641.*
- 1923 “Resolución en el expediente de dotación de tierras, promovido por vecinos de la ciudad de Puruándiro, Estado de Michoacán”, *Diario Oficial, México, 28 septiembre, tomo xxv, núm. 24, pp. 334-336.*
- 1926 “Ley Forestal”, *Diario Oficial, México, 24 abril, pp. 1051-1055.*
- 1934 “Acuerdo que declara Zonas Protectoras Forestales los terrenos cubiertos de arbolado, situados en las Cuencas Hidrográficas de los Sistemas

- Nacionales de Riego en construcción o proyecto”, *Diario Oficial*, México, 3 de enero, pp. 23-28.
- 1935-1936 “Se prohíbe la introducción en aguas interiores de cualquier especie animal o vegetal”, *Boletín del Departamento Forestal y de Caza y Pesca*, 1(2), noviembre 1935-enero 1936, pp. 82-83.
- 1937 “Decreto que promulga el Convenio celebrado entre México y los Estados Unidos de América para la protección de aves migratorias y mamíferos cinegéticos”, *Diario Oficial*, México, 15 de mayo, pp. 2-4.
- 1978 “Decreto por el que se declara de interés público el establecimiento de la zona de protección forestal de la cuenca del río Tulijah, así como de la reserva de la biósfera Montes Azules, en el área comprendida dentro de los límites que se indican”, *Diario Oficial*, México, 12 enero, pp. 6-8.
- 1988 “Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, *Diario Oficial*, México, 28 enero, pp. 23-57.
- 2009 “Decreto de Chuquisaca, a 19 de diciembre de 1825” en Fundación Biblioteca Ayacucho, *Simón Bolívar. Doctrina del Libertador*, Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho-Banco Central de Venezuela.

JUAN HUMBERTO URQUIZA GARCÍA

.....

Licenciado y maestro en Estudios Latinoamericanos y doctor en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es investigador de la Coordinación de Humanidades de la misma casa de estudios. Sus líneas de trabajo abordan la historia ambiental y de la conservación en México y América Latina. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Citar como: Juan Humberto Urquiza García (2019), “Una historia ambiental global: de las reservas forestales de la nación a las reservas de la biosfera en México”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 101-134. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

*Presentación de Otros Temas
del Número 87
Presentation of Other Themes
from Number 87*

José Manuel Valenzuela Arce
El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México
jmvalen@colef.mx
<https://orcid.org/0000-0001-6169-2643>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176
DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/pot/valenzuelaarcej>

Vivimos tiempos aciagos, que en buena medida están definidos por el incremento de las desigualdades y las precarizaciones sociales. El uno por ciento de la población mundial acapara la mitad de la riqueza del planeta. La mitad de la población sobrevive con dos dólares al día mientras que una quinta parte lo hace con solo un dólar. Junto con la desigualdad, la pobreza y la precarización social impulsan el éxodo de los desplazados, los migrantes que huyen de la miseria y el miedo a las violencias.

Son tiempos de producción masiva de personas desechables (Bauman, 2001, 2005), de seres monstrificados (Negri, 2009; Pratt, 2007; Moraña, 2017), de vidas precarias y precarizadas (Butler, 2010), de vidas nudas (Agamben, 2006), vidas sacrificables. Las violencias obliteran las posibilidades de construir proyectos viables de vida de millones de personas en el mundo y son la principal causa de muerte de jóvenes en América Latina, muerte arterial, muerte impune.

Sin embargo, junto a las estrategias de la bio y la necropolítica arriba enunciadas, emergen variados dispositivos de resistencia social contruidos desde muy diversas perspectivas y recursos que recorren y significan al cuerpo, las emociones, las demandas de género, las luchas contra el racismo, la homofobia, la aporofobia o el juvenicidio. Estas resistencias han implicado a movimientos de importante visibilidad global como el 15 M español, Occupai, Nueva York, los Dreamers en Estados Unidos, #Yo soy 132, La Revuelta Brasileña, los Chalecos Amarillos en Francia y muchos otros. Al mismo tiempo, se recuperan perspectivas políticas que muchos creían enterradas.

Frente a visiones que apostaron por el aniquilamiento de los marxismos asociadas a la debacle de los Estados obreros burocratizados (también identificados como el socialismo realmente existente), y textos que vaticinaban el indiscutible triunfo del neoliberalismo al estilo de Francis Fukuyama en su influyente libro *¿El Fin de la Historia? Y otros ensayos* (2015), constatamos la prevalencia de perspectivas marxistas que han tenido enorme centralidad en la interpretación crítica de los procesos sociales, como hicieron destacados integrantes de la Escuela de Frankfurt, la Escuela de Estudios Críticos de Birmingham, los Estudios Culturales, o las aportaciones críticas del subalternismo y el poscolonialismo. También observamos sorpresivas e importantes revisitaciones que buscan recuperar aportaciones de Marx por parte de autores que poco se identifican con sus posiciones, como hace Jaques Derrida en su influyente texto: *Espectros de Marx* (2012). En ese contexto de discusión del marxismo y sus legados se ubican los textos reseñados en este número 87, de *Iztapalapa: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, donde Martínez reseña la obra *Sistema Mundial, Intercambio desigual y renta de la tierra*, de Jaime Osorio Urbina, quien desde su impronta dependientista recupera la obra de Marx para discutir y pensar el sistema mundial capitalista como unidad diferenciada que incluye formas capitalistas disímiles, reflexión que realiza en diálogo crítico con *El sistema Mundo* de Immanuel Wallerstein.

En otro de los textos reseñados, Jaime Ortega revisa el libro de Matos Franco, Rainer, *Limbo rojizos: la nostalgia por el socialismo en Rusia y el mundo poscomunista*, que desafía posicionamientos naturalizados por el peso de la propaganda para colocar escenarios cargados de matices en la valoración de las representaciones de que fueron llamados países socialistas (especialmente Rusia, Alemania y Yugoslavia) por parte de quienes ahí habitaban y con base en testimonios que pretenden recrearlas y que, al hacerlo, convergen en memorias e imágenes cargadas de nostalgia por los tiempos idos, nostalgia que también funciona como dispositivo político desde el

cual se recuperan asideros convenientes, significados positivamente, como son la seguridad, la paz o el orgullo nacional.

Los textos incluidos en Otros Temas de este número también incursionan en aspectos de la vida nacional como las violencias que se propagan por todo el país, donde se destaca la presencia de este fenómeno con su vinculación con el llamado crimen organizado y sus devastadores efectos sobre los entramados de convivencia y habitabilidad. Violencia que en varias entidades federativas supera los límites de lo que se considera *violencia epidémica*, como ocurre en los estados de Guanajuato, Guerrero, Baja California, Chihuahua, Veracruz, Michoacán, Oaxaca, el Estado de México, Jalisco y Sinaloa. En el artículo: “Poder, homicidios y vida cotidiana en la ‘guerra contra el narco’: Atoyac de Álvarez, Guerrero (2007-2014)”, Libertad Argüello Cabrera explica la transformación de los escenarios sociales en México debida al incremento de actos criminales a partir de la guerra contra el crimen organizado declarada en 2007 por el entonces presidente Felipe Calderón. La autora toma como referencia el estudio de las condiciones presentes en el municipio de Atoyac de Álvarez para proyectar su reflexión al estado de Guerrero en lo concerniente a las relaciones de poder, la violencia homicida y la impunidad en esa entidad, así como sus efectos durante los años que van de 2005 hasta 2016, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas prevalecientes y los efectos en general de las acciones de combate al narcotráfico. Finalmente trae a colación la categoría de justicia privada y el impacto de la violencia en la relación de los espacios públicos y privados. Poder, homicidios y vida cotidiana en la “guerra contra el narco: Atoyac de Álvarez, Guerrero (2007-2014)”, construye un entramado ecléctico que recurre a diversos autores y perspectivas teóricas para construir un lugar de interpretación que nos ayuda a entender los cambios sociales inscritos en entramados de violencia.

Argüello Cabrera recupera conceptos como el de las personas banidas (Agamben 2006), el desafío a la soberanía de Estado (Mbembe 2011), las soberanías *de facto* y situaciones de excepción (Hansen y Stepputat), vida cotidiana y sentido común (Schutz, 1978; Berger y Luckman 1996), legibilidad e ilegibilidad de la violencia (Jackman 2002), la violencia crónica (Feldman 1991, Pécaut 2000). Recurrió a la revisión biblio-hemerográfica y a acercamientos cualitativos, especialmente al trabajo etnográfico con entrevistas realizadas entre agosto de 2013 y marzo de 2014, para crear un texto que contribuye al conocimiento y la interpretación de los escenarios ríspidos en una localidad identificada por esa circunstancia que ha vivido a lo largo del siglo xx y también del presente, además de que se coloca en un campo investigativo de interés común con otros estudios sobre violencias de Estado y resistencias sociales que se desarrollan en nuestro país, como es el caso del texto: “Escuelas

Normales Rurales en México: movimiento estudiantil y guerrilla”, de Yessenia Flores Méndez, quien analiza el papel de las escuelas normales rurales como parte de los sucesos y las acciones colectivas que desembocaron en el movimiento estudiantil y popular de 1968, así como las luchas de los estudiantes normalistas, que incluyen episodios ominosos como el de los 43 desaparecidos en la Escuela Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa. La estructura formal del texto contiene tres secciones: la participación de los estudiantes normalistas en el movimiento estudiantil mexicano, su intervención en el movimiento de 1968 y su resistencia a la implementación de la reforma a las escuelas normales rurales de 1969.

Las escuelas normales rurales, surgieron con el proyecto posrevolucionario asociadas a las Misiones Culturales vasconcelianas, pero su historia se inspira en luchas emblemáticas del ámbito rural mexicano, como el movimiento campesino, la traición gubernamental y el asesinato de Rubén Jaramillo en 1962, el asalto al Cuartel Madera en Chihuahua en 1965, que dio origen a la Liga Comunista 23 de septiembre, las luchas armadas rurales de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez Rojas en Guerrero y el propio movimiento estudiantil de 1968. La conclusión de Flores Méndez es que las escuelas normales rurales se han identificado con los movimientos agrarios debido a que provienen de ese medio y conocen las condiciones de pobreza e injusticia social en sus comunidades, argumentos que siguen siendo válidos para entender la resistencia contra las falsas verdades históricas y el olvido que se trató de imponer tras la ejecución de seis personas y la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas en Ayotzinapa la noche del 25 y la madrugada del 26 de septiembre de 2014.

En el último capítulo de este número, titulado: “¿Qué envejecimiento? El problema público de la vejez en la Ciudad de México”, Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar discute las perspectivas sobre la vejez desde las políticas y los programas públicos que atienden a las personas mayores en la Ciudad de México, políticas en las que prevalece una perspectiva de envejecimiento activo con un enfoque de derechos. La construcción social de la vejez resulta un asunto de gran relevancia si consideramos, con los datos presentados en el texto, que en 2016 había en México más de diez millones de personas que tenían 60 años o más, por lo cual Gutiérrez Cuéllar afirma que envejecer se convierte en una acción social y no solo individual y que debe analizarse como proceso y no como una etapa estática.

A pesar de las claras diferencias temáticas y teóricas de los artículos, los textos nos ayudan a colocar algunos de los grandes problemas nacionales en el marco de las *huellas de sangre* de la unidad diferenciada que compone al capitalismo contemporáneo y los procesos de precarización de la vida que también generan añoranzas que

pueden devenir nostalgias de futuros diferentes. Al mismo tiempo, la implantación de formas de violencia extrema como escenas de la vida cotidiana o las represiones del Estado contra los movimientos sociales y las acciones estudiantiles producen resistencias que cobran formas distintas entre las que se encuentran opciones guerrilleras, movimientos sociales, organizaciones comunitarias, grupos de autodefensa y apuestas por proyectos sociales más justos e incluyentes.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio
 2006 *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Pre-textos, Valencia.
- Bauman, Zigmunt
 2001 *La sociedad individualizada*, Cátedra, Madrid.
- Bauman, Zigmunt
 2005 *Vidas, desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Paidós, Buenos Aires.
- Berger, Peter y Thomas Luckmann
 1996 *La construcción social de la realidad*, Amorroutu, Buenos Aires.
- Derrida, Jacques
 2012 *Espectros de Marx*, Trota, Madrid.
- Feldman, Allen
 1995 *Epilogue. Ethnographic States of Emergency*, en C. Nostrom y A.C. G. Robben, *Fieldwork under Fire. Contemporary Studies of Violence and Survival*, University of California Press, Londres, pp. 224-253.
- Jackman, Mary
 2002 “Violence in social life”, *Annual Review of Sociology*, vol. 28, pp. 387-415.
- Mbembe, Achille
 2011 *Necropolitic*, Melusina, Madrid.
- Moraña, Mabel
 2017 *El monstruo como máquina de guerra*, Iberoamericana Vervuert, Madrid.
- Negri, Antonio
 2009 “El monstruo político. Vida desnuda y potencia”, en G. Giorgi y F. Rodríguez (comps.), *Ensayos sobre biopolítica*, Paidós, Buenos Aires
- Pécaut, Daniel

- 2000 "Configuration of Space, time and subjectivity in a context of terror: The Colombian example", *International Journal of Politics, Culture and Society* 14 (1), pp. 129-150.

Pratt, Mary Louise

- 2007 "Globalización, desmodernización y el retorno de los monstruos", *Revista de Historia* 156: pp. 13-29. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=285022046002>.

Schutz, Alfred

- 1978 *El problema de la realidad social*, Amorroutu, Buenos Aires.

¿Qué envejecimiento? El problema público de la vejez en la Ciudad de México

What Aging? The public problem of old aged in Mexico City

Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar

Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, México

paola.carmina@sociales.unam.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0063-5658>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/aot1/gutierrezcuellar>

Resumen

El objetivo de esta investigación es encontrar la visión de la vejez que se construye a partir de las políticas y los programas públicos que atienden a las personas mayores. Se toma el caso de la Ciudad de México por ser la unidad estatal con mayor avance en la atención pública a la vejez en México. Se utiliza una metodología cualitativa y documental para revisar los programas públicos desarrollados por el gobierno de la capital, así como los principales resultados que se tienen con respecto a su aplicación e impacto. Los hallazgos de esta investigación muestran que la mirada de la problemática y su tratamiento consideran primordialmente a la vejez como una etapa en que se vive pobreza y acceso limitado a recursos. Por otro lado, se encuentra que hay todavía tensión entre dos paradigmas dominantes: una visión del envejecimiento pasivo que amerita atención de carácter más asistencial y la mirada del envejecimiento activo y saludable que implica una perspectiva de derechos. **Palabras clave:** percepciones de la vejez, programas sociales, pensión alimentaria, derechos de las personas mayores, políticas asistenciales.

Abstrac

The objective of this research is to find the vision of old age that is built from public policies and programs of elderly. The case of Mexico City is taken because it is the state unit with the greatest progress in public attention to old aged. A qualitative and documentary methodology is used to review the documents of the public programs developed by the government of Mexico City, as well as the main results in the application and impact of the policy. The main results indicate that the construction of the public problem and its treatment mainly consider old age as a stage where only poverty and limited access to resources are experienced. On the other hand, we find that there is still a tension between two dominant paradigms: a vision of passive aging that deserves attention of a more assistance nature, and the other view of active and healthy aging that implies a rights perspective.

Key words: perceptions of old age, social programs, alimentary pension, rights of the elderly, aid policies.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

Introducción

En los últimos años, el proceso de envejecimiento en México ha logrado captar la atención de la comunidad científica, los funcionarios públicos, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza un seguimiento de la población con 60 años y más en torno a sus características socioeconómicas, actividades y tipos de hogar mucho más detallado que en décadas anteriores (como parte de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo y en el Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México). En la producción académica se cuenta con estudios más detallados sobre las condiciones físicas y emocionales de las personas mayores, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Envejecimiento, Realidades y Expectativas frente a la vejez, a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La mayoría de los gobiernos estatales y federales se han encargado de crear leyes de protección para las personas mayores que sufren diversos tipos de discriminación, problemas y desafíos. Especialmente se han encargado de resolver algunas desventajas como las de tipo económico a través de pensiones no contributivas o dispensas (como las otorgadas por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto de Atención a las Personas Mayores de la Ciudad de México (IAAM),¹ y las secretarías de Desarrollo Social de los estados. Con todo ello se puede observar que la población envejecida se ha convertido en un asunto público de relevancia para todos y no solo para aquellos que son viejos.

En México, de acuerdo con Gutiérrez (2018: 31), los avances en la atención del gobierno a las personas mayores desde la geriatría incluyen el cambio de una visión asistencial en la década de los sesenta, hacia una posición paternalista e institucio-

¹ A pesar de los cambios en el gobierno, y de tener un nuevo proyecto de atención a las personas mayores por parte de la Secretaría de Bienestar de la Cdmx, la página del IAAM sigue activa hasta mayo de 2018.

nalizada que tiene mayor auge en los ochenta. Esta visión dirige ahora su enfoque a las personas y sus necesidades, por lo que considera la base familiar y comunitaria para la generación de una calidad de vida para las personas mayores. En ese sentido cobran especial relevancia los lineamientos y las recomendaciones de organizaciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), que se han encargado de proponer los estándares más eficientes para mejorar las condiciones de vida para esta población, a partir de las políticas públicas y el alcance de sus derechos humanos. Desde finales de los ochenta, en la ONU se comienza a discutir e incluir a las personas mayores en las reflexiones e investigaciones de la vida de las poblaciones en todo el mundo, y de las de América Latina a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Gutiérrez y Aparicio, 2019).

En cuanto a la acción pública en nuestro país, el gobierno de la Ciudad de México desarrolló programas pioneros en la materia que se han convertido en un referente en la región latinoamericana. Desde 1996, la preocupación del gobierno derivó en la elaboración de un diagnóstico sobre el envejecimiento en el que colaboraron autoridades del propio gobierno, así como académicos del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Con este primer paso se establecieron las bases para la atención de los problemas identificados, entre los que destaca la ausencia de recursos económicos y del desarrollo de políticas públicas de asistencia para esta población. A partir de esta iniciativa se derivaron diversos análisis en que se conjuntaron estudiosos e investigadores y generaron diversos documentos de gran importancia.² Con ello, el gobierno subrayó los derechos sociales de carácter universal para esta población y comenzó el diseño y la instrumentación de programas como la pensión alimentaria para personas mayores de 68 años (Ávalos, 2013).

En 2000 ya se contaba con una Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, y en 2001 se comienza a entregar dicha pensión a las personas mayores de 68 años,³ en conjunto con atención médica y fármacos gratuitos, todo con la finalidad de reducir las condiciones de mala nutrición, enfermedades y pobreza que enfrentan las personas mayores debido a las bajas pensiones

² Véase, por ejemplo, “La situación de los adultos mayores en el Distrito Federal”, 1999.

³ Este programa ha cambiado desde entonces, sobre todo en cuanto a la edad en que se otorga. En sus inicios se fijó a partir de los 70 años y estaba originalmente pensado para personas en pobreza; su aplicación comenzó en las zonas de la ciudad con mayor grado de marginación, y en poco tiempo se hizo universal.

contributivas, a la ausencia de alguna pensión o a las dificultades familiares para ayudarles. Para 2003, la pensión alimentaria se fortaleció con una Ley que establece que este programa es un derecho de todos los residentes de la ciudad mayores de 68 años.⁴ Esa característica representa la posibilidad de ser resistente a los cambios de gobierno y algunos años después (2017) la Ciudad de México sigue resguardando este derecho, ahora en su primera Constitución, junto a varios otros derechos para las personas mayores. De acuerdo con Montes de Oca (2013), esta política generada en un momento de cambio político en la entidad, cuando comienza su independencia del gobierno federal, permitió incluir una perspectiva más vinculada a los derechos, que se apoyó en la academia y posicionó el tema de la vejez en la agenda pública de la región y el país.

Por otro lado, a nivel mundial las dinámicas poblacionales y las reflexiones a su alrededor también han modificado la visión de la problemática del envejecimiento y robustecido las soluciones. Desde la década de los sesenta hay una serie de discusiones en torno a las acciones públicas y visiones del envejecimiento y de las personas mayores. Específicamente en la región de América Latina y el Caribe, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), creada para fomentar el desarrollo de los países más necesitados en el área, fue una de las primeras en tratar estas discusiones. En 1982 se realiza la Primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, donde se perfilan las primeras reacciones al envejecimiento poblacional al poner las bases de los programas y las acciones públicas en diversas latitudes del mundo. Esta asamblea se volvió a reunir en 2002, en la que se adoptaron documentos más elaborados como la Declaración Política y el Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento Madrid 2002, que fueron permeando las políticas y el programa de gobierno de la Ciudad de México con respecto a las personas mayores. En dichos documentos se plantea la necesidad de una perspectiva social que promueva el envejecimiento activo y una imagen menos estereotipada de la vejez, señalando claramente la inclusión de la vejez en la agenda pública nacional, regional y subnacional (Montes de Oca *et al.*, 2018: 151).

Posteriormente, la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe, realizada en 2012 en Costa Rica, plasmó la necesidad de generar condiciones de vida digna para esta población, por lo que se integra como parte de las políticas de población para los países. En 2013 se avanza hacia

⁴ Para ampliar el proceso jurídico que dio pie a las políticas públicas vigentes en la Ciudad de México y con respecto a los cambios nacionales e internacionales, véase Verónica Montes de Oca (2013).

una visión que incluye los derechos y la posición activa de las personas dentro de los programas de política pública, con la firma del Consenso de Montevideo, en donde además se incluyen las necesidades de las personas mayores indígenas y afrodescendientes, fundamentales para esta región de América Latina y el Caribe (Montes de Oca *et al.*, 2018).

La condensación de varias de estas discusiones, llevó a la formación del instrumento internacional de mayor complejidad, integralidad y desarrollo de derechos es la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos de las Personas Mayores, presentada en 2015 en una reunión de la Organización de Estados Americanos (OEA), que precisamente promueve no solo programas, asistencia y condiciones mejores para las personas mayores, sino una serie de derechos que se fundamentan en la existencia digna de cualquier ser humano que vive la etapa de la vejez. México como Estado miembro de la OEA se adhirió a esta Convención, pero aún no ha firmado su ratificación a pesar de diversas peticiones y presiones de la sociedad civil organizada y la academia.⁵ La cuestión es muy relevante porque este documento internacional exige, y no solo recomienda atención, legislación y políticas públicas de los gobiernos firmantes en materia de derechos económicos, de empleo, de salud y de esparcimiento, sino también de cuidados paliativos, vivienda y acceso a la justicia, entre otros.

En la presente investigación, se analizan los programas y las políticas de atención a las personas mayores que ha operado el gobierno de la Ciudad de México durante el sexenio que acaba de terminar (2012-2018), con la finalidad de presentar la forma en que se piensa la vejez desde la acción pública, es decir, el enfoque del gobierno en relación con el envejecimiento y la vejez y lo que transmite a la población al respecto. Más que criticar y exponer los aciertos y desatinos, el objetivo es despertar la reflexión en torno al enfoque de derechos y del envejecimiento activo, saludable y digno que frecuentemente se escucha en los discursos y en la opinión pública, por lo que merece la pena ser analizado académicamente.

La existencia de una pensión alimentaria instituida como un derecho en la Ciudad de México otorga una posición diferente a las personas mayores residentes de esta ciudad; les permite una seguridad económica que, aunque en algunos casos puede seguir siendo limitada, a ojos de los mismos beneficiarios es una gran ayuda (Evaluación del Impacto Social, IAAM, 2012; Ávalos, 2013). Pero también a los que

⁵ Algunos eventos al respecto han ocurrido durante 2018. Véase <<https://plumaslibres.com.mx/2018/09/25/invitan-conversatorio-busca-garantizar-los-derechos-las-personas-mayores/>>.

no son personas mayores les genera ideas e imaginarios diferentes de lo que es ser viejo. Aunado a la pensión, el gobierno de la ciudad desarrolla por medio del IAAM una serie de programas dirigidos a esta población, por lo que se propone observar sus objetivos y finalidades para reconstruir el problema de la vejez para el gobierno de la Ciudad de México, además de lo que se promueve a partir de la pensión alimentaria universal.

Perspectivas de estudio del envejecimiento demográfico

La población mundial está envejeciendo inevitablemente. Y al ser un proceso que es efecto de diversas variables, entre ellas la disminución de la tasa de fecundidad y de mortalidad, más el aumento de la esperanza de vida, se ha incluido como uno de los temas relevantes para la agenda pública internacional por estar presente en todas las regiones del mundo. Se espera que en 2020 el número de personas mayores de 60 años sea superior al número de niños menores de cinco años a nivel mundial. Se ha calculado también que 80% de estas personas mayores vivirán en países en desarrollo, con ingresos medianos y bajos (OMS, 2014).

A diferencia de los países desarrollados, en la región latinoamericana el proceso de envejecimiento está aún en curso, aunque el ritmo que lleva es incluso más avanzado al de los países desarrollados, por lo que llegaremos al mismo lugar en menos tiempo (Anderson y Sotir, 2000). El promedio de esperanza de vida de América Latina y el Caribe es de 76 años, mientras que en 1970 era de 59 años. En general, todos los países de esta región presentan y presentarán tasas de crecimiento poblacional muy bajas y parecidas a las de los países desarrollados (Huenchuan, 2018: 23-26). Dentro de ellos, México es un país con un envejecimiento de ritmo mediano, pues aunque aún no llega a los niveles de otros como Chile, donde la esperanza de vida al nacer es de 80 años, ya rebasa los 75 años de esperanza de vida al nacer (Banco mundial, 2018).

En México se calculó que en 2016 poco más de 10 millones de personas tenían 60 años y más, lo que representa casi 9% de la población. Por cada 100 jóvenes y niños hay 38 personas mayores de 60 años. Gran parte de ellos viven en la Ciudad de México, Veracruz y Oaxaca. Y los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo son los que menos personas mayores tienen (INAPAM, 2016). De ellos la mayoría son mujeres, debido a la esperanza de vida superior para este sector (Garay y Montes de Oca, 2011). En cuanto a otras condiciones, las estadísticas con datos de 2015 muestran que aproximadamente 28% de la población mayor de 60

años sigue laborando, pues es parte de la población económicamente activa. De este grupo, 74% sabe leer y escribir y 30% accede a algún tipo de pensión por jubilación o cesantía de parte de los sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, CFE, Secretaría de Marina), (CONAPO, 2017).

En cuanto al conocimiento y estudio de las características de la población envejecida, tenemos diversos avances. Una vez determinado el inminente envejecimiento de la población con diferentes ritmos en cada región del mundo, el estudio científico de este proceso comenzó a ampliar sus rumbos. El ámbito de la medicina fue el primero en ofrecer información y cuestionamientos en torno al envejecimiento poblacional y la Geriátrica, surgió y se desarrolló desde la década de los cuarenta para estudiar las características físicas y biológicas de esta etapa de la vida (Estess, 2001). En ese momento se planteaba que esta etapa estaba marcada por el deterioro físico y mental, la decadencia de los lazos sociales, la limitada actividad, el término de la etapa laboral y de reproducción y el final de la vida. Cummbing y Henry (citado en Coleman, 1991) desarrollaron uno de los primeros estudios con respecto a las características del envejecimiento normal, definido principalmente por la desvinculación de casi todas las esferas de la vida. Sin embargo, con el paso de las décadas se propusieron otras formas de abordar el conocimiento de las personas mayores, no solo desde sus cuerpos o enfermedades, sino también desde sus relaciones familiares, entornos, ciudades, viviendas, pensamientos, posiciones sociales, etc., por lo que se generaron disciplinas como la gerontología, y varias ya existentes se ocuparon de este ámbito como la demografía, la sociología, la psicología y el trabajo social que, atendiendo a este sector de la población desde diferentes perspectivas, fueron mostrando la integralidad de las situaciones de vida de las personas mayores, para dejar de reducirlas al retiro laboral y al aumento de enfermedades. Así, encontramos vertientes de estudio más diversas y especializadas sobre la economía (Demos, 2011; Felix, 2014) y los significados del envejecimiento (Neugarten, 1999), sus condiciones familiares y sociales (Wong, 1999; Montes de Oca, 2010), su participación política (Gergen y Gergen, 2000; Serrat, 2016), entre varias otras que han ido abonando al conocimiento sobre las formas en que vive la población mayor en diversas latitudes.

Una perspectiva que muestra que envejecer se convierte también en una acción social y no solo individual es la que tiene que ver con los diversos significados social y culturalmente construidos en relación con la vejez y las personas mayores que se transmiten en las ideas, acciones e interacciones y discursos públicos. Según datos de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENDIS) de 2010, 58% de las personas mayores en México consideran que el resto de la sociedad no comprende sus problemas, mientras que 90% se han sentido discriminadas por su edad a la hora

de solicitar un empleo. Estos datos pueden dar un ejemplo general de las ideas que se tienen de la vejez, las cuales pueden ser distantes de las situaciones, los cambios y las características que realmente se viven en esta etapa de la vida.

Dentro de las teorías del envejecimiento, en los últimos años se discuten las multicausalidades y las condiciones cambiantes de la vida de las personas mayores. Ahora se reconocen las condiciones activas, saludables y exitosas de esta etapa y las expectativas de nuevas oportunidades, actividades y proyectos por seguir construyendo, en contraste con las teorías que la contemplaban como el último tramo y que solo la vislumbraban como el final del camino y la renuncia a cualquier prospectiva (Gergen y Gergen, 2000).

Una de las teorías más innovadoras, que surge desde la psicología y la sociología, es la psicología del desarrollo (*Life Span*), que plantea la crítica al estudio y la visión de las denominadas etapas de la vida, las cuales si bien son organizativas, no son únicas, seriadas y dirigidas para que todos pasen por ellas, sino que se acompañan de factores individuales y estructurales, familiares y sociales que modifican el desarrollo de los individuos (Lalivé d'Épinay, *et al.*, 2005). Conjuntando los eventos macro y los que suceden a nivel individual, el desarrollo de la teoría del *Life Span* ofreció un marco de análisis que articula las interacciones entre la sociedad, los eventos históricos y las situaciones personales en torno a la vejez (Blanco, 2011), lo que permitió analizar la vejez y sus principales determinantes desde una perspectiva del proceso y no solo de una etapa estática en la que se es viejo. Surge entonces la visión del curso de vida, del conjunto de disciplinas que ya venían estudiando el desarrollo de la vida, la construcción social de la edad, el estatus por la edad y el papel del tiempo en las sociedades. Este nuevo punto de vista permite observar las vidas humanas desde una óptica de largo plazo que conlleva diversas representaciones de acuerdo con las pautas culturales, las instituciones sociales, el sistema laboral, las estructuras familiares, etc., en las que la edad juega un papel constante que desarrolla patrones y conductas esperadas, que, sin embargo, no son inamovibles en el devenir de las sociedades posmodernas en que vivimos (Glen, 1994).

De esta manera, el proceso de hacernos viejos comienza a estudiarse y definirse como una etapa que puede ser muy variada y diferente en cada persona, en la que la adaptación, la resiliencia y los cambios también son posibles. Estas visiones se engloban en el concepto de *Envejecimiento Activo*, saludable o exitoso, siendo estos algunos de los sinónimos aceptados y utilizados por la academia y por instancias internacionales como la Organización Mundial de la Salud para proponer acciones públicas de atención a la población envejecida. Se trata de un concepto multidimen-

sional y emanado de la práctica y la observación social, cultural y etnográfica del envejecer, desde diversos actores y tomadores de decisiones públicas.

El envejecimiento activo ofrece una visión integral desde distintas áreas del proceso de envejecer. Estudiosos del tema coinciden en que estas áreas engloban la buena salud física, mental y conductual, las condiciones idóneas para la seguridad y la participación de las personas mayores en las sociedades, las condiciones económicas y de manutención, en suma, aquellas que lleven al bienestar en esta etapa de la vida. Otros autores incluyen factores más subjetivos como la satisfacción con la vida, el funcionamiento cognitivo y las relaciones sociales que tejen las personas mayores (Fernández, 2011). Mientras para otros el concepto refleja la búsqueda de una visión del envejecimiento que retrase y maneje los niveles de dependencia física, emocional o económica que suele conllevar el proceso de envejecimiento (Boudiny, 2012).

Sin contar con un consenso que defina esta forma saludable de envejecer, distintas organizaciones internacionales y regionales, así como gobiernos, la han adoptado para establecer las formas de atención a las personas mayores. La Organización Mundial de la Salud define el envejecimiento saludable como el proceso de fomentar y mantener la capacidad funcional que permite el bienestar en la vejez. De estas discusiones surgieron también cuatro pilares, que forman esta visión de envejecer. El primero, la salud y sus cuidados, el segundo, la participación, tercero la seguridad, y por último la educación o el aprendizaje a lo largo de la vida que muestra que las personas mayores no dejan de aprender. (OMS, 2015)

Acciones públicas para el envejecimiento, la vejez y/o las personas mayores

Además de las vertientes teóricas, para analizar los objetivos y significados de la vejez en las políticas públicas se observa el tipo de intervención del Estado o del gobierno. Como punto de partida retomo la definición que señala que todas las políticas públicas consisten en una acción estatal para dar solución a problemas públicos, los cuales, por definición, atañen a un grupo amplio de la sociedad, y son “visibles” para el resto, es decir, no existen por sí mismos, sino hasta que colectivamente se les describe y reconoce como tales (Parsons, 2007). En este sentido, el análisis de las políticas públicas de vejez y envejecimiento que se propone aquí consiste en estudiar el tipo de problema que se construye desde el Gobierno de la Ciudad de México en torno a la vejez y el envejecimiento, por medio de las soluciones que se han dado a través de los programas y las políticas públicas vigentes en el periodo 2012-2018.

Para la mayoría de los casos se recurre a dos enfoques de formulación de la acción pública. Por un lado, las políticas de tipo asistencial, y por el otro, las políticas con enfoque de derechos. Las primeras promueven soluciones inmediatas y focalizadas, que solo atacan una parte del problema y dejan fuera la interacción entre las condiciones que tienen todos los problemas sociales (Alza, 2014). Se trata de una solución que propone cambios en lo evidente y no siempre llega hasta las raíces. Esta sería la primera forma de hacerse cargo de los problemas públicos por parte de los gobiernos, separando los problemas por cuestiones muy específicas como la alimentación, los medicamentos, el cobijo. Estas tres acciones solventan en alguna medida el hambre, la enfermedad y el frío; sin embargo, no provocan la modificación de esa condición de hambre o frío para que las personas que la padecen no vuelvan a experimentar esa situación. Este tipo de soluciones estuvieron vigentes por mucho tiempo en las decisiones gubernamentales.

Después de la segunda guerra mundial, con la necesidad de hacer que todos los seres humanos pudieran acceder a un desarrollo y con la formación de las Naciones Unidas como un órgano internacional que promueve la convivencia pacífica y los derechos de todos los seres humanos del mundo, se concretó la visión de hacer políticas públicas que atendieran derechos y generaran cambios en las condiciones de las personas de tal forma que se limitara su exposición a riesgos de la vida como el desempleo, la orfandad, las enfermedades y accidentes. Las políticas con enfoque de derechos surgen como un marco conceptual que vela por el desarrollo humano y tiene dos aplicaciones, una normativa y otra operacional. La primera se refiere al resguardo de los derechos humanos, que se logra a partir de acciones de política pública, mientras el segundo considera que todas las acciones gubernamentales deben respetar por sí mismas derechos humanos básicos (Alza, 2014: 54). Esto significa, pues, que no basta con generar acciones públicas que garanticen derechos, sino también velar por que todos los derechos sean respetados por los gobiernos y sus burocracias.

Esta es la propuesta que ha diseminado la acción internacional como la que lleva a cabo la CEPAL en el área de América Latina y el Caribe, la Unión Europea, la ONU y diversas instancias de regulación internacional y regional. En el área latinoamericana la CEPAL ha realizado tareas importantes en el posicionamiento de la acción pública, rescatando el papel central de los Estados para generar cambios “estructurales” que superen el asistencialismo y el debilitamiento de los principales problemas del desarrollo humano y social, y que al mismo tiempo motiven la acción de las personas y del mercado (CEPAL, 2017; Huenchuan, 2006).

Sin duda, las políticas con enfoque de derecho plantean un mejor tratamiento a las problemáticas sociales y, para el caso de la vejez y las personas mayores, la perspectiva del proceso de envejecimiento y del envejecimiento activo y exitoso pueden resultar aún más positivos para acabar con las situaciones de discriminación, vulnerabilidad, pobreza y desigualdad que viven estas poblaciones. Teniendo esto en mente, a continuación se apuntan las características principales de los programas de atención a las personas mayores en la Ciudad de México. Hay que destacar que, de entrada, se encuentran resguardados en la Constitución de la ciudad y en la Ley de Adultos Mayores, lo cual los coloca en un lugar de especial relevancia para el gobierno. El análisis buscará observar: 1. El enfoque presente de la vejez, si se ve como etapa o como un proceso del curso de vida, 2. El tipo de planteamiento de la acción pública: clasificado en asistencial o con enfoque de derechos. Ello se realiza a partir de la revisión detallada de: a) los objetivos específicos de cada programa y b) la articulación o contribución de cada programa a un fin más amplio que puede ser el envejecimiento activo o exitoso, digno o de calidad, o el que se observa como la etapa final de la existencia.

Al conjuntar estas vías de análisis se propone la reconstrucción del problema del envejecimiento desde la acción pública vista en estos programas. Un aspecto por aclarar es que la clasificación se hace únicamente a partir de lo que dicen los documentos de diseño, implementación, operación y evaluación de cada programa. En el caso del tipo de acción pública se clasifican aquellas que están planeadas para generar expresamente derechos y aquellas que no, además de precisar si alcanzan a producir conexiones con otras acciones o metas que lleven a los derechos de las personas mayores.

¿Qué vejez se promueve en los programas públicos para las personas mayores en la CDMX? Una aproximación

Para observar las visiones que se plantean en las políticas públicas de la vejez adoptadas por el Gobierno de la CDMX, se realizó un análisis de los documentos de los programas con que cuenta la ciudad. En este apartado se presentan las principales características de los programas que se llevan a cabo por el gobierno de la Ciudad a partir de las leyes que los fundamentan, sus reglas de operación (Rop) y sus leyes de creación de instituciones especializadas para atender a la población mayor. No se trata de un análisis del discurso propiamente, ni de una evaluación de su diseño o impacto, sino de una reflexión que toma en cuenta las palabras, definiciones,

conceptos que se presentan en los documentos, junto con la articulación y forma de operación que se les pretende dar (y no como realmente operan), para clasificarlos en un enfoque de derechos y del tipo de vejez que se piensa producir. Se analiza, por ejemplo, el tipo de envejecimiento que se plantea por su denominación (exitoso, saludable, digno, etc.), pero también por las acciones que se despliegan para llegar a ese envejecimiento.

La vejez desde el análisis de los objetivos de los programas del IAAM

En primer lugar hay que destacar que, en términos de organización, el gobierno de la CDMX cuenta con una dependencia especializada en esta materia, que es el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM), el cual, aunque depende de la Secretaría de Desarrollo Social, *representa una administración especial para las problemáticas de la población envejecida que es de suma importancia para dar fortaleza a la problemática pública de las personas mayores*. Su objetivo es garantizar el cumplimiento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México, “promoviendo políticas públicas, implementando programas de atención integral, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos y fomentando una cultura del envejecimiento activo” (página web IAAM, 2018). En esta descripción se puede advertir que dicho órgano de gobierno se instituyó para dar operación al Programa de Pensión Alimentaria; pero su creación se efectuó en 2007 y la pensión había comenzado a otorgarse desde años antes, por lo que se trató de una adaptación de la institución al programa de atención a las personas mayores con grandes resultados.

La misma descripción comienza a perfilar una política que se encamina a generar personas mayores que envejeczan activa y saludablemente y bajo el enfoque de los derechos humanos, aunque todavía no sabemos qué se entiende por envejecimiento activo y envejecimiento saludable y cuáles derechos se consideran más relevantes para su resguardo. Por otro lado, el IAAM realiza actividades adicionales al otorgamiento de la pensión alimentaria, como “los jueves de danzón y las mañanas de película” por lo que, el objetivo del IAAM es rebasado con algunas de las acciones que lleva a cabo. La pensión alimentaria, aunque solo es uno de los programas que desarrolla, sin duda es el de mayor impacto social y mediático.

En la Ley de Desarrollo Social (2000) del Gobierno de la Ciudad, a la cual se adhiere la pensión alimentaria y las funciones del IAAM, también se clarifican los

principios por los cuales se guiarán todas sus acciones: universalidad, igualdad, justicia distributiva, equidad social, equidad de género y en general la exigibilidad de los derechos de todos los grupos vulnerables (artículo 4°, Ley Desarrollo Social, 2000). Destaca la búsqueda de la universalidad y la equidad como principios que permitan un proceso de envejecimiento digno y con calidad de vida; empero, debe tomarse en cuenta que estos principios se han planteado desde los primeros estudios y diagnósticos de finales de los noventa, en los cuales, como ahora, las acciones del gobierno solían limitarse a la esfera económica de las personas mayores (Ávalos, 2013).

La existencia de un órgano especializado en materia de atención a las personas mayores haría suponer que todas sus acciones estarían destinadas a cumplir un objetivo más grande que la distribución y planeación de la pensión alimentaria. Haciendo una revisión de las actividades, programas y acciones que realiza el IAAM se observa una diversidad importante. Aunque dentro de los documentos normativos que sustentan los programas y las acciones (leyes y reglas de operación) del instituto no se mencionan todas estas acciones y programas, en su página web⁶ hallamos la delimitación de tres programas: el primero y más relevante, la pensión alimentaria; el segundo, denominado visitas domiciliarias; y el tercero, visitas médicas. Además de ello, el instituto promueve otros programas y actividades que llama: “acciones institucionales”, entre las que se cuentan actividades de esparcimiento y movilidad física, tales como los jueves de danzón y el turismo social, pero también trámites o prestaciones, como los créditos para personas mayores.

Los primeros tres programas cuentan con un sustento legal y de diseño mucho más robusto, como en el caso de la pensión alimentaria que, estando establecida en una ley dictada por la asamblea legislativa, también emite sus reglas de operación, en donde se expresan a detalle formas y objetivos de la acción. Estas acciones institucionales no parecen tener un sustento legal ni de diseño más allá de las normas administrativas que dan funcionamiento al IAAM y, por supuesto, no forman parte de alguna ley. Esta característica es fundamental porque conlleva la ausencia de una definición de objetivos generales y específicos, metas a alcanzar, impacto de estas acciones y recursos para llevarlas a cabo. Es decir, son acciones sobre las que resulta difícil distinguir cuáles son las aportaciones que se espera que tengan para generar una mejor vejez o un cambio en el envejecimiento.

⁶ Revisada hasta octubre de 2018, una anotación importante porque durante 2019 las plataformas del gobierno de la ciudad pueden experimentar modificaciones debidos al cambio de partido gobernante.

De la variedad y amplitud de los programas y acciones institucionales se deduce una cobertura amplia de temas y, por ello, una visión del envejecimiento que va más allá de las enfermedades y características físicas, necesidades de ingresos y medicinas, pues también se organizan actividades de esparcimiento y recreación, empoderamiento económico y capacitación para cuidados especiales en esta etapa de la vida. Sin embargo, la programación e intención de estas actividades que se analizan en los documentos oficiales muestran poca planificación de casi todas las opciones, con excepción de la pensión alimentaria.

En el siguiente cuadro se muestran las actividades y sus objetivos generales, recuperados de las reglas de operación del Programa de Pensión Alimentaria, la ley del mismo programa, y la página web del IAAM, los cuales han sido tomados literalmente.

CUADRO I.

Programas públicos de la vejez a cargo del IAAM en la Ciudad de México

	<i>Programa o acción pública del IAAM</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Documento de origen o diseño de la acción</i>	<i>Fecha de inicio del programa</i>
1	Pensión alimentaria para personas mayores	“Contribuir a las consecuciones de la seguridad alimentaria y el bienestar social de las personas adultas mayores de 68 años, residentes en la CDMX, e impulsar su envejecimiento activo y saludable, con pleno respeto a los derechos humanos de manera progresiva”	Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el D.F. (2003)	2001 como pensión. En 2009 es un derecho amparado por el presupuesto de la Ciudad. Y después, en 2015, reconocido como derecho por la Constitución de la Ciudad.
2	Visitas domiciliarias	Seguimiento de los trámites de la pensión alimentaria a domicilio	Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el D.F. (2001)	2001 junto con la pensión alimentaria
3	Visitas médicas	Atención médica gratuita y a domicilio.	Ley de los Derechos de las personas adultas mayores en el D.F. (2001)	2001 junto con la pensión alimentaria

4	Acción institucional 1: Atención gerontológica integral	Capacitación gerontológica y canalización a otros servicios.	Página web del IAAM*	No especificado (página web IAAM).
5	Acción institucional 2: Centros de Integración y Desarrollo para las Personas Mayores	Actividades recreativas y deportivas.	Página web del IAAM *	No especificado (página web IAAM).
6	Acción institucional 3: Turismo social	Descuentos en viajes turísticos dentro del país.	Página web del IAAM *	No especificado (página web IAAM).
7	Acción institucional 4: Mañanas de película	Entrada al cine gratuita cada quince días.	Página web del IAAM *	No especificado (página web IAAM).
8	Acción institucional 5: Sistema alerta social CDMX	Placa de identificación, para caso de accidente o extravío de personas y animales guía.	Página web del IAAM *	2016 (<i>Gaceta Gobierno de la Ciudad de México</i> , 2016)
9	Acción institucional 6: Créditos para personas mayores	Facilitar préstamos monetarios para quienes son beneficiarios de la pensión alimentaria con el aval del Gobierno de la Ciudad de México.	Página web del IAAM *	2017 (<i>Gaceta Gobierno de la Ciudad de México</i> , 2017).
10	Acción institucional 7: Capacitación de cuidadoras	Capacitar a las personas que cuidan a personas mayores en el cuidado y asistencia.	Página web del IAAM *	2015 (según un artículo informativo de la revista <i>Años dorados digital</i> , 2016)
11	Acción institucional 8: Jueves de danzón	Generar espacios de esparcimiento e integración social para las personas mayores.	Página web del IAAM *	No especificado (página web IAAM)
12	Acción institucional 9: Revista <i>Años dorados</i>	Tener un medio de comunicación con la población derechohabiente de la pensión alimentaria.	Página web del IAAM *	2016 (según un artículo informativo de la revista <i>Años dorados</i> , IAAM)

Fuente: elaboración propia con datos de la página web del IAAM y la Ley de pensión alimentaria de los adultos mayores de la Ciudad de México. *Revisados en junio de 2018.

Como se puede observar, las acciones institucionales no tienen un documento de diseño en el que se establezcan objetivos, metas y operación. Únicamente en la Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria de los adultos mayores de 2003 se determina la obligatoriedad del gobierno a otorgar la ayuda económica, instruyendo al poder Ejecutivo a incluir este gasto en el presupuesto de egresos anual, y al poder Legislativo a revisarlo y aprobarlo. Es decir, al tratarse de un documento legal no se alcanzan a establecer los fundamentos socioeconómicos de este derecho. Es en las reglas de operación de este programa en donde se especifican algunas cuestiones más claras de cómo se otorgará la pensión alimentaria. También se establece que el objetivo general del programa es: “contribuir a las consecuciones de la seguridad alimentaria y bienestar social de las personas adultas mayores de 68 años, residentes en la Cd Mx, a través de una pensión no contributiva, y de acciones encaminadas a impulsar su envejecimiento activo y saludable, con pleno respeto a los derechos humanos de manera progresiva” (Rop, pensión alimentaria, 2018: 211). Un objetivo muy parecido al de la creación del IAAM, y en el que nuevamente se propone promover el envejecimiento activo y saludable, junto con el bienestar otorgado por la pensión no contributiva, en oposición a la visión asistencial de la vejez.

Esto significa que la función de esta pensión alimentaria fue pensada para impactar no solo en la alimentación, la economía familiar y la salud, sino también en los entornos familiares, sociales y físicos y, en resumen, en el valor social que se da a las personas mayores, en el acceso a formas dignas de empleo remunerado, en programas de cuidados diversos, entre otros elementos que permitirían colaborar en la construcción de un envejecimiento activo y saludable y apegado a los derechos humanos. Algunas de estas áreas incluso se enmarcan en lo que se plantea como “alcances” dentro de las Reglas de operación 2018, entre los que se espera contribuir a garantizar derechos como alimentación, integridad y dignidad, asistencia social, bienestar social, certeza jurídica, educación, información y participación (Rop pensión alimentaria Cdmx, 2018), pero de los que se desconoce cómo se plantea operar acciones para llegar a ellos, o la forma en que una pensión incidiría en esos derechos.

En cuanto a las acciones institucionales, estas no cuentan con reglas de operación ni documentos de diseño, por lo que es difícil conocer con qué finalidad surgen y cómo se articulan unas con otras y con la pensión alimentaria, es decir, cuál es la intención del gobierno al desplegarlas. Buscando obtener esta información, se solicitaron los documentos de diseño o presentación de estas acciones institucionales a través de la plataforma de acceso a la información del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

La respuesta obtenida fue que estas acciones no cuentan con estos documentos, como se observa a continuación:

La Dirección General del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores no cuenta con un documento que dé sustento y donde se planifiquen las acciones institucionales además de lo que ya se encuentra establecido en las Reglas de Operación del Programa Pensión Alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años, Residentes en la Ciudad de México 2018. No obstante, las actividades institucionales surgen de la cooperación, coordinación y diálogo entre entes públicos de la CDMX y en abierto proceso de elaboración con participación activa de ciudadanos que buscan alcanzar mayor alineación, eficiencia y eficacia y la consecución de condiciones que contribuyan a mejorar el nivel de vida de los habitantes de la CDMX garantizando el ejercicio de los derechos a la alimentación, educación, salud, empleo, vivienda, cultura y esparcimiento, una vida libre de violencia, entre otros, este resultado se ve plasmado en el instrumento de planeación que es el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 y en el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2014-2018, de los cuales se derivan las políticas públicas relevantes en las que se ha trabajado. (Respuesta a la solicitud INAI, número de folio: 0104000078718).

Además de no contar con un diseño y una planificación con objetivos específicos, el IAAM, al señalar que “se trata de acciones que surgen de la coordinación con otras entidades” lo que deja pensar que son acciones originadas para promover esta coordinación. Ello se pudo corroborar en el análisis de una de las últimas evaluaciones del Programa de Pensión Alimentaria, cuyo documento señala a estas acciones, aunque no se evalúan por la misma ausencia de información que aquí se encontró. En este documento se les trata como acciones que permiten la coordinación o relación con otras dependencias (Evaluación Interna Integral, 2018).

Con la poca información obtenida se tomó la decisión de indagar en los medios disponibles y oficiales,⁷ siendo el más próximo la página web del IAAM y documentos anexos como: la revista *Años dorados*, la *Gaceta del Gobierno de la Ciudad de México*, el Sistema de Alerta Social, el Plan de Desarrollo General del D.F. 2013-2018

⁷ También se evaluó la posibilidad de hacer entrevistas a las autoridades del IAAM e indagar sobre estas acciones, pero, los primeros contactos con las autoridades fueron complicados y más aún con la temporada de elecciones de 2018, motivo por el cual se rechazó esta opción.

y el Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad de Género para poder determinar cuáles son los objetivos específicos de cada acción y sobre todo cuáles son las articulaciones entre ellas, es decir, a qué fin mayor apuntan.

En el Plan de Desarrollo General de la ciudad y en el Programa de Sectorial de Desarrollo Social con Equidad de Género de la CDMX se observa la delimitación de situaciones de desventaja que atañen a las personas mayores como parte de los diagnósticos y la justificación de estos programas. Se identifican tres áreas importantes: la discriminación por su edad y condición física; las condiciones deplorables de salud y nutrición de las personas mayores; y el poco acceso a las vialidades y a la estructura de la ciudad para el desplazamiento en vehículos o pedestre. Este último rubro plantea una línea de acción en la que se incluye a las personas mayores. La meta 3 del Programa Sectorial de Desarrollo Social señala la promoción de vialidades adecuadas para el tránsito de las personas mayores (Plan Sectorial de Desarrollo, 2014).

Por su parte, en el Plan de Desarrollo de la ciudad se promueve el diseño de créditos y la asesoría técnica adecuados para la vivienda orientados a las familias que viven en vulnerabilidad, a las personas mayores y las mujeres; el reforzamiento de estrategias para la atención de la anemia; la ampliación de oportunidades laborales para las personas mayores.

Ninguno de estos planteamientos establece el origen, la justificación y el planteamiento de las acciones institucionales llevadas a cabo en el IAAM (tabla 1), aunque algunas de ellas den solución parcial a los problemas derivados de los diagnósticos; por ejemplo, las visitas médicas domiciliarias permiten atender los graves problemas de salud de personas mayores que no pueden salir fácilmente a las instituciones de salud. No hay conexión establecida por los diseñadores de la política de los problemas detectados con estas acciones institucionales como el turismo social, los jueves de danzón y la revista Años dorados.

En la última evaluación Interna Integral 2016-2018 realizada por la Subdirección de Capacitación y Evaluación de la Dirección del IAAM al Programa de Pensión Alimentaria para adultos mayores se exponen algunos de los derechos y objetivos generales a los que contribuyen las acciones institucionales. En el apartado de “Congruencia de la operación del programa con el diseño” se considera que estas acciones constituyen la forma en que se ejecuta el objetivo de: “articulación con otros programas sociales”, es decir, una relación con las instituciones del Gobierno de la Ciudad de México que también realizan actividades para las personas mayores fuera del IAAM (DGIAAM, 2018: 182). Esto muestra que acciones como la activación física y social a través del danzón, o la capacitación a cuidadoras y cuidadores para ejercer

una práctica adecuada para las personas mayores, son pensadas para articularse con otras instituciones, aunque su importancia sea fundamental para el desarrollo del concepto de envejecimiento activo al que se adhiere el Programa de Pensión Alimentaria y el mismo IAAM. Varias de las actividades institucionales contribuyen de manera directa al envejecimiento activo y el alcance de derechos humanos, pero no cuentan con esta planificación o visión de largo plazo (DGIAAM, 2018: 182-186).

Así, por ejemplo, la acción institucional de capacitar cuidadoras daría sustento a un derecho fundamental estipulado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de la CDMX y en documentos internacionales como el Consenso de Montevideo y la Convención Interamericana para la Protección de Derechos de las Personas Mayores de 2015: el derecho a tener cuidados dignos y adecuados para las diversas condiciones de dependencia, en el hogar, o en instituciones de atención médica o asistencial. Y si se le planteara de esta manera, habría un documento de diseño y reglas de operación que le darían guía a cada acción y actividad a realizar, de manera que se asegure el cumplimiento de dicho fin.

La vejez desde la articulación entre objetivos, programas y acciones a cargo del IAAM

Una revisión general de las reglas de operación de la pensión alimentaria de adultos mayores y lo que se tiene de información de las acciones institucionales muestran algunas desconexiones con la finalidad última de la acción pública que hemos anotado como la seguridad alimentaria y el envejecimiento activo y saludable.

En las reglas de operación de la pensión de adultos mayores se observan discrepancias entre lo que se plantea como objetivo, las acciones específicas desplegadas y los alcances y el impacto esperados. Recordando que se trata de reconstruir la visión de la vejez, es importante que se considere la relación entre lo que se dice que se hará y las formas en que se planea que se logrará. Como se muestra a continuación:

Primero, el nombre del programa solo delimita la pensión alimentaria, y en su objetivo se especifica como una meta de fondo la de coadyuvar a generar un envejecimiento activo y saludable. Esto hace pensar que a final de cuentas el problema público es primordialmente la seguridad alimentaria y las condiciones de salud y nutrición de las personas mayores. Son acciones limitadas en la prospectiva de promover un envejecimiento activo y exitoso.

Segundo, en los objetivos generales y específicos de este programa solo se habla de la pensión alimentaria, y en los alcances e impacto esperados se incluyen accio-

nes y derechos más relacionados con el envejecimiento activo, en donde se pueden insertar algunas de las acciones institucionales, aunque no hay ningún documento en donde se plantee esta relación.

Tercero, en las “metas físicas” de estas reglas de operación se aspira a tener como beneficiarios a 525 000 personas adultas mayores de 68 años residentes en la CDMX, pero no hay metas sobre la enseñanza o promoción del envejecimiento activo que se contempla en el objetivo general. De nuevo, el fin más relevante y último es la pensión alimentaria.

Cuarto, en el apartado presupuestal de las Rop solo se presentan los montos que requiere la pensión alimentaria. No hay proyecciones presupuestales del resto de las actividades institucionales que están siendo evaluadas y desarrolladas por el IAAM.

Por todo ello, y de acuerdo con el documento relativo a la pensión alimentaria y a las acciones institucionales, la operación, los objetivos secundarios y las acciones específicas no se incluyen contribuciones concretas al ejercicio del “envejecimiento activo”, sino que se enfocan principalmente a organizar y asegurar el correcto funcionamiento de la acción de otorgar la pensión alimentaria a personas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México.

En el siguiente cuadro se exponen los objetivos inscritos en los documentos revisados para cada programa o acción institucional, junto con la operación y articulación con otras acciones. Se ha marcado con una X aquellas acciones o programas que en sus objetivos plantean promover o influir al envejecimiento activo o si, de acuerdo con la teoría, podrían ayudar a incentivarlo. De la misma forma, para el caso de los derechos humanos, si el programa propone hacer posible o impacta directamente en el alcance de algún derecho se ha marcado, por lo que la casilla vacía significa que no se menciona como parte de los objetivos y/o no influye en ellos.

Debajo de los objetivos se ha clasificado de la misma forma la existencia de una operación y articulación del programa con otras acciones, según los documentos revisados.

CUADRO 2
*Envejecimiento activo y derechos humanos en los programas de atención
a las personas mayores a cargo de IAAM CDMX*

	Pensión alimentaria		Visitas médicas	
	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo
Objetivos del programa	X	X		

Articulación con otras acciones y metas	X	X	X	
	Visitas domiciliarias		Acción gerontológica integral	
	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo
Objetivos del programa				X
Articulación con acciones y metas				
	Centros de Integración y Desarrollo para las Personas Mayores CIDAM		Turismo social	
	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo
Objetivos del programa		X		X
Articulación con acciones y metas				
	Mañanas de película		Sistema de alerta social personas perdidas	
	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo
Objetivos del programa		X		
Articulación con acciones y metas				
	Créditos para personas mayores		Capacitación para cuidadoras	
	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo
Objetivos del programa	X		X	
Articulación con acciones y metas				
	Jueves de danzón		Revista <i>Años dorados</i>	
	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo	Enfoque de derechos	Envejecimiento activo
Objetivos del programa		X		
Articulación con acciones y metas				

Fuente: elaboración propia con datos de la página web del IAAM, la Ley de pensión alimentaria de los Adultos Mayores de la Ciudad de México y la Ley de los Derechos de las Personas Mayores en el D.F. Revisados en junio de 2018.

Como se puede ver, prácticamente el único programa que expresamente proyecta entre sus objetivos el de influir en el alcance de derechos y el envejecimiento activo es el de la Pensión Alimentaria. Pero en cuanto se observan las formas de operación y articulación con otras actividades que lleven al envejecimiento activo y el alcance de derechos se observa poca articulación, a excepción de las visitas domiciliarias y médicas, que están hechas para dar seguimiento a la operación de la pensión alimentaria y detectar algunas situaciones de vida de las personas mayores que se puedan canalizar a los lugares adecuados.

Casi todas las acciones institucionales inciden en algunos derechos como el de esparcimiento, salud y no discriminación, así como en el de un envejecimiento activo basado en la información y el desarrollo de actividades deportivas y de entretenimiento; sin embargo, la limitada descripción de los objetivos y la ausencia de documentos de planificación o diseño llevan a poner en juicio su influencia en el alcance de estos derechos y de un envejecimiento activo, razón por la cual se presentan las casillas vacías en esta clasificación.

Por otro lado, se observa una concentración en actividades de esparcimiento y recreación que permiten, según la teoría del envejecer activamente, conocer, divertirse, capacitarse o aprender nuevas cosas, oficios y actividades; y que refuerzan su autonomía, fuerza física y mental y lazos sociales. Empero, en el caso de las acciones del IAAM como los jueves de danzón o clases de activación que se realizan en los CIDAM, desconocemos el grado de alcance, la satisfacción de los usuarios y hasta el número de beneficiarios.

Adicionalmente a estos programas y acciones, el IAAM desarrolla otras actividades como la emisión de recomendaciones para la atención del alzheimer, que es una de las enfermedades que conlleva a grados de dependencia, programas de información y concientización de la no violencia a las personas mayores, de difusión de los derechos de las personas mayores, entre otros, que aparecen en la página web y son promovidos en las redes sociales oficiales y ejercidos por los CIDAM, pero no se alcanza a ver más sobre sus fundamentos y su conjunción con las acciones institucionales.

Entonces, para responder a la pregunta de este documento sobre la visión de la vejez y el envejecimiento a través de las políticas y los programas públicos de la CDMX, podríamos considerar que hay una visión un tanto fracturada entre la pensión alimentaria y las acciones institucionales que desarrolla el IAAM.

De esta manera, la visión del gobierno sobre la vejez a partir de la pensión alimentaria se enmarca en los derechos económicos y sociales que permiten evitar la pobreza, la desnutrición y las malas condiciones de salud para las personas mayores. Tanto en los objetivos como en la operación del programa hay una referencia a estos derechos y al logro de la seguridad alimentaria. Pero, bajo el análisis de las acciones institucionales no se observa el mismo grado de conducción de la acción pública, es decir, la intención de generar derechos o resguardarlos y promoverlos a partir de estas acciones. El análisis de las acciones institucionales realizado en este documento muestra que la simplicidad con que se han diseñado o presentado en el IAAM contrasta con la relevancia que pueden estar generando para alcanzar algunos elementos del envejecimiento activo y saludable. Con respecto a esta perspectiva hay que señalar que no hay una definición ni clara ni simplificada de ella, o sobre las dimensiones que deberían tomarse en cuenta en el diseño de las acciones públicas.

Reflexiones finales

El propósito de esta investigación ha sido mostrar un análisis de las acciones públicas en torno a la vejez y el envejecimiento desplegadas por el Gobierno de la Ciudad de México, a efecto de reconstruir las visiones de la vejez y el envejecimiento que emanan del gobierno y que van más allá de los discursos o las posiciones políticas que aparecen todos los días en la opinión pública. Para ello se analizaron los objetivos, las acciones y las estrategias desplegadas en los programas que contempla el IAAM y se clasificaron de manera general en cuanto a sus enfoques afiliados al envejecimiento activo o saludable y a los derechos humanos en contraste con la asistencia social.

Los hallazgos muestran de manera general que los programas que opera el Gobierno de la Ciudad de México promueven una visión del envejecimiento activo y de los derechos de las personas mayores como temas relevantes, pero con poco sustento, pues no se observa una definición del concepto de envejecer en forma activa, saludable o exitosa; pero además, hay una separación entre el Programa de Pensión Alimentaria y las llamadas acciones institucionales como los jueves de danzón, la creación de los CIDAM y los créditos para las personas mayores, debido a que estos programas no cuentan con objetivos ligados a este envejecimiento activo ni a algunos de los derechos que sostienen la pensión alimentaria. Esto se ha definido por la poca información disponible en los documentos oficiales, en los referidos por el propio IAAM y solicitados por la plataforma de acceso a la información del gobierno, con algunas de las evaluaciones de política pública nacionales e internacionales que se

han realizado y que solo destacan las cualidades de la pensión no contributiva, sin dar a conocer mucho del resto de las acciones.

El concepto de envejecimiento activo y la visión de derechos humanos están presentes en los objetivos de la pensión alimentaria, pero hay algunos derechos que, según los estándares internacionales de la Convención Interamericana de los Derechos de las Personas Mayores (2015), no están contemplados. Por ejemplo, el derecho a un trabajo digno, bien remunerado y con adecuación a las capacidades de esta etapa de la vida, para la parte de las personas mayores que puedan y deseen seguir laborando. De la misma manera, dentro de los derechos al cuidado se pueden plantear dudas con respecto a los diversos cuidados que se deben asegurar y procurar. Se trata de cuidados de personas mayores funcionales e independientes, y de otro tipo de cuidados en casos de dependencia física o mental, y cuando se está en una etapa terminal de alguna enfermedad. Con la poca información que se tiene de las actividades que se llevan a cabo como parte de la acción institucional en términos de atención gerontológica integral y capacitación a cuidadores se desconoce el alcance de estos derechos.

Aunque parezca irrelevante, porque dentro de las percepciones sociales la pensión alimentaria es el programa más valorado y mejor evaluado como acción pública, lo cierto es que algunas de las acciones institucionales tendrían un claro impacto en la activación física, mental y de entretenimiento, es decir, podrían estar generando condiciones de mayor actividad, mejor toma de decisiones, inclusión social para las personas mayores, entre otros elementos que forman un envejecimiento activo. O bien, puede ser que solo fortalezcan sus lazos sociales, o que lleguen a influir en los lazos familiares, pero esto es especulativo debido a la ausencia de información pública con respecto a los alcances de estas actividades.

Huenchuan y Rodríguez (2015) presentaron un análisis del Programa de Pensión Alimentaria de la CDMX poniendo énfasis en los créditos para las personas mayores. Esa es una de las acciones presentadas en el cuadro 2 de este documento. Los autores señalan la importancia que los organismos internacionales han manifestado y estudiado en la mejora de las condiciones de las personas mayores y el alcance de derechos que generan estos créditos, pero no se presentan evidencias de la implementación de este programa en la Ciudad de México, de sus resultados, beneficiados, o incluso de su impacto en la vida económica o familiar de estas personas mayores. Ello refuerza la hipótesis que aquí se plantea sobre la poca planificación y estructura de estas actividades institucionales que, como lo muestran Huenchuan y Rodríguez, son muy importantes para el alcance de algunos derechos de las personas mayores.

La pensión alimentaria ha sido evaluada como un programa público que, en términos de cobertura, implementación y resultados ha merecido evaluaciones muy positivas, destacando la universalidad, el buen funcionamiento del aparato burocrático y la administración, así como los resultados para las personas mayores beneficiadas que pueden comprar medicamentos, comida y vestido y cómo esto les ha cambiado la vida (CONEVAL, CEPAL, 2010; IAAM, 2017). Sin embargo, el resto de las acciones se encuentran desvinculadas y no cuentan con procesos de seguimiento y evaluación. Lo que esto pone al descubierto es una visión conceptualmente definida por los derechos y el envejecimiento activo y saludable, acompañada de una operación limitada para alcanzar este envejecimiento activo.

En términos de la acción pública que resuelve un problema, la visión y representación del problema público de la vejez queda reducida a la pobreza, enfermedades y mala nutrición; y el envejecimiento activo y saludable queda como concepto adoptado con poca fuerza, por lo menos en el diseño de la operación de todos los programas vistos en conjunto. Se observa la pensión alimentaria como una acción para promover la seguridad alimentaria y atacar los problemas de nutrición y de salud, pero no hay referencias a cómo la salud y la nutrición apoyen algún pilar del concepto de envejecimiento activo. Las acciones institucionales se enmarcan en una tradición más del tipo asistencial en que se presta una atención más superficial al problema y no se llega a calar en sus raíces, pues no hay un diagnóstico ni una planificación que le den sustento.

De esta manera, aunque la inserción en la agenda pública del tema del envejecimiento activo y de los derechos de las personas mayores a partir de los programas de política pública es muy relevante, la visión y promoción de un concepto de la vejez y el envejecimiento entre los beneficiarios y no beneficiarios de estos programas puede resultar un tanto confusa. Sería de gran ayuda organizar las acciones y los programas teniendo como eje el fin mayor del envejecimiento activo, saludable o exitoso que, por supuesto, promueva y logre derechos. Ello también permitiría ubicar las dimensiones que hacen falta por atender, tales como: los derechos laborales, de vivienda y de cuidados, entre otros, de manera que las evaluaciones positivas sobre la universalidad, cobertura e impacto de la pensión alimentaria se acompañen de evaluaciones sobre programas de cuidados de las personas mayores o de créditos o de prácticas de activación física estructurados para influir en el alcance del envejecimiento activo guiado por derechos.

Bibliografía

Alza Barco, Carlos

- 2014 “El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?”, en UE, *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, Comisión Europea-Universitat Pompeu Fabra Barcelona, pp. 51-78, disponible en: https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHPP_Manual_v3.pdf

Anderson, Gerard y Peter Sotir

- 2000 “Population aging: A comparison among industrialized countries”, *Health Affairs*, 19(3), pp. 191-203. DOI: <https://doi.org/10.1377/hlthaff.19.3.191>

Ávalos Pérez, Rosaura

- 2013 “Fue una ayuda... Tenemos un apoyo... Hacia una política social de vejez en contextos globalizados. El caso de la Ciudad de México”, en Margarita Estrada Inguíñez y Georgina Rojas García (eds.), *Desde abajo: miradas antropológicas de la globalización*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Publicaciones de la Casa Chata), pp. 241-262. ISBN 978-607-486-249-2

Banco Mundial

- 2018 *Datos por países y agregados*, disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.65up.to.zs> [consulta: 02/02/2019].

Blanco, Mercedes

- 2011 El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo, *Revista Latinoamericana de Población*, 5(8), Asociación Latinoamericana de Población, Argentina, pp. 5-31.

Boudiny, Kim

- 2012 “Active ageing: from empty rhetoric to effective policy tool”, *Ageing and Society*, 33(6), pp. 1077-1098. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0144686X1200030X>

Coleman, Priscilla

- 1991 “Retrospective Reviws, Cumming E. and Henry W., Growing Old: The Process of Disengagement”, en *Ageing and Society*, 11(2), pp. 217-220. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0144686X00004025>

Comisión Económica para América Latina

- 2017 *El enfoque de derechos en las políticas públicas, Instrumentos de protección social a lo largo del ciclo de la vida*, Chile, disponible en: <https://>

www.cepal.org/es/cursos/instrumentos-proteccion-social-lo-largo-ciclo-vida

Consejo Nacional de Población

- 2017 *Envejecimiento en México*, informe en página web, disponible en: <https://www.gob.mx/conapo/articulos/envejecimiento-en-mexico> [consulta: 10/02/2019].

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

- 2010 *Encuesta Nacional de Discriminación*, ENADIS, disponible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=documento&id=220&id_opcion=&op=215

Constitución Política de la Ciudad de México 2015

disponible en: <https://www.cdmx.gob.mx/constitucion>

Departamento del Distrito Federal

- 1996 *Alianza en favor de la tercera edad del Distrito Federal*, DGDF-UNAM, recuperado de: <http://envejecimiento.sociales.unam.mx/archivos/Alianza.pdf>

Dirección General IAAM

- 2012 *Evaluación del Impacto Social de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el D.F. 2011-2012*, disponible en: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/2011-2012.pdf>

Dirección General IAAM

- 2018 *Evaluación Interna Integral del Programa Social de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Residentes en el D.F. 2016-2018*, disponible en: <http://www.iaam.cdmx.gob.mx/images/pdf/IAAMTGPEvaluacionInterna2018.pdf>

Estess, L. Carrol

- 2001 *Social Policy and Aging. A critical perspective*, EUA, Sage Publications Inc, pp. 285. ISBN-0 8039-7346-2

Evalúa D. F.

- 2015 *Evaluación Externa de resultados de Beneficiarios del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal*, disponible en: <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/principales-atribuciones/evaluacion-de-programas-sociales/evaluaciones-externas/evaluaciones-externas-2015> [consulta: 12/11/2018].

Felix Jorge

- 2014 “Economia do Care” e “Economia da Longevidade”: o envelhecimento populacional a partir de novos conceitos, Argumentum, Universidade

- Federal do Espírito Santo Brasil, pp. 44-66. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/4755/475547142005.pdf>
- Fernández Ballesteros, Rocío
 2011 *Envejecimiento saludable, Congreso sobre envejecimiento, la investigación en España*, Madrid, marzo 9-11, disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/fernandez-borrador-envejecimiento-01.pdf>
- Garay Villegas, Sagrario y Verónica Montes de Oca Zavala
 2011 “La vejez en México: una mirada general sobre la situación socioeconómica y familiar de los hombres y mujeres adultos mayores”, *Perspectivas sociales*, 13(1), pp. 143-165. ISSN 1405-1133. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/id/eprint/8789>
- Gergen Kenneth J. y Mary Gergen M.
 2000 K. W. Schaie (ed.), *The new aging: Self construction and social values* (manuscrito), pp. 19.
- Glen, Elder
 1994 “Time, Human Agency and Social Change: Perspectives on the Life Course”, *Social Psychology*, 57(1), American Sociological Association, pp. 4-15, disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2786971>
- Gutiérrez, Luis Miguel
 2018 “Tres décadas de investigación en envejecimiento y salud”, en V. Montes de Oca Zavala e Isalia Nava Bolaños (coords.) *Población y envejecimiento. Pasado, presente y futuro en la investigación sociodemográfica*, UNAM, IIS, IIEC, SUIEV, ISBN: 978-607-02-9906-3.
- Gutiérrez, Paola y Mariana Aparicio
 2019 “La lucha por los derechos en la última etapa de la vida en América Latina. Organizaciones y movimiento sociales de la vejez y el envejecimiento”, en Claudia Barona, Juan Gachuz y Mariana Aparicio (coord.) *Movimientos Sociales en el Contexto Global*, México, UNAM/UDLAP (en prensa).
- Huenchuan, Sandra
 2018 *Envejecimiento, personas mayores y agenda 2030 para el desarrollo sostenible, perspectiva regional y de derechos humanos*, disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva> [consulta: 10/02/2019].
- Huenchuan, Sandra y Rosa Rodríguez

- 2015 *Acceso de las Personas Mayores al Crédito, Pensión alimentaria y Derechos conexos en la Ciudad de México*, CEPAL-Gobierno de la Ciudad de México, disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38530/S1500613_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [consulta: 08/12/2018].

Huenchuan, Sandra

- 2006 “Políticas de la vejez como mecanismo de promoción de los derechos de las personas mayores: algunos acercamientos teórico-conceptuales”, *Revista Brasileira de Ciências do Envelhecimento Humano*, Brasil, jul./dic, pp. 52-60.

Instituto de Atención a los Adultos Mayores de la Ciudad de México IAAM

- 2018 página web de la administración 2012-2018, disponible en: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/>

Instituto de Atención a los Adultos Mayores de la Ciudad de México

- 2018 *Reglas de Operación del Programa de Pensión Alimentaria para las personas adultas mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México ROP*, disponibles en: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/images/pdf/ReglasOperacion2018.pdf> [consulta: 15/08/2018].

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores INAPAM

- 2016 *Estadísticas sobre Adultos Mayores en México*, página web, disponible en: <https://www.gob.mx/inapam/galerias/estadisticas-sobre-adultos-mayores-en-mexico> [consulta: 02/02/2019].

Lalive d’Epinay, Christian, Jean Bickel, Stefano Cavalli y Dario Spini

- 2005 “El Curso de vida, emergencia de un paradigma interdisciplinario”, en José Yuni, *La Vejez en el Curso de Vida*, Encuentro Grupo Editor, pp. 11-30, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/275769690_El_curso_de_la_vida_emergencia_de_un_paradigma_interdisciplinario

Lee Ronald y Manson Andrew

- 2011 *Population aging and the Generational Economy*, Edward Elgar Publishing, USA.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, GDF 7-marzo-2000.

Actualización: GDF 27-enero-2012, disponible en: <http://www.adultomayor.cdmx.gob.mx/index.php/acerca-del-iaam/marco-normativo>

Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho Años residentes en el Distrito Federal,

- 2003 GDF, noviembre, disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-28b2e-d4ef32ef5c314391a512afec9c.pdf>
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal
- 2000 IV Asamblea Legislativa del Distrito Federal, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-be2da5d223aa6376fd43cabfcde86eea.pdf>
- Montes de Oca, Verónica
- 2010 “Pensar la vejez y el envejecimiento en el México contemporáneo”, *Ren-glones, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades*, 62, Tlaque-paque, Jalisco, ITESO.
- Montes de Oca, Verónica
- 2013 “La discriminación hacia la vejez en la ciudad de México: contrastes sociopolíticos y jurídicos a nivel nacional y local”, *Perspectivas Sociales*, 15(1), México, Universidad Autónoma de Nuevo León-Universidad de Tennessee, pp. 47- 80. ISSN 1405-1133.
- Montes de Oca, Verónica, M. Paredes, V. Rodríguez y S. Garay
- 2018 “Older persons and human rights in Latin America and the Caribbean”, *International Journal on Ageing in Developing Countries*, 2(2), pp. 149-164. ISSN: 2519-1594.
- Neugarten, Bernice L.
- 1999 *Los significados de la Edad*, España, Herder- ALBOR, p. 380.
- Organización Mundial de la Salud
- 2014 “Envejecer bien, una prioridad mundial”, Comunicado de prensa, noviembre 2014, disponible en: <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2014/lancet-ageing-series/es/>
- 2015 Informe Mundial sobre Envejecimiento y Salud. Disponible en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186466/9789240694873_spa.pdf;jsessionid=963D40C1914FC53AD6F6FD225FD7F8B8C?sequence=1
- Organización de las Naciones Unidas
- 2017 *World Population Prospects*, disponible en: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf [consulta: 02/02/2019].
- Organización de Estados Americanos
- 2015 *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp [consulta: 20/09/2018].

Parsons, Wayne

2007 *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*, México, FLACSO.

Programa General de Desarrollo del D.F.

2013-2018, disponible en: https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf

Programa Sectorial de Desarrollo Social con Equidad e Inclusión 2013-2018

2014 Administración pública del Distrito Federal, disponible en: <http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/5252.pdf>

Secretaría de Desarrollo Social del DF./UNAM-IIS

1999 Seminario: *La situación de los adultos mayores en el Distrito Federal, Elementos conceptuales para un modelo de atención*, disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/la_situacion_de_los_adultos_mayores_en_el_df.pdf

Serrat Fernández, Rodrigo

2016 *La participación de las personas mayores en organizaciones políticas: modelos explicativos centrados en el individuo*, tesis doctoral, Universitat de Barcelona, Departament de Psicologia Evolutiva i de l'Educació.

Wong, Rebeca

1999 "Transferencias intrafamiliares e intergeneracionales en México", en: Consejo Nacional de Población (Conapo), *Envejecimiento demográfico de México: retos y perspectivas. Por una sociedad para todas las edades*, pp. 145-170.

PAOLA CARMINA GUTIÉRREZ CUÉLLAR

.....

Posdoctorante en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Es doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, maestra en Desarrollo Regional por el Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, y licenciada en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana. Sus líneas de investigación incluyen: políticas públicas sociales a nivel estatal en México, profesionalización de los poderes públicos a nivel subnacional e instituciones políticas subnacionales. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores en el nivel de candidatura a investigador nacional y ha desarrollado actividades de docencia y formación de recursos humanos a nivel superior en México.

Citar como: Paola Carmina Gutiérrez Cuéllar (2019), “¿Qué envejecimiento? El problema público de la vejez en la Ciudad de México”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 143-174. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Homicidios, cotidianidad y la ‘Guerra contra el Narcotráfico’
 Atoyac de Álvarez, Guerrero (2007-2014)*

Homicides, Everydayness, and the “War on Drugs”. Atoyac de
 Álvarez, Guerrero (2007-2014)

Libertad Argüello Cabrera

Programa de Becas Posdoctorales del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias
 y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México
 larguello@colmex.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3490-7079>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/aot2/arguellocabrera>

Resumen

Analizar el caso de Atoyac de Álvarez permite observar efectos microsociales producidos por el incremento de los homicidios en medio de la ‘guerra contra las drogas’ en un contexto local semirural marcado por una lejanía con el Estado nacional, la coexistencia de soberanías de facto y la impunidad formal. Resultados de una investigación en campo de tipo etnosociológico muestran que la ‘guerra contra las drogas’ hizo ilegible cierta violencia homicida, transformando la cotidianidad, a través de estrategias de presentación del sí frente a otros, la delimitación de espacios públicos y privados y la creación de criterios de adscripción social, todo lo cual está mediado por la desconfianza y el miedo a convertirse en víctima de homicidio.

Palabras clave: poder soberano, vida cotidiana, impunidad, violencia, México.

Abstract

Analyzing the case of Atoyac de Álvarez, Guerrero, allows to observe some micro social effects produced by the rose of homicides during the ‘war on drugs’ in a semi-rural context marked by the absence of the National State, the coexistence of ‘the facto sovereignties’, and persisting formal impunity. Ethnosociological field work research shows the ‘War on Drugs’ promoted the illegibility of certain homicides, transforming the everyday life, through new strategies for self-presenting towards others, changing limits between the public and domestic spaces, and creating social adscription criteria, all of which is mediated by mistrust and the fear of becoming a victim of homicide.

Key words: sovereign power; everyday life; impunity; violence; Mexico.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

* Este trabajo se deriva de una investigación doctoral sustentada en 2016, en el marco del Doctorado en Ciencia Social con especialidad en Sociología del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, A.C, financiada por el Conacyt.

Introducción

El análisis sobre cómo diversas formas de violencia afectan y reestructuran vínculos sociales ha sido objeto de reflexión de múltiples disciplinas. Particularmente la antropología da cuenta de las precarias condiciones de seguridad en entornos sociales afectados por guerras, donde el tejido de vínculos interpersonales mediado por formas extremas de violencia puede ser observado. Feldman (1991) analiza cómo la violencia incide en procesos de subjetivación política en Irlanda del Norte, mientras que Nordstrom (1998 y 1995) da razón de las reestructuraciones sociales a partir de la guerra en Mozambique; otros autores se enfocan en las maneras como la violencia afecta las pertenencias grupales (Broch-Due, 2005), es decir, los criterios que delimitan a los ‘nosotros’ y a los ‘otros’. Desde una perspectiva sociológica, autores como Pécaut (2000 y 1997) observan el caso colombiano en regiones con presencia guerrillera, paramilitar y militar, estudiando consecuencias sociales de la violencia como la pérdida de referentes espacio-temporales y la percepción compartida de vivir en una violencia sin fin, de la que no se conoce un inicio ni una vía de escape. A nivel de los vínculos interpersonales, una mirada dirigida a la relación entre acción colectiva y el capital social (Ostrom y Ahn, 2003) arroja que las dinámicas sociales posconflicto impactan negativamente en la capacidad asociativa en las comunidades afectadas (Vaughn, 2011).

En este sentido, el caso de Atoyac de Álvarez permite reflexionar sobre las significaciones dadas a los homicidios en la vida cotidiana, de cara a la configuración de las relaciones políticas, la transformación de las fuentes de acumulación de poder y sus efectos en la sociabilidad. El presente trabajo se divide en cuatro secciones: la primera trata de las relaciones de poder, la violencia homicida y la impunidad en Guerrero, para en segunda instancia plantear, en términos teóricos y metodológicos, la pertinencia y la forma de analizar los efectos que el incremento de los homicidios tiene en la vida cotidiana. En tercer lugar se presenta la evolución de los homicidios a nivel municipal entre 2005 y 2016, cuestionando el papel de las estadísticas delictivas para diagnosticar la criminalidad y al mismo tiempo ocultar

las condiciones socioeconómicas en que ocurren, perfilando la transformación de las dinámicas delictivas locales en relación con el narcotráfico y su combate. La última parte presenta resultados: diversas tipificaciones en torno a homicidios 'normales', su relación con nociones de justicia privada, así como los impactos en las pautas de interacción en espacios públicos y privados que tiene el incremento de homicidios 'atípicos', a través del análisis de entrevistas semiestructuradas y observaciones etnográficas, tanto en la cabecera municipal como en un poblado de aproximadamente mil habitantes.

Relaciones de poder, violencia e impunidad en Guerrero

La recurrente conflictividad política de Guerrero durante los siglos xx y xxi se ha expresado por medio de diversas manifestaciones de inestabilidad política, tales como la constante desaparición de poderes (Rendón, 2003) y la emergencia de antagonismos que en múltiples ocasiones derivaron en masacres. La masacre como dispositivo de poder soberano expresa su estrecha relación con el cuerpo y con la vida (Agamben, 1998; Foucault, 1990, 1980), y entra en franca contradicción con la moderna soberanía basada en instituciones y códigos formales, pero cuya pervivencia en entornos poscoloniales puede ser conceptualizada como *soberanías de facto* (Hansen y Stepputat, 2006) que se articulan en forma problemática con la soberanía del Estado moderno. Puede afirmarse que la actual configuración de las violencias y las desigualdades está íntimamente ligada a la formación del poder político tras la revolución en Guerrero y su proceso de decadencia, ocurrido en el marco de adelgazamiento del Estado mexicano, pues la creciente violencia homicida responde a procesos de desestructuración de tales relaciones de dominación, mediados por las disputas por el control de territorios y fuentes ilegales de acumulación de poder socioeconómico que se exacerbaban por la llamada 'guerra contra el narcotráfico' (Bourbaki, 2011; Maldonado, 2012).

Diversos autores han estudiado la configuración del poder político en México a través de la conformación de redes de parentesco y amistad que estimularon la concentración de poder económico y político en grupos estrechamente vinculados con los sectores triunfantes al término de la Revolución de 1917. La denominada 'familia revolucionaria' (Camp, 1995; Garrido, 1992) conjugó intereses empresariales, políticos y militares que se expresan en el uso patrimonial de los recursos (públicos y naturales), así como en el uso discrecional de los códigos escritos propios del régimen republicano que formalmente organiza al Estado mexicano. El llamado 'pacto

revolucionario' supuso la búsqueda de un reconocimiento del poder federal por medio de la tolerancia de antiguos y nuevos liderazgos regionales y locales (Roux, 2005; Joseph y Nugent, 2002), que acumularon riquezas a través del intermediarismo político y económico. Específicamente en Guerrero, ello explica el surgimiento de verdaderas dinastías políticas como la de los Figueroa, algunos de cuyos miembros fueron destacados militares, además de empresarios del transporte y connotados ganaderos (Lettieri, 2015; Jacobs, 1995).

En un entorno predominantemente rural, como lo fue Guerrero hasta la década de 1960, las desigualdades sociopolíticas estuvieron fuertemente asociadas con la pertenencia a estos circuitos de poder económico e intermediación entre la federación y los municipios, expresada en la acumulación de riquezas a partir de la coacción y la fuerza, ya fuera mediante el acaparamiento de productos agrícolas de gran valor en el mercado internacional o por el abierto despojo de tierras ejidales propicias para el turismo, como en el caso de Acapulco (Ramírez, 1987). En Atoyac de Álvarez, la expansión del cultivo de café ocurrida a partir de 1940 fue una importante fuente de diferenciación social al interior de los ejidos cafetaleros y estimuló la movilidad social, al permitir una mayor educación y profesionalización de los hijos de ejidatarios cafetaleros (Radilla, 1998). Sin embargo, también entrañó contradicciones: al integrar a dichos productores a la inestable lógica de los mercados internacionales a través de los créditos para la producción se fomentó la dependencia hacia ese tipo de monocultivos, se propició la degradación de suelos y la pauperización de la mayoría de pequeños productores que quedaban a merced de los políticos-transportistas que compraban sus productos (Bartra, 2000).

No es casual que durante la década de 1960 emergieran fuertes conflictos sociales y se desataran procesos de organización sociopolítica por parte de campesinos opositores al PRI, así como la concepción de una sociedad dividida entre ricos y pobres, que fue la base del ideario político del Partido de Los Pobres, organización campesina armada que surgió a raíz de la Masacre de Atoyac, ocurrida el 18 de mayo de 1967 (Cárabe, 2008; Bellingeri, 2003). Una sociedad así percibida expresa la existencia de desigualdades estructurales que fomentan la criminalización de la pobreza (Wacquant, 2007), un acceso a las instituciones de justicia mediado por el estatus socioeconómico y el monopolio de los canales de intermediación entre municipios y federación. Ello configuró una débil presencia de las instituciones formales del Estado (Maldonado, 2010), por lo cual tiene sentido cuestionar el papel que juegan los homicidios en las relaciones políticas y los efectos de la impunidad en el tejido de relaciones interpersonales.

En la segunda mitad del siglo xx y lo que va del XXI Atoyac de Álvarez ha sido atravesado por diversos conflictos: por un lado, añejos antagonismos políticos y fracturas sociales produjeron el surgimiento de movimientos campesinos armados en la década de 1970 (Radilla, 1998; Bellingeri, 2003), con la correlativa ejecución de campañas militares de contrainsurgencia que afectaron profundamente a la población civil y que derivaron en múltiples y graves violaciones a los derechos humanos. Posteriormente, en la década de 1990 la presencia del Ejército Popular Revolucionario (EPR) desató la militarización de diversas regiones rurales de Guerrero (Gutiérrez, 1998). Por otro lado, en poblados serranos que forman parte de la llamada región del Filo Mayor se introdujo el cultivo de amapola y la extracción de goma de opio. Durante las décadas de 1980 y 1990 se dio un auge en la producción de amapola en las zonas más altas de la Sierra de Atoyac, en mucho propiciado por la gran dependencia del campesinado hacia la producción de cultivos de exportación que en la década de 1990 vivieron una crisis de precios internacionales, tales como el café (Bartra, 2000) y posteriormente el mango.

Sin embargo, el cambio de siglo produjo que dos grandes procesos se entrecruzasen en Atoyac de Álvarez: por un lado la institucionalización de la búsqueda de la verdad y la justicia en torno a las vejaciones producidas durante la contrainsurgencia, que se inauguró en 2002 (Argüello, 2018; Dutrénit y Argüello, 2011), con una correlativa persistencia de formas de ejercicio del poder político que responden a lógicas extractivistas y recurren al homicidio como medio para eliminar a opositores políticos. Y por otro lado, una creciente inestabilidad en las alianzas de los grupos delictivos existentes y su franca atomización, una vez que la denominada 'guerra contra el narcotráfico' fue declarada por el entonces presidente Felipe Calderón en 2007 (Pereyra, 2012). Desde entonces, diversas formas de violencia se volvieron comunes en Guerrero, aunque particularmente en el caso de Atoyac las altas tasas de homicidios hacen necesario explorar cómo ello impacta en la vida cotidiana.

Míguez (2014) analiza efectos de la violencia en la sociabilidad, atendiendo al papel que las redes de relaciones interpersonales-barriales juegan en la contención o reproducción de delitos, pues el conocimiento recíproco de no transgresores y transgresores puede evitar que los primeros denuncien a los segundos, ya sea por temor o por la prevalencia de códigos de vecindad que previenen a los segundos de victimizar a sus vecinos. En entornos poco urbanizados o con débil presencia de instituciones formales, las pautas de impunidad formal estimulan códigos de silencio y legitiman "mecanismos de regulación autónoma que suelen involucrar el uso de la fuerza y la producción del daño" (Míguez, 2014:191). Si a ello sumamos que las situaciones de guerra producen efectos duraderos en las comunidades que

las padecen, es posible afirmar que guerras irregulares como la contrainsurgencia o disputas territoriales por parte de soberanos de facto estimulan la reestructuración de relaciones comunitarias e interpersonales mediante la desconfianza y el miedo (Nordstrom, 1995; Vaughn, 2011), en las cuales los rumores circulan, promueven el pánico y la demonización de los presuntos transgresores, todo lo cual produce un entorno cotidiano impregnado de paranoia (Das, 2007).

En un contexto así es preciso señalar que el homicidio puede ser leído como un mecanismo de regulación autónoma, o como un acto de poder soberano; tal tipicidad depende de: 1) las razones atribuidas —el sentido de tales actos—, y 2) las asimetrías sociales existentes entre víctimas y victimarios. Los homicidios como mecanismos de autorregulación social tienden a ocurrir en entornos marginales, permeados por la ausencia o desconfianza hacia las instituciones de procuración de justicia y entre personas que poseen mayor proximidad social. Asimismo, tal cercanía puede involucrar disputas entre familias o al interior de ellas, donde el homicidio es una opción para remediar ofensas al honor o el daño a un miembro de la familia o al patrimonio.

Cuando el homicidio ocurre entre agentes con posiciones de poder muy disímiles en las que está implicado el control sobre territorios y cuerpos —y recursos— es pertinente considerar tales actos como despliegues de poder soberano (Das y Poole, 2004), en los que se ejerce la potestad de decisión sobre la vida y la muerte de quienes han sido previamente colocados fuera de la ley (Agamben, 1998). Cabe mencionar que en contextos poscoloniales la soberanía centralizada en el Estado de derecho nacional es permanentemente desafiada (Mbembe, 2011), puesto que procede de la yuxtaposición de diversos niveles de poder soberano. La marginalidad y la fragmentación del poder político (Commaroff y Comaroff, 2006a) abren zonas grises de constante excepción. Por ello Hansen y Stepputat (2006) plantean la necesidad de hablar de *soberanías de facto* en entornos en que las prácticas no se corresponden con los códigos escritos. Sobre todo, porque los soberanos regionales negocian espacios de poder con la soberanía nacional: unas veces ocupan posiciones en los distintos niveles de administración gubernamental (Míguez, Misse e Isla, 2014; Maldonado, 2012) y otras presionan mediante organizaciones informales y mecanismos clientelares de control político —sustentados por las carencias materiales de amplios sectores de la población y el intermediarismo que convierte los liderazgos políticos en gestores de recursos—.

Los homicidios y la vida cotidiana: un planeamiento metodológico

Es pertinente reflexionar sobre las implicaciones que esta articulación de relaciones de poder y transformación de las dinámicas delictivas tienen en la esfera cotidiana, de cara a un incremento de los homicidios y una creciente ilegibilidad de la violencia. En primer lugar, debe explicitarse lo que se entiende por 'vida cotidiana', para posteriormente definir la 'ilegibilidad' de la violencia. Berger y Luckman (1968: 35) definen la vida cotidiana como la realidad social objetivada en el "mundo intersubjetivo del sentido común", es decir, las interacciones cara-a-cara que se sitúan en el 'aquí' y el 'ahora'. No obstante, esta no se limita a la inmediatez de presente, puesto que entraña grados de proximidad espacial y temporal, además del uso del lenguaje (verbal, corporal, etc.) mediante el cual nos comunicamos con otros. La vida cotidiana comprende tanto el sentido común (un conjunto de presupuestos que definen lo que no es cuestionado y tiende a ser más ampliamente compartido), como aquello que es contingente y puede ser problemático (Schutz, 1974).

Lo 'común' tiene límites: si bien sabemos que al abrir la puerta de nuestra casa no caeremos al vacío, el 'sentido común' es también 'sentido práctico', y como tal, está mediado por los ámbitos de socialización y por la posición que se ocupe dentro de ellos (Bourdieu, 1991), así como por los propios contextos históricos y las trayectorias individuales. Lo que es parte de la vida diaria de unos no necesariamente lo es de otros, pues las posiciones ocupadas dentro de los distintos espacios sociales están asociadas con disposiciones más duraderas, por lo cual los espacios compartidos entrañan también formas de apropiación e interacción vinculadas con las desigualdades preexistentes entre quienes interactúan, dependientes de los grados de proximidad o lejanía social. Por ello, no es lo mismo la cotidianidad en 'el barrio', que en 'el trabajo' (sea una oficina, una fábrica, el campo de cultivo, etc.), al igual que 'la calle' o 'la casa'. Es decir, los espacios de interacción generan tipos de acciones orientadas a otros (posibles dentro de cada espacio), las cuales también se asocian a papeles (Goffman, 1981).

Si bien las interacciones ocurren en el presente compartido, el orden social es un producto de la actividad de seres humanos, pasados y presentes, compuesto por una serie de acciones realizadas frecuentemente (hábitos), que dan lugar a pautas de comportamiento, que posteriormente podrían institucionalizarse mediante una "tipificación recíproca de acciones habitualizadas por tipos de actores" (Berger y Luckman, 1968: 74). Como lo cotidiano se estructura en el espacio-tiempo, es histórico; los copartícipes del espacio-tiempo ocupan posiciones diferenciadas en el

espacio social y su reciprocidad en la interacción está mediada por las predisposiciones producidas tanto por sus condiciones de origen socioeconómico como por su pertenencia a alguno de los tres grupos de edad que estructuran los sucesivos presentes (Aróstegui, 2004).

Las relaciones cara a cara suponen una adaptación mutua que ocurre al transcurrir los intercambios, y las pautas de comportamiento se sustentan en esquemas tipificadores que continuamente son negociados. Dichos esquemas también forman parte de sistemas de interpretación del mundo, articulados mediante el lenguaje compartido (Berger y Luckman, 1968). Por ello Goffman sostiene que las relaciones sociales se producen en la repetición de los papeles para similares audiencias en ocasiones distintas: por ejemplo, las relaciones entre profesores y alumnos, patrones y empleados, etc., en las cuales están implicadas ‘fachadas’, como características de los actores relativamente estables y prefijadas, orientadas a definir la situación y posición frente a los otros, compuestas por medios y modales. Los primeros son una serie de atributos que apuntan a la ‘apariciencia’ y conforman una serie de indicadores sobre el estatus social de la persona, así como de su “estado ritual temporal”, en términos de si posee un empleo, si es estudiante, o el ciclo vital en que se encuentra (Goffman, 1981: 37). Por su parte, los modales son pautas de comportamiento que indican el rol que se busca interpretar en una interacción: si es dominante se expresará agresivo o arrogante; si se quiere parecer dispuesto a seguir la dirección de otro, se expresará humilde y gentil (Goffman, 1983). En este sentido, un contexto de creciente violencia homicida también modifica medios y modales, como veremos en otra sección.

Por otro lado, la legibilidad o ilegibilidad de la violencia se vincula con posibilidades de atribuir significados socialmente compartidos a fenómenos que entrañan el despliegue de actos de poder que buscan reproducir o subvertir relaciones de dominación a través de la fuerza y la producción de daño, sea físico, económico, social o psicológico (Jackman, 2002). Un fenómeno es ‘legible’ si puede ser ubicado espacio-temporalmente y sus ‘razones’ también coinciden con una relativa tipicidad, al formar parte del ‘sentido común’ y vincularse con procesos de institucionalización. Es decir, tanto el Estado como las soberanías de facto regionales poseen tecnologías de inscripción de su poder, que están sujetas a falsificación, imitación o performance mimético de su poder (Das, 2007: 163). Por ello entrañan una tipicidad que hace posible dotarlas de sentido y atribuirles a determinados actores.

En situaciones de ‘excepción’ (como guerras irregulares o antagonismos sociales violentos que cancelan el derecho) o procesos de reestructuración sociopolítica y económica donde los márgenes del Estado de derecho son más amplios que el propio Estado de derecho (Hansen y Stepputat, 2006; Maldonado, 2010), la sociabilidad

se transforma, produciendo figuraciones del mundo social y pautas de acción vinculadas a ellas, mediadas por la imposibilidad de atribuir razones típicas o incluso ubicar temporalmente el inicio o el fin de determinadas dinámicas violentas. La violencia crónica producida al yuxtaponerse diversas fuentes de poder y dominación trastoca profundamente los significados que se atribuyen a situaciones tan extremas como los homicidios y los antagonismos que los producen (Feldman, 1991 y 1995). Un efecto de la violencia crónica es precisamente concebir que ciertas relaciones violentas 'siempre han sido así' (Pécaut, 1997); otro es la imposibilidad de dotar de sentido a fenómenos como los homicidios, dada su creciente incidencia y la transformación de las pautas de violencia y criminalidad. Esta ilegibilidad produce una amplia incertidumbre que refuerza expresiones de desconfianza y temor recíproco, moldeando procesos de intercambio cara a cara.

El mundo social se estructura a través de signos que comunican diversos significados, algunos de los cuales son independientes del aquí y el ahora, y pueden separarse de las situaciones cara a cara a que se refieren. Tal es el caso del lenguaje, que "objetiva lo subjetivo" y tipifica lo individual, y al separarse del contexto de interacción adquiere anonimato. Por ello, es preciso analizar tipificaciones que los sujetos hacen de homicidios particulares, el sentido y/o la causalidad atribuidos a los homicidios, así como pautas de interacción en diversos espacios cuando circulan discursos sobre homicidios. En este sentido, la investigación en campo se guía por un enfoque etnográfico y etnosociológico (Bertaux, 2005), pues permite observar efectos microsociales que tiene el aumento de los homicidios a nivel local, en un contexto nacional de creciente violencia profundizada por la llamada 'guerra contra el narcotráfico', en que las condiciones de seguridad pública y ciudadana se han precarizado (Moloeznik y Suárez, 2012). Entre agosto de 2014 y marzo de 2015 realicé dos estancias prolongadas, en las cuales entrevisté a habitantes pertenecientes a cuatro grupos de edad, y observé etnográficamente espacios y pautas de interacción ligadas a ellos, tanto en la cabecera municipal (más urbanizada, con una población superior a los veinte mil habitantes) como en El Quemado (un poblado a 11 km de distancia de la cabecera que en ese tiempo poseía alrededor de mil habitantes). Los resultados de una codificación manual de las entrevistas arrojaron que las significaciones atribuidas a los homicidios oscilaban entre los 'ajustes de cuentas personales' (aceptables) y los atribuidos a la inhumanidad o al demonio (ilegibles e inaceptables), con sus correlativas nociones de justicia implícitas.

El trabajo etnográfico consideró observar intercambios en espacios definidos según los discursos y la diversidad de orígenes de las personas que circulaban en ellos: un merendero cerca del zócalo de la cabecera municipal, el transporte público,

la calle, reuniones políticas en lugares privados y conversaciones en espacios domésticos (tanto en la cabecera municipal como en El Quemado). Su registro sistemático en el diario de campo permitió observar patrones y códigos de comportamiento en los distintos espacios, que abarcaban desde lo que se podía decir hasta lo que se debía aparentar.

La incidencia de homicidios en Atoyac (2005-2017)

Durante las primeras décadas del siglo XXI Guerrero se ha caracterizado por ser una entidad federativa catalogada como ‘muy violenta’; entre 2014 y 2015 ocupó el primer lugar nacional en homicidios al alcanzar una tasa de casi 41 homicidios por cada 100 mil habitantes y estar dentro de los primeros seis lugares a nivel nacional en cuanto al número de secuestros por cada 100 mil habitantes.¹ Al iniciar el siglo XXI en Atoyac se registró una tendencia a la baja en el número total de denuncias por homicidios, manteniendo cifras menores a las veinte denuncias anuales entre 2003 y 2007; no obstante, a partir de 2008 estas se ubicaron por encima de la treintena, en ascenso continuo hasta alcanzar una cifra inédita en 2012 tras llegar a casi 100 denuncias, para volver a descender a poco más de 40 en 2014, y repuntar a 81 en 2015, disminuyendo sin poder regresar a los niveles anteriores a 2007. Esto coincide con la serie de Operativos Conjuntos desplegados por fuerzas federales y estatales contra el ‘crimen organizado’ en Guerrero a partir de enero de 2007, que continuaron entre 2009 y 2011; en octubre de este último año inició el “Operativo Guerrero Seguro” que duró hasta 2012 y coincidió con la fuerte elevación de los homicidios en Atoyac de Álvarez.² (véase el cuadro 1)

¹ “Guerrero, el de más secuestros”, en *El Economista*, 15 de octubre de 2014, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2014/10/15/acapulco-encabeza-lista-secuestros>; “Enero de 2015: Guerrero y Tamaulipas siguen a la cabeza en homicidios y secuestros”, en *Animal Político*, 25 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2015/02/enero-2015-guerrero-y-tamaulipas-siguen-la-cabeza-en-homicidios-y-secuestros/>

² Armando Ríos Piter, “Punto de acuerdo en el que se exhorta al titular de la Secretaría de Gobernación, para que se liquiden los adeudos por prestación de servicios contratados con empresas hoteleras por la extinta Secretaría de Seguridad Pública federal en cumplimiento del ‘Operativo Conjunto Guerrero’ y ‘Operativo Guerrero Seguro’”, *Gaceta del Senado*, 8 de marzo de 2016, disponible en: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/61183.

A nivel local, la tasa de homicidios permite comprender la magnitud del potencial impacto que tienen los homicidios: entre 2012 y 2016 esta fue ampliamente superior a la del estado de Guerrero. En 2014 Atoyac tuvo una tasa de 65.9 homicidios por cada cien mil habitantes, mientras que en Guerrero fue de 40.69, frente a una tasa nacional de 16.95 homicidios por cada cien mil habitantes. A estos niveles de violencia homicida debe sumarse la impunidad: según estimaciones del INEGI, menos de dos delitos por cada diez que ocurrían eran denunciados en 2013, es decir, el subregistro de delitos en México rondaba en 90%; de aquellos delitos denunciados menos de 10% derivó en averiguaciones previas,³ con lo cual se han configurado escenarios de gran precariedad institucional frente a las encarnizadas disputas por el control territorial de la producción, distribución y traslado de estupefacientes (véase el cuadro 2).

Las estadísticas delictivas suelen ser utilizadas para 'diagnosticar' el desorden o la calidad de la 'gubernabilidad', y contribuyen a construir la percepción de una violencia generalizada —debido a la permanente cobertura mediática de hechos delictivos (Comaroff y Comaroff, 2006)—. Las cifras circulan en múltiples notas amarillistas sobre sucesos particulares descontextualizados; esto genera una percepción de inseguridad y riesgo generalizado, omitiendo que tal dinámica se dirige a ciertos sectores sociales y se ubica en determinadas áreas geográficas. Las notas periodísticas sobre homicidios aparecidas en la prensa local tendían a hacer una serie de asociaciones discursivas entre 'juventud', 'consumo de alcohol', 'desintegración familiar' y la comisión de homicidios, tal como se describía a jóvenes de entre 14 y 16 años que cometieron un homicidio en la zona de tolerancia de la cabecera municipal en 2007.⁴

Tales apreciaciones dejaban entrever consideraciones morales que evidenciaban el choque de racionalidades distintas, algunas más campesinas, otras más urbanas, a propósito de las transformaciones macroeconómicas y sus efectos sobre las relaciones cara a cara. Por ejemplo, en El Quemado algunos habitantes que superaban los 60 años consideraban que la propensión de los jóvenes a cometer delitos se producía por su falta de deferencia hacia los mayores y porque solo querían dinero. Ello podría leerse como la confrontación de una lógica de actos "desinteresados" (Bourdieu, 1991) fundada en el prestigio comunitario, con otra mercantilista presuntamente motivada

³ M. Cawley, "Encuesta de victimización pone de relieve el nivel de subregistro en México", *InSight Crime*. Centro de Investigación de Crimen Organizado, 1º de octubre de 2014, en: <<http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/encuesta-victimizacion-nivel-subregistro-mexico>> [consulta: 03/01/2016].

⁴ S. Pérez, "¡Un suceso preocupante!", *Diario 17*, 30 de noviembre de 2007.

por la codicia, señalada como una fuente de daño a la comunidad. Algunos autores sugieren que la actual dinámica de consumo y simultánea pauperización de amplios sectores sociales legitima la obtención de recursos económicos sin importar si los medios para alcanzarla son ilegales (Míguez, 2014). Este aparente sinsentido indicaba transformaciones microsociales que produjo la apertura de nuevos mercados —como el de las drogas— y la introducción de proyectos extractivos con el uso de diversas formas de violencia (Bourbaki, 2011; Sánchez, 2006).

Por otro lado, también la prensa tendía a ubicar a los homicidas como habitantes de colonias marginales: la 18 de Mayo, Alcholoa, La Florida, Zacualpan, El Tanque y Acapulquito, localizadas en los alrededores de la cabecera municipal. Esto evidenciaba procesos de estigmatización de la ‘pobreza’: se asume que sus residentes son delincuentes (Wacquant, 2007) y se asocia a esos jóvenes con el consumo y/o la distribución de estupefacientes. Por ello es comprensible la vinculación de la incidencia de homicidios con actividades de narcotráfico en la región y su ‘combate’ por parte del gobierno federal: entrevistados que en 2014 tenían entre 32 y 35 años afirmaron que el incremento de los homicidios se debió al asesinato de Elías Salomón Radilla,⁵ un ganadero, exdiputado y exregidor priista vinculado con el tráfico de goma de opio en Tecpan de Galeana y Atoyac controlado por los llamados “San Luises” de Tecpan, quienes se unieron a La Familia Michoacana, como comentó Y.: “Entonces, aquí, que se sepa, estaban Los Rojos, la Familia y otro que no me acuerdo... Los San Luises [de Tecpan] son de La Familia, tienen ya mucho tiempo acá y hemos convivido mucho tiempo con ellos y no hay problema, la bronca ya es con la gente nueva que se ha venido para acá”. (Y. C., 06/09/2014).

Y es que en 2006 la organización de los Beltrán Leyva, aliada con el Chapo, disputó diversas plazas a través de grupos de sicarios comandados por Édgar Valdez Villarreal (a) *La Barbie*, entre ellos *Los Pelones*, que comenzaron a actuar en Guerrero contra carteles rivales y transformaron las dinámicas delictivas locales,⁶ como narró O.: “Yo anduve en cosas. [...] Juntabas tu *lana*, comprabas tu droga y la

⁵ R. Ventura, “Identifican a asesinos de Elías Salomón: Procurador”, *Diario Objetivo*, Chilpancingo, 10 de julio de 2006.

⁶ “Disputan ‘Los Zetas’ y el cartel de Sinaloa la plaza de Acapulco: PGR”, *Proceso*, 31 de enero de 2006, disponible en: <<https://www.proceso.com.mx/214439/disputan-los-zetas-y-el-cartel-de-sinaloa-la-plaza-de-acapulco-pgr>>; Elyssa Pachico, “De cómo la lucha entre los Beltrán Leyva y el cartel de Sinaloa desangró a México”, *InSight Crime. Investigaciones*, 18 de abril de 2013, disponible en: <<https://es.insightcrime.org/investigaciones/de-como-la-lucha-entre-los-beltran-leyva-y-el-cartel-de-sinaloa-desangro-a-mexico/>>.

llevabas a Ciudad Juárez. Llegó la Barbie y mató a Elías Salomón, jefe de aquí. A una muchacha la detuvieron y se nos vino todo abajo. [...] Yo repartía productos en diversos lugares [...] y también droga. Era bien emocionante" (O., 08/12/2014).

Este suceso inauguró un ciclo de homicidios de alto impacto, como el del exalcalde Germán Adame y su madre,⁷ señalados por tener vínculos con el narcotráfico; L. R., una residente de la cabecera que en 2014 tenía 27 años, comentó: "no hay enfrentamientos: llegan, matan a la persona y se van. Han matado a muchos en el zócalo, pero en la noche. Llegan y 'pum', ni tiempo de enfrentarse. Hace dos años mataron a otro en Bancomer y el año pasado a otro por la Comex. Dicen que son personas que *andan mal*; son comentarios, no puede uno saber si es cierto o no" (L. R., 15/11/2014).

Resulta evidente que a partir de 2007 los homicidios se incrementaron en el municipio y se trasladaron desde las zonas serranas 'sin ley' hacia la cabecera municipal, con las correlativas disputas por el control de la distribución de estupefacientes, afectando principalmente a pobladores de colonias populares, muchos de ellos jóvenes, en un presunto proceso de reclutamiento y aniquilación de sicarios y 'halcones'. El que estos jóvenes fuesen descritos como 'delincuentes' sin mediar investigación alguna evidenciaba cierta normalización de prácticas de 'limpieza social' (Taussig, 2003), como resultado de procesos de demonización y deshumanización de los asesinados.

Los homicidios en la cotidianidad: entre la legibilidad y la ilegibilidad

El homicidio como forma extrema de violencia traspasa límites morales. Por ello, analizar diversas formas de dar sentido a su ocurrencia permite revelar cómo la política regional (permeada por soberanías de facto y el uso discrecional del código escrito) configura pautas de interacción, así como tipos de razones atribuidas a los homicidios, en el marco de una convivencia tensa entre instituciones formales e informales. Ello es relevante puesto que a lo largo de las estancias de campo y a través de la recolección de testimonios fue evidente que los 'ajustes de cuentas' eran aceptados como motivos para cometer homicidios (Argüello, 2016). Autores como Gambetta (2007) se refieren a las 'vendettas' sicilianas como formas de castigo en

⁷ F. Magaña, "Velan en Atoyac a Germán Adame y a su mamá; el crimen conmueve a priistas y vecinos". *El Sur*, Acapulco de Juárez, 10 de febrero de 2007.

entornos marginales, es decir, donde diversos intereses privados ponen en entredicho la eficacia de las instituciones del Estado.

Consecuentemente con el carácter más rural de la sociedad atoyaquense, los ‘ajustes de cuentas’ solían vincularse con disputas por límites ejidales o cuestiones relativas al honor, que desataban violencia interpersonal contenida una vez que se aplicaba la ley del ojo por ojo, como narró R. S., nacida en la década de 1920, quien evaluó las dinámicas de homicidios en 2014: “Bueno, antes no los mataban así; por problemas personales se agarraban, se peleaban, se mataban, pero no era así, que nomás que no les parece y aparecen muertos, que tantos muertos allá, no, así no” (R.S., 15/01/2014).

Sin embargo, las otrora esporádicas disputas por tierras se encarnizaron con el creciente precio de la goma de opio, que a mediados de la década de 1980 y en la de 1990 alcanzó niveles muy importantes,⁸ de modo que en algunos poblados de la Sierra se produjeron conflictos entre familias que escalaron a una espiral percibida como casi interminable, como ocurrió en El Cucuyachi según A.: “En el 90-92 había dos familias en la Sierra que eran contrincantes, y donde quiera que se encontraban, se mataban. Llegó el momento en que esas dos familias se acabaron, no quedó ninguno [...]. Ya que matan a uno, el otro te mata dos, y así se siguen” (A. N., 28/11/2014).

Otras veces los conflictos ocurrían dentro de la misma familia, máxime si las tierras de cultivo eran especialmente aptas para la amapola y de difícil acceso, como narró Y., cuyos parientes eran de un poblado del Filo Mayor: “Empezaron a hacerle daño a mi familia y mataron a uno de mis tíos, lo mató su propio primo. Hasta este momento, mi mamá no puede entrar en [omitido]; mis tíos, los primos de ella, se adueñaron de toda esa tierra, y ellos empezaron a traficar droga y armas” (Y. C., 06/09/2014).

El cultivo de la amapola estimuló una mayor circulación de armas en las zonas rurales pertenecientes a la Sierra y al Filo Mayor, como El Paraíso, descrito por E. como: “el pueblo que se ha distinguido porque se matan: borracheras, discusiones pendejas. Andaban armados y ¡órale hijoé la chingada!’. Cuando llegó el auge de la amapola muchos jóvenes andaban *empistolados* y si salían mal, se mataban” (E. A., 2014/12/15).

La circulación de moneda corriente desató procesos de diferenciación social y produjo otras fuentes de disputas en esas comunidades serranas, donde en esa misma época el aumento de la violencia y la imposibilidad de mejorar económicamente más

⁸ E. Flores, “Los sembradores de amapola, ajenos a los pleitos entre cárteles de la droga”. *El Sur*, Acapulco de Juárez, 30 de agosto de 2005.

que cultivando amapola estimularon la emigración, como narró P., un profesor de bachillerato que tenía 42 años en 2014: "Había un muerto cada mes o cada 15 días, la gente aprendió a vivir con eso, porque había mucho dinero. Construcciones, los negocios boyantes, cerveza. Luego se dio la migración: antes la gente tenía a qué regresar, pero muchos ya no regresan y los que se mantienen aquí con esas remesas de allá" (P.V., 17/19/2014).

Y así como se volvieron frecuentes los asesinatos, también ocurrió una subsunción del código escrito a las dinámicas de justicia privada, pues la actuación de figuras institucionales como el comisario ejidal parecía servir de fachada para los códigos del 'ajuste de cuentas' entre criminales, acaso como un reconocimiento tácito de la inoperancia del código escrito en El Paraíso y como prueba del código de silencio seguido por los pobladores. Así describió E. esta situación: "Cuando el auge, era bien común, hasta había formato de levantamiento de cadáveres. Se escuchaban los balazos y aparecía el muerto en la calle. A muchos los mataron dentro de negocios, y los sacaban a la calle. Eso sí: *nadie vio nada; en documentos no hay testigos* [...]. Y el problema no era con quien mató, ya sabía que todos sabían, sino con la autoridad [...]" (E. A., 15/12/2014).

En este punto cobra sentido la observación que Das y Poole (2004) hacen en torno a cómo el poder soberano se inmiscuye en la vida cotidiana, a través del autoritarismo, la coerción y la predominancia de las prácticas atribuidas a los hombres fuertes, que se constituyen en verdaderos modelos de ejercicio del poder. La ausencia de testigos y el procedimiento seguido evidencian la falta de confianza en las instituciones, por lo cual hay múltiples vaivenes entre castigos privados y la impunidad formal. Incluso las consecuencias de actuar con apego al código escrito pueden llegar a percibirse como injustas, estimulando la legitimación de mecanismos de autorregulación como los 'ajustes de cuentas' (Míguez, 2014), como narró A.: "A mi padre cuando fue comisario ejidal le tocó que hubo un muerto y detuvieron al asesino, pero el papá del muerto no quería que se iniciara algún proceso, le pidió a mi padre que le entregara al asesino para *emparejarse*. Mi padre se negó, pero así pensaban muchos" (A. N., 28/11/2014).

Desde inicios del siglo XXI Atoyac pasó de ser zona de producción y trasiego a incipiente mercado de consumo de estupefacientes como la cocaína o drogas sintéticas, lo cual fue transformando la cotidianidad asociada a distintos espacios. La calle, sitio de encuentro y convivencia con lo diverso, está mediada por relaciones disimétricas de poder que configuran formas diversas de aparición e interacción (Fyfe, 1998), que están asociadas a códigos de comportamiento moldeados por la violencia. Los temas públicos, es decir, que podían ser tocados entre extraños y en

espacios como la calle, también se delimitan por la cambiante violencia: si hace relativamente poco tiempo la ‘guerra sucia’⁹ era un tema privado, con la judicialización de la búsqueda de verdad y justicia se ha vuelto parte de la vida cotidiana en el espacio público (Argüello, 2018).

Antes de 2007 gran parte de los homicidios solía ocurrir en la Sierra —llamada el Lejano Oeste—, vista como una tierra ‘sin ley’. Esto se transformó, pues la cabecera municipal fue un recurrente escenario de homicidios que sucedían en la calle, a plena luz del día y frente a testigos, como el asesinato de dos líderes sociales de El Paraíso en noviembre de 2013, quienes planeaban conformar una policía comunitaria: “Como a las 11 llegó el señor L., junto con J., y platicamos: él en su camioneta y yo afuera. Saca el teléfono y escucho que cortan cartucho, pero nunca me imaginé que el chico que caminaba a mi lado era el del arma: mató primero a don J., cuatro balazos en la cara y luego a don L., uno en el corazón... Y los gritos de la gente, todo como en cámara lenta [...]” (A. N., 28/II/2014).

Ello produjo nuevas limitantes sobre lo que se podía enunciar y lo que no. Conversar sobre un homicidio en el transporte público era impertinente, como lo reveló la reacción de unos pasajeros cuando una señora mayor me relató que su hija y sus nietas se fueron a la Ciudad de México debido a que su yerno fue asesinado, al tiempo que los demás callaban, visiblemente incómodos. Probablemente temieran que el chofer estuviese al servicio de alguno de los carteles, como parte de las redes de contrainteligencia criminal comúnmente denominada ‘halcones’, pues eran generalmente señalados como tales.

En otros espacios ambiguos, como un merendero ubicado a unas cuadras del centro de la cabecera, donde también residían sus propietarias —que eran madre e hija—, era evidente la cautela con la que estas temáticas se trataban: la madre solía actuar como si las paredes oyeran, pues siempre que hablábamos sobre homicidios se asomaba a la calle para fijarse si había alguien afuera. Los gestos corporales para platicar sobre los homicidios relacionados con la producción y el tráfico de goma de opio incluían bajar la voz, voltear a ver alrededor y evitar decir nombres, sin importar que estuviésemos en el merendero, la casa de un activista social o dentro de un automóvil.

⁹ Se ha denominado ‘Guerra sucia’ a las campañas de contrainsurgencia desplegadas por el Ejército y corporaciones policiales federales y estatales entre 1970 y 1974, para perseguir y exterminar movimientos armados en todo México, y particularmente en Atoyac de Álvarez (COMVERDAD, 2014; Blacker, 2009).

Además del lenguaje verbal, también hay otras maneras de comunicar dentro del espacio público, siguiendo el proverbio popular que reza: 'dime con quién andas y te diré quién eres', era indispensable ser receloso de la compañía de otros en la calle; es decir, la compañía de otros se volvía parte de los *medios* y de la *fachada* (Goffman, 1981). Entonces el espacio público es muy limitante: no cabe la espontaneidad y se debe ser muy cauteloso. La disposición cotidiana de habitantes de Mozambique durante y después de la guerra era seguir la máxima de los tres monos sabios: "No ver, no oír y no hablar" (Nordstrom, 1995); en Atoyac, se le añadía un cuarto elemento: "no parecer", y ello era muy complejo, por toda la serie de intercambios que se realizaban en el día a día. A este respecto, M. (abogado que en 2014 tenía 32 años), relató:

Yo ando solo en la calle para que no me vean con *gente*, ¿qué tal que tienen problemas y me pasan a traer? [...] Tengo miedo porque a lo que me dedico aquí no toda la gente lo ve bien: aquí te matan por 2 mil pesos, por 3 mil. Si yo hago que pierdas una casa, no sé si al rato tú vas a mandar a matarme. [...] Cualquiera canijo te mata, ya no hay respeto. Aunque a mucha gente la matan por *mañosa*, por secuestradores, ya no hay respeto, todo mundo lo hace. [...] De 2010 para acá se puso feo, antes había delincuencia, pero era todo más tranquilo (M. M., 11/12/2014).

Así, en la cabecera municipal era evidente que los espacios domésticos tendían a percibirse como más 'seguros' y los espacios públicos como más 'inseguros': cuando el merendero cerraba, se transformaba en un espacio doméstico y la convivencia en su interior era más espontánea, aunque cuando ello ocurría ya se escuchaban balaceras en la calle, hacia las 11 p.m. En agosto de 2017 me comuniqué con J., hija de la cocinera del merendero, y comentó que estaban cerrando a las 9 de la noche, porque a esa hora dejaba de haber gente en la calle debido al aumento del hallazgo de cadáveres en el municipio. Esta dinámica de refugio en los espacios domésticos parece ser otra de las consecuencias de la violencia crónica que se vive desde hace décadas en el municipio, porque las actividades nocturnas tienden a asociarse con actos delictivos: "La gente que anda de noche, o está involucrada, o sabe bien cómo está el asunto. La gente que se dedica a trabajar o sacar su casita adelante, no anda después de las 10 de la noche" (A. N., 28/11/2014).

Ello tiene consecuencias en la sociabilidad, porque la creciente incidencia de homicidios se acompaña de impunidad y de la circulación de discursos que culpabilizan a las víctimas, de modo que los intercambios cara a cara con extraños se perciben como riesgosos para la vida, tal como narró L. R.: "Lo mejor es saludar y

no intimar con las personas. Y mira que yo era de las que me hacían algo y no me quedaba callada; me gusta ser directa, pero ahorita no están los tiempos para eso. Hay que evitar *problemas*” (L. R., 15/11/2014). En este sentido, los *modales* hacia los otros se despliegan en función del temor a ser asesinado.

Se expresa que las relaciones interpersonales pueden ser riesgosas, como si la criminalidad de los padres fuera extensiva a sus hijos y se manifiesta la transgresión de los códigos del ‘ajuste de cuentas’, como Y. comentó: “He vivido con el ‘Jesús en la boca’ desde unos cuatro meses, porque una vez mi mamá le dio permiso a una prima que estuviera en mi casa. Ay no, no dormía yo con esa chamaca en la casa. Pero mi mamá dice que ellos no tienen la culpa, que son inocentes, que ellos son víctimas de sus padres [...]” (Y. C., 06/09/2014).

Como los ‘problemas’ pueden conllevar una muerte violenta, quien se mete en ellos puede acabar como un cuerpo anónimo arrojado en zonas deshabitadas. En Atoyac, las víctimas de muerte violenta tenían puntos de depósito: comúnmente eran halladas en parajes poco transitados de la Sierra, o en poblados fronterizos con otros municipios, en clara correspondencia con la ambigüedad característica de las fronteras (Contreras y Palacios, 2013). Ese era el caso de La Zuzuca, un poblado colindante con el municipio de Tecpan de Galeana, donde era frecuente hallar cadáveres maniatados y con el ‘tiro de gracia’, signos de haber sido presas del crimen organizado.

Comensales del merendero decían que los atoyaquenses preferían noticias amarillistas, de modo que un diario con mayor contenido de análisis como *El Sur* era poco atractivo, porque “no trae muertos”. Y es que las notas e imágenes de cuerpos mutilados y mancillados que aparecían en la nota roja —eufemísticamente llamada ‘policíaca’— se esparcían en forma de rumores (Das, 2007), como verdaderos mensajes macabros. Además, la necesidad de información definía también estas preferencias: desde que aumentaron los homicidios en 2007, muchos pobladores que tenían familiares desaparecidos, emigrados a otros municipios o claramente involucrados en actividades ilícitas comenzaron a recurrir a la nota roja con la esperanza de tener alguna pista sobre su paradero. Esto no es descabellado, pues hasta abril de 2017 Guerrero encabezaba la lista de entidades federativas con 195 fosas clandestinas halladas.¹⁰

¹⁰ Para abril de 2017 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) contabilizó la existencia de 855 fosas clandestinas en todo el país. Véase CNDH, “Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México”, 6 de abril de 2017 <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/>

Los evidentes rastros de tortura previos a los homicidios eran referidos como actos inhumanos y malignos, en la espectacularidad macabra de un tratamiento de los cuerpos de jóvenes presuntamente sicarios o narcomenudistas no antes visto en el municipio, pero frecuente a partir de 2009 en la colonia 18 de Mayo,¹¹ como narró A. N.: “Se llevaron a 12 jóvenes, de entre 15 y 17 años. A algunos los encontraron quebrados de las articulaciones, otros que los encontraban descuartizados, otros degollados, ¿cómo puede ser que una persona olvide que es humano y actúe como el vivo Diablo? Todos nos encerrábamos en la colonia; nomás oíamos que golpeaban las puertas donde iban a sacarlos de sus casas” (A. N., 28/II/2014).

Ese despliegue de excesiva violencia contrastaba con los homicidios de líderes sociales ocurridos a plena luz del día, por gente que no ocultaba su rostro, como sucedió el 19 de octubre de 2013, cuando Rocío Mesino (líder de la Organización Campesina de la Sierra del Sur) fue asesinada frente a familiares y colaboradores mientras llevaba víveres a trabajadores que construían un puente hamaca hacia una comunidad que quedó incomunicada a raíz del huracán Ingrid y Manuel (septiembre de 2013).¹²

En poblados rurales como El Quemado, conversar sobre la desaparición de una pareja de adultos mayores ocurrida en 2012 evidenció códigos de silencio y restricciones que se imponen cuando los espacios públicos son escasos. Tras realizar visitas semanales entre agosto y noviembre de 2014, y una estancia posterior en febrero de 2015, fluyó información fragmentada en torno a este suceso: versiones recabadas en conversaciones informales coincidían en que la señora desaparecida era muy religiosa y que le ocurrió por denunciar y condenar moralmente, por medio del micrófono usado para dar anuncios, a quienes robaron su cosecha de café.

El riesgo percibido era patente en las actitudes de los pobladores: F. y M., una pareja de adultos mayores, afirmaron “nosotros no oímos nada, nos enteramos por lo que la gente decía”, a pesar de vivir relativamente cerca de donde ocurrieron los sucesos. Aunque F. parecía más dispuesto a abundar en detalles, tras ciertos gestos de su esposa se limitó a decir “ahora no se sabe nada, nadie sabe por qué pasan las

Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf>.

¹¹ D. Arzeta, “Atacan a balazos a tres menores en El Ticuí, Atoyac”, *Diario Objetivo*, Chilpancingo, 11 de enero de 2009.

¹² F. Magaña, “Asesinan a la dirigente de la ocss Rocío Mesino frente a su familia”, *El Sur*, Acapulco de Juárez, 20 de octubre de 2013.

cosas y nadie le busca más”; M. cerró el tópico apuntando “ya sabe, en boca cerrada...”, mientras colocaba el dedo índice frente a la boca, en señal de callarse.¹³

Por su parte J., un joven que en 2014 rondaba los 30 años sospechaba que la señora había ido a hacer la denuncia con la policía y que los mismos policías avisaron a los delincuentes. Sugería la complicidad entre criminales y sus persecutores. Más allá de los ‘hechos’ resalta que se coincidiera en que denunciar puede conllevar consecuencias fatales; pareciera entonces que la denuncia se concibe como una afrenta al estado de impunidad, porque su contexto está configurado por la ineficacia de las instituciones de justicia.

Era común que diversos pobladores se disculparan por no abordar el tema, explicando que algunos vecinos eran de ‘ese grupo’ y temían que los escucharan platicar. Entonces, si consideramos lo público como el espacio social construido mediante el intercambio y la circulación de discursos entre extraños (Warner, 2002), las prácticas discursivas en torno a actos de violencia homicida revelan que esta última restringe su formación, pues esos discursos solo circulaban libremente entre conocidos. En El Quemado esto solo podía ocurrir entre íntimos, porque prácticamente todos se conocían y las lógicas de silencio encubrían temores fundados en las fatales consecuencias de falsas delaciones, como lo fue la detención de todos los habitantes varones mayores de 15 años ocurrida en marzo de 1972 durante la Operación Plan Telaraña (COMVERDAD, 2014). Ello explica que ni siquiera en los espacios ‘domésticos’ circularan libremente estos discursos, porque en realidad la distinción entre el afuera y el adentro no era muy clara, dado que no eran extraños. Así, atribuir a un acto de denuncia que una persona desaparezca da cuenta de un estado de violencia crónica (con la consecuente desconfianza generalizada y el temor hacia los otros), reforzada por la acción de soberanías de facto que generan una constante incertidumbre en torno a la preservación de la vida.

Reflexiones finales

Analizar las transformaciones en las dinámicas de violencia homicida y los efectos que produce a nivel microsociedad resulta clave para comprender cómo procesos más amplios de disputa entre soberanías de facto por territorios y nuevas fuentes de acumulación de capital afectan la vida cotidiana, al trastocar los sistemas de per-

¹³ Conversación informal sostenida por la autora con F. y M., El Quemado, Atoyac de Álvarez, 12 de febrero de 2015.

cepción y representación del mundo, de los propios y los ajenos, de la justicia, etc. Si bien Atoyac de Álvarez no es un punto central en la denominada 'guerra contra el narcotráfico', no por ello se escapa de sus efectos.

En este sentido, hemos visto cómo el incremento de los homicidios, lo atípico del tratamiento de los cuerpos, la ocurrencia en espacios transitados y a plena luz de día son factores que impactan en las pautas de intercambio cotidiano, mediatizan la delimitación de los espacios públicos y domésticos, en donde además de no ver, no oír y no hablar, no hay que parecer, con lo cual las estrategias de intercambio cotidiano se orientan permanentemente a esas precauciones, pero de una forma ya incorporada y no consciente; en este sentido, la violencia se ha inscrito, tanto en los cuerpos vivos como en los muertos.

Por otro lado, la impunidad se acompaña de constantes demostraciones de ejercicio soberano del poder político, y se conjuga con visiones sobre la justicia en las que la ley del talión es válida, lo cual se expresa a través de la aceptación de los 'ajustes de cuentas' como motivos válidos para asesinar, así como la presencia de los códigos de silencio ante los procedimientos que dictan los códigos escritos. La profunda desconfianza en la eficacia del código escrito —por la vía de la impunidad y el acceso a ella determinado por desigualdades socioeconómicas estructurales— resulta clave para consolidar sus nociones de justicia y la legitimación de mecanismos de autorregulación local.

Por último, el incremento de los homicidios y la transformación de sus lógicas desatada a partir de 2007 propicia una creciente ilegibilidad de la violencia homicida, mediada por la circulación de notas rojas y rumores sobre los rastros de tortura en los cuerpos, el traslado de estas violencias hacia la cabecera municipal, así como la incertidumbre en torno a los criterios que delinear a las potenciales víctimas de violencia homicida.

Referencias

Agamben, Giorgio

1998 *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*, Valencia, Pre-Textos.

Argüello, Libertad

2018 Violencia política e impunidad en Atoyac de Álvarez, Guerrero. El difícil procesamiento social de un pasado contrainsurgente (2000-2014), *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 102, septiembre-diciembre, pp. 257-284. DOI: 18234/secuencia.voi102.1517

Argüello, Libertad

- 2016 *A la sombra de la contrainsurgencia. Violencia crónica y procesos de identificación política en Atoyac de Álvarez, Guerrero*, tesis de Doctorado en Ciencia Social con especialidad de Sociología, El Colegio de México.

Aróstegui, Julio

- 2004 *La historia vivida. Sobre la historia del presente*, Madrid, Alianza Editorial.

Bartra, Armando

- 2000 *Guerrero bronco: campesinos, guerrilleros y ciudadanos en la Costa Grande*, México, Era.

Bellingeri, Marco

- 2003 *Del agrarismo armado a la guerra de los pobres. Ensayos de guerrilla rural en México*, México, Juan Pablos Editor.

Berger, Peter y Thomas Luckmann

- 1968 *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu editores.

Bertaux, Daniel

- 2005 *Los relatos de vida. Perspectiva etnosociológica*, Barcelona, Bellaterra.

Blacker, O'Neal

- 2009 Cold war in the countryside: conflict in Guerrero, Mexico, en *The Americas Review*, 66(2), octubre, pp. 181-210. DOI: <https://doi.org/10.1353/tam.0.0166>

Equipo Bourbaki,

- 2011 *El costo humano de la guerra por la construcción del monopolio del narcotráfico en México (2008-2009)*, facilitado por el Dr. Fernando Cortés.

Bourdieu, Pierre

- 1991 *El sentido práctico*, Madrid, Taurus.

Broch-Due, Vigdis

- 2005 Violence and Belonging: Analytical Reflections. En V. Broch-Due (ed.), *Violence and Belonging: The Quest for Identity in Post-Colonial Africa*, Nueva York, Rutledge.

Camp, Roderic Ai

- 1995 *La política en México*, México, Siglo Veintiuno Editores.

Cárabe, Ana María

- 2013 El imaginario político durante la guerra sucia en Guerrero (1960-1980), en J. J. Russo (coord.), *Guerrero indómito*, México, Cámara de diputados/LXII Legislatura.

Castellanos, Laura

2007 *México Armado (1943-1981)*, México, Era.

Comaroff, John y Jean Comaroff

2006 "Figuring Crime. Quantifacts and the Production of the Un/Real", *Public Culture*, 18 (1), pp. 209-246. DOI: 10.1215/08992363-18-1-209

Comaroff, John y Jean Comaroff

2006a "Law and Disorder in the Postcolony: An Introduction", en J. Comaroff y J. Comaroff (eds.), *Law and Disorder in the Postcolony*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 1-56.

COMVERDAD

2014 *Informe final de actividades*, Chilpancingo, Guerrero, 15 de octubre de 2014.

Contreras, Camilo y Lylia Palacios

2013 "VII. Territorialidades callejeras. Producción de territorios por sujetos e instituciones", en M. Olmos A. (comp.), *Fronteras culturales, alteridad y violencia*, Tijuana, Baja California, El Colegio de la Frontera Norte A. C., pp. 197-217.

Das, Veena

2007 *Life and Words. Violence and the Descent into the Ordinary*, California, University of California Press.

Das, Veena y Deborah Poole

2004 "The State and its Margins", en V. Das y D. Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*, Santa Fe, School of American Research Press, pp. 3-33.

Dutrénit, Silvia y Libertad Argüello

2011 "Una gestión atrapada. El caso de la FEMOSPP", en F. Castañeda, A. Cuéllar y E. Kuri (eds.), *La crisis de las instituciones políticas en México*, México, Facultad de Ciencias políticas y Sociales-UNAM.

Feldman, Allen

1995 "Epilogue. Ethnographic States of Emergency", en C. Nordstrom y A. C. G. Robben, *Fieldwork under Fire. Contemporary Studies of Violence and Survival*, Londres, University of California Press, pp. 224-253.

Feldman, Allen

1991 *Formations of Violence. The Narrative of the Body and Political Terror in Northern Ireland*, Chicago, The University of Chicago Press

Foucault, Michel

1980 *La microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.

- Foucault, Michel
 1990 *Genealogía del poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.
- Fyfe, Nicholas R.
 1998 "Introduction: Reading the Streets", en N. R. Fyfe (ed.), *Images of the Street: Plannig, Identity, and Control in Public Space*, Londres, Routledge, pp. 1-12.
- Gambetta, Diego
 2007 *La mafia siciliana: el negocio de la protección privada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Garrido, José Luis
 1995 *El partido de la revolución institucionalizada: medio siglo de poder político en México. La formación del nuevo Estado (1928-1945)*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Goffman, Erving
 1983 "The Interaction Order", *American Sociological Review*, 48(1).
- Goffman, Erving
 1981 *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Gutiérrez, Maribel
 1998 *Violencia en Guerrero*, México, La Jornada Ediciones.
- Hansen, Thomas Blom y Finn Stepputat
 2006 Sovereignty Revisited. *Annual Review of Anthropology*, 35, pp. 295-315
 DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123317>.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]
 2011 *Guerrero. XIII Censo General de Población y vivienda 2010*, Aguascalientes, México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística.
- Jackman, Mary R.
 2002 "Violence in social life", *Annual Review of Sociology*, vol. 28, pp. 387-415.
 DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.140936>
- Jacobs, Ian
 1990 *La revolución mexicana en Guerrero. Una revuelta de rancheros*, México, Era.
- Joseph, Gilbert y Daniel Nugent
 2002 *Aspectos cotidianos de la formación del Estado: la Revolución y la negociación del mando en México*, México, Era.

Lettieri, Michael

- 2015 "A model Dinosaur. Power, Personal Networks, and the Career of Rubén Figueroa", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 31(2), pp. 305-342. DOI: 10.1525/mex.2015.31.2.305

Maldonado, Salvador

- 2012 "Corrupción, violencia e impunidad. Tareas pendientes para la seguridad democrática y la justicia", en R. Zavaleta (ed.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO (Colección Grupos de Trabajo), pp. 71-92.

Maldonado, Salvador

- 2010 *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán.

Mbembe, Achilles

- 2011 *Necropolítica, seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*, España, Editorial Melusina.

Míguez, Daniel, Miguel Misse y Alberto Isla

- 2014 "Introducción. Contingencias en la relación Estado y crimen organizado en América Latina", en Míguez M., M. Misse y A. Isla (coord.), *Estado y crimen organizado en América Latina*, Buenos Aires, Libros de la Araucaria, pp. 11-28.

Míguez, Daniel

- 2014 "Lazos sociales y violencia urbana. Exploraciones de una dinámica territorial", *Intersecciones en antropología*, 15, pp. 187-200.

Moloeznik, Marcos P. y María Eugenia Suárez de Garay

2012. "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)". *Frontera Norte*, vol. 24, no. 48, México, jul-dic., p. 121-144.

Nordstrom, Carolyn

- 1995 "Terror on the Front Lines", en C. Nordstrom y A. C. G. Robben. *Fieldwork under Fire. Contemporary Studies of Violence and Survival*, Londres, University of California Press, pp. 129-154.

Nordstrom, Carolyn

- 1998 "Terror Warfare and the Medicine of Peace", *Medical Anthropology Quarterly*, New Series, vol. 12, Violence, pp. 103-121.

Ostrom Elinor y T. K. Ahn

- 2003 "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva", *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1), pp. 155-233.

Pécaut, Daniel

- 1997 De la banalidad de la violencia a la terreur: le cas colombien, *Cultures et Conflits*, 24-25, invierno-primavera. DOI: 10.4000/conflits.2169

Pécaut, Daniel

- 2000 "Configurations of Space, Time, and Subjectivity in a Context of Terror: The Colombian Example" *International Journal of Politics, Culture, and Society* 14 (1), Colombia: A Nation and Its Crisis, pp. 129-150. DOI: 10.1023/A:1007869214861

Pereyra, Guillermo

- 2012 "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico". *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 429-460.

Radilla, Andrea

- 1998 *Poderes, saberes y sabores: una historia de resistencia de los cafecultores, Atoyac, 1940-1974*, Chilpancingo, Guerrero: Universidad Autónoma de Guerrero.

Ramírez S., Juan M.

- 1987 "Turismo y medio ambiente: el caso de Acapulco", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, vol. 2, no. 3, p. 479-512.

Rendón A., Jorge

- 2003 *Sociedad y conflicto en el estado de Guerrero 1911-1995: poder político y estructura social de la entidad*, México, Plaza y Valdez.

Roux, Rhina

- 2005 *El príncipe mexicano. Subalternidad, historia y Estado*, México, Era.

Sánchez, Magaly

- 2006 "Insecurity and Violence as a New Power relation in Latin America", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 606 (julio), p. 178-195.

Schutz, Alfred

- 1974 *El problema de la realidad social*, Buenos Aires, Amorrortu.

Taussig, Michael

- 2003 *Law in a Lawless Land. Diary of La Limpieza en Colombia*, Chicago, The University of Chicago Press.

Vaughn, John

- 2011 "Community development in a post-conflict context: fracture and depleted social capital", *Community Development Journal*, 46(S1), enero, pp. 151-165. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsq049>

Wacquant, Loïc

2007 *Los condenados de la ciudad*, Madrid, Siglo XXI Editores.

Warner, Michael

2002 *Publics and Counterpublics. Public Culture*, Nueva York, MIT Press.

Entrevistas realizadas por la autora

E. A., apicultor y dirigente campesino priista, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 15 de diciembre de 2014.

Y. C., profesionista desempleada, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 6 de septiembre de 2014.

M. M., abogado, Atoyac de Álvarez, el 11 de diciembre de 2014.

A. N., técnico agrónomo, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 28 de noviembre de 2014.

L. R., comerciante, Atoyac de Álvarez, Guerrero, el 15 de noviembre de 2014.

R. S., trabajadora doméstica retirada, Atoyac de Álvarez, 15 de enero de 2014.

P. V., profesor de la Preparatoria 22, Atoyac de Álvarez, Guerrero, 13, 17 y 20 de septiembre de 2014.

Diarios impresos de Guerrero

El Sur. Diario de Guerrero., Acapulco de Juárez, Guerrero.

Diario 17, Acapulco de Juárez, Guerrero.

Diario Objetivo, Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.

CUADRO I



Fuente: elaboración propia con datos sobre homicidios de INEGI

CUADRO 2



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y proyecciones municipales de CONAPO

LIBERTAD ARGÜELLO CABRERA

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología (El Colegio de México), maestra en estudios políticos y sociales (Universidad Nacional Autónoma de México) e historiadora (Universidad Nacional Autónoma de México), Su investigación doctoral analiza las consecuencias en la socialización política y los intercambios cotidianos que tiene la yuxtaposición de diversas formas de violencia (la contrainsurgencia, otras formas de violencia política y conflictividad social y la guerra contra el narcotráfico) en Atoyac de Álvarez, Guerrero, para lo cual conjuga tres metodologías: la historiográfica, la etnosociológica y la etnográfica.

Actualmente realiza una estancia posdoctoral en la Universidad Nacional Autónoma de México en torno a procesos organizativos de familiares de normalistas desaparecidos en Atoyac de Álvarez, Guerrero.

Sus principales líneas de investigación versan sobre violencia política, violaciones graves de derechos humanos y conflictos sociopolíticos en la segunda mitad del siglo xx y en el siglo xxi en México, desde un enfoque interdisciplinario entre la historia y la etnosociología.

En 2015 realizó una estancia de investigación en el Instituto Gino Germani (Universidad de Buenos Aires) para participar en el Seminario de Doctorado "Derechos humanos, justicia transicional y memorias de la violencia política. Lecturas, problemas y debates", impartido por el Dr. Emilio Crenzel en la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Citar como: Libertad Arguello Cabrera (2019), "Homicidios, cotidianidad y la 'Guerra contra el Narcotráfico'. Atoyac de Álvarez, Guerrero (2007-2014)", Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 175-203. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

Escuelas Normales Rurales en México: movimiento estudiantil y guerrilla

Rural teachers' schools in México: student movement and subversion

Yessenia Flores Méndez

El Colegio de Tamaulipas, Ciudad Victoria, México

yessenia.flores@tam.gob.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8878-9437>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/aot3/floresmendezy>

Resumen

El objetivo de este artículo es exponer las causas de la participación de las Escuelas Normales Rurales (ENR) en el movimiento estudiantil mexicano de los años sesenta que culminó en 1968, así como los efectos posteriores, entre ellos, la aplicación de la reforma a la educación rural de 1969 que eliminó 15 de 29 ENR, y las transformó en Escuelas Secundarias Técnicas Agropecuarias (ETA). El gobierno y la Secretaría de Educación Pública (SEP) argumentaron la reorganización de la educación rural mediante la separación entre el ciclo secundario y el profesional (normal) para profesionalizar la carrera de maestro y la creación de un nuevo subsistema de educación media superior. Los dirigentes estudiantiles y alumnos normalistas rurales se opusieron a dicha reforma, y a pesar de las protestas no pudieron detener su ejecución. Este trabajo tiene un enfoque de historia social, desde abajo. También retomamos los aportes de James Scott, quien propone interpretar la conducta política de los grupos subordinados mediante las estrategias de resistencia. La investigación está documentada con expedientes de la versión pública de la Secretaría de Gobernación.

Palabras clave: movimiento social, resistencia, reforma educativa, educación rural, guerrilla.

Abstract

The objective of this article is to explain the causes of the participation of the student leaders of the Rural Normal Schools (ENR) in the Mexican student movement of the sixties that ended in 1968. As well as the subsequent effects, among them, the application of the educational reform of 1969 that eliminated fifteen of twenty-nine Rural Normales. The transformation of half of ENR in Secondary Technical Agricultural Schools (ETA). The government and the SEP argued the reorganization of rural education, by separating the secondary cycle of the professional cycle (normal) to professionalize the teaching career and with the creation of a new subsystem of upper secondary education. But the student leaders and rural normalista students rejected the reform to normal education, in spite of the protests they could not stop its implementation. This work has a social history approach, from below. We also return to the contributions of James Scott, who proposes to interpret the political behavior of subordinate groups through strategies of resistance. The investigation is documented with files of the public version of the Ministry of the Interior.

Keywords: Social movement, Resistance, Educational reform, Rural education, Guerrilla.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

Introducción

Este trabajo converge entre la historia de la educación y la historia de los movimientos sociales. Los estudios sobre la educación rural y en particular sobre las escuelas normales rurales se han realizado desde diferentes ópticas: las reformas, prácticas educativas y el movimiento estudiantil. Las Escuelas Normales Rurales (ENR) creadas en los años veinte en México fueron producto de la Revolución de 1910, movimiento en el que los campesinos exigieron justicia social y demandaron tierras. En el periodo posrevolucionario, la educación rural fue un proyecto que perseguía mejorar las condiciones de la población del campo. En ese plan las ENR tuvieron un papel importante. Durante el cardenismo (1934-1940) recibieron impulso al crecer el número de escuelas y ser refuncionalizadas en Escuelas Regionales Campesinas (ERC) que unieron la enseñanza agropecuaria y la normalista. En este periodo se aplicó la educación socialista y los planes de estudios incluyeron orientación socialista y materialismo histórico.

En la década de los cuarenta el gobierno de Manuel Ávila Camacho impulsó la política económica de industrialización del país. La política educativa fue readecuada y la educación rural dejó de considerarse prioritaria. Las ENR en esta etapa quedaron desvinculadas por la falta de un plan para las zonas rurales (Greaves, 2010:197). Se anuló la escuela socialista, pero la ideología permaneció en las escuelas cuya matrícula escolar provenía de zonas rurales e indígenas. Las 35 ERC fueron separadas en normales rurales y escuelas prácticas de agricultura (EPA). Las 20 ENR subsistentes se reorganizaron en 10 de hombres y 10 de mujeres. En los años cincuenta las EPA fracasaron y se revirtieron en ENR, sumando 29 planteles y aumentaron su población estudiantil.¹ No obstante, en 1969 sufrieron otro cambio radical y sobrevino su participación en el movimiento estudiantil que las redujo a 14.

¹ Las ERC de Roque, Guanajuato; La Huerta, Michoacán; Aguilera, Durango; El Quinto, Sonora; Mactumactzá, Chiapas y Champusco, Puebla, en 1941 fueron convertidas en EPA y en 1959 reorganizadas en ENR. Otras ENR se fundaron en los años cincuenta:

La historiografía del movimiento estudiantil mexicano ha destacado el papel de los estudiantes universitarios, pero no de los normalistas rurales. Los estudios previos también se han centrado en el movimiento de 1968 en la capital y no en la provincia. Sin embargo, este movimiento tuvo carácter nacional, porque en la lucha participaron en diversos grados estudiantes de distintos centros educativos del país. Las normales rurales distribuidas en la república mexicana parecían dispersas pero tuvieron un papel importante. Los actores principales fueron jóvenes capitalinos y la intervención de los de provincia tuvo diversa intensidad, fue fuerte en unos estados y débil en otros (Guevara, 1988: 47). Tratamos de posicionar la participación de las normales rurales y de los estudiantes en este movimiento social, así como descentrar la mirada hacia las entidades federativas.

Trabajos recientes han dado una mirada a las normales rurales en el movimiento estudiantil de 1968. Evangelina Terán, al referirse a la trascendencia de este movimiento, señala que “los normalistas rurales participaron, y que la lucha estudiantil se basó más en demandas políticas que académicas” (Terán, 2009). Sergio Ortiz menciona que la movilización de las normales rurales también planteaba demandas académicas con respecto a las reformas educativas. “La reforma educativa de 1969 se justificó con argumentos pedagógicos, pero fue una medida para someter al normalismo rural que en 1968 jugó un papel protagonista como foco del proselitismo de izquierda y con influencia del Partido Comunista Mexicano” (Ortiz, 2011: 387).

Marcelo Hernández afirma que en la reforma educativa de 1969, “el argumento fue la profesionalización de la carrera de maestro. Pero también fue efecto del movimiento estudiantil de las normales rurales; el gobierno solucionó el conflicto con la reorganización que consistió en separar el ciclo secundario del ciclo normal” (Hernández, 2015: 240).

Aleida García, por su parte, estudió la politización y participación solidaria de los estudiantes y maestros normalistas rurales que apoyaron el movimiento campesino y guerrillero en Chihuahua. Afirma que los orígenes de clase y las tradiciones pedagógicas (educación socialista) explican la adhesión de los estudiantes de las ENR a los movimientos (García, 2015).

Alicia Civera sostiene que los normalistas rurales, guiados por sus maestros, simpatizaron con el Partido Comunista Mexicano, apoyaron movimientos sociales, como el magisterial en los cincuenta y el estudiantil en los sesenta, y todo ello culminó con el cierre de un número importante de ENR. Este momento representó la segunda crisis de estas escuelas, después de la de 1940, que expresó la paraliza-

Zaragoza, Puebla; Santa Teresa, Coahuila (1959); y Atequiza, Jalisco (1950).

ción a partir de dos posturas: por una parte, quienes intentaron independizarse del gobierno bajo el PCM y de una política izquierdista influida por la Revolución cubana que llevaría a algunos normalistas a sumarse a la guerrilla, y por otra parte quienes aceptaron sumarse a las redes del Estado autoritario. Fueron dos vías para exigir sus derechos y mejorar las condiciones de los pobres. Por ello no es posible comprender a los normalistas si no se considera su vulnerabilidad y su ubicación en las estructuras de poder (Civera, 2013).

La argumentación teórica y metodológica de este trabajo se sustenta en una historia social que se centra en los sectores olvidados y marginados. Retomamos los aportes de James Scott, quien propone enfocar no las formas aparentes de la hegemonía, sino las prácticas cotidianas, y no privilegiar los discursos oficiales sino los códigos ocultos, para descifrar las relaciones de poder entre dominados y dominadores. Propone interpretar la conducta política de los grupos subordinados mediante las estrategias de resistencia que utilizan. Las relaciones de poder son relaciones de resistencia. Los dominadores utilizan la estigmatización; en este caso, las autoridades educativas lanzaron una campaña para desprestigiar a los estudiantes normalistas rurales por su rebeldía y desobediencia, y ejercieron presión mediante sanciones. También diseñaron una estrategia, mediante la reforma educativa para buscar una respuesta a las problemáticas existentes en el sistema normalista rural. Las técnicas que usan los subordinados en el discurso público son las protestas, huelgas y peticiones (Scott, 2000: 81). La categoría de resistencia ayuda a entender la relación de los normalistas con el poder.

En su larga trayectoria histórica, las normales rurales han sido reformadas. En 1968 fueron reprimidas, pero sus conflictos no terminaron ahí, sino que se avivaron y continuaron en los setenta y ochenta. Entre 2003 y 2005 El Mexe tuvo un conflicto y la cerraron, y un movimiento posterior logró su reapertura sin internado. Ayotzinapa fue agredida en 2014 con la desaparición de 43 estudiantes, y las protestas siguen por aumentar la matrícula y las becas en Cañada, San Marcos, Tiripetío y Panotla. Mi interés por estudiar las normales en el 68 parte de mi preocupación por comprender y aportar desde una perspectiva histórica y social, para conocer el pasado, entender el presente y replantear el futuro de dichas instituciones formadoras de docentes. A cinco décadas del movimiento estudiantil de 1968 es preciso hacer un análisis, dar algunas aportaciones y reflexionar sobre este suceso. Es claro que las normales rurales se resisten a desaparecer; defienden la existencia de este modelo de educación rural.

En este panorama es preciso responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál fue la participación de los normalistas rurales en el movimiento estudiantil de 1968? ¿Por

qué cerraron la mitad de normales rurales en 1969? ¿Qué factores propiciaron el cierre y refuncionalización de las ENR en ETA? ¿Cuál fue el impacto de la reforma educativa de 1969? ¿Cómo reaccionaron y resistieron los estudiantes ante la reforma educativa?

La estructura del texto responde a tres apartados: el primero contiene algunos antecedentes de la participación de los normalistas rurales en el movimiento estudiantil mexicano. El segundo trata del papel que desempeñaron las Normales Rurales en 1968. El tercero abarca el proceso de implementación de la reforma drástica en las normales rurales y la resistencia de los estudiantes, hecho que no se olvida.

El movimiento estudiantil normalista rural en los años sesenta

Desde 1935, época de la educación socialista, las normales rurales se agruparon en la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FECSM). Dicha organización militaba en la Confederación de Jóvenes Mexicanos (CJM), sector juvenil del partido oficial desde 1939. Después de 1956 en varias normales rurales creció la inconformidad frente a la pasividad con que la CJM abordaba los problemas de esas escuelas. Entre 1960 y 1964, las normales rurales pasaron por una división debida a la disputa por la representación. Desde 1961 se conformaron dos grupos, el primero que apoyaba a Lucio Cabañas de Ayotzinapa, Guerrero, y el segundo a Antonio Valtierra, de Salaiques, Chihuahua. La división se dio en el Congreso de El Mexe cuando Cabañas salió electo secretario de la FECSM, y el grupo perdedor formó el Consejo Nacional Permanente (CNP) de ENR.²

Mónica N. López sostiene que la escisión de las ENR se dio porque Antonio Valtierra era el candidato de los dirigentes de la Juventud Comunista (JC) del Partido Comunista Mexicano (PCM). Pero la elección fue controlada por la facción de la CJM y su dirigente, Liderato Montenegro, que favorecieron a Cabañas, quien no

² La FECSM con Cabañas representaba a 15 normales, Tiripetío y La Huerta, Michoacán; Ayotzinapa, Guerrero; Teteles, Champusco y Zaragoza, Puebla; Tamazulapan y Reyes Mantecón, Oaxaca; Mactumactzá, Chiapas; Galeana, Nuevo León; Tamatán, Tamaulipas; Takak, Yucatán; Hecelchakan, Campeche; El Quinto, Sonora y Perote Veracruz. Por otro lado, el CNP liderado por Zenón Ramírez controlaba 11 planteles: Salaiques y Saucillo, Chihuahua; Aguilera, Durango; Roque, Guanajuato; Panotla, Tlaxcala; Jaliscoquillo, Nayarit; San Marcos, Zacatecas; Palmira, Morelos; Santa Teresa, Coahuila; El Mexe, Hidalgo y Cañada Honda, Aguascalientes. AGN-SG, Caja 61, Legajo 1/31, Foja 18, 26 de marzo de 1963.

cuestionó la militancia de la FECSM en la CJM. El PCM influyó en la separación de algunas ENR de la FECSM y en la creación del CNP, porque continuaban reconociendo a la dirigencia de la CJM, vinculada al partido oficial (López, 2016: 119).

A finales de 1962, en el Congreso de la FECSM en El Mexe, Hidalgo, para elegir nueva dirección, 17 escuelas normales rurales estaban de acuerdo, mientras que nueve la desconocieron. En el XVIII Congreso en la ENR de Galeana, Nuevo León, en mayo de 1963, el objetivo era buscar la unidad de las normales. Pero no hubo representación, solo asistieron 16 delegados, algunos abandonaron la FECSM, y se unieron al Consejo Nacional Permanente con sede en Roque, Guanajuato. Desde abril, los disconformes se habían reunido en Salaices, y acordaron no asistir al congreso.³

En el intento separatista que promovieron las organizaciones estudiantiles de la oficial CJM, los dirigentes de esta agrupación llamaron a la reunificación de las ENR en el Congreso de la FECSM en Galeana, “donde nombraron una dirección común y lograron retener solo un tiempo más en la CJM al sector mayoritario de ENR” a excepción de las normales del CNP.⁴

Cuevas afirma que tras la división de la CJM en dos facciones se conformaría una central estudiantil independiente, desligada del gobierno y del partido oficial. Con la fragmentación de la FECSM, las ENR del CNP se sumaron al proyecto de construcción de la Central Nacional de Estudiantes Democráticos (CNED), (Cuevas, 1984: 157). El PCM realizó en Morelia, del 15 al 17 de mayo de 1963, la I Conferencia de la CNED, en la cual fue emitida la Declaración de Morelia. Ahí participaron las ENR del CNP. A la II Conferencia de la CNED acudieron representantes del CNP integrado por 10 ENR de El Mexe, Hidalgo; Aguilera, Durango; Palmira, Morelos; Panotla, y Xocoyucán, Tlaxcala; Cañada Honda, Aguascalientes; Saucillo y Salaices, Chihuahua; San Marcos, Zacatecas y Santa Teresa, Coahuila.⁵

A finales de 1964, la FECSM con Heliodoro Ramos Venegas ratificó la unidad de las ENR en la FECSM, pero continuó sin desprenderse plenamente de la CJM. Sin embargo, advirtió en una reunión en El Mexe que la facción comunista organizaba el Congreso de Hecelchakán y pretendían apoderarse de la FECSM o dividirla. El resultado fue la expulsión de líderes estudiantiles comunistas de la FECSM. En dicho congreso transitaron hacia una nueva dirigencia que abrazó finalmente una

³ AGN-SG, Caja 61, Legajo 1/31, Foja 32, 1 de mayo de 1963.

⁴ Boletín 1, Comité de Orientación Ideológica, ENR Reyes Mantecón, Oaxaca, 28 de agosto de 1963.

⁵ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 61, Legajo 1/31, Foja 174, 7 de mayo de 1964.

militancia en el movimiento estudiantil democrático que encabezaba la Juventud Comunista (López, 2016: 181).

La tendencia de algunas normales rurales de aproximarse a la CNED fue impulsada por varios sucesos. A fines de 1964, el gobernador de Chihuahua, Práxedes Giner declaró que los internados de las normales rurales eran guaridas de comunistas, y encarceló a estudiantes. Así “la Juventud Comunista del PCM se apropió de la FECSM, votando la mayoría de los dirigentes estudiantiles durante el Congreso de Hecelchakán en mayo de 1965 para ingresar a la CNED” (Cuevas, 1984: 85).

Entre las causas que llevaron a los dirigentes estudiantiles a simpatizar con la izquierda fueron varias. En los años cincuenta surgió un movimiento agrario encabezado por Rubén Jaramillo en Morelos, que protestó por la imposición del partido oficial y la violencia caciquil. En 1962 fue eliminado, y el terreno se abonó para que se gestaran las guerrillas. Fue un hecho que marcó a la izquierda e inspiraría a los jóvenes activistas (Castellanos, 2007).

El 23 de septiembre de 1965, un grupo de estudiantes, maestros normalistas y campesinos crearon el primer foco guerrillero, inspirado en el manual de guerra de guerrillas del Che Guevara y en el asalto al cuartel de Moncada, Cuba, por Fidel Castro el 23 de julio de 1953. Hicieron el asalto relámpago en un cuartel militar de la población rural de Madera, Chihuahua. Liderados por Pablo Gómez, médico y profesor normalista, y Arturo Gámiz un joven maestro que denunció la situación de los campesinos y participó en la guerrilla rural. Murieron en el intento, pero ese hecho inspiró a posteriores organizaciones chihuahuenses, así como a la mayor guerrilla urbana mexicana que nombró a la Liga Comunista 23 de Septiembre en honor a esa fecha. El ataque fallido produjo una onda expansiva que trascendería para convertirse en símbolo de lucha armada de otros jóvenes del país (Castellanos, 2007).

El germen guerrillero fue atribuido a la ENR de Salaces, y creyeron que se expandiría por todas las del país. Los estudiantes, indignados, exigieron peticiones económicas y educativas. Para octubre de 1965, los líderes estudiantiles se reunieron en la Normal de Saucillo, donde repudiaron a Giner por su política anticampesina, causante de los sucesos de Madera, “participando más activamente en la integración de la CNED” (Cuevas, 1984: 85). Los dirigentes de las ENR decidieron tomar acción en las movilizaciones que la Juventud Comunista venía convocando desde 1963.

A finales de los cincuenta y principios de los sesenta, mientras obreros y magisterio eran reprimidos, los campesinos de Morelos, Sonora, Nayarit, Baja California y Chihuahua se lanzaron a una lucha por las tierras. En Chihuahua, como en otros estados del país, la pugna agraria había cobrado impulso con el apoyo del alumnado y el magisterio de las ENR. La modalidad de activismo colectivo más recurrente en

Chihuahua fue la toma de tierras, y en 1963 proliferó con la participación de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), otros partidos políticos y escuelas normales que invadían predios latifundistas. Campesinos y estudiantes irrumpían. En la ENR de Saucillo los normalistas encabezaban las acciones. Las ENR eran espacios en que había estudiantes muy politizados que hacían circular literatura comunista. Otras organizaciones ya se habían relacionado con estudiantes y maestros rurales de Sonora, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Morelos, Chiapas, Yucatán y Chihuahua. En los estados del sur apenas se gestaba el proceso de insurrección (Castellanos, 2007).

En Guerrero los estudiantes de Ayotzinapa iniciaron un movimiento ante la amenaza del gobierno local de clausurar esa normal. Cuando Lucio era dirigente de la ENR, convocaba a los estudiantes a la huelga universitaria y a otros movimientos sociales. A Cabañas lo invitaron a sumarse al movimiento de la Liga 23 de Septiembre, pero en ese momento, como militante de las Juventudes Comunistas y líder de las ENR, lo consideró radical.

En Guerrero la guerrilla rural tuvo un desarrollo más amplio que en otras entidades. La actividad armada de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez se debió al cacicazgo local, los fraudes electorales y la miseria campesina. Genaro tomó las armas por la violencia institucional a la que fue sometida su organización y también como resultado del contexto internacional (Barrera y Sarmiento, 2008: 657). A partir de 1967, luego de la masacre de Atoyac, Lucio decidió cristalizar la idea de organizar un grupo armado y lanzarse a la lucha guerrillera, pues consideró que los canales institucionales se habían cerrado. En su etapa de estudiante y durante su estancia en la escuela de cuadros del PCM había conocido las experiencias guerrilleras que desde finales de los cincuenta prosperaban en América Latina. La lucha de Genaro era nacionalista y el objetivo de Lucio era instalar un régimen socialista.

En 1965 las ENR se declararon en huelga con la exigencia de que se mejoraran los servicios asistenciales, materiales, de enseñanza y de infraestructura. La SEP respondía parcialmente a las peticiones y empezó a elaborar una estrategia para solucionar la problemática de las normales. Desde 1963 se conocía la amenaza de cerrarlas y entregarlas a los gobiernos estatales, es decir, que la federación dejaría de otorgarles financiamiento.⁶

Hacia noviembre de 1965 hubo un encuentro entre el Comité Central de lucha de la CNED y el comité de la FECSM en la normal de Panotla, Tlaxcala. Acordaron

⁶ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 61, Legajo 1/31, 3 de octubre de 1963.

la unidad para el movimiento nacional (Peláez, 1980). Las ENR se unieron en la FECSM, en el Congreso Constituyente de la CNED en abril de 1966.⁷ Mario Aguilera Dorantes, Oficial Mayor de la SEP, impidió desde 1963 el posible acercamiento entre la FECSM y el CNP-ENR. Las acciones emprendidas antes de la sucesión presidencial de 1964 en contra de las ENR del norte del país, condujeron a Aguilera a considerar necesaria la unidad, aunque existiera el peligro de que la facción comunista que dirigía al CNP-ENR llegara a dominar la FECSM unificada (López, 2016: 160).

El año de 1966 fue clave en el desarrollo del movimiento estudiantil mexicano. Lo acontecido en Morelia fue un antecedente de lo que transcurriría dos años después en la Ciudad de México. Las normales de Tiripetío y La Huerta, Michoacán, se sumaron (Zermeño, 1978 y Guevara, 1988). Como parte de las acciones del gobierno autoritario, los dirigentes del PCM y de la CNED sufrieron persecución y encarcelamiento; los estudiantes universitarios y normalistas rurales reclamaron la liberación de los presos políticos.

La FECSM, presidida por Antonio Torres Valle, apoyó a los estudiantes de Morelia en el paro nacional que convocaron para secundarlo en las normales rurales. Solo respondieron las ENR de Atequiza, Jalisco; Salaices, Chihuahua y Aguilera, Durango. Consideraron que todo paro entre los estudiantes de las normales calendario A no daría resultados por estar en periodo de exámenes finales, pero sí en las de calendario B donde podía prosperar algún movimiento. Enviaron propaganda de la CNED a todas las normales rurales mientras preparaban su pliego petitorio para iniciar la agitación en todo el sistema de educación normal rural en enero de 1967.⁸

En el XXI Congreso de San Diego Tekax, Yucatán, de 1967, el comité encabezado por Matías Rodríguez confirmó la militancia oficial de la FECSM en la CNED, al ocupar este la secretaría de Acción Campesina de dicha central de estudiantes democráticos. Con la unidad de las ENR, la JC logró controlar todas las sociedades de estudiantes. La militancia de la FECSM en la CNED cambió el discurso político y, en consecuencia, la relación con las autoridades educativas del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.

A principios de 1967, la CNED organizó la “Jornada por la Democratización de la Educación Superior” e invitó a los líderes normalistas. Las ENR venían haciendo su propio movimiento y manifestando sus demandas; mientras tanto, el gobierno, la SEP y la Dirección General de Educación Normal (DGEN) estaban preparando

⁷ AGN-SG, IPS, abril, 1966.

⁸ AGN-SG, IPS, SEDENA, 15 octubre, 1966. Situación que prevalece entre el estudiantado de las escuelas normales.

algunos cambios. A mediados de 1967 realizaron la “Asamblea Nacional de Educación Normal”, que propuso una reforma educativa para reestructurar las normales rurales. Proponían orientar la preparación vocacional de los jóvenes del campo y encaminarlos hacia una formación técnica y no ver la carrera de maestro rural como única opción de estudios. Las autoridades argumentaron que existía sobre-demanda estudiantil. Planearon suprimir o transformar el ciclo secundario y crear secundarias rurales técnico-agrícolas, y sustituir las ENR por Centros de Educación Normal Rural.⁹

El secretario de la SEP, Agustín Yáñez, planteó ofrecer alternativas a los alumnos que egresaran del ciclo secundario de ENR para seguir otras carreras.¹⁰ Propuso que ingresaran en otras instituciones, al Instituto Politécnico Nacional y a la Escuela Nacional de Agricultura. La SEP planeaba eliminar los internados, otorgar becas en efectivo y agregar un año al ciclo profesional (normal), medidas para terminar con los problemas estudiantiles y las huelgas. Estos anuncios provocaron la desconfianza de los estudiantes normalistas rurales.

Mientras tanto, la Juventud Comunista había promovido una campaña de reclutamiento de jóvenes militantes entre agosto y octubre de 1967 en universidades y normales (Cuevas, 1984: 87). El año de 1968 inició con una apretada cadena de luchas estudiantiles. La CNED se recuperó de la detención de líderes en 1966 y amplió su influencia con presencia en las ENR. El 3 de febrero de 1968 fue bloqueada la “Marcha por la Libertad” a la que se había convocado y que iría de Guanajuato a Morelia. La CNED buscaba reactivar sus acciones en provincia. En mayo realizó un segundo congreso en la Ciudad de México y convocó nuevamente a la movilización (Tecla, 1994: 29). A principios de ese año el enfrentamiento de las normales rurales con las autoridades educativas se reavivó y representantes de las ENR pasaron a ocupar el Consejo de Vigilancia de la CNED a partir del congreso de mayo (Cuevas, 1984: 116). Las normales rurales se habían convertido en los peones de lucha más fieles de la CNED, pues “desde 1965 constituían la columna vertebral de dicha organización”, al aportar recursos para las movilizaciones.¹¹

Antes de que estallara el movimiento estudiantil de julio-octubre de 1968, los normalistas rurales ya estaban movilizados. Las ENR, mediante la FECSM y convocados

⁹ AGN-SG, DFS, FECSM, Legajo 2-31, Caja 62, 1 de julio de 1967.

¹⁰ Pasajes del discurso del secretario de la SEP, Agustín Yáñez, al inaugurar la Asamblea Nacional de Educación Normal Rural, 3 de julio de 1967. AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 62, Legajo 2-31.

¹¹ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 61, Legajo 1/31, 19 de abril de 1965.

por la CNED, en febrero participaron en la Marcha de la Libertad, que desembocó a una huelga general por demandas económicas. Las autoridades cumplieron las peticiones y les dieron un ultimátum de no sumarse ni provocar agitaciones.

En mayo de 1968 se celebró el XXII Congreso de la FECSM en la ENR de Mactumactzá, Chiapas. Los normalistas expusieron algunas demandas educativas, denunciaron una crisis en el sistema educativo y en las ENR, defendieron una reforma a la educación normal y se pronunciaron a favor de una educación científica, democrática y popular, de acuerdo con sus estatutos. A esta reunión asistieron Rolando Waller de la CNED y Celso Garza de la JCM, lo cual demuestra la línea que siguió la FECSM.¹² Pero las ENR fueron investigadas; la Dirección Federal de Seguridad pidió informes de matrícula, directores y comunidades que rodeaban las escuelas. Hacia 1968 funcionaban 29 normales rurales, ocho de mujeres y 21 de hombres, con una matrícula cercana a los 10 000 estudiantes normalistas rurales, es decir, 7 253 alumnos y 2 434 alumnas, lo cual representaba un contingente numeroso.¹³

La participación de las normales rurales en el movimiento del 68

En 1968 los estudiantes se rebelaron desde los Estados Unidos y México, en Occidente, hasta Polonia y Checoslovaquia en el bloque socialista, estimulados por la erupción de mayo en París, epicentro de un levantamiento estudiantil continental (Hobsbawm, 1995: 305). Para Guevara Niebla, el movimiento estudiantil mexicano se gestó con varios sucesos: la ocupación del Politécnico Nacional en 1956, el movimiento magisterial (1958) y ferrocarrilero (1959), que crearon las condiciones para que surgiera la rebeldía de estudiantes que lucharon por la democratización del país. El movimiento desarrollado en los sesenta culminó en 1968 (Guevara, 1988: 57).

En el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970) sucedió el movimiento médico, la entrada del ejército en las universidades y la represión a campesinos. Según Zermeño, “el movimiento del 68 fue un episodio de lucha democrática, los estudiantes vivían un régimen donde las decisiones eran tomadas por el Estado, buscaban un cambio de sistema, una sociedad democrática y mayor libertad de participación” (Zermeño, 1978: 23).

¹² AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 62, Legajo, 4/31, 4 de junio de 1968.

¹³ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 62, Legajo 4-31, julio de 1968.

En la primera etapa del movimiento de 1968, la Federación de Estudiantes Técnicos (FNET) del IPN y la CNED organizaron marchas independientes que culminaron el 26 de julio. El Estado habló de una supuesta “conjura o conspiración comunista” que quería desestabilizar al gobierno mexicano (Del Castillo, 2012). El 18 de julio fue descubierto un supuesto complot para derrocar al gobierno del país, al ser detenidos 14 jóvenes acusados de conspiradores.

La FNET llamó a una manifestación en protesta por la represión y ocupación de sus escuelas. La CNED y el Partido Comunista Mexicano (PCM) conmemoraron la Revolución cubana, hubo enfrentamientos entre estudiantes, policías y militares, que terminaron con violencia; el ejército irrumpió contra los supuestos agitadores comunistas. En la segunda etapa, el gobierno se replegó, el 8 de agosto se unieron la UNAM, IPN y Normales Rurales (Zermeño, 1978). El movimiento se extendió desde agosto y finalizó el 2 de octubre, con la masacre o matanza en Tlatelolco.

En septiembre de 1968, miembros del comité de la FECSM se trasladaron a varias ENR B, para tomar un acuerdo de apoyo al movimiento estudiantil. Los estudiantes seguidores del exsecretario Matías Rodríguez, que seguía ejerciendo control, fueron aconsejados de apoyar a nombre de la CNED. El secretario Rubén Rocha insistió en que debían hacerlo a nombre de las ENR.¹⁴ “Había escuelas que no aceptaban brindar el apoyo que los podía afectar, pues la SEP los percibió y en caso de que se lanzaran a otro movimiento, procedería al cierre de algunos planteles y retiro de becas”.¹⁵ En Mactumactzá, los estudiantes le indicaron a su delegado que no aceptara huelga en las ENR por el movimiento estudiantil, que solo se brindara apoyo moral.

La FECSM formó parte del Comité Coordinador de Huelga y luego del Comité Nacional de Huelga en agosto de 1968. Las demandas planteaban peticiones propias de las ENR, que solo participaron en el Consejo General de Huelga en solidaridad con el movimiento nacional (Peláez, 1980). Después de la represión estudiantil en la capital del país, el Estado se replegaría hacia las normales rurales.

El PCM y sus organismos juveniles como la Juventud Comunista Mexicana y la CNED, jugaron un papel importante en la coordinación del movimiento de 1966 y 1968. El PCM influyó pero no dirigió ni planeó (Zermeño, 1978: 23). Durante el movimiento del 68 se desarrolló una campaña anticomunista contra estas organizaciones (PCM, 1973: 237). También tuvieron un papel activo las pequeñas organizaciones de izquierda (Meyer, 2000).

¹⁴ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 62, Legajo 4/31, 1968-1974, 27 de septiembre de 1968.

¹⁵ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 62, Legajo 4/31, 1968-1974, 28 de septiembre de 1968.

Según Aurelio Cuevas, durante los sucesos de 1968 en la capital del país solo un sector de las normales suspendió labores mientras que las demás fueron ocupadas por el ejército. Como las normales estaban regidas por dos calendarios A y B, su acción fue desorganizada al brindar apoyo al movimiento (Cuevas, 1984: 117).

A un mes del 2 de octubre, el 8 de noviembre las ENR tipo B que estaban labo- rando eran Tamatán, Galeana, Hecelchakan, Jalisco, Saucillo, Salaices, Tekax y San Marcos; y en huelga, Atequiza, Ayotzinapa y El Quinto. Corrió la versión de un paro en apoyo al movimiento estudiantil de México, para protestar por la amenaza del secretario de la SEP Agustín Yáñez, de la posible desaparición de las ENR. El día 11 pararon labores las ENR B por el cierre de las 14 ENR A que estaban en periodo vacacional.¹⁶

Las alumnas de la Normal Rural de Galeana, encabezadas por Herlinda Cantú, presidenta de la sociedad de alumnos, y estudiantes de la Juventud Comunista Mexicana (JCM) y otros universitarios visitaron la Universidad de Nuevo León para dar a conocer que “el alumnado de las normales rurales habían sido atacados impunemente por la SEP, que acordó clausurarlas por el único delito de haber apoyado el movimiento estudiantil del Distrito Federal”.¹⁷

Los alumnos de las ENR de Tamatán, Tamaulipas, repartieron volantes en las calles de Ciudad Victoria, informaron que: “14 ENR fueron cobardemente clausuradas, fueron aprehendidos 8 compañeros de Jalisco, Nayarit; 13 de El Quinto, Sonora; 3 mujeres de Atequiza; uno de Perote, y represalias sufridas por la reacción del mal gobierno proimperialista de México, censura al estudiantado, por libertades políticas pisoteadas por los gorilas en el poder.”¹⁸

La sociedad de alumnos “Emiliano Zapata” de la Normal de Jalisco, Nayarit (tipo B), se entrevistaron con el gobernador del estado a fin de que interviniera ante

¹⁶ AGN-SG, Circular de la CNED, 9 de noviembre, 1968. Las ENR calendario A eran 13: Champusco, Teteles y Zaragoza, Puebla; Teneoría, Edo. de México, El Mexe, Hidalgo, Tiripetío y La Huerta, Michoacán; Palmira, Morelos; Panotla, Tlaxcala; Mactumactzá, Chiapas; Perote, Veracruz; Reyes Mantecón y Tamazulapan, Oaxaca. Las ENR B eran 14: Ayotzinapa, Gro; El Quinto, Sonora; Hecelchakan, Campeche; Jalisco, Nayarit; Aguilera Durango; Salaices y Saucillo, Chihuahua; San Diego Teyak, Yucatán; San Marcos, Zacatecas; Santa Teresa, Coahuila; Tamatán, Tamaulipas, Atequiza, Jalisco; Cañada Honda, Aguascalientes, y Galeana, Nuevo León.

¹⁷ AGN-SG, IPS, Caja 1475B-051, noviembre, 1968, problema estudiantil.

¹⁸ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 62, Legajo 4/31, 1968-1974, 11 de noviembre de 1968.

las autoridades federales para evitar cerrar la escuela, que estaba como las ENR de Ayotzinapa y Cañada, rodeadas por el ejército, y el El Mexe y Panotla clausuradas.¹⁹

La CNED emitió una circular el 16 de noviembre, en la que expuso que el gobierno reaccionario, a través de la SEP, utilizando los viejos métodos, desde la amenaza, pasando por una serie de represalias contra los dirigentes de la FECSM, trataba de impedir la participación de los normalistas rurales junto a todo el estudiantado y pueblo de México en sus mejores causas, pero que habían fracasado, como habían fracasado las maniobras del ejército al rodear las escuelas para amenazar a los habitantes de las poblaciones circunvecinas en el afán de impedir que prestaran ayuda a los estudiantes del campo. Denunció públicamente la actitud chantajista de la SEP en el sentido de que habría de clausurar indefinidamente las 15 ENR calendario tipo A como represalia ante la actitud combativa de las escuelas tipo B que participaban decididamente en la lucha justa del estudiantado mexicano por las libertades democráticas.

Las normales B presionaron a las autoridades educativas para que no se clausuraran las normales A. El gobierno federal intentó cerrar las ENR tipo A, castigarlas por el apoyo de las ENR B al movimiento del 68. Los normalistas vieron la amenaza de la desaparición de todas las ENR, y su resistencia lograría la permanencia de la mitad de ellas. Ante las protestas y sin argumentos sólidos, el gobierno federal desocupó los planteles que intentaba suprimir y esperó al siguiente año, 1969, para terminar de diseñar y legitimar la reforma educativa que ya estaba anunciada y preelaborada desde 1967.

Aplicación de la reforma educativa de 1969 y resistencia a la desintegración de las normales rurales

Los líderes estudiantiles estaban preocupados por las reformas anunciadas en 1967. A principios de 1969, las autoridades notificaron la reforma a la educación superior para “democratizar la educación para la juventud”. En febrero los normalistas realizaron el “I Seminario sobre la Reforma a la educación normal”. Ahí surgió la Declaración de Atequiza, por cuyo conducto la FECSM se oponía a la reforma por su contenido político, que afectaba la educación popular.

La CNED se proclamó contra la aristocratización de la enseñanza y pidió solidaridad con las ENR. Manifestó “que México necesitaba más y mejores maestros, pero

¹⁹ AGN-SG, IPS, 9 de noviembre de 1968.

la solución no era desintegrar el subsistema de educación normal rural, ni alargar la carrera, sino una transformación radical del contenido, orientación y métodos, que la colocara en posibilidad de servir a los cambios democráticos y revolucionarios que exigía el desarrollo del país.²⁰

En abril de 1969, la SEP mediante la Dirección General de Educación Normal (DGEN) efectuó en Saltillo, Coahuila, el “IV Congreso Nacional de Educación Normal” con el que se oficializó la reforma educativa a las normales rurales, bajo el argumento pedagógico de la separación de los ciclos secundario y normal (plan de seis años) para profesionalizar la carrera de maestro (Barbosa, 1972: 270). En el Congreso de la FECSM celebrado en Ayotzinapa, en mayo, los dirigentes estudiantiles acordaron protestar por la reforma.

Del 28 de julio al 2 de agosto de 1969, en la Ciudad de México, la VIII Asamblea Plenaria del Consejo Nacional Técnico de la Educación (Conaltec) reafirmó aplicar los acuerdos de separar la secundaria y profesionalizar la enseñanza normal, decisión que propuso desintegrar las 29 ENR, y dejar 15 normales y 14 Escuelas Secundarias Técnicas Agropecuarias (ETA). Las normales rurales clausuradas y refuncionalizadas en ETA fueron 12: ocho de hombres, Jalisco, Nayarit; Santa Teresa, Coahuila; Tamatán, Tamaulipas, Xocoayucan, Tlaxcala; Reyes Mantecón, Oaxaca; Tekak, Yucatán; Zaragoza, Puebla y Salaires, Chihuahua. Y cuatro de mujeres, La Huerta, Michoacán; Champusco, Puebla; Palmira, Morelos y Galeana, Nuevo León. La reforma implicó el reacomodo del alumnado.²¹

Las autoridades expusieron la utilidad y el beneficio de la reorganización de la modalidad de educación rural, al crear un nuevo subsistema de educación media superior con las ETA. Expidieron el documento “Reformas fundamentales en el sistema de enseñanza Normal”, en el que ofrecieron aumentar las becas en las ENR exclusivas para jóvenes del campo y ampliar opciones de estudios superiores. Expidieron otro documento titulado “Más y mejor educación para los campesinos de México. Las Escuelas Tecnológicas Agropecuarias y las Escuelas Normales Rurales”. El discurso de la SEP argumentaba que no existían escuelas de nivel medio y superior en las áreas rurales. Esto sirvió de base para reorganizar las ENR y crear ETA. Estas

²⁰ AGN-SG, CNED, Caja 285, Legajo 1/1, febrero de 1969.

²¹ Con la nueva reestructuración del subsistema de Educación Normal Rural, las ENR que sobrevivieron fueron: 10 de hombres, El Quinto, Son; Aguilera, Durango; San Marcos, Zacatecas; Atequiza, Jalisco; Tiripetío, Michoacán; El Mexe, Hidalgo, Tenejapa, Edo de México; Ayotzinapa, Guerrero; Mactumactzá, Chiapas; y Hecelchakan, Campeche. Y cinco de señoritas: Cañada, Honda, Aguascalientes, Panotla, Tlaxcala; Saucillo, Chihuahua; Teteles, Puebla; Tamazulapan, Oaxaca.

secundarias capacitarían para mejorar las técnicas agropecuarias y la productividad rural. Es decir, no solo formarían maestros y maestras rurales, sino también técnicas y técnicos agropecuarios.

La SEP diseñó un organigrama al vapor en el que crearía nuevas instituciones educativas. La reforma educativa de 1969 no solo modificaba las ENR sino también reorganizaba todo el subsistema de educación rural. Los niños y las niñas del campo al salir de la primarias rurales podrían ingresar en las ETA (segunda enseñanza y capacitación para el trabajo rural en tres años), y después incorporarse en preparatorias técnicas, generales o agropecuarias, y posteriormente estudiar en normales, universidades, tecnológicos o escuelas superiores. Lo cual significaba mayor duración de estudios y costos.

Todavía quedan dudas y preguntas ¿Cómo decidieron cuáles escuelas permanecerían como normales y cuáles quedarían solo de secundarias? ¿Qué criterios determinaron la refuncionalización de ciertas normales? Probablemente permanecieron las normales que mantenían fuertes alianzas políticas. La reorganización no fue justa y la redistribución de planteles por regiones tampoco fue equitativa. Recordemos que gobernación estaba investigando la ubicación de las normales y que posiblemente eligieron cerrar las que no estaban rodeadas de muchas comunidades y población rural que provocarían una movilización campesina.

La SEP aplicó la reestructuración en el periodo de verano, cuando las ENR B estaban de vacaciones, y en las calendario A tuvo que desalojar al alumnado. Retiraron la alimentación de los internados para presionar y acataran las disposiciones. En algunas normales la transformación fue violenta; por ejemplo, en la de Palmira, de mujeres, reclasificada como secundaria, las alumnas denunciaron la entrada de granaderos en los dormitorios; se resistieron y llamaron a “todas a sus escuelas, no querían traidoras”.²²

La FECSM amenazó con apoderarse de los planteles en protesta por el nuevo plan educativo acordado por SEP, gobernación y gobernadores, que evitaron el apoderamiento. El gobierno utilizó a los campesinos para impedir que algunas ENR fueran tomadas por los alumnos; otras escuelas fueron ocupadas por la policía o el ejército. Los líderes normalistas acordaron tomar las ENR con apoyo de otras instituciones educativas.

Según Cuevas, en medio de las manifestaciones de los dirigentes normalistas entre julio y agosto, el ejército, la policía y miembros de la Confederación Nacional

²² AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 63, Legajo 8/31, 2 de septiembre de 1969. “La Normal de Palmira desaparece!”, Cuernavaca, mimeografiado.

Campesina (CNC) ocuparon las oficinas de la FECSM, ubicadas en El Mexe, Hidalgo, así como las normales más difíciles: La Huerta, Michoacán, Zaragoza, Puebla y Salaices, Chihuahua y hubo un intento de cooptar a los dirigentes de la FECSM, pero la ola de paros y disturbios continuó hasta septiembre en todas las normales (Cuevas, 1984).

Los líderes estudiantiles de las ENR fueron detenidos y encarcelados. El 8 de agosto de 1969, la FECSM emitió un comunicado conocido como el “Manifiesto de Ayotzinapa” en defensa de las ENR, contra la reforma antipopular y reaccionaria. Denunciaron el régimen de Díaz Ordaz, la represión militar y policiaca y la ocupación de las normales. La reforma fue calificada como impuesta y represiva, y reconocieron que era resultado de su participación en el movimiento del 68. Ante el fracaso de dividir y controlar la FECSM, el gobierno quitó escuelas. Los normalistas rechazaron la reforma y llamaron a luchar por cancelarla. No se oponían a la creación de ETA, aceptaron ampliar la educación rural y no solo mantener las ENR existentes sino abrir más escuelas de ese tipo. Estaban molestos y criticaron a las autoridades:²³

¿Cuál era el objetivo que perseguía la SEP con sus reformas? Servir a los intereses de terratenientes, a la demanda de técnicos y mano de obra calificada, poner adelante las necesidades tecnológicas y omitir las clases campesinas. Someter el movimiento estudiantil porque las ENR eran centros de tradición revolucionaria, el maestro rural conocía las condiciones de vida del campesino.

Entre las declaraciones de los líderes detenidos, Miguel Zúñiga, de la normal de Zaragoza, Puebla, secretario de conflictos de la FECSM, declaró que organizaban un movimiento para anular la reforma porque afectaba a los jóvenes campesinos, para quienes era difícil estudiar otra carrera de médico o ingeniero. En mayo, en el Congreso de Ayotzinapa discutieron sobre la reforma, que no fue bien vista por los estudiantes y acordaron revisarla antes de su aplicación, en el orden técnico y pedagógico y dar opinión a los alumnos. Desde los primeros meses de 1969 se habían reunido los representantes de 27 normales. Justificaron que “en el conflicto del 68 se fueron a la huelga en apoyo directo de sus propias demandas”.²⁴

La FECSM denunció la expulsión de 300 estudiantes de secundaria y normal por reorganizar las sociedades de alumnos. Las autoridades argumentaron que había que

²³ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 63, legajo 9/31, foja 291. En defensa de las normales rurales contra la reforma antipopular y reaccionaria, 8 de agosto de 1969.

²⁴ AGN-SG, DFS, FECSM, Caja 62, Legajo 5/31, 12 de agosto de 1969.

castigar la rebeldía destructora para que las escuelas pudieran marchar en armonía. Los líderes pidieron la restitución y llamaron a parar esas acciones. Reprochaban la inactividad, falta de decisión y la clausura de internados.

La resistencia de los normalistas fue infructuosa, y fueron expulsados 500 alumnos, entre ellos 300 miembros de la Juventud Comunista, y destruidos todos los Comités de Orientación Política e Ideológica (COPI) que la CNED había fundado en las normales rurales. Concluyó así la actuación de las ENR y FECSM en la CNED, que con este duro golpe desapareció de las luchas estudiantiles del país (Cuevas, 1984).

El 3 de septiembre la FECSM hizo un llamado a la solidaridad con la lucha de las normales rurales. Los 12 000 estudiantes normalistas se lanzaron a la huelga general por la no desintegración de las ENR. Llamaron a no entrar a clases. Casual, la embestida contra las ENR se realizaba en un momento que trataban de impedir toda acción de estudiantes, a unos meses de la separación de las escuelas prevocacionales del IPN, y subir las altas cuotas en universidades de provincia.

El 23 de septiembre los líderes de la FECSM manifestaron una contrarreforma, pero no recibieron el apoyo esperado de los estudiantes normalistas rurales y de los universitarios, porque el movimiento estudiantil estaba reprimido. No recibieron apoyo de la UNAM y del IPN, solo de la Normal Superior. Solamente las ENR de Panotla y Ayotzinapa no estaban laborando. Empezarían actividades pues habían perdido la lucha y no había otra alternativa que aceptar la reforma.

Los dirigentes estudiantiles opinaron que si en realidad existiera el propósito gubernamental de ampliar, democratizar y mejorar el sistema educativo no se incurriría en el daño que se causaba en la desorganización del sistema de escuelas normales rurales, como se aprobó.²⁵ No obstante, los estudiantes normalistas rurales salieron derrotados, y varios líderes estudiantiles, tras el fracaso de su lucha, pasarían a sumar las filas de la guerrilla.

Conclusiones

Las normales rurales fueron un proyecto educativo producto de la Revolución de 1910, cuyas demandas campesinas eran justicia social y el reparto agrario. Las normales rurales, desde su creación, sufrieron muchas reformas, entre ellas las de 1934, 1941 y 1969. Los estudiantes normalistas rurales recibieron una formación política

²⁵ “La lucha contra la agresión a las normales rurales”, en *La Voz de México*, 6 de octubre de 1969, p. 6.

en los órganos de gobierno escolar, en la sociedad de alumnos y los comités de participación política e ideológica. Pero no todos los estudiantes simpatizaron con los movimientos sociales y estudiantiles; unas escuelas tuvieron más participación activa que otras.

Las ENR ubicadas en el medio rural se solidarizaron con los movimientos agrarios. Las razones que condujeron a los alumnos a participar como activistas fueron el conocimiento de las condiciones de pobreza y de injusticia social de sus comunidades. La guerrilla surgió en el norte del país pero se radicalizó en el sur, por las condiciones más difíciles.

La participación activa de algunos líderes y de algunas escuelas en estos movimientos fue un capítulo oscuro que manchó el nombre y la función de dichas instituciones. La reforma de 1969 fue acertada al separar el nivel de secundaria del nivel de normal, y lograr exigir el requisito obligatorio de estudios secundarios previos, y un paso importante en la profesionalización de la carrera de maestro. Pero no era necesario quitar o disminuir el número de normales rurales, sino crear nuevas secundarias.

Es importante reflexionar sobre cómo se fue articulando el sistema educativo y sobre la utilidad de la educación rural para las necesidades sociales. En 1969 no solo se reformaron las normales rurales sino también se intentó reorganizar el subsistema de educación rural, al diseñar un proyecto de creación de nuevas instituciones de enseñanza media y superior para la población del campo. La preocupación por la educación rural llevó a crear las ETA, luego los Centros de Estudios Tecnológicos Agropecuarios (CETA), que fueron concebidos como carreras cortas, pero los estudiantes las utilizaron como trampolín para que fueran reconocidos sus estudios de bachillerato técnico y de ese modo continuar con estudios universitarios. Son el antecedente de los Centros de Bachillerato Tecnológico Agropecuario (CBTAS). Un modelo de educación rural (educación media superior) que fue exitoso pero hoy se encuentra deteriorado.

Este texto es una aproximación al movimiento estudiantil en el normalismo rural y su participación en el 68. Es necesario esclarecer sus momentos difíciles y comprender la situación y los problemas actuales de las normales rurales para replantear su presente y su futuro. La reforma educativa del 2013 le quitó funcionalidad a las escuelas normales. Es necesario devolverles su papel histórico como formadoras de maestros. El panorama para dichas instituciones no ha mejorado, siguen sufriendo agresiones, continúan en el abandono con precariedades. El movimiento de los estudiantes normalistas rurales pugnó por conservar el modelo de educación rural,

que en la actualidad muestra bajas matriculas, por el desprestigio y el olvido, y su futuro es incierto.

El proceso social y político de ese momento histórico de 1968 implicó un antes y un después para las ENR. El fin de una etapa y el comienzo de otra. Las ENR continuaron siendo afectadas. Las ENR después de 1968 pasaron un periodo difícil en los años setenta y ochenta, que es un tema a seguir en otro momento.

Fuentes:

Archivo General de la Nación (AGN)

Fondos: Secretaría de Gobernación (SG)

Secciones:

- Dirección Federal de Seguridad (DFS)
- Investigaciones Políticas y Sociales (IPS).

Referencias

Civera, Cerecedo, Alicia

2008 *La escuela como opción de vida. La formación de maestros normalistas rurales en México (1921-1945)*, Zinacantepec, Estado de México, El Colegio Mexiquense.

Castellanos, Laura

2007 *México armado 1943-1981*, México, Ediciones Era.

Cuevas, J. Aurelio

1984 *El Partido Comunista Mexicano, 1963-1973*, México, Universidad Autónoma de Guerrero/Universidad Autónoma de Zacatecas, Editorial Línea, Serie Estado y Educación en México.

Del Castillo Troncoso, Alberto

2012 *Ensayo sobre el movimiento estudiantil de 1968. La fotografía y la construcción de un imaginario*, México, Instituto Mora, IISUE-UNAM.

Flores Méndez Yessenia

2018 “Nosotros tenemos identidad de maestros y corazón de labriegos” *Identidad y resistencia en la Normal Rural de Tamatán, Tamaulipas, 1930-1969*,

- tesis de doctorado en Ciencias Sociales, El Colegio de San Luis, A.C, México.
- García Aguirre, Aleida
 2012 *Normalistas y maestros en el movimiento campesino y guerrillero de Chihuahua, 1960-1968*, tesis de Maestría en Ciencias con especialidad en Investigación Educativa, DIE-CINVESTAV, México.
- García Aguirre, Aleida
 2015 *La Revolución que llegaría. Experiencias de solidaridad y redes de maestros y normalistas en el movimiento campesino y la guerrilla moderna en Chihuahua, 1960-1968*, México, Colectivo Memorias Subalternas.
- Guevara Niebla, Gilberto
 1988 *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil mexicano*, México, Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Greaves, Cecilia
 2008 *De radicalismo a la unidad nacional. Una visión de la educación en el México Contemporáneo (1940-1964)*, México, El Colegio de México.
- Hernández Santos, Marcelo
 2013 *En tiempos de la reforma: Políticas y configuración de las reformas educativas en la Escuela Normal Rural de San Marcos, Zacatecas, 1926-1984*, tesis de Doctorado en Historia, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.
- López Macedonio, Mónica Naymich,
 2016 *Historia de una relación institucional. Los estudiantes normalistas rurales organizados en la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México y el Estado mexicano del siglo xx, 1935-1969*, tesis de Doctorado en Historia, El Colegio de México, México.
- Meyer, Lorenzo
 2000 "De la estabilidad al cambio" en *Historia General de México*, El Colegio de México, México.
- Scott, James
 2000 *Los dominados y el arte de la resistencia, Discursos ocultos*, México, Era.
- Ortiz Briano, Sergio
 2011 *Movimiento estudiantil en el normalismo rural mexicano. Del cardenismo a la apertura democrática. Una mirada desde Cañada Honda, Aguascalientes, 1920-1979*, tesis de Doctorado en Historia, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.
- Oikión Verónica y Marta Eugenia García Ugarte (eds.)

- 2008 *Movimientos armados en México, siglo XX*, volumen I, México, El Colegio de Michoacán/CIESAS.
- Ortiz Briano Sergio y Salvador Camacho
 2017 “El normalismo rural mexicano y la ‘conjura comunista’ de los años sesenta. La experiencia estudiantil de Cañada Honda, Aguascalientes”, *Revista Mexicana de Historia de la Educación*, 5(10), pp. 245-266.
- Partido Comunista Mexicano (PCM)
 1973 *Partido Comunista Mexicano, 1967-1972*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- Peláez, Gerardo
 1980 *El Partido Comunista Mexicano, 60 años de historia (Cronología 1919-1968)*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Zermeño, Sergio
 1978 *México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil de 1968*, México, Siglo XXI Editores.

YESSENIA FLORES MÉNDEZ

.....

Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad Autónoma de Tamaulipas, maestra en Historia por la Universidad de Guanajuato y doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de San Luis. Su línea de investigación es historia de la educación. Actualmente es investigadora de El Colegio de Tamaulipas. Correo: yessenia.flores@tam.gob.mx

Citar como: Yessenia Flores Méndez (2019), “Escuelas Normales Rurales en México: movimiento estudiantil y guerrilla”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 205-226. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

.....
 Matos Franco, Rainer, *Limbo rojizos: la nostalgia por el socialismo en Rusia y el mundo poscomunista*, México, El Colegio de México, 2018, ISBN: 978-607-628-252-6

JAIME ORTEGA REYNA

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

jaime_ortega83@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8582-1216>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/rl1/ortegareynaj>

*L*imbo rojizos, el último libro de Rainer Matos Franco, especialista en la historia de Rusia y los países otrora localizados en el área geopolítica asociada a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, es una obra ampliamente recomendable, tanto para los especialistas en el área de los estudios internacionales como para los interesados en la historia de las ideologías políticas del siglo xx y su innegable presencia hasta nuestros días.

El tema que articula el trabajo de Matos es el de la nostalgia por el socialismo en gran parte de lo que fue conocido como el “segundo mundo”. La figuración de esta seña de identidad de la sociedad no pasa, como en otros trabajos, sobre la idea de la melancolía: es abiertamente un recuento de las formas concretas que asume la nostalgia que se vive en las sociedades anteriormente signadas bajo el epíteto de “socialistas” o “comunistas”, tanto en su cotidianidad como en sus expresiones del orden simbólico en lo político.

El texto apuntala dos segmentos de manera central. En el primero se da un recuento sobre la experiencia de la memoria y el recuerdo en un conjunto de naciones, en tanto que en el segundo se concentra gran parte de la interpretación sobre Rusia, en donde la nostalgia actúa más claramente en una dimensión privilegiada-

mente política. Así, el primer segmento es más bien un gran recuento, panorámico y amplio sobre las periferias del orden irradiado desde Moscú, en donde los ejemplos de la nostalgia pasan tanto por el continente africano como por las pequeñas naciones de Europa del Este. En el segundo se articula desde la Rusia posterior a 1991 un conjunto de variables político-ideológicas en la sociedad, como en los usos por parte del poder.

El trabajo de Matos recoge una producción reciente que se ha dedicado a la configuración de la visión que tenían los habitantes de las antiguas repúblicas socialistas o las “democracias populares” sobre su pasado inmediato. Ellas denotan una gran cantidad de variaciones con respecto al lugar común entre los especialistas sobre el periodo, así como ciertas continuidades en lógicas, discursos y hábitos.

Resulta significativo, por ejemplo, el caso de la ex Yugoslavia, donde la figura de Tito y todo lo asociado con él (particularmente la versión plurinacional del Estado) tiene gran peso, tanto simbólico como político. Todo ello contribuye al desmontaje de ideas muy enclavadas a partir del prisma liberal, como lo es, por ejemplo, la penuria de la *fila* para la obtención de alimentos. En el conjunto de relatos y recuerdos se recuerda esa *fila* como algo esporádico y anómalo, pero además como espacio de socialización y fraternidad; y no necesariamente como un calvario.

Los recuerdos y las reconstrucciones a propósito de situaciones nostálgicas también apuntalan una confrontación con el discurso liberal construido en/desde/para Occidente. En la narrativa dominante, en esta geocultura, todo lo ocurrido en la URSS se comprendía a partir de que las sociedades eran organizadas desde el Estado de una forma subordinada, cortando todo resquicio de autonomía y aumentando la dependencia. Esta narrativa contrasta con la del recuerdo y la memoria, en donde existe una vida cotidiana libre (es decir, sin el Estado), múltiples espacios de confrontación de las opiniones, una construcción variada de símbolos, apropiaciones y múltiples tensiones. La imagen de Estados que funcionaban como grandes campos de concentración no corresponde con los relatos de las poblaciones sobre su pasado: la represión como elemento determinante solo es privilegiado en el discurso liberal, pero de ninguna manera es el más importante entre las construcciones de la nostalgia. Los testimonios que Matos recoge de otros trabajos en este segmento apuntalan una visión mucho más plural, que desmoviliza la clave policiaca, totalitaria y represiva que ha construido la politología en Occidente a propósito de las sociedades del Este.

Así, Matos construye y reconstruye a partir de múltiples fragmentos distintas figuraciones que escapan al discurso liberal sobre las sociedades “comunistas” y “poscomunistas”. Ni se trataba de grandes campos de concentración, ni eran espacios asfixiantes, ni tampoco enfrentarse a la policía política era el pan de cada día.

La vida cotidiana era mucho más amplia y contenía elementos que son recordados como deseables de ser restaurados: seguridad, paz y orgullo nacional, entre los más sonados.

Sin embargo, Matos no solo recoge los trabajos que permiten armar un rompecabezas fino sobre las distintas modalidades del recuerdo y la nostalgia. También elabora un conjunto de directrices que posibilitan entender mejor los efectos inmediatos, tanto simbólicos como políticos, de la nostalgia. Así, aborda y critica a quien conceptualiza la nostalgia en el mundo “poscomunista” como resultado inmediato de la mercantilización del recuerdo. Si bien esta situación ocurre con mucha frecuencia (aún se pueden comprar supuestos restos del Muro de Berlín), no es la explicación de la nostalgia en grandes segmentos de la sociedad. Elabora una sugerente crítica a este tipo de literatura sobre la base del apartado del “fetichismo de la mercancía” de Marx.

Los últimos capítulos de esta primera sección abordan las formas cristalizadas que puede asumir la nostalgia a partir de los partidos herederos de aquellas organizaciones que gobernaron durante décadas una cuarentena de países. Aquí, el ensayo toma un tono más politológico y se centra en los resultados electorales, los programas, los cambios de nominación de los partidos: la nostalgia es parte del ajedrez de la política. Pero también analiza los elementos de continuidad, de reconstrucción de simbolismos y de tensiones con un discurso liberal que es visto como ajeno y no totalmente convincente o adecuado para esas sociedades. El caso más llamativo es el de Bielorrusia, un país que se negaba a la desaparición de la URSS y que obtuvo, sin pedirlo, su independencia cuando aquella se desintegró.

Hacia el final y operando como una segunda parte, se dirige la mirada al caso ruso que, como se sabe, era la matriz de la fortaleza ideológica construida desde 1917. A ese respecto priva un análisis sobre las desventuras de la izquierda comunista tras el colapso de la URSS. Varias anotaciones son importantes. La primera de ellas es la persistencia y legitimidad del vocablo “comunista” entre los opositores al nuevo poder instalado en el Kremlin. La segunda es la variada forma de explotación de la nostalgia, tanto por los distintos gobernantes nacionales como por los locales. Finalmente, Matos elabora un discurso sobre la base del ejercicio de la entrevista, realizada por él mismo a variados personajes.

Del primer registro, el autor incluye una narración sobre el destino del extinto Partido Comunista de la Unión Soviética y las múltiples formas de continuidad que tuvo a partir de una decena de organizaciones que reclamaban o bien el pasado como un horizonte importante pero superado o bien la abierta restauración de la URSS. Aquellas organizaciones vivieron periodos distintos, entre 91 y 94, de formación

y ordenamiento; de 95 a 2000, de centralización y alza. Finalmente, uno nuevo a partir de la llegada de Putin al poder.

El segundo registro muestra cómo Yeltsin y Putin han tenido que convivir con la nostalgia comunista. Explorándola y explotándola a su manera cada uno de ellos. El primero en medio de la crisis económica y el segundo en el curso de un nuevo ordenamiento sociopolítico. En ambos casos aparece la importancia del pasado como algo a partir de lo cual se construye legitimidad política. Ambos momentos explorados por el autor muestran la necesidad de volver al tema del comunismo y de la alabanza del pasado por encima de opciones liberales o socialdemócratas, cuya debilidad es patente en numerosas ocasiones.

Cabe destacar que este despliegue se da en medio de una nueva arena política, en donde los “comunistas” parecen estar cómodos en la oposición y en donde, desde el Kremlin, se auspician partidos que debiliten a esta opción política. Finalmente, el cruce entre una retórica marxista-leninista, nacionalismo ruso y una reivindicación del papel de la Iglesia ortodoxa, vienen a fortalecer el entramado mucho más complejo del que se suele tener noticia en Occidente.

Finalmente, accedemos al último de los registros, en que el autor registra un conjunto de testimonios con múltiples personajes. Encuentra ahí datos significativos para elaborar una discursividad sobre la nostalgia, pero también sobre el tiempo presente. Así, al cierre, el argumento muestra las potencialidades que abre para las ciencias sociales el tema de la nostalgia, tanto para la comprensión como para la proyección de los escenarios próximos en una agitada y compleja área del mundo.

JAIME ORTEGA REYNA

.....
 Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Es maestro y doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Unidad Xochimilco. Sus líneas de investigación abordan el pensamiento crítico, la historia intelectual y la historia de la izquierda. Recibió la medalla Alfonso Caso por sus estudios de maestría. Correo electrónico: jaimo.ortega83@hotmail.com



IZTAPALAPA

Agua sobre lajas

.....
 Jaime Osorio Urbina, *Sistema mundial, intercambio desigual y renta de la tierra*, Ciudad de México, UAM/Ítaca, 2017. ISBN UAM:978-607-28-1196-6.

HÉCTOR IGNACIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ

Doctorante de la Universidad Nacional Autónoma de México

hectorignacioma@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8458-1054>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/rl2/martinezalvarezh>

Pocas obras han marcado un rumbo tan decisivo sobre la historia de la humanidad como el Manifiesto del Partido Comunista, declaración de guerra del proletariado escrito por Karl Marx y Friedrich Engels hace ciento setenta años. *El Manifiesto* plasmaría en sus páginas una serie de revelaciones teóricas y políticas sobre el carácter contradictorio de la sociedad moderna y los inevitables estragos que acompañarían su desarrollo. En uno de los pasajes más recordados hasta nuestros días, debido al pronóstico tan acertado que hoy se revela en su máximo esplendor ante nuestros ojos, se describía el carácter universal del capitalismo, ilustrado en aquellas memorables palabras: “Espoleada por la necesidad de dar cada vez mayor salida a sus productos, la burguesía recorre el mundo entero. Necesita anidar en todas partes, establecerse en todas partes, crear vínculos en todas partes [...] forja un mundo a su imagen y semejanza”. Esta categórica afirmación sintetizaría la unificación de todas las relaciones entre los seres humanos a través de la formación de un mercado mundial, permitiría distinguir las coordenadas básicas de su ordenanza global y desenmascararía todas y cada una de sus distintas caras y facetas.

Interesado en continuar explorando en dicho trama, en esta ocasión Jaime Osorio presenta una nueva recopilación de ensayos cuyo contenido busca desentrañar

justamente las principales matrices sobre las cuales la lógica del capital atrapa y hace suyas todas las formas de vida existentes en el planeta, pero esta vez enfatizando y articulando aquellos elementos que sobresalen de las tendencias generales del modo de producción capitalista, la manera en que se organizan y se condensan a escala mundial, su derivación en diferentes modalidades de reproducción de capitales y la imbricación de los procesos y las relaciones que las constituyen. Para el autor se trata de mirar el sistema mundial capitalista fundamentalmente como una unidad diferenciada en donde se articulan diversas formas de capitalismo. Titulado *Sistema mundial, intercambio desigual y renta de la tierra*, el libro se integra a la reconocida, brillante y lucida trayectoria del sociólogo chileno, caracterizada por la claridad de sus argumentos, la radicalidad de sus ideas y la solidez de sus planteamientos teóricos; además, destaca su notable capacidad y cualidad para transmitir el conocimiento de la realidad de manera clara, sencilla y didáctica.

Fruto intelectual de la etapa de mayor riqueza teórica y política que haya tenido nuestra región, Osorio es precursor y actual exponente de la teoría marxista de la dependencia. Su valioso trabajo ha permitido mantener viva esta tradición del marxismo latinoamericano aun bajo las adversidades que acarreó la contraofensiva revolucionaria y el desarme de la teoría social crítica en América Latina durante el cambio de siglo. Es un autor consagrado, profundamente comprometido con el pensamiento marxista y con los problemas fundamentales que enfrenta Latinoamérica. Sus ideas rompen las camisas de fuerza disciplinarias de las llamadas ciencias sociales. En el terreno intelectual y teórico ha hecho lecturas sumamente enriquecedoras y novedosas de los clásicos del marxismo como Marx y Lenin, lo mismo de autores latinoamericanos como Ruy Mauro Marini. Ha desarrollado a lo largo de su carrera líneas de investigación sugerentes e innovadoras, tal cual lo demuestra el libro que en esta ocasión reseñamos. Sin lugar a dudas, *Sistema mundial, intercambio desigual y renta de la tierra* es un emplazamiento teórico y metodológico para quienes problematizamos el lugar que ocupa América Latina dentro de la historia de la modernidad capitalista. Los ensayos reunidos contemplan y visualizan nuevos debates en el seno de la teoría crítica latinoamericana, aunque estas discusiones formen parte de las viejas rencillas teóricas y políticas que nutrieron en el pasado el conocimiento de la región. Lo novedoso del asunto es que la obra apunta a explorar la vigencia de la teoría marxista de la dependencia a luz de las condiciones y resultados que arroja el actual patrón de reproducción del capital en América Latina y la nueva división internacional del trabajo. De esta manera, Osorio nos reitera en este libro que hablar de capitalismo dependiente es referirse a una modalidad particular de reproducción del capital, con características como la ruptura del ciclo del capital, la superexplota-

ción del trabajo y el peso del intercambio desigual y las transferencias del valor, lo cual apunta a reproducir el atraso y el subdesarrollo, con sus desequilibrios y con la agudización de las contradicciones inherentes del capitalismo.

Los capítulos que integran el volumen irrumpen en el ambiente derrotista y contrarrevolucionario de la época, plagado de miradas convencionales, en donde el manto ideológico y el espejismo político de la vulgarmente llamada globalización, con sus historias, tesis y voceros ocultan el carácter omnipotente de la actual fase de desarrollo capitalista. Por medio de los presupuestos teóricos emanados del marxismo leninista y dependentista, el autor realiza un exhaustivo y estricto examen categorial y conceptual para poner a discusión los principales asuntos relacionados con el movimiento de la economía mundial capitalista, el desarrollo y subdesarrollo que su dinámica genera y los fundamentos y las características de la forma de reproducción del capital en América Latina. Para enfrentar estos y otros temas, el libro presenta un verdadero arsenal de nociones que suelen ser incómodas para las modas intelectuales y bastante anacrónicas para nuestros tiempos: Estado-nación, división internacional del trabajo, patrón de reproducción del capital, intercambio desigual, imperialismo, dependencia, fuerza de trabajo, explotación, lucha de clases, revolución y socialismo serán tan solo algunas de las dimensiones maniobradas por el autor de manera creativa y rigurosa para desenmascarar teóricamente las ideas, los sentidos y los saberes que guían a la sociedad moderna capitalista.

Hay que destacar que este material generará bastantes inquietudes al cuestionar y exhibir varios de los principios rectores del fundamentalismo de mercado que norman nuestra vida hoy en día, en especial aquellos que proclaman la desaparición, la disolución y el reparto del poder político del Estado. Frente a este desparpajo, el capítulo primero, "El despliegue del capital en el Estado-nación y en el sistema mundial", plantea una serie de tesis que dan razón del papel activo y esencial que juega el Estado-nación en la reproducción del capital, en específico, su función dentro de la dinámica planetaria. Sin lugar a dudas el ensayo causará malestar entre algunos teóricos e intelectuales rutinarios que se han dedicado a devaluar o desvirtuar las relaciones de poder que el Estado capitalista establece para sostener la explotación y la dominación de clase. El planteamiento principal que guía el capítulo se centra en las contradicciones, los dilemas y problemas que enfrenta el capitalismo al reclamar un sistema mundial para desplegarse y desarrollarse, pero que para operar requiere a su vez una base territorial sustentada en Estados-nación. En particular se ofrecen una serie de puntos nodales para determinar la formación de un sistema interestatal jerarquizado y diferenciado, procesos que favorecen el desarrollo de unas economías y el subdesarrollo y dependencia de otras. Finalmente se exponen las falsas

dicotomías de los límites o alcances territoriales de las revoluciones y el tránsito al socialismo, y la constitución de los Estados-nación dependientes y subdesarrollados como eslabones débiles de la cadena imperialista y el sistema de dominación global.

A su vez, son contundentes y llaman poderosamente la atención las críticas realizadas por Jaime Osorio a la obra del sociólogo estadounidense Immanuel Wallerstein, particularmente su formulación teórica del sistema-mundo. En “El sistema-mundo de Wallerstein y su transformación. Una lectura crítica” una pequeña pieza que contiene grandes cuestionamientos a uno de los más reconocidos e influyentes pensadores de nuestra época, el autor describe la ambigüedad de los conceptos y las categorías de análisis desarrolladas por el científico estadounidense, cuestionables desde el eclecticismo del que nacen y que influye en sus propuestas, lo que conlleva a graves costos en materia política y una notable pobreza teórica de sus planteamientos. Las críticas destacan los problemas y las debilidades del nivel de análisis en el que se desarrollan sus ideas y la forma en que dota de una capacidad argumentativa *todopoderosa* a la unidad sistema mundial. En cambio, Osorio, desde el potencial teórico y metodológico que ofrece el marxismo, con sus diversos grados de análisis, sostiene que la aprehensión y la explicación de la realidad social que construye el capital reclama distintos niveles de abstracción y de concreción, lo que conlleva a que ninguna unidad de análisis sea irrelevante, a diferencia de lo que sostiene Wallerstein; en otras palabras, en voz del propio Jaime Osorio, “el estudio del sistema-mundo es necesario, pero insuficiente”. Este es el punto de partida para posteriormente señalar los severos errores y equívocos teóricos que arrastra la propuesta wallersteiniana: la simplificación de los procesos en el mercado mundial, la displicencia en el análisis del Estado, el menosprecio de las revoluciones socialistas en la historia del capitalismo, su rechazo a la “vieja izquierda” y a las idílicas y reformistas estrategias de cambio social desde el derrumbe del sistema y el accionar *amorfo* de los movimientos antisistémicos.

En el tercer capítulo, “Sistema mundial y formas de capitalismo”, el autor centra sus esfuerzos en dar explicación y sentido a la idea de que desarrollo y subdesarrollo son procesos relacionados que emergen no solo de manera simultánea, sino imbricados, *dos caras de una misma moneda*, resultados del despliegue, la expansión y la madurez del sistema mundial capitalista y las relaciones que lo constituyen. Osorio ofrece una serie de formulaciones centrales que van dando razón de las estrechas y condensadas relaciones que se establecen entre las diversas economías desarrolladas y dependientes, con la intención de revelar cómo un sistema mundial capitalista maduro no constituye un espacio que aumente las posibilidades para el desarrollo, mucho menos cuando se constata que las distancias iniciales, allí donde el capi-

talismo se ha hecho presente, se reproducen y se incrementan. El ensayo pone de manifiesto cuáles son las principales características de esta articulación entre formas distintas de capitalismo, en particular sintetiza los elementos que permiten hablar de un capitalismo *sui géneris* en América Latina y destaca los siguientes aspectos: el gran peso de la producción primaria y alimenticia en la historia económica de la región, a diferencia de la producción industrial de bienes que ha distinguido a las economías desarrolladas; la enorme vocación exportadora de las economías latinoamericanas frente al débil dinamismo de su mercado y consumo interno; el intercambio desigual entre regiones desarrolladas y subdesarrolladas; las transferencias de valor y la ruptura en el ciclo del capital en las economías dependientes que propician una superexplotación de la fuerza de trabajo, en tanto violación del valor de la fuerza de trabajo, y eleva las ganancias de los capitales que operan en el mundo subdesarrollado.

La obra concluye con una serie de contundentes y puntuales respuestas a cuestionamientos hechos a los principales presupuestos que integran la teoría marxista de la dependencia. En un primer orden se sostiene la presencia sistemática de una violación de la ley del valor como fundamento teórico para poder hablar de capitalismo dependiente, ya que su originalidad y esencia radican en la superexplotación de la fuerza de trabajo, término que hace referencia a los mecanismos mediante los cuales estructuralmente se remunera por debajo de su valor a la fuerza de trabajo de estas economías, provocando un mayor desgaste físico de los trabajadores y pagando salarios insuficientes que limitan su capacidad de consumo. En seguida la discusión continúa con el tema del intercambio desigual. Se pone sobre la mesa principalmente la vigencia de las transferencias de valor de la periferia hacia el centro, la baja composición de capital en la historia de las economías latinoamericanas y el deterioro en los términos de intercambio debido al precio de los productos exportados desde América Latina. Finalmente, se discute el tema de la renta de la tierra y las ganancias extraordinarias en el desarrollo del capitalismo latinoamericano. Con base en un análisis riguroso, el autor sostiene que estos elementos no merecen una atención especial dentro de las condiciones de subordinación que distinguen a la región dentro del mercado mundial al no limitar las transferencias de valor y que no se restrinja el intercambio desigual que altere el desarrollo del subdesarrollo, limite la superexplotación y la dependencia.

La lectura de este libro es obligada, sobre todo para las nuevas generaciones de profesores y estudiantes, que tienen la tarea histórica de hacer que florezca nuevamente el pensamiento crítico y revolucionario latinoamericano, en un momento en que es necesario estar a la altura de las circunstancias que demanda *la actualidad de la*

revolución en América Latina. Sin lugar a dudas, los lectores tienen a su alcance una obra de combate, un arma intelectual de grueso calibre que seguramente ayudará a desarmar los diques del poder político y económico que acechan a nuestra región, y que contribuirá con el paso del tiempo a iluminar nuevos caminos de emancipación. Así, estas breves páginas solo cumplen con la grata misión de anunciar el potencial intelectual que presenta el último de los libros publicados por el Dr. Jaime Osorio, esperando como siempre con impaciencia su próxima entrega.

HÉCTOR IGNACIO MARTÍNEZ ÁLVAREZ

.....

Licenciado y maestro en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es estudiante del Doctorado en Geografía de la misma institución. Se ha desempeñado como profesor de asignatura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Algunas de las últimas participaciones en libros colectivos son: “La espacialidad vista desde la tecnología capitalista” en *El regreso del topo. Karl Marx a 195 años de su nacimiento*, UNAM/CEIICH; “Consideraciones sobre la diferencia y el espacio” en el mundo del capital” en *Discusiones desde la geografía*, EON/FFyL; “Superexplotación del trabajo en la Ciudad de México. La reestructuración urbana en América Latina frente al nuevo patrón de reproducción del capital” en *Miradas múltiples a la ciudad: fenómenos y problemáticas*, EON/FFyL; “Los tranvías eléctricos de la Ciudad de México: transformaciones urbanas y los conflictos de los tranviarios” en *La electricidad y el territorio. Historia y futuro*, Universidad de Barcelona/Geocrítica. Algunas participaciones en revistas son: “La reestructuración urbana en América Latina. Las ciudades latinoamericanas y el capitalismo dependiente” en *Quid 16, Revista del Área de Estudios Urbanos* del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires; “El régimen laboral desde las nuevas relaciones mando/obediencia en el México neoliberal” en *Antrópica. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* de la Universidad Autónoma de Yucatán.