

# La expropiación y las transformaciones del estado\*

ANTONIO AZUELA,<sup>◇</sup> CARLOS HERRERA<sup>‡</sup>  
Y CAMILO SAAVEDRA HERRERA<sup>✦</sup>

*Resumen: La expropiación moviliza de manera simultánea el poder estatal y la propiedad privada. Al estudiarla, podemos explorar algunas de las transformaciones de los estados contemporáneos en el contexto de la globalización. Una visión panorámica de las tendencias mundiales en el régimen de la expropiación deja ver que no se trata de un proceso homogéneo. Se proponen dos hipótesis: que el cambio más relevante consiste en una sustitución de la tensión entre interés público e interés privado por la tensión entre intereses locales e intereses globales, y que existe una relación entre los temas que están en discusión y los contextos de dicha discusión.*

*Abstract: Expropriation simultaneously mobilizes state power and private property. When analyzed, expropriation brings about the chance to explore the transformations of contemporary states in the context of globalization. An overview of world trends in the expropriation regimes shows that it is not a homogeneous process. Two hypotheses are proposed: that the most important change involves replacing the tension between public interest and private interest with the tension between local and global interest and that there is a link between the issues under debate and the contexts of discussion.*

*Palabras clave:* expropiación, propiedad, globalización, políticas de suelo urbano.  
*Key words:* Expropriation, property, globalization, urban land policies.

La expropiación aparece en los manuales jurídicos como una “figura jurídica” y entre las políticas públicas como “un instrumento”. Pero no es ni una figura jurídica ni un instrumento cualquiera: es un poder —en más de un sentido— excepcional del estado. Por eso llama la

\* Los autores agradecemos los comentarios de Corina Yturbe, Ferrnando Escalante y Nora Rabotnikof a una versión previa de este trabajo, pero no los hacemos responsables del resultado.

<sup>◇</sup> Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Líneas de investigación: sociología del derecho, derecho ambiental, derecho urbanístico. Circuito Mario de la Cueva, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, México, D.F. 04510, tel.: 5255 56227400 ext. 301, azueladelacueva@gmail.com.

<sup>‡</sup> University College London. Faculty of Laws. Líneas de investigación: derecho urbanístico, teoría de la propiedad. carlosherreram16@yahoo.com. 17 Mavor House, Barnsbury Estate, Londres, N1 0TX, Inglaterra.

<sup>✦</sup> London School of Economics and Political Science. Department of Government. Líneas de investigación: poder judicial, instituciones políticas comparadas. Department of Government, Houghton Street, London, U.K. WC2A 2AE, camiliano@gmail.com.

atención que hoy en día esté sometida a un profundo cuestionamiento. Recordemos algunos casos. En 2000, un tribunal arbitral internacional condenó a México a pagar una indemnización de casi 17 millones de dólares a Metalclad, una empresa norteamericana dedicada al tratamiento de residuos peligrosos, que había sido “víctima” de lo que se definió como una expropiación.<sup>1</sup> En 2001, el presidente Fox sufrió el primer fiasco de su gobierno al verse forzado a revocar un decreto expropiatorio que había emitido para la construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México. Dos años más tarde, el jefe de gobierno de la ciudad de México protagonizó un conflicto con la suprema corte al negarse a pagar una exorbitante indemnización por una expropiación realizada tiempo atrás para regularizar la tenencia de la tierra en diez barrios populares. En 2004, el presidente protagonizó un fiasco aún mayor, al promover el desafuero del jefe de gobierno por el supuesto desacato a la orden de un juez en el sentido de detener las obras derivadas de un decreto expropiatorio.

Evidentemente, algo estaba pasando en torno a un recurso jurídico que había sido clave en la construcción del estado mexicano post-revolucionario. Las pifias judiciales ¿eran producto de la corrupción, de la incompetencia o del predominio de una dogmática jurídica incapaz de reconocer las consecuencias sociales y políticas de una sentencia? El caso Metalclad ¿era la consecuencia inevitable de la reducción de la soberanía que viene con el TLC? En general, ¿era simplemente que las nuevas condiciones del régimen político hacían imposible el funcionamiento de la expropiación como en la época de oro del PRI?

La expropiación es uno de los poderes fundamentales de todo estado: el de suprimir legítimamente la propiedad a nombre de un interés que se considera superior. Si, siguiendo a los clásicos de la filosofía política, el momento de la constitución de la propiedad es el mismo que el de la fundación del estado, cada vez que una propiedad es suprimida desde el estado, una porción de este mismo se (re)construye. Desde una mirada sociológica, si la propiedad tiene el carácter de una estructura social, la expropiación es un momento de (des)estructuración o, si se quiere, de (re)estructuración social, en el que unos propietarios son reemplazados por otros. Igualmente, desde una perspectiva constitucional, la expropiación es parte esencial de lo que Carl Schmitt llamó el *nomos de la tierra*, es

<sup>1</sup> El tribunal arbitral encontró que México era responsable de haber violado el TLCAN (Azuela, 2006).

decir, del arreglo territorial primordial que es consustancial a todo estado (Schmitt, 1979). Desde donde se le mire, la expropiación tiene un carácter (re)fundacional y de ahí la importancia de comprender cabalmente sus transformaciones.

Aquí nos proponemos analizar la expropiación como parte de una problemática más general: la relativa a las transformaciones de los estados nacionales en el marco de la globalización. Creemos que lo que ocurre con el régimen expropiatorio es un indicador fuerte de lo que ocurre con el poder estatal en general. En particular, si aceptamos la hipótesis de un debilitamiento del estado nacional o, al menos, de una re-configuración de sus instituciones y sus capacidades en el nuevo contexto global, el estudio de la expropiación debe permitirnos observar las modalidades específicas que adoptan esos procesos. De todas las interrogantes que es posible imaginar en torno a la expropiación, son éstas las que nos parecen más pertinentes.

Para abordar esa problemática hemos formulado las siguientes preguntas: ¿cuáles son las tendencias actuales en el uso del poder expropiatorio? ¿Cuáles son las preocupaciones dominantes en el procesamiento jurídico de ese poder? ¿Existen categorías emergentes que suplantando o modifican la dicotomía interés público/interés privado que ha marcado la reflexión jurídica sobre la expropiación durante siglos? En la primera parte de este trabajo ofrecemos una panorámica de las tendencias mundiales más evidentes en el uso de la expropiación e identificamos los temas dominantes en los diferentes contextos políticos en los que se conforman los regímenes expropiatorios. En la segunda parte exponemos nuestros hallazgos para México. En ambos casos, nos referimos a las expropiaciones para fines de infraestructura y desarrollo urbano; con ello dejamos de lado las nacionalizaciones de sectores enteros de la economía, así como una elaboración sobre las diferencias entre ambas.

Queremos destacar que en este trabajo adoptamos una perspectiva *antiesencialista* sobre el estado —que comienza por no escribir la palabra estado con mayúscula. Siguiendo una corriente relativamente consolidada en el pensamiento político contemporáneo, pensamos que el estado no es un conjunto de instituciones dotadas *a priori* de ciertas características universales, ni un aparato implacable que se impone sobre los procesos sociales que tienen lugar dentro de un territorio.<sup>2</sup> Más bien, vemos al

<sup>2</sup> Véase, entre otros, los volúmenes editados por Sharma y Gupta (2006) y Steinmetz (1999), así como el de Abrams (1988).

estado como el *efecto* de un conjunto de prácticas y de relaciones sociales localizadas y que adquiere configuraciones específicas de acuerdo con dichas prácticas y relaciones. Así, lejos de concebir la expropiación como una práctica mediante la cual el estado “se despliega” sobre los actores, nos interesa reconstruir el modo en que, en cada caso, se ejerce y se transforma el poder expropiatorio como un rasgo del estado.

#### LA EXPROPIACIÓN EN EL MUNDO

Comenzaremos por presentar los resultados de una primera exploración sobre la expropiación en el panorama mundial,<sup>3</sup> que nos permite identificar las tendencias más visibles de acuerdo con la bibliografía especializada. Son tres las principales hipótesis en las cuales puede enmarcarse el poder de expropiar respecto de la globalización. La primera, que llamamos “hipótesis de la convergencia”, sostiene que cada vez más países están adoptando las categorías y los criterios provenientes de Estados Unidos.<sup>4</sup> La “americanización” sería la manifestación más extrema de un proceso de globalización de los regímenes expropiatorios.

En el otro extremo está la hipótesis más escéptica respecto de la globalización. Esgrimida desde la sociología histórica, ésta sostiene que la globalización ha sido exagerada y que los estados nacionales no han perdido tanta fuerza como suele creerse (Mann, 1997) Como veremos más adelante, esta hipótesis parece sostenerse en muchos sentidos.

En tercer lugar está la hipótesis según la cual no existe una relación lineal entre la globalización y el debilitamiento del estado nacional ni aquella se produce solamente mediante procesos que se dan al margen (o a costa) de los estados nacionales. Más bien, algunas de las “capacidades” propias del estado estarían adquiriendo una nueva función en el contexto global (Sassen, 2006). Así, más que buscar un debilitamiento neto de los estados habría que identificar nuevas formas de articulación entre los mecanismos nacionales y los globales.

Las anteriores hipótesis nos proporcionan un mínimo marco de referencia para ubicar los diversos procesos que se presentan en los diferentes países y aun dentro de un mismo país respecto de la expropiación. Veamos ahora los rasgos generales de tales procesos. Después

<sup>3</sup> Lo que sigue es un resumen de una investigación que nos encomendó el Lincoln Institute of Land Policy, y cuyos resultados consignamos en Azuela (2007).

<sup>4</sup> Véase, entre otros a Jacobs (2007) y a Woodman, Wanitzek, y Sippel (2004).

de un largo periodo en el que la expropiación había sido reconocida como un instrumento fundamental de las políticas de ordenamiento territorial en el mundo industrializado, en las últimas décadas ha estado sujeta a numerosas críticas y ha enfrentado una creciente resistencia social en muchas partes del mundo. Campañas por el derecho a la vivienda, movimientos por la defensa de los derechos de propiedad, así como un cierto activismo judicial han cambiado las condiciones bajo las cuales se ejerce hoy en día el poder expropiatorio.

Desde la década de 1980 comenzó a hacerse evidente que ciertas expropiaciones estaban imponiendo altos costos sociales. El tema más recurrente era el del desalojo de poblaciones para la construcción de presas. Sólo en la última década del siglo pasado el número de personas desplazadas por proyectos de infraestructura en el mundo fue de entre 90 y 100 millones (Cernea y McDowell, 2000). La expropiación se asocia entonces con desarraigo, ruptura del tejido social, en suma, con la privación de los medios de subsistencia de un grupo humano.

En muchos casos el debilitamiento del poder expropiatorio viene acompañado con el fortalecimiento del poder judicial.<sup>5</sup> El surgimiento de nuevas formas de protección de derechos individuales y colectivos ha reducido el uso arbitrario de la expropiación incluso en países desarrollados. Ahora bien, una de las consecuencias del acotamiento de la expropiación ha sido que la satisfacción de ciertas necesidades públicas se ha vuelto más difícil. En varios países han ocurrido situaciones similares a las que mencionamos en la introducción para el caso de México. Así por ejemplo, en São Paulo una serie de decisiones judiciales han impuesto a los gobiernos municipales indemnizaciones tan elevadas que los han colocado en una situación de crisis financiera (Maricato, 2000).

Es importante hacer notar que el debilitamiento de la expropiación se ha dado en diferentes frentes. Con frecuencia, la resistencia social está asociada con cambios culturales que no tienen que ver directamente con la protección del derecho de propiedad, sino con un malestar cada vez más generalizado sobre el modelo de desarrollo que está en juego. Las grandes obras de infraestructura han perdido prestigio como símbolos de progreso. Además de los movimientos ambientalistas, diversos fenómenos culturales (o *contraculturales*, si se quiere) ganan terreno en la opinión

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Ghana el uso de la expropiación se ha reducido considerablemente debido a decisiones judiciales Kotey *et al.* (2002). Sobre Benin ver Woodman, Wanitzek y Sippel (2004).

pública, con lo que la resistencia frente a las obras de infraestructura ya no se restringe a los directamente afectados.

Al mismo tiempo, desde una postura distinta (y claramente opuesta) a la del ambientalismo en Estados Unidos, los llamados “movimientos por los derechos de propiedad” han desplegado una amplia campaña para limitar el poder expropiatorio del estado. A partir del hoy célebre caso *Kelo vs. New London*,<sup>6</sup> en las elecciones federales intermedias de noviembre de 2006 se promovieron iniciativas de referendos populares (*measures*) en las que los votantes de casi diez estados de la unión impusieron límites importantes a los legisladores y a los gobiernos en materia de expropiación (Jacobs, 2007). A dos años del caso Kelo, más de cuarenta estados han aprobado reformas a sus leyes de expropiación (Somin, 2007; Cole, 2007).

#### *Cambios de política: hechos y tendencias*

A pesar de la importancia de la cuestión, no siempre existe información pública sistematizada sobre el número de acciones expropiatorias, sus propósitos, su extensión, distribución regional y, mucho menos, sobre lo que los afectados reciben como indemnización. Las principales fuentes de información, que son los poderes judiciales, nos dicen mucho sobre los argumentos que se ponen en juego en el litigio, pero nos dicen poco sobre las expropiaciones que no se convierten en conflictos judiciales.

El único estudio de carácter cuantitativo que pudimos localizar sobre expropiaciones —distintas a las que tienen que ver con inversión extranjera—<sup>7</sup> es una encuesta entre funcionarios de las 239 ciudades más grandes de Estados Unidos (Cypher y Forgey, 2003). Contra lo que podría pensarse, si sólo se miran los análisis de tipo cualitativo, la conclusión de ese estudio es que la expropiación está viva y bien, ya que se utiliza de manera rutinaria para realizar obras públicas. El dato más elocuente es que sólo en tres por ciento de los casos, los proyectos de infraestructura

<sup>6</sup> En este asunto, la suprema corte de Estados Unidos decidió que era válido que las legislaturas de los estados consideraron el desarrollo económico como causa de utilidad pública para justificar una expropiación, aunque ella implicase que la propiedad pasara de unos particulares a otros.

<sup>7</sup> El estudio de Minor (1994), por ejemplo, hace un recuento de actos expropiatorios en países subdesarrollados.

se ven seriamente obstaculizados por litigios en contra de las expropiaciones (Cypher y Forgey, 2003: 264).

Esa y otras fuentes nos hacen pensar que no conviene generalizar la idea de que la expropiación estaría siendo menos utilizada. A partir de nuestra revisión de la bibliografía especializada, creemos que los países se pueden clasificar en tres categorías. Primero están aquellos con altas tasas de crecimiento económico y un débil estado de derecho, donde se hace un uso extensivo de la expropiación para dar paso a proyectos de infraestructura y de expansión urbana. El caso más obvio es China,<sup>8</sup> junto con otros países asiáticos como Corea del Sur, Singapur y Taiwán.<sup>9</sup> La expulsión de campesinos de sus tierras en China, con nulas o ridículamente bajas indemnizaciones, es seguramente el que más publicidad ha atraído tanto en la prensa internacional como en la bibliografía académica.<sup>10</sup>

El segundo grupo incluye países con estados debilitados, donde el uso de la expropiación ha descendido. Además de los programas de ajuste estructural, que han reducido la inversión pública, y de diversas formas de resistencia social, los poderes judiciales están imponiendo nuevas restricciones al uso de la expropiación. Brasil y México caen en esta categoría, pero la forma en que la cuestión se presenta no es necesariamente la misma. En el primero, aunque no atraviesa por una crisis económica, las finanzas locales no parecen ser capaces de soportar el costo de las expropiaciones: las deudas que acumulan los gobiernos locales (los llamados *precátorios*) tienden a volverse impagables por los intereses que generan, además de que dichos gobiernos son “intervenidos” por instancias estatales o federales. Tan sólo en el Estado de São Paulo, se han girado 104 órdenes de intervención en contra de 60 municipalidades (Maricato, 2000), lo que parece haberse convertido en una práctica casi rutinaria, con impactos más bien financieros. Como veremos más adelante, el caso de México adquiere tintes distintos que no siempre están vinculados con crisis en las finanzas públicas.

El tercer grupo está formado por países altamente industrializados, donde a pesar de fuertes movimientos de opinión que cuestionan el poder expropiatorio, la expropiación se continúa utilizando de manera rutinaria. No sólo se trata de Estados Unidos. Varios países europeos han tenido que ajustar sus leyes y sus prácticas administrativas por resoluciones de la

<sup>8</sup> Ello a pesar de los cambios recientes, que reconocen la existencia de la propiedad privada (China Law Blog, 2007; Zhang, 2008).

<sup>9</sup> Ver Kotaka y Callies (2002).

<sup>10</sup> Ver Zweig, 2003; Padovani, 2003; y Zhang, 2004.

Corte Europea de Derechos Humanos.<sup>11</sup> Pero el escándalo que ello genera en los medios jurídicos y, en general, entre los especialistas, en un país como Francia (paladín de los derechos humanos, si los hay), no parece corresponder con una reducción real en la práctica de la expropiación.

En suma, hay suficientes indicios como para decir que, si hay una tendencia hacia el desuso de la expropiación, ésta no es ni generalizada ni mucho menos homogénea. Y si lo que buscamos son políticas explícitas para saber el rumbo del asunto, nos vamos a encontrar con una ausencia casi sistemática de información. En todo caso, para referirnos a los problemas sustantivos que suscita la expropiación, y a pesar de la falta de información que nos permita conocer y evaluar su uso en diferentes contextos, creemos que hay que identificar dos situaciones radicalmente distintas: por un lado, las expropiaciones que afectan a grupos vulnerables y los privan de un satisfactor básico (como la vivienda). Por el otro, las que afectan a individuos y organizaciones que son privados de activos de una empresa mercantil. Evidentemente, el problema es muy complejo porque hay una enorme gama de grises entre ambos extremos, pero no deja de ser sorprendente que esa distinción no haya sido suficientemente reconocida en el terreno de las políticas públicas.

### *Cambios jurídicos: los temas y los contextos*

Estudiar los cambios en el régimen jurídico de la expropiación parece mucho más fácil que seguir sus usos. A partir de la bibliografía especializada es posible afirmar que, en las últimas décadas, dichos cambios han tendido a restringir el poder expropiatorio de los estados. La contrapartida necesaria de esa tendencia es el fortalecimiento de los derechos de los propietarios, sean éstos individuos o colectividades. Por una parte, el tema de la indemnización tiende a estabilizarse en valores de mercado. Por la otra, las autoridades habilitadas para realizar expropiaciones están sujetas a procedimientos cada vez más exigentes.

Pero nada de lo anterior tiene lugar de una manera homogénea. El principal hallazgo de nuestra exploración se refiere a que *los temas que se debaten dependen del tipo de contexto institucional donde se produce el debate mismo*. Así, podemos identificar los cuatro siguientes contextos. El primero

<sup>11</sup> Para el caso de Francia ver Hostiou (2002; 2005); Shwing, (2004); y Conseil d'État (2006). Para el caso de Italia ver Ramacci, 2001.



de ellos es el contexto, digamos clásico, del estado nación, y los otros tres son diferentes tipos de contextos internacionales.

En el contexto del estado nación el tema de la expropiación suscita una discusión de carácter constitucional: ¿cuál es el alcance, *en la constitución*, del derecho de propiedad (y por tanto, bajo qué condiciones puede el gobierno suprimirla)? Ésa es la pregunta que se formula cuando se tiene que procesar tanto una iniciativa de cambio legislativo como un conflicto judicial dentro del estado nación. Es importante hacer notar que la agenda constitucional incluye diversos aspectos y que, en algunos países, algunos aspectos tienen prioridad sobre otros. En Estados Unidos, por ejemplo, el caso Kelo ha atraído un intenso debate sobre si el desarrollo económico, como causa de utilidad pública, puede justificar la entrega a una empresa privada de predios expropiados a otro particular.<sup>12</sup> Ese dilema se puede presentar en otros países, pero hasta donde llega nuestra exploración, en ninguna parte ha adquirido la importancia que le han dado tanto la opinión pública como la suprema corte en Estados Unidos. Los debates constitucionales en todos los países estudiados están dominados por aspectos tales como el monto de la indemnización o las condiciones para su pago. La constatación de este contraste parece suficiente para descartar la hipótesis de una convergencia global hacia el régimen estadounidense.

Pero más allá de los contrastes entre los temas que son seleccionados en los diferentes países, lo cierto es que dichos temas aparecen siempre como cuestiones constitucionales. Cambiar las reglas de la expropiación o interpretarlas de diferentes maneras significa cambiar (o ratificar) el estatuto constitucional de la propiedad, es decir, el balance entre el poder del estado y el de los propietarios privados, que es uno de los temas más sobresalientes en la (trans)formación de los estados nacionales.

El segundo contexto (esta vez de carácter internacional) en el que se discute la expropiación es el de los instrumentos internacionales de carácter económico: acuerdos de libre comercio, de protección de inversiones, etc. Se trata de otorgar garantías jurídicas a los inversionistas provenientes de uno de los países firmantes. El caso Metalclad, en el que México tuvo que indemnizar a una empresa estadounidense por lo que un tribunal arbitral definió como una expropiación, es uno de los más célebres a este respecto.

<sup>12</sup> Véase Nadler y Diamond, 2008; y Somin, 2007.

El tercer contexto, también de carácter internacional, tiene impactos menos evidentes en las transformaciones de los regímenes expropiatorios, pero puede tener un efecto importante en la cultura jurídica. Se trata del desarrollo de un pensamiento jurídico emergente en los organismos financieros internacionales. En el discurso dominante del Banco Mundial, la expropiación es parte de una doctrina en la que los derechos de propiedad son una condición para el desarrollo económico (Trubek y Santos, 2006). Ese banco ya no se conforma con difundir una doctrina económica; también divulga una doctrina sobre el estado de derecho, basada en una concepción utilitarista: se habla de “marcos de incentivos” y de “seguridades para la inversión”; la consigna *get the institutions right!* se escucha por todas partes, de manera contundente y perentoria. Obviamente, en ese marco es difícil encontrar un lugar para la expropiación y hay que esperar a que algún economista encuentre indicios de “fallas de mercado” para dar lugar a algún tipo de intervención gubernamental.

El cuarto contexto en el que se puede discutir la expropiación es el horizonte de los derechos humanos, en particular los derechos sociales, que predomina en el sistema de la ONU y una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales. Ahí las expropiaciones que están asociadas con el desplazamiento de personas son vistas como violaciones al derecho a la vivienda.<sup>13</sup> Esa aproximación tiene sus raíces en una relación entre la dignidad humana y la satisfacción de ciertas necesidades básicas. De hecho, constituye el referente más importante cuando se trata de distinguir diferentes tipos de expropiaciones en función de los valores humanos que éstas afectan.

La tensión entre las visiones que prevalecen en los dos últimos contextos probablemente constituye la cuestión más relevante en materia de expropiaciones en el plano internacional. En cada una de ellas hay, más que una doctrina jurídica, toda una concepción del mundo. No emprenderemos aquí un análisis de esa tensión, tan sólo hacemos notar la resistencia que priva en cada uno de esos contextos para tomar en serio al otro. Por un lado, es difícil encontrar en el discurso de los organismos financieros internacionales cualquier referencia a los derechos humanos; por el otro, también se nota una resistencia en el mundo de las organizaciones no gubernamentales y la ONU a reconocer problemas de eficiencia económica. Éste es el punto en el que, *lejos de haber una convergencia, lo*

<sup>13</sup> Véase el trabajo del Centro para el derecho a la vivienda y los desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés): Fernandes y Alfonsin, 2009.

que hay es una profunda divergencia en el modo de entender la institución de la propiedad y, por lo tanto, la expropiación. Estamos ante una especie de “pesos y contrapesos” de carácter global: si el discurso de la lucha de clases ya no sirve, pero el de los derechos sí, los movimientos sociales tienen que recurrir a éste, frente al discurso de los “derechos de propiedad”, que gana cada vez más espacio en los diversos contextos de producción jurídica. Conviene hacer notar que tal divergencia se refiere sólo al tipo de doctrina con la que se observa la propiedad en diferentes ámbitos. Desde otro punto de vista, hay una convergencia entre ambas doctrinas en la medida en que ambas contribuyen al debilitamiento del estado.

En todo caso, es evidente que el poder expropiatorio no está cambiando de una manera homogénea. Pero la heterogeneidad no es enteramente caótica: los temas que se abordan dependen de los contextos en los que se discuten. Para ilustrar esa relación, en el cuadro 1 se presentan algunos ejemplos de países en los que ha habido cambios en el régimen expropiatorio, y los correspondientes contextos en los que tales cambios han sido procesados.<sup>14</sup>

Cuadro 1  
CONTEXTOS Y TEMAS SOBRE LA EXPROPIACIÓN

		Temas			
		<i>Constitucionales</i>	<i>Desarrollo económico</i>	<i>Vivienda como derecho humano</i>	<i>Protección de inversionistas extranjeros</i>
<i>Contextos Institucionales</i>	El estado-nación	China, EEUU		India	
	Organismos financieros internacionales (BM; FMI)		África, Asia		
	El sistema ONU, ONG			India, Sudáfrica	
	Acuerdos de libre comercio				América del Norte

Al señalar esos cuatro contextos solamente estamos trazando un mapa sumamente esquemático para explorar el modo en que las ideas y las

<sup>14</sup> Hemos incluido el caso de la India, para ilustrar el hecho de que, en un determinado lapso, un mismo país puede insertarse en varios contextos a la vez.

iniciativas sobre la propiedad (y por lo tanto sobre la expropiación), son procesadas de maneras distintas dependiendo del contexto. En particular, ese mapa es una manera de formular la cuestión de la convergencia global en el uso del poder expropiatorio. Ciertamente, parece haber una tendencia al debilitamiento de dicho poder en muchas partes del mundo, o al menos una insatisfacción creciente en la opinión pública sobre el modo en que se utiliza. Tendencia que se explica por diversos factores: formas emergentes de resistencia social, activismo judicial, cambios en la opinión pública y, sobre todo, condiciones internacionales cambiantes.

Sin embargo, no es evidente que en todos los países se esté repitiendo la misma historia. De hecho, lo único evidente es que no se confirma la hipótesis de la convergencia. A pesar de que parece existir una tendencia al fortalecimiento de los derechos de propiedad, la forma en que ello tiene lugar difiere enormemente de un contexto a otro. Explorar esos contextos es importante, ya que no es lo mismo un debilitamiento del poder expropiatorio cuando al mismo tiempo se desarrollan mecanismos alternativos para la satisfacción de necesidades públicas, o cuando sectores vulnerables de la sociedad quedan mejor protegidos, que cambios en los que los propietarios privados simplemente incrementan su capacidad para imponer sus intereses a la sociedad en su conjunto, particularmente cuando los tribunales u otros órganos del estado son incapaces de ofrecer una explicación razonable de lo que ocurre.

Si bien es cierto que la distinción entre propietarios vulnerables y propietarios menos vulnerables no ha calado hondo en el mundo del derecho, también lo es que en el espacio público de muchos países una distinción de esa naturaleza comienza a tomar fuerza. En muchos casos, el déficit de legitimidad de la expropiación tiene que ver con el hecho de que afecta a una comunidad local particularmente frágil. Con frecuencia los proyectos de infraestructura son vistos como nocivos para la comunidad local; con ello, la dicotomía entre interés público (representado por un proyecto urbano o de infraestructura) e interés privado (representado por el o los propietarios afectados) parece ser suplantada por una dicotomía emergente: la de la comunidad local frente a la globalización.

## LA EXPROPIACIÓN EN MÉXICO

En este apartado presentamos los principales hallazgos de nuestra investigación sobre el caso de México, que ha consistido hasta ahora en dos estudios.<sup>15</sup> En el primer proyecto se analizaron expropiaciones decretadas por el gobierno federal para infraestructura y desarrollo urbano entre 1968 y 2005, para lo cual se integró una base de datos con casi 2 700 decretos, lo que nos permitió observar los cambios más importantes en el uso de la expropiación por el presidente de la república (Saavedra, 2006a). Además, se clasificaron y analizaron poco más de trescientas opiniones editoriales sobre conflictos derivados de expropiaciones, publicadas en diarios de circulación nacional por columnistas que, presumiblemente, expresarían el punto de vista de los intelectuales públicos del país (Saavedra 2006b). El segundo estudio consistió en una reconstrucción de la jurisprudencia en México en torno a la expropiación e integró una base de datos con 785 tesis emitidas por el Poder Judicial de la Federación desde 1917 (Herrera, 2006). Con esa información podemos sostener que en México la expropiación con fines de desarrollo urbano e infraestructura ha seguido las tendencias que describimos en este apartado.

Antes de entrar en materia, conviene señalar que el poder legislativo ha tenido muy poca actividad sobre el tema desde 1936, cuando se expidió la ley que hasta ahora rige. La única reforma importante de esa ley tuvo lugar en 1993, como parte de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con el objeto de determinar que el criterio para el pago de la indemnización sería el valor comercial de lo expropiado.

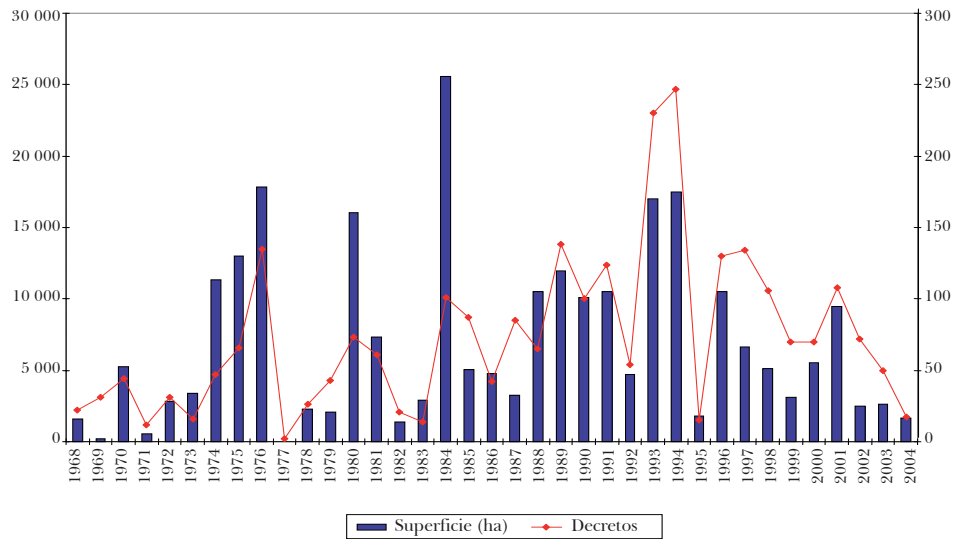
Veamos entonces, en primer lugar, el papel cambiante del poder ejecutivo.<sup>16</sup> De entrada, conviene llamar la atención sobre la importancia que tuvo la expropiación en el desarrollo urbano del siglo XX mexicano. Entre 1968 y 2005, o sea, en menos de cuatro décadas, se expropió el equivalente a la cuarta parte del área total ocupada por los asentamientos humanos en la actualidad (Saavedra, 2006a). Eso nos da una idea del

<sup>15</sup> Dichas investigaciones se desarrollaron bajo la coordinación de Antonio Azuela entre 2005 y 2006 en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y con financiamiento del Lincoln Institute of Land Policy.

<sup>16</sup> Es importante señalar que los gobernadores de los 31 estados y el jefe de gobierno del Distrito Federal también tienen facultades expropiatorias, cuyo ejercicio no fue objeto de esta primera fase de la investigación.

papel que desempeñó el gobierno federal en la estructuración del espacio urbano, justamente en un periodo en el que uno de los cambios más importantes de la sociedad mexicana era precisamente su urbanización.

Gráfica 1  
EXPROPIACIONES 1968-2004: SUPERFICIE Y DECRETOS POR AÑO

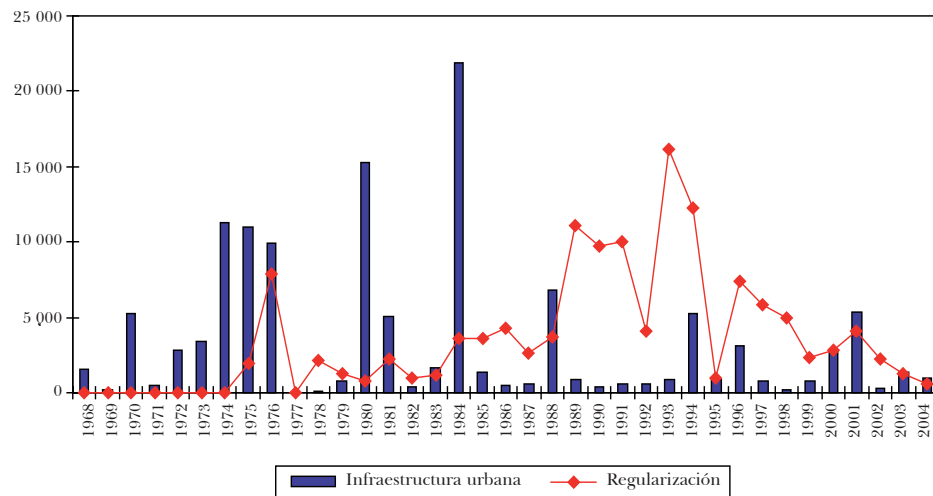


Ahora bien, como lo muestran las gráficas 1 y 2, en el mismo periodo se ha producido un descenso importante en el uso de la expropiación. Se trata de una tendencia previsible, ya que ha sido una época en que el papel del estado en la economía se redujo drásticamente.<sup>17</sup> No obstante, vale la pena anotar que la relación no es tan directa: la gráfica 1 muestra también que durante el gobierno de Echeverría (1970-1976) se expropiaron extensiones más grandes que durante el de López Portillo (1976-1982), a pesar de que en este último periodo la inversión pública en infraestructura fue mucho mayor.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Una distorsión importante cuando analizamos el uso de la expropiación con fines urbanos en México es la regularización. Las expropiaciones con fines de regularización alteran de forma importante nuestra visión de cómo se lleva a cabo la expropiación con fines urbanos. Esto explica que Carlos Salinas de Gortari, un presidente “liberalizador”, sea el que más expropia.

<sup>18</sup> Queda por determinar si ello se debe a una consigna gubernamental de acudir a mecanismos convencionales —lo que suena razonable en vista de la intención de JLP de reconciliarse con los empresarios, hasta antes de la expropiación de la banca, claro está.

Gráfica 2  
MÉXICO: ÁREA EXPROPIADA POR TIPO DE EXPROPIACIÓN  
1968-2004 (HA)



Con todo, es evidente que el poder expropiatorio se usa cada vez menos. Antes de explorar el significado de esa tendencia, conviene señalar algunas de sus implicaciones sobre los procesos de urbanización. En primer lugar, es interesante llamar la atención sobre la distribución geográfica de la acción expropiatoria, que muestra diferencias regionales enormes: mientras que en el estado de Nuevo León la proporción de la superficie expropiada respecto del conjunto de las áreas urbanas fue sólo de 4%, en el estado de Quintana Roo dicha proporción llegó a 63% (Saavedra, 2006a). Y es que este último se localiza Cancún, que se fundó a principios de la década de 1970 como un polo de desarrollo promovido desde la presidencia de la república. Por cierto, fue gracias a las expropiaciones realizadas en esa época del “ogro filantrópico” mexicano que ciertos segmentos de nuestro litoral se convirtieron en las mercancías globales que son hoy en día. Esto nos ayuda a reconocer que la lógica de un estado nacional fuerte no necesariamente está reñida con la de la globalización económica.<sup>19</sup>

Ahora bien, sobre la dimensión política de la expropiación, es posible avanzar las siguientes observaciones. En primer lugar, es interesante el hecho de que el número de decretos expropiatorios suele ser muy bajo

<sup>19</sup> En este sentido, el caso de China es emblemático.

en los primeros años de los gobiernos. Probablemente una cautela relacionada con la necesidad de afianzar el poder del presidente entrante sea una explicación plausible. Pero hay una dimensión política mucho más interesante en las expropiaciones que tienen como propósito la regularización de la tenencia de la tierra. Como se sabe, en el régimen agrario mexicano, hasta 1992, la única manera de regularizar la posesión de los habitantes pobres de las áreas urbanas surgidas en tierras ejidales o comunales era a partir de una expropiación. De todas las implicaciones de este asunto, la que queremos subrayar aquí tiene que ver con el uso político que ha llegado a tener la regularización (Varley, 1998). Como se aprecia en la gráfica 2, fue Carlos Salinas de Gortari, el presidente “modernizador”, quien hizo el uso más generalizado del poder expropiatorio para fines de regularización, lo que implicaba la movilización de mecanismos corporativos heredados de la era post-revolucionaria. Los ritos de entrega masiva de títulos de propiedad, directamente de manos del presidente, llegaron a su clímax durante su gobierno. En la medida en que la urbanización es una transformación de la relación entre sociedad y territorio, implica siempre la formación de nuevas estructuras de propiedad. La expropiación ha sido el mecanismo jurídico-político de esa re-estructuración; en otras palabras, la expropiación ha sido una forma de mediación política fundamental del proceso de urbanización.

Un hecho muy relevante, que ha pasado inadvertido para la opinión pública y casi toda la academia, se refiere a la capacidad creciente de los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) de resistir a las expropiaciones. Gran parte de la infraestructura promovida por el viejo régimen afectaba mayoritariamente a los núcleos agrarios. Mientras que la proporción del territorio nacional propiedad de dichos núcleos es de 52%, la proporción de la tierra expropiada para infraestructura y desarrollo urbano en el periodo estudiado fue de 82% (Saavedra, 2006a). Además, como solía decirse en la jerga burocrática, las indemnizaciones por expropiaciones a los ejidos y comunidades se pagaban “mal y tarde” o, peor aún, “mal y nunca”.

Durante décadas, los núcleos mantenían una condición de subordinación política; la relativa facilidad con la que eran expropiados y mal indemnizados para dar paso a obras públicas era parte de esa situación. Pero eso ha cambiado en las últimas décadas. Para empezar, desde mediados de la década de 1980, las protestas de los núcleos en contra de expropiaciones pobremente indemnizadas llevaron al gobierno federal a instaurar la práctica de convenir con los ejidatarios o comuneros los



términos de las indemnizaciones. Con ello, la expropiación ha dejado de ser un “acto de imperio”; al menos en apariencia, se trata de una merma del poder expropiatorio.

En las expropiaciones para regularizar la tenencia de la tierra, las ambigüedades del régimen agrario se han hecho cada vez más evidentes. Es difícil decir que los núcleos agrarios hayan sido *víctimas* de esas expropiaciones, ya que en casi todos los casos han sido sus miembros quienes han vendido su tierra a los pobres urbanos (o a algún intermediario), y a pesar de que la ley definía esa práctica como un delito, jamás fue perseguida por las autoridades. Así, unas ventas que la ley declaraba “inexistentes” (pero que habían sido toleradas a cambio del apoyo político de las organizaciones campesinas) eran sistemáticamente legalizadas a través de la *Corett*.<sup>20</sup> La ficción legal de la inexistencia de las ventas hechas por los ejidatarios adquirió de ese modo una enorme eficacia, ya que hizo invisible el mercado ilegal de la tierra, en perjuicio de millones de habitantes pobres de las periferias urbanas. Aquí el uso de la expropiación manifiesta una fortaleza, no una debilidad, de los propietarios de la tierra.

Por otro lado, los derechos de propiedad de los núcleos (y de sus miembros) están cada vez mejor definidos a partir las reformas legales de 1992 y de programas gubernamentales como el *Procede*.<sup>21</sup> Contra lo que las corrientes “críticas” vaticinaron respecto de tales iniciativas, no se ha producido un desmantelamiento del régimen agrario. Todo lo contrario, al perder el PRI la presidencia de la república en el año 2000, terminó de disolverse el “pacto histórico” entre el campesinado organizado corporativamente y el gobierno federal. Ello sin contar con el hecho de que ya venía dándose una consolidación de los mecanismos de gobierno interno de los núcleos, así como un aprendizaje derivado de lidiar con funcionarios durante décadas. Finalmente, las reformas de 1992 crearon un sistema de tribunales agrarios muy diferente del anterior, el cual encuadraba a los campesinos, simultáneamente, dentro del partido y dentro del estado.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creada en 1974, que regularizó dos millones de predios entre ese año y el 2005.

<sup>21</sup> Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos, que arrancó después de la citada reforma.

<sup>22</sup> Tepoztlán ilustra esta tendencia con toda claridad. Después de un conflicto por un club de golf, la comunidad, recuperó mil hectáreas de terrenos que en el antiguo régimen hubiesen pasado a manos privadas (Azuela, 2006a).

En suma, los núcleos agrarios son hoy más fuertes frente al poder expropiatorio del estado. El triunfo de los ejidatarios de San Salvador Atenco en 2002 frente a la expropiación de sus tierras para un nuevo aeropuerto de la ciudad de México debe verse en esa perspectiva, y no como un súbito despertar del campesinado. Por las formas específicas que adoptó la reforma agraria en México, el nuestro parece ser un caso extremo de una tendencia que toma forma en diferentes partes del mundo, en que las reivindicaciones locales, que gozan de cada vez mayor legitimidad, se esgrimen a través de derechos de propiedad.

La evolución en el uso de la expropiación por parte del poder ejecutivo está marcada por las condiciones concretas (de carácter jurídico-político) bajo las cuales se ha transformado la relación del gobierno federal con los propietarios de la tierra. Como se verá a continuación, lo mismo puede decirse de lo ocurrido en el poder judicial, donde se han gestado algunas de las condiciones jurídicas de la expropiación, aunque sólo últimamente la opinión pública ha comenzado a darse cuenta de ello.

En el espacio público mexicano suele decirse que, hasta la llamada transición democrática, el poder judicial estaba sometido al poder ejecutivo. En contra de esa tradición, ¿qué significa esta nueva beligerancia del poder judicial? En casos como los del Paraje San Juan o el de los herederos de Ramos Millán, donde los jueces federales otorgaron indemnizaciones tan exorbitantes que llevaron a un enfrentamiento entre los poderes del estado: ¿estaban los jueces exhibiendo una cultura civilista largamente reprimida, a contrapelo de toda una tradición del derecho público (en particular respecto de la tan proclamada función social de la propiedad)? ¿O era que simplemente se hacía evidente la falta de capacidad profesional de los funcionarios judiciales (la pobreza argumentativa de las sentencias estaba por primera vez a la luz pública)? ¿O, más simplemente aún, se trataba de procesos de corrupción? No estamos en condiciones de determinar cuál de las tres hipótesis es la más plausible. Lo que sí podemos hacer, a partir de nuestra primera exploración, es dar una idea general de la evolución de la jurisprudencia del poder judicial a partir de la Constitución de 1917.

La jurisprudencia mexicana sobre expropiaciones muestra algunos rasgos que vale la pena consignar, ya que por lo general han pasado inadvertidos. De entrada, en el tema de la indemnización la corte ha sido muy poco atrevida en cuanto a modificar los criterios establecidos en la ley o los seguidos por el poder ejecutivo. Pero también se observa una cierta

pasividad frente a la discrepancia que ha surgido entre la Constitución (que fija como criterio para fijar la indemnización el valor catastral del inmueble expropiado) y la ley ordinaria (que determina que debe pagarse su valor comercial, desde que se reformó como parte de la negociación del TLCAN). A pesar de que la corte ha registrado dicha discrepancia, ha encontrado que no es grave, ya que el criterio establecido en la ley es más generoso (para los expropiados) que el de la Constitución.<sup>23</sup> Es decir, las garantías que parecen interesarle son las individuales y el razonamiento de interés público que está detrás del criterio del valor catastral ha sido ignorado por completo por la corte.<sup>24</sup> Más notable resulta aún el que ese hecho haya pasado inadvertido por los juristas e incluso por la prensa más crítica.<sup>25</sup>

Respecto de las causas de utilidad pública que justifican una expropiación, parecería que la suprema corte ha tendido a “acompañar” al poder ejecutivo y al legislativo. Pero, tal como observó González Casanova hace más de cuatro décadas (González Casanova, 1966), la cuestión es más compleja. Por un lado, tratándose de expropiaciones que tenían un carácter, digamos, estratégico (como la nacionalización de la industria petrolera en 1938), la Corte tendía a convalidar la postura del ejecutivo, pero por otro lado, en muchas ocasiones echaba abajo expropiaciones por diversas causas. Así, una mirada más cercana a la jurisprudencia nos revela que, en lo que suele verse como un largo periodo de sometimiento al poder ejecutivo, la suprema corte entró a examinar si ciertas causas de utilidad pública establecidas por la ley son constitucionales e, incluso, si es correcto el modo en que el ejecutivo aplica una causa de utilidad pública en casos concretos. En la década de 1940, por ejemplo, llegó a cuestionar que la formación de barrios populares (entonces llamados “colonias proletarias”) fuese una causa legítima para expropiar terrenos en la periferia de la ciudad de México (Herrera, 2006). En la década de 1960, dejó sin efectos un decreto expropiatorio que tenía como fin

<sup>23</sup> A este respecto cabe mencionar que en la reforma constitucional del artículo 115 constitucional, publicada el 23 de diciembre de 1999, se buscó corregir este desfase. El artículo quinto transitorio establece que las legislaturas de los estados deben adoptar las medidas conducentes a fin de que los valores que sirven de base para el cobro de contribuciones sean equiparables a los valores de mercado.

<sup>24</sup> El móvil de la Corte no necesariamente tiene que ser una convicción liberal; bien podría tratarse de un afán estrictamente político de constreñir al poder ejecutivo.

<sup>25</sup> Ninguna de las más de 300 opiniones de los columnistas en un periodo de casi tres años menciona el hecho (Saavedra, 2006b).

la construcción de un aeropuerto porque consideró que esa obra no era necesaria en la región donde el poder ejecutivo pensaba construirla (Herrera, 2006). Así, es posible concluir que “por la creencia de que el Poder judicial vivía sometido a los otros poderes nunca se desarrolló una teoría de deferencia hacia las decisiones del Poder legislativo o el poder ejecutivo” (ibid.).

Si hay una tendencia clara en la actuación del poder judicial respecto de la expropiación, no es otra que la de una creciente protección del propietario. Esta tendencia se ha visto confirmada en la que probablemente es la decisión más importante de la suprema corte desde la reforma judicial de 1994. Esta decisión, que modifica de manera sustancial el régimen expropiatorio, establece que se debe respetar la garantía de audiencia previa en materia expropiatoria. Dicha nueva confirma esta tendencia a limitar el poder expropiatorio del estado y modifica más de 70 años de precedente.

Es sorprendente la poca atención que se la ha prestado a esta decisión entre los especialistas jurídicos.<sup>26</sup> El asunto exige muchos matices que no podemos hacer aquí. Por ahora nos conformamos con decir que, si bien eso parece ser parte de una tendencia global, lo cierto es que está ocurriendo bajo las condiciones muy específicas del nuevo lugar del poder judicial en México en los últimos años. Ni los actores participantes, ni los argumentos que ponen en juego, parecen responder a alguna lógica supranacional. Ciertamente, casos como el de Metalclad y el de Atenco tienen fuertes tintes globales (aunque obviamente de signos opuestos), pero cuando se consideran los miles de litigios que se resuelven en ámbitos locales con los estilos y los argumentos propios de la cultura jurídica mexicana, se tiene que aceptar que sigue predominando la lógica de un estado-nación y/o de sus transformaciones, digamos, “internas”.

Recapitulando, una primera aproximación empírica al ejercicio del poder expropiatorio muestra su debilitamiento en el estado mexicano. Esto no significa que dicho poder esté herido de muerte, pero es importante acercarse al asunto porque es parte de las transformaciones que ha venido experimentando el estado mexicano. Al mismo tiempo, constatamos que no se trata de un proceso regido por una lógica única u homogénea, por lo que hay que comenzar reconociendo la diversidad

<sup>26</sup> Una notable excepción es el artículo de Elizondo y Pérez de Acha (2008) en el que se lleva a cabo un análisis a fondo de las implicaciones de esta decisión. Desde otro enfoque, este cambio en la interpretación judicial es también analizado por Saavedra (2008).

de contextos (regidos por diferentes lógicas) en los que se han producido los cambios en la institución expropiatoria.

Es preciso hacer notar que en muchos casos el modelo clásico del estado moderno todavía funciona; incluso puede decirse que hay temas en los que ese modelo apenas ha comenzado a funcionar. Que el poder judicial restrinja las expropiaciones hechas por el ejecutivo, esgrimiendo lo que ha dispuesto el legislativo (que es el funcionamiento normal de un sistema constitucional de contrapesos y balanzas) es algo que ocurre frecuentemente en México. Pero también es cierto que el balance entre los poderes se ha modificado en las últimas décadas: el poder judicial ha decidido ampliar su territorio y parte de las tensiones que se han generado en conflictos por expropiaciones tienen que ver con ese activismo judicial que, sin ser enteramente nuevo, ha adquirido unas dimensiones a las que no estábamos acostumbrados.

Por su parte, el uso que el gobierno hace del poder expropiatorio es muy distinto del de décadas atrás. Y acaso lo más interesante de ello sea la reducción de ese poder a favor de los núcleos agrarios, que en menos de dos décadas pasaron de la subordinación a la *in*subordinación respecto de dicho poder.

Así, las transformaciones del poder de expropiar no obedecen a una lógica general, sino que están fuertemente marcadas por las relaciones predominantes entre los poderes públicos y diferentes tipos de propietarios de la tierra, así como por el ámbito (legislativo, ejecutivo o judicial) en el que tienen lugar. Ello nos conduce a una cuestión más general: las transformaciones en el régimen expropiatorio ocurren a través de procesos concretos. El derecho no es un universo normativo estático que impone (desde fuera) siempre los mismos condicionamientos a la práctica social; más bien, es un orden que se construye mediante un conjunto de prácticas localizadas que procesan conflictos como los que surgen en torno a la expropiación.

Además de un debilitamiento de la expropiación parece haber un cambio en la estructura misma de los conflictos en torno a ella. Se puede aventurar la hipótesis de que la dicotomía público/privado, típica del estado moderno, comienza a sufrir una mutación importante: la utilidad pública era una forma de expresar la primacía del interés de la sociedad frente al interés del propietario privado, pero en años recientes el interés de la sociedad aparece como contrario a la definición del estado e incluso aparece también bajo la forma de derechos de propiedad. Acaso México sea un caso extremo en el mundo en el que la comunidad local

legítima sus demandas mediante el ejercicio de derechos de propiedad (ejidal y comunal); aquí “lo social” ya no aparece confrontado con la propiedad, sino que la utiliza como un medio de defensa frente al estado. Pero ello no se debe a que los tribunales mexicanos sean sensibles a las formas emergentes de conflictividad social, sino al simple hecho de que existen formas generalizadas de propiedad colectiva de la tierra que son amenazadas por procesos expropiatorios y que han aprendido a resistir por diferentes vías, incluidas las jurídicas.

#### PROCESOS NACIONALES Y ARTICULACIONES GLOBALES

Constatamos entonces que en México se ha producido un debilitamiento del poder expropiatorio. También constatamos que si bien esa tendencia se observa en muchas otras partes, no puede decirse que sea universal. Sobre todo, hemos encontrado buenas razones para examinar la lógica interna de esas transformaciones, así como su compleja articulación con procesos globales, como fenómenos aún más relevantes que alguna tendencia global predominante.

Más allá de evaluar cuantitativamente si existe un debilitamiento de la capacidad expropiatoria del estado, lo importante es observar *cómo* es que ese poder se transforma, ya que así podemos reconocer que no se trata de un proceso único. En México, la expropiación se ha transformado por cuatro vías: la reducción de los recursos disponibles para obras de infraestructura, que ha mermado la capacidad económica del estado para adquirir tierra; el cambio en la relación entre el poder judicial y el ejecutivo, que ha hecho cada vez más difícil la validación judicial de expropiaciones a gran escala; la suscripción al TLCAN y otros instrumentos internacionales, que ha fortalecido la posición de los inversionistas extranjeros frente a las expropiaciones; y el fortalecimiento jurídico y político de los núcleos agrarios, que también ha dificultado la realización de ciertos proyectos.

La constatación de esa diversidad debería ser suficiente para abandonar la manera de hablar, todavía muy recurrente, que se refiere al estado como una entidad homogénea. De hecho, cuando nos preguntamos sobre el modo en que los cambios en el poder de expropiar revelan transformaciones en el estado y, en particular, en su relación con el entorno global, lo que encontramos no es un proceso de adaptación de “el” estado a

un nuevo contexto, sino diferentes modos de articulación de lo local, lo nacional y lo global.

Observar la expropiación en el contexto de la globalización parece, entonces, una tarea interesante, aunque también compleja. Volviendo a las tres hipótesis sobre la globalización que mencionamos en la introducción, de entrada es posible descartar, tanto para México como para el resto del mundo, la que sostiene la existencia de una “americanización” de las reglas jurídicas sobre la expropiación. Más que una “convergencia”, lo que se observa es una profunda *divergencia*. En cambio, las otras dos hipótesis nos obligan a proceder con más cautela.

Como señalamos al principio, algunos autores sostienen que la cuestión de la globalización, y en particular la hipótesis del debilitamiento del estado nacional, ha sido muy exagerada. En particular, Michael Mann ha insistido en que ese tipo de estado no se conformó con la mera aparición de las doctrinas que lo proclamaban, entre los siglos XVII y XVIII, sino que su consolidación es un hecho mucho más reciente; y que tampoco se está debilitando con la rapidez que parece a partir de la globalización (Mann, 1997). En nuestra investigación han aparecido elementos para validar esa postura, ya que casi todas las expropiaciones tienen lugar bajo una lógica muy propia del estado-nación: en los países altamente industrializados no sólo se sigue utilizando la expropiación de manera generalizada; también funcionan juzgados y tribunales con cierta autonomía para determinar si se indemniza mediante compensaciones razonables. En México, como en otros países, esta última tendencia incluso tiende a expandirse. Más aún, una reducción del poder expropiatorio puede suponer una mayor vigencia de lo que normalmente se conoce como “estado de derecho” y, por lo tanto, una mayor fuerza de las instituciones del estado nacional.

Por otro lado, si bien lo anterior puede ser importante desde un punto de vista cuantitativo, se han producido cada vez más casos en los que se observa una articulación entre las expropiaciones y los procesos globales; articulación que adopta formas distintas. Hemos identificado tres de ellas. La primera está representada por el caso Metalclad: mediante un instrumento internacional (el TLCAN), el estado nacional renuncia a parte de su soberanía para otorgar a los inversionistas extranjeros una protección adicional a la que gozan los demás propietarios. El resultado es un debilitamiento de su capacidad expropiatoria: un debilitamiento del poder jurídico por medios jurídicos. El proceso opera en una dirección relativamente simple, desde lo internacional hacia lo nacional.

Una segunda forma de articulación de la expropiación con la dimensión global está representada por el conflicto en torno al nuevo aeropuerto para la ciudad de México que el presidente abandonó en 2002. Independientemente de las lógicas nacional y local en que se movieron los actores del conflicto, lo cierto es que el mismo adquirió un lugar relevante en un espacio social típicamente global: el del llamado “altermundismo”. Y ello tuvo efectos “de regreso” en el plano nacional: entre otros hechos, al haber sido objeto de una visita y un informe del relator especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda, el conflicto adquirió una resonancia que, a su vez, ha fortalecido la postura de diversos actores y organizaciones de la escena nacional. Esto ocurre mediante la difusión de una definición del conflicto construida en torno a los derechos humanos como referente de los intereses locales. La circulación de ideas (particularmente de ideas jurídicas) entre lo local y lo global es central a esta forma de articulación.

El caso de Cancún es el ejemplo de una tercera forma de articulación: si Cancún es hoy una mercancía global, ello se debe en parte a una expropiación. Es la constatación más clara de la hipótesis de Sassen, en el sentido de que las capacidades desarrolladas dentro de un estado en un periodo histórico determinado pueden resultar útiles para el despliegue de procesos de un periodo posterior. El hecho de que, aún hoy, la expropiación siga siendo utilizada en México para la construcción de carreteras concesionadas a empresas privadas es un síntoma elocuente de este fenómeno.

Adoptar la hipótesis de Sassen supone el riesgo de generalizar a partir de un grupo de casos notorios, olvidando el gran número de situaciones en las que siguen operando lógicas propias del estado nacional. Sin embargo, pensamos que su propuesta no deja de ser sugerente y útil es este caso, ya que nos permite ver las diferentes modalidades que adopta la articulación entre lo nacional y lo global: el estado no responde al nuevo entorno global como un organismo que se adapta a cambios en su medio ambiente; más bien, una diversidad de procesos da como resultado modificaciones en el poder expropiatorio y, por lo tanto, en una inserción diferenciada de las lógicas nacionales con las globales.

Ahora bien, esa diversidad no impide la formación de espacios públicos de carácter global donde las cosas son elaboradas de cierta manera. En la primera sección nos referimos al contraste entre dos maneras de concebir la expropiación que predominan en dos contextos distintos: por un lado, en el espacio que comparten muchas organizaciones no



gubernamentales con el sistema de la ONU predomina una definición de carácter axiológico que gira en torno a los derechos humanos; por el otro, en el espacio de los organismos financieros internacionales domina una visión utilitarista de las instituciones jurídicas, orientada hacia el desarrollo económico.

En forma paralela a esa tensión, muchos conflictos en torno a expropiaciones son definidos en términos de una contradicción entre ciertos intereses económicos de carácter global y los intereses de las comunidades locales, que antes se consideraban “beneficiadas” por ciertos proyectos y que hoy son vistas como las víctimas de esos mismos proyectos. El interés de la sociedad ya no es el de la nación —representada por el estado— que se imponía al interés privado, representado por los propietarios; la sociedad es ahora la comunidad local que se afirma frente al estado mediante el uso de un repertorio jurídico el cual incluye nada menos que sus derechos de propiedad. La propiedad aparece ahora como la manera de defender lo social frente a lo estatal.

La importancia de esas tensiones radica en que tienden a sustituir la dicotomía entre interés público e interés privado que ha dominado la expropiación desde la formación del estado moderno. Acaso lo más interesante del asunto sea que esas nuevas definiciones (que tienden a dominar en el espacio global) no son reconocidas en los espacios jurídicos nacionales.

Efectivamente, no hemos encontrado casos donde los jueces examinen los conflictos sobre expropiaciones en términos de una confrontación entre comunidad local e intereses globales. En todo caso, esto puede constituir una dirección para futuras investigaciones sobre la expropiación. Se trataría de determinar el modo en que los conflictos sociales por el uso del poder expropiatorio son re-definidos en el mundo del derecho. Seguramente, desde ciertas perspectivas teóricas (como la de la teoría de los sistemas sociales *à la* Luhmann) se trata de algo obvio: el sistema jurídico nunca podrá responder a los procesos que ocurren fuera de él sino a través de sus propios códigos. Para nosotros, son muchas las formas en que se puede responder desde el derecho a los procesos sociales; el grado y el tipo de distorsión que un conflicto puede sufrir al juridificarse son impredecibles y son parte de las grandes preguntas de la sociología jurídica hoy en día. Comprender el modo en que el poder expropiatorio es elaborado por el derecho será, sin duda, una empresa académica relevante, al menos mientras siga habiendo casos como los que se dieron en el México de los años recientes.

## CONCLUSIONES

Muchos estados nacionales tienen problemas crecientes para ejercer el poder expropiatorio de acuerdo con sus respectivos órdenes jurídicos; eso significa, antes que nada, una dificultad para hacer valer una idea del interés público que había sido central en los estados modernos. No obstante, hemos visto que ésta no es una tendencia universal: incluso cuando es observable, los procesos que la generan pueden ser de signo opuesto: a veces provienen de una mayor protección de los derechos de los propietarios; a veces de una resistencia social que moviliza los valores de la comunidad local. El caso de México es interesante porque aquí las comunidades se defienden del poder público precisamente con sus derechos de propiedad.

Por otra parte, hemos visto que para entender los cambios en el poder expropiatorio no basta con observar lo que ocurre en el mundo del derecho. Los fenómenos jurídicos, que nunca dejarán de ser centrales tratándose de un tema como la expropiación, se comprenden mejor si se reconoce la diversidad de los contextos socio-políticos en los que ésta se discute. Así, hemos propuesto la hipótesis de que en diferentes contextos se ponen en juego diferentes cuestiones respecto del poder expropiatorio. El contraste más notable a este respecto se observa entre dos formas de concebir la expropiación en dos tipos de contextos globales: una de carácter utilitario que domina en los organismos financieros internacionales y que privilegia la definición de la propiedad como factor de desarrollo económico, y otra de carácter axiológico que predomina en el sistema de la ONU y en las organizaciones no gubernamentales que gravitan en torno al mismo, la cual privilegia los derechos humanos. El uso del poder expropiatorio es juzgado de manera diferente según se adopte una u otra de tales concepciones.

El fenómeno más interesante que aparece en el estudio de la expropiación es uno que no se produce necesariamente en el mundo del derecho, sino en la manera en que los conflictos se procesan en los espacios públicos (locales, nacionales, globales...) y que consiste en que la discusión de las expropiaciones no tiene lugar exclusivamente en términos de una oposición entre el interés público (representado por el proyecto que persigue la autoridad gubernamental que expropia) y el interés privado (representado por los propietarios afectados por la expropiación); en muchos conflictos en torno a expropiaciones se trata más bien de una oposición entre la comunidad local e intereses de carácter global.

De lo anterior surge la pregunta que habrá de guiar la investigación sobre la expropiación en el futuro: ¿de qué modo los sistemas jurídicos reaccionan a las nuevas formas de conflictividad social en torno a la expropiación? La capacidad de dichos sistemas de responder a los conflictos no puede darse por sentada: es posible observar desde el predominio de formas tradicionales de definir los problemas, hasta los altísimos riesgos que algunos sistemas exhiben para cometer graves equivocaciones (como en los “casos célebres” del México de la última década). Por ello, seguir con atención las formas en que el poder expropiatorio va siendo re-definido en el orden jurídico de cada contexto nacional (y en combinación con los diferentes contextos internacionales que en cada caso puedan estar presentes) parece un proyecto que vale la pena continuar. En todo caso, creemos que se confirma nuestro punto de partida: el análisis del poder expropiatorio nos permite observar cambios tanto en el régimen de la propiedad como en el estado mismo.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMS, Philip. “Notes on the Difficulty of Studying the State”. *Journal of Historical Sociology* I (marzo de 1988):58-89.
- ACOSTA, Claudia, y Juan Felipe Pinilla. “Country Club: ¿cambio en las percepciones del dominio eminente?” Ponencia presentada en el congreso Law and Society in the 21st Century, Law and Society Association / Research Committee of Sociology of Law, Berlín, julio de 2007.
- ALLEN, Tom. *The Right to Property in Commonwealth Constitutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. <<http://www.questia.com/PM.qst?a=o&d=105456322>>.
- AZUELA, Antonio. “Conflictos ambientales, propiedad territorial y poder local en el México de los noventas. Los casos de Tepoztlán y Guadalcázar”. En *La ley y los conflictos sociales en México*, coordinado por Angélica Cuéllar y Arturo Chávez, 151-207. México: UNAM, 2006a.
- . *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / Ediciones Fontamara, 2006b.
- . “Taking Land Around the World: International Trends in the Expropriation for Urban and Infrastructure Projects”. Documento de

- trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007 (se puede consultar en <[www.lincolninst.org](http://www.lincolninst.org)>).
- CAVAILLÉ, Fabienne. *L'expérience de l'expropriation. Appropriation et expropriation de l'espace*. París: ADEF, 1999.
- CERNEA, Michael, y Christopher McDowell, comps. *Risks and Reconstruction. Experience of Resettles and Refugees*. Washington: The World Bank, 2000.
- China Law Blog. 2007 <[http://www.chinalawblog.com/chinalawblog/2007/03/chinas\\_new\\_prop\\_1.html](http://www.chinalawblog.com/chinalawblog/2007/03/chinas_new_prop_1.html)>.
- COLE, Daniel H. "Why Kelo is Not Good News for Local Planners and Developers". *Georgia State University Law Review* (2006). Disponible en SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=880149>>.
- . "Kelo's Legacy". *Environmental Law Reporter* (0046-2284), 37 7(2007):105-140.
- CONSEIL D'ÉTAT. *Rapport public du Conseil d'État, 2006*. París: La Documentation Française, 2006.
- CYPHER, Mathew L., y Fred A. Forgey. "Eminent domain: An evaluation based on criteria relating to equity, effectiveness, and efficiency". *Urban Affairs Review* 39 2(2003):254-268.
- ELIZONDO, Carlos, y Luis Manuel Pérez de Acha. "¿Un nuevo derecho o el debilitamiento del Estado? Garantía de audiencia previa en la expropiación". Documentos de trabajo. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2008.
- FERNANDES, Edésio, y Betânia Alfonsin, comps. *Revisitando o instituto da desapropriação*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*. México: Ediciones Era, 1966.
- HERRERA, Carlos. "La expropiación en la jurisprudencia de la Suprema Corte mexicana". Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.
- HOSTIOU, René. "L'expropriation, un droit en crise". *Etudes Foncières* 100 (noviembre-diciembre de 2002):40-42.

———. “L'expropriation aux normes européennes”, *Etudes foncières*, ADEF 115, (mayo-junio de 2005): 7-12.

JACOBS, Harvey. The “Taking” of Europe: Globalizing the American Ideal of Private Property?” Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006.

———. “Social conflict over property rights”. *Land Lines* 19 2(2007): 14-19.

KOTAKA, Tsuyoshi, y David Callies, comps. *Taking Land. Compulsory Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2002.

KOTEY, N. A. *et al.* “Compulsory Acquisition of Land in Ghana: does the 1992 Constitution open New Vistas?” En *Gaining and Giving Ground? Dynamics of Resource Tenure in West Africa*, compilado por Lavigne Delville *et al.*, 203-215. Londres: International Institute for Environment and Development, 2002.

MANN, Michael. “Has Globalization ended the Rise of the Nation-State?” *Review of International Political Economy* 4(1997):472-496.

MARICATO, Erminia, coord. “Urban Land and Social Policies: Acquisition and Expropriation”. Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2000.

MINOR, M. S. “The Demise of Expropriation as an Instrument of LDC Policy 1980-1992”. *Contact* 25 1(1994):177-188.

MITCHELL, Timothy. “Society, Economy, and the State Effect”. En *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*, compilado por George Steinmetz, 76-97. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

MORTIMORE, Michael. “History and Evolution of Land Tenure and Administration in West Africa”. Londres: International Institute for Environment and Development (documento de trabajo 71, Drylands Programme), 1997.

NADLER, Janice, y Shari Diamond. “Eminent Domain and the Psychology of Property Rights; Proposed Use, Subjective Attachment, and Taker Identity”. *Journal of Empirical Legal Studies* 5 (2008):713-749.

PADOVANI, Florence. “Involuntary Resettlement in the Three Gorges Dam Area in the Perspective of Forced Migration Due to Hydraulic

- Planning in China”. En *Forced Migrations and Global Processes. A View from Forced Migration Studies*, compilado por Francois Crépeau et al., 91-123. Oxford: Lexington Books, 2003.
- RAMACCI, Fabio. *La nuova espropriazione per pubblica utilità*. Nápoles: Sistemi Editoriali. 2001.
- SASSEN, Saskia. *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- SAAVEDRA, Camilo. “Las expropiaciones federales de suelo urbano en México 1968-2004”. Documento de Trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006a.
- . “Perspectiva política sobre las expropiaciones con propósitos urbanos: el debate en la prensa mexicana sobre seis casos”. Documento de Trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2006b.
- . “Making Law Through Precedent: The case of Expropriation Law in Mexico”. Mimeo, 2008.
- SCHMITT, Carl. *El Nomos de la tierra en el derecho de gentes del “Jus publicum europaeum”*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979.
- SCHWING, Christel. “Le juge, le maire et la Convention européenne: l’article L.480.5 du CU”. *Etudes foncières*, ADEF 108(marzo de 2004): 31-35.
- SHARMA, Aradhana, y Akhil Gupta. *The Anthropology of State. A Reader*. Oxford: Blackwell, 2006.
- SIERRA, Teresa, y Victoria Chenaut. “Los debates recientes y actuales en la antropología jurídica: las corrientes anglosajonas”. En *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, compilado por Esteban Krotz, 113-169. México: Anthropos/UAM-I, 2002.
- SOMIN, Ilya. “The Limits of Backlash: Assessing the Political Response to Kelo”. Documento de trabajo, George Mason Law & Economics 07-14 disponible en SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=976298>> (marzo de 2007).
- STEINMETZ, George. “Introduction: Culture and the State”. En *State/Culture. State-Formation after the Cultural Turn*, compilado por George Steinmetz, 1-49. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

- TRUBEK, David M., y Alvaro Santos. *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- VARLEY, Ann. "The Political Uses of Illegality: Evidence from Urban Mexico". En *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, compilado por Edésio Fernandes y Ann Varley, 172-190. London: Zed Books, 1998.
- WOODMAN, Gordon R.; Ulrike Wanitzek y Harald Sippel, comps. *Local Land Law and Globalization. A Comparative Study of Peri-urban Areas in Benin, Ghana and Tanzania*. Munster: Lit Verlag, 2004.
- ZHANG, Li. "Forced out of Home: Property Rights, Civic Activism, and the Politics of Relocation in Urban China". *Urban Anthropology and Studies of Cultural Systems and World Economic Development*. Brockport 33 2/3/4(verano de 2004):247-282.
- ZHANG, Mo. "From Public to Private: The Newly Enacted Chinese Property Law and the Protection of Property Rights in China". *Berkeley Business Law Journal* 5 (2008). Disponible en SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=1084363>>.
- ZWEIG, David. "To the Courts or to the Barricades: Can New Political Institutions Manage Rural Conflict?". En *Chinese Society. Change, conflict and resistance*, compilado por Elizabeth Perry y Mark Selden, 113-135. Londres: Routledge/Curzon, 2003.

Recibido: 23 de junio de 2008  
Aceptado: 31 de marzo de 2009

