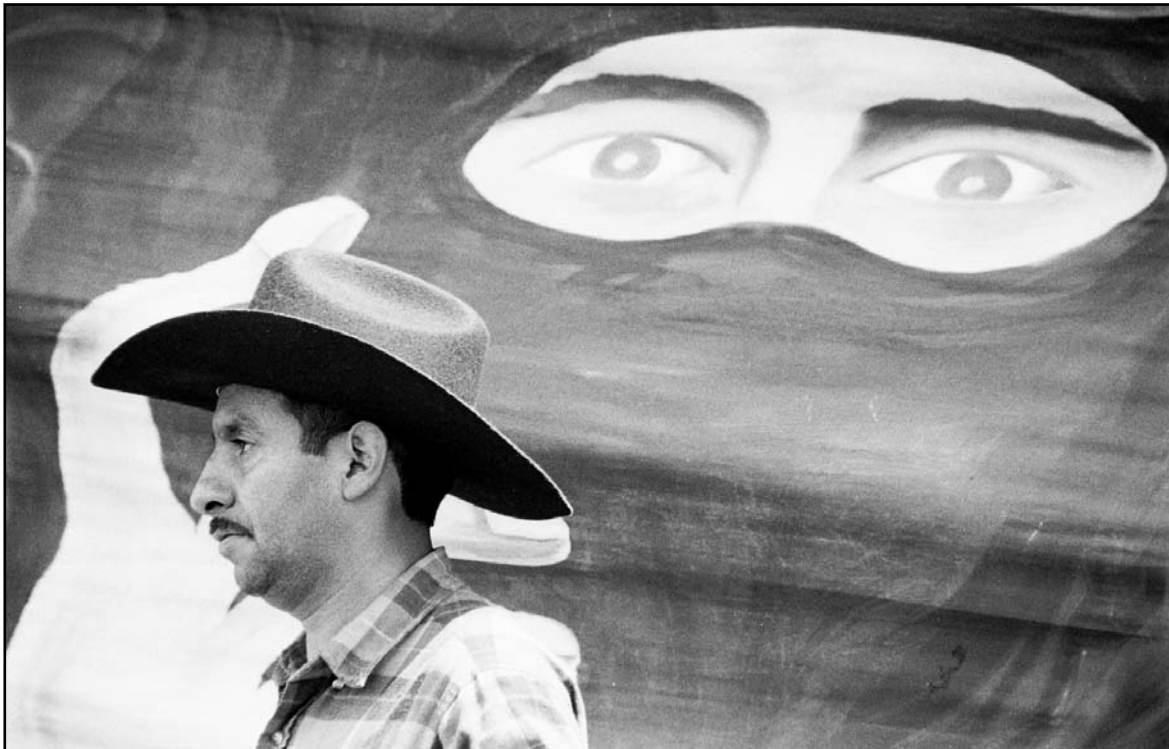


REBELDÍA

# LUCHA POR LA TIERRA EN EL ISTMO DE TEHUANTEPEC

**Marcela Coronado Malagón**



Para 1964, la estructura de la tenencia de la tierra en el Istmo de Tehuantepec mostraba la profunda inequidad entre la propiedad social y la propiedad privada. En el distrito de Juchitán, en donde predominaba la tenencia comunal, los predios mayores alcanzaban una superficie de 103.4 hectáreas, mientras que en el distrito de Tehuantepec predominaba la propiedad privada con predios que alcanzaban las 629.6 hectáreas. Para entonces la propiedad social de ejidos y comunidades reconocida por el Estado apenas alcanzaba un 36 por ciento en la región del Istmo.

A tal situación se había llegado no obstante la reforma agraria y los esfuerzos de las comunidades zapotecas para hacerla cumplir y así recuperar sus tierras y reclamar su tenencia comunal. Recordemos que en el larguísimo proceso de institucio-

nalización de la reforma agraria (1915-1971) existieron constantes cambios en los ordenamientos organizativos, administrativos, directivos y operativos. Además de que fueron frecuentes las inconsistencias jurídicas, contradicciones operativas, superposición de funciones y demás, que provocaron conflictos y lagunas en las vías de tramitación.

Lo anterior generó constantemente ambigüedades, contradicciones, dilaciones, omisiones, negligencias y olvidos que desquiciaron y confundieron a los grupos peticionarios de campesinos y comunidades del Istmo de Tehuantepec. Quienes ante cada cambio tenían que reiniciar una y otra vez el desentrañamiento de los nuevos caminos procedimentales y de las nuevas disposiciones. Por ello, también fue frecuente que “erraran” en los trámites, que tenían que reiniciar una y otra vez.

Pero además, durante el largo proceso de la reforma agraria, las comunidades zapotecas se enfrentaron a diversas formas de acaparamiento de sus tierras. Por ejemplo, los acuerdos de inafectabilidad agrícola crecieron sustancialmente en la región durante los regímenes presidenciales de Miguel Alemán y Ruiz Cortines, favoreciendo a los propietarios privados que acapararon las tierras más fértiles y mejor ubicadas. Otras formas de despojo fueron las que se realizaron con la complicidad de las autoridades municipales, así como a través de la compra de tierras a campesinos pobres endeudados.

No obstante los magros resultados de la reforma agraria, y las tensiones existentes entre los dos tipos de tenencia, para principios de la década de los sesenta el gobierno decidió “regularizar” la tenencia de la tierra en el Istmo de Tehuantepec debido a la construcción de una gran obra hidráulica. El resultado de esta intervención fue la dramática transformación de la estructura de la tenencia de la tierra en la zona de riego, que redujo drásticamente el régimen comunal de un 83 por ciento en 1962 a un 9.2 para 1980. Mientras que el régimen de propiedad privada creció de un 6.48 en 1962 a un 76 por ciento para 1980.

La construcción de la Presa “Benito Juárez” y el Distrito de Riego No. 19 tuvo el objetivo inicial de irrigar 50 mil 807 hectáreas, lo cual nunca se alcanzó. A 40 años de existencia la mayor superficie irrigada apenas llegó a las 21 mil 243 hectáreas, en una sola ocasión (1968-69). Así, para finales del siglo XX el promedio de riego era de 7 mil 849 hectáreas aproximadamente, es decir, apenas el 15 por ciento de la capacidad proyectada inicialmente.

En 1962, el gobierno federal decidió la expropiación de 47 mil hectáreas en la superficie de riego a través de un decreto presidencial emitido por López Mateos. Dos años después, éste expidió un segundo decreto en el que reconocía como ejido 68 mil hectáreas, las áreas irrigables alcanzaban una superficie de 30 mil hectáreas, y el resto —38 mil hectáreas— eran de temporal. El decreto establecía que esa superficie se distribuiría equitativamente entre 8 mil campesinos convertidos en ejidatarios.

Los representantes del entonces DAAC (Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización) trabajaron intensamente en la zona de riego para convencer a las comunidades zapotecas de que sus tierras comunales debían de cambiar al régimen ejidal y ser parceladas, para así aprovechar los beneficios del riego y acceder al crédito. Así que

promovieron asambleas sin proporcionarles suficiente información para imponer el cambio de régimen de tenencia, y levantaban actas asentando que dicho cambio de régimen era “voluntario”.

Las tierras de la comunidad zapoteca de Juchitán abarcaban el 59 por ciento del total de la superficie de riego y además concentraba a cerca del 30 por ciento de los usuarios del sistema de riego. Esta comunidad había recorrido una larga trayectoria para restituir sus tierras, desde 1915 había hecho su primera solicitud. Volvieron a insistir en 1930 y otra vez en 1949 sin que sus peticiones fueran atendidas.

Fue hasta junio de 1964 que por decreto presidencial de Díaz Ordaz se confirmaron y titularon los bienes comunales de Juchitán por 68 mil hectáreas; en el mismo decreto dichos bienes se revertían al régimen ejidal. Esta resolución reconocía a 7 mil 984 capacitados distribuidos en Juchitán, Chicapa de Castro, Xadani, La Ventosa, Espinal y Unión Hidalgo. A este decreto se opusieron rotundamente tanto terratenientes como los comuneros de Juchitán, pero las razones obedecían a motivos totalmente opuestos.

Los terratenientes se oponían porque el decreto hacía peligrar las tierras de las que se habían apropiado. Los comuneros juchitecos porque se negaron a que sus tierras fueran revertidas al régimen ejidal, ya que temían que el área comunal fuera pulverizada para beneficiar a grupos externos. En ese entonces corrían rumores acerca de que sus tierras serían dotadas a campesinos de otras regiones de Oaxaca. Suspiciosa válida, si tomamos en cuenta que en ese periodo se estaban colonizando vastas zonas del Istmo Norte con campesinos de Oaxaca y Veracruz, pero además con nuevos acaparadores.

Los terratenientes aprovecharon la desconfianza de los campesinos juchitecos en las decisiones del gobierno, y les ofrecieron una alianza para evitar que dicho decreto fuera aplicado. Esta alianza fue aceptada por los comuneros juchitecos, sin ignorar sus desventajas. Los terratenientes fueron los principales negociadores, y llegaron en 1966 a un acuerdo con Díaz Ordaz, que revocó parte del decreto, de modo que el Cuerpo Consultivo Agrario (CCA) lo reformuló sustancialmente.

Pero dicho acuerdo no fue contra la cláusula que revertía las tierras comunales al régimen ejidal como esperaban los comuneros juchitecos. Éste reconocía las tierras acaparadas en la zona de riego por los terratenientes como propiedad privada que abarcaban 25 mil hectáreas para 3 mil 800 supues-

## REBELDÍA

tos beneficiados. El resto de las tierras, 43 mil hectáreas, según este acuerdo, podían quedarse como ejidales, exactamente en los mismos términos del decreto presidencial impugnado. Este acuerdo tuvo incontables irregularidades jurídicas. Por ejemplo, los “propietarios” no recibieron títulos de propiedad plena, sino de una figura jurídica hasta entonces inexistente denominada “terreno inafectable de origen comunal”. Esta fórmula estaba fuera del derecho agrario y había sido inventada específicamente para asegurar a los terratenientes la propiedad privada de las tierras comunales juchitecas en las áreas de riego que éstos habían acaparado. Además dicho acuerdo no fue publicado en el Diario oficial como decreto presidencial, lo que violaba la legislación agraria.

Hubo tal desorden y confusión en la expedición de esos títulos que mil 170 de ellos, localizados en el Registro Nacional de la Propiedad, no correspondían a los títulos entregados, además de que entre el 10 y 15 por ciento de los títulos nunca fueron ratificados. Hubo también muchos casos de duplicidad de beneficiarios sobre una misma parcela, sin olvidar la duplicidad de diferentes tipos de propiedad sobre una misma parcela. Por otra parte, los mismos terratenientes acapararon esos títulos, algunos concentraron hasta veinticinco, y fueron escriturados en las Notarías Públicas con la complicidad de políticos y notarios.

Además, los comuneros juchitecos enfrentaban nuevas formas de acaparamiento surgidas con la construcción del distrito de riego y la implementación de los proyectos productivos gubernamentales en la zona. Pues terratenientes y funcionarios establecieron una alianza que les permitió acaparar más tierras. Una forma muy frecuente era que los terratenientes “legalizaban” la posesión de un predio declarándolo “ocioso”, sin que fuera el caso, para después solicitar certificados de propiedad. Otra, fue la falsificación de la documentación legal del predio con el nombre de una persona distinta al verdadero propietario; una vez alterada dicha documentación, el predio le era arrebatado.

Dicha alianza permitió que cuando los acaparadores consumaban los despojos, crearan inmediatamente empresas que se dedicaron a desmontar superficies para abrirlas a la actividad agrícola, con maquinaria y gastos de operación financiados con recursos públicos, en la que los socios eran los funcionarios de las diversas instituciones. La superficie desmontada en la zona de riego alcanzó 33 mil hectáreas, lo que les redituó un buen negocio.

Para principios de los setenta, tan sólo en el municipio de Juchitán había disponibles cerca de 6 mil hectáreas desmontadas para ser repartidas entre comuneros. Pero dicha repartición nunca se llevó a cabo, pues estas tierras fueron adquiridas en operaciones de compra-venta por un nuevo tipo de acaparadores compuesto por los ingenieros y funcionarios de las dependencias del sector agrario del gobierno federal y estatal, completamente ajenos a las actividades agrícolas de la región.

El avance de la propiedad privada de las tierras en la zona de riego, fue paralelo al crecimiento de la inequidad en el acceso a la tierra por superficie. Así, para 1991, el 72 por ciento de los usuarios que poseían parcelas de 0 a 5 hectáreas tenía acceso al 34 por ciento de la superficie de riego, mientras el 3 por ciento de los usuarios que tenían parcelas de más de 20 hectáreas tenían acceso al 22 por ciento de esa superficie. Además, los que tienen mayores superficies tenían mayores privilegios en el riego y en la recepción de los recursos públicos.

Para 1992, la Comisión Nacional del Agua (CNA) reconocía como propiedad privada el 59 por ciento de la superficie total del distrito de riego, y en el caso de la superficie de las tierras de Juchitán reconocía como propiedad privada todas las ubicadas en la superficie de riego, 27 mil 795 hectáreas que representan el 54 por ciento de la superficie total en la zona de riego. Lo que implica que Juchitán fue la comunidad donde se concentró el embate contra la tenencia social de la tierra.

A principios de la década de los setentas se construyó una refinera en Salina Cruz. Desde entonces, importantes cantidades de agua de la presa “Benito Juárez” se envían hacia la refinera. El uso industrial del líquido no estaba contemplado en el proyecto de desarrollo que dio vida a la presa y al distrito de riego, por lo que existe una permanente competencia por el abastecimiento del líquido, y la preferencia es para la refinera. Desde esa década existe un constante estado de escasez del líquido para los campesinos usuarios del riego, que crea fricciones con los administradores del riego.

Los principales proyectos productivos impulsados en la zona de riego por las instancias gubernamentales fueron financiados con recursos del erario público y préstamos de la banca internacional de desarrollo. Esos proyectos (arroz, caña de azúcar, algodón, maíz híbrido) fracasaron rotundamente y tuvieron un adverso impacto social y ecológico. Además, se operaron defraudando a los campesinos

nos: el gasto que ocasionaron les fue endosado a través de la constante reestructuración de sus adeudos, siendo los más afectados los campesinos pobres.

Los fracasos productivos fueron resultado de las acciones de los agentes gubernamentales, entre ellas, la mala planificación, la falta de conocimiento del nicho ecológico regional, la urgencia política en su implantación, la falta de coordinación interinstitucional y la negligencia. Además de la corrupción, la arbitrariedad, la aplicación facciosa de los financiamientos y apoyos técnicos, la complicidad con los acaparadores de tierras y con los proveedores de bienes y servicios para la concentración de tierras, recursos financieros y técnicos.

las relaciones políticas con los agentes gubernamentales que invariablemente las acompañan, así como las novedades también. Así tiene lugar el continuo sondeo acerca de las implicaciones de estas relaciones, sus ventajas y desventajas, así como el diagnóstico de los límites de la obediencia y la evasión. De esta forma-modo, los procesos de experimentación y diagnóstico ante lo novedoso tanto en la producción como en lo político, son inseparables en la experiencia campesina.

Una de las formas de resistencia cotidiana de las comunidades zapotecas en plena zona de riego fue la continuidad en la producción en temporal del maíz zapalote, el criollo de la región, a contrapelo

de la tendencia gubernamental a eliminarlo. Ya que ante los fracasos estrepitosos y la magnitud del endeudamiento en que habían caído los campesinos zapotecos, éstos decidieron continuar tenazmente con sus cultivos tradicionales y seguros: maíz criollo, frijol, calabaza, algunas hortalizas y si se podía, ajonjolí y sorgo.

Pero además, los campesinos zapotecos desarrollaron otras formas de resistencia como negarse a pagar créditos, sabotear las instalaciones de riego, mentir a los técnicos

oficiales sobre las extensiones de sus tierras o sobre su productividad, hacer caso omiso de las recomendaciones técnicas, violar los condicionamientos oficiales, utilizar los “apoyos” del gobierno para fines distintos, revender el fertilizante, utilizar la lengua zapoteca para ponerse de acuerdo, fingir y/o burlarse frente a los funcionarios que no la conocían y un sin fin de acciones más que se generaron en las vastas redes de comunicación, complicidad y solidaridad.

En 1974, los campesinos juchitecos emprendieron una lucha abierta y frontal por detener el despojo y acaparamiento de sus tierras comunales. Acción que desembocó en la constitución del movimiento social abierto más importante de la región en las últimas décadas del siglo



Pero sobre todo por su visión profundamente despreciativa de la experiencia campesina.

Por otra parte, una característica político-cultural de los campesinos zapotecos es la continua experimentación social acerca de actividades productivas novedosas, tanto de cultivos como de tecnología. Experimentación que se construye en las redes de comunicación, solidaridad, complicidad y memoria social, ya que en los múltiples intercambios se reflexiona cotidianamente acerca de las ventajas y desventajas de las novedades productivas y de las adecuaciones posibles.

Cuando los cultivos y tecnología son introducidos desde el gobierno, los campesinos zapotecos experimentan y diagnostican no sólo las actividades productivas novedosas, sino también

## REBELDÍA

XX, impulsado por una organización de izquierda, denominada Coalición Obrera Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI). Organización política que proporcionó direccionalidad a la fuerza de la gran inconformidad de los campesinos zapotecos ante el despojo de sus tierras y cuyo recurso político estratégico fue la movilización de masas.

En 1975, los campesinos organizados en la COCEI, en una asamblea masiva lograron conquistar el Comisariado de Juchitán y emprendieron una ardua labor para desentrañar el enredo jurídico de las tierras comunales juchitecas, y luchar legalmente contra el despojo y acaparamiento de sus tierras comunales. Lograron desmascarar las aberraciones jurídicas y los contubernios mencionados y decidieron interponer un amparo contra los títulos expedidos por Díaz Ordaz. A la vez, invadieron predios que les habían sido despojados y se movilizaron intensamente en la región, en la capital del estado y en la Ciudad de México.

Puesto que entonces existían tierras aún por asignar, muchas de éstas acaparadas, este Comisariado se propuso repartirlas entre los campesinos sin tierra, por lo que investigaron parcela por parcela para identificar su situación. Los casos irregulares los notificaban a la DAAC, para que los aclarara y exigieron una investigación para determinar el usufructo parcelario. Esta acción tenía el fin de mostrar el acaparamiento ilegal de las tierras comunales de Juchitán y los despojos. Ante tales actividades, el ejército intervino e impidió que este Comisariado siguiera desarrollándolas, mientras que la DAAC nunca llevó a su fin la investigación solicitada.

Con intensas movilizaciones, entre 1975 y 1977, la COCEI logró paralizar el crédito bancario que estaba monopolizado por los terratenientes y funcionarios del sector agrícola. Por lo que éstos invocaron la Ley de Tierras Ociosas, al alegar que las tierras no trabajadas por el amparo promovido, adquirirían el rango de “improductivas”, con lo que lograron justificar el respaldo gubernamental que hizo caso omiso del amparo interpuesto por los comuneros. Con el apoyo del ejército y la policía,

los acaparadores entraron a trabajar las tierras en litigio.

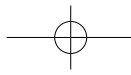
Junto a la lucha agraria contra el despojo en Juchitán, se desarrolló la lucha en la región por la baja en las cuotas de riego y su distribución justa, por la democratización de las autoridades campesinas y municipales, por los créditos para los campesinos, por el pago de indemnizaciones, contra el despido injustificado de trabajadores, por la formación de ejidos, sindicatos y colonias populares y demás.

En 1978, en medio de una gran efervescencia política, los campesinos coceístas volvieron a ganar el Comisariado de Juchitán, en presencia de



los representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria (antes DAAC), quienes instalaron la asamblea y vigilaron que se apegara a los procedimientos normativos. No obstante, los resultados de esta elección fueron desconocidos poco después por la misma SRA. Días antes de estas elecciones, fue secuestrado y desaparecido el profesor Víctor Pineda Henestrosa, dirigente de la COCEI, por un comando del ejército federal.

Ante este triunfo, los terratenientes interpusieron un amparo en contra de que la SRA volviera a realizar dicha asamblea “hasta que no hubiera condiciones de hecho y derecho”. Este amparo fue aceptado por el Juzgado Tercero de Distrito del Istmo, que ordenó la suspensión provisional



de la realización de dicha asamblea y hasta el 2004 continúa vigente.

La lucha por la democratización de los municipios era políticamente estratégica para revertir el despojo de las tierras comunales de Juchitán. Por esa razón desde 1974, la COCEI inició la primera campaña electoral para conquistar el Ayuntamiento de esa comunidad. En 1981 logró conquistar por primera vez el Ayuntamiento de Juchitán, que fue desconocido en 1983 por el Congreso local en medio de una represión brutal.

El problema agrario de Juchitán y la lucha electoral se convirtieron en los “núcleos duros” del movimiento social coceísta que denunciaba la opresión en el Istmo y convocaba a luchar contra ella. Tuvo tal potencia que se constituyó en un movimiento social de resonancia extensa. La influencia política de la COCEI se extendió rápidamente hacia otras comunidades zapotecas del Istmo, a diferentes ritmos y con diferentes motivos de lucha, aunque la lucha electoral por la conquista de los Ayuntamientos fue siendo cada vez más central.

En 1988, la COCEI entró en alianza con el Frente Democrático Nacional (FDN) que impulsaba a Cuauhtémoc Cárdenas para la presidencia de la República, en una coyuntura política que se caracterizó por el gran respaldo popular que este candidato convocó a nivel nacional. Sin embargo, fue derrotado por el candidato priísta, Carlos Salinas de Gortari, a través de un gran fraude electoral. En 1990, la COCEI se incorporó al Partido de la Revolución Democrática (PRD) que se formó con la fusión de la mayor parte de los partidos y organismos políticos que conformaron al FDN.

La llegada a la presidencia de la República en 1988 de Carlos Salinas de Gortari fue en medio de una gran crisis de legitimidad política. Este presidente impulsaría el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, e implementaría las principales transformaciones constitucionales para aplicar a fondo el modelo económico neoliberal en los diferentes ámbitos estratégicos. En esta lógica, uno de sus objetivos fue dar por concluida la reforma agraria.

Para lograrlo, Salinas desplegó estrategias para contener a las organizaciones campesinas del país, e impedir que éstas generaran protestas ante las políticas neoliberales. Una de ellas fue fracturar las relaciones horizontales entre dirigencias y bases sociales a través de la cooptación de los dirigentes y de los militantes por distintos

medios. A la vez que convocó públicamente a las organizaciones campesinas para firmar pactos y acuerdos para dar fin al rezago agrario y dar por concluida la reforma agraria.

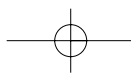
Las políticas salinistas y el ingreso al PRD, fueron factores que marcaron profundamente a la COCEI. Para finales de la década de los ochenta, la lucha agraria en la región del Istmo de Tehuantepec había llegado a un impasse. En el caso de Juchitán, el amparo promovido por los terratenientes contra las elecciones del Comisariado de Juchitán, había paralizado cualquier acción que permitiera nombrar la mesa directiva. El acaparamiento de tierras continuó, mientras las diversas dependencias del sector agrario protegían a los terratenientes.

A principios de marzo de 1990, la COCEI, que gobernaba el municipio de Juchitán, recibió a Carlos Salinas de Gortari en medio de fuertes críticas de las organizaciones de izquierda del país por darle cabida y voz al presidente ilegítimo. En el acto de masas realizado en la explanada de la ciudad, ante miles de coceístas procedentes de diversos municipios, Salinas se comprometió solemnemente a resolver de una vez por todas el “problema agrario de Juchitán” y así hacer justicia a los campesinos juchitecos.

Sobra decir que nunca lo resolvió, más bien al contrario. En ese mismo mes y año —marzo de 1990—, la mayor y más importante parte del expediente agrario de los bienes comunales de Juchitán fue sustraída de los archivos de la SRA en la capital de la entidad —seis de nueve volúmenes— por el entonces Jefe del Departamento de Integración y trámite de la Dirección de Bienes Comunales de la SRA en la ciudad de México. Hasta la fecha, los volúmenes faltantes se encuentran “resguardados” (sic) en dicha dependencia.

En tanto, en la COCEI la actividad electoral fue cada vez más central, dejando paulatinamente al margen la lucha agraria. Y en ese sentido las movilizaciones se concentraron en arrancar los presupuestos y los programas gubernamentales municipales. Por otra parte, la COCEI también participaba en las elecciones por las diputaciones, senaduría y gubernaturas. De tal modo que durante la década de los noventa, las movilizaciones políticas más importantes de esta organización se centraron en la participación electoral.

El proceso anterior institucionalizó al movimiento e impulsó su profesionalización en el mercado político electoral. Lo que tuvo como resultado



## REBELDÍA

que el núcleo semántico antagonista contra la opresión que implica la lucha por la democracia a través de la lucha electoral, uno de los que le dio sentido y resonancia a la COCEI como movimiento social, fuera cada más difícil de identificar. Además burocratizó a algunos de sus grupos, dispersó a otros y sobre todo fragmentó las estrategias políticas.

En tanto que la lucha agraria, el segundo núcleo semántico antagonista del movimiento social impulsado por la COCEI, se encuentra en latencia, debido a varios factores, principalmente al poderoso embate que la vía campesina ha tenido con las políticas estatales neoliberales aplicadas hacia el campo, al proceso de institucionalización y fragmentación del movimiento coceísta y a la debilidad del movimiento campesino nacional.

En 1996, dos importantes dirigentes de la COCEI firmaron con la Procuraduría Agraria (PA) el acuerdo para colaborar conjuntamente con esta instancia, los gobiernos estatal y federal y dar “fin al rezago agrario” en la entidad. Acuerdo que se celebró con otras importantes organizaciones campesinas, la mayoría con una trayectoria de lucha por la tierra. Con esto se legitimó la incursión en Oaxaca de las reformas salinistas en cuanto a la “regulación” de la tenencia de la tierra, piedra angular para la reconversión de las políticas estatales hacia el campo.

Esta historia había iniciado en 1992, cuando el Congreso aprobó la iniciativa de Salinas de Gortari al artículo 27 constitucional, que contemplaba cambios fundamentales a la legislación agraria que dieron fin a la reforma agraria. Con ello el Estado mexicano rompía el “contrato social” con los campesinos establecido después de la Revolución Mexicana y retiraba su responsabilidad social, económica y política ante los campesinos del país.

Las principales tendencias de esta política fueron: a) eliminar subsidios y apoyos a los precios de los productores, b) cortar los créditos preferenciales, c) reducir o eliminar las barreras comerciales proteccionistas, d) reemplazar los servicios de apoyo, asesoría e investigación proporcionados por el Estado por servicios privados; e) reducir drásticamente el papel del Estado en la comercialización de los productos agrícolas, f) transferir la operación, mantenimiento y los costos de irrigación a los usuarios, g) parcelar y titular ejidos y comunidades con el fin de que las tierras de propiedad social entraran al mercado de tierras.

Para incorporar al mercado de tierras todo tipo de tenencia social un objetivo crucial era dar fin a la reforma agraria. Los argumentos que el gobierno salinista esgrimió fueron el señalamiento de las deficiencias productivas y sociales del ejido y del minifundio, así como la imposibilidad de seguir dotando tierras a todos los solicitantes. Otro argumento, arrebatado de las críticas opositoras, fue el de dar fin al paternalismo y al control de las instituciones estatales sobre los campesinos.

Además las modificaciones constitucionales restringieron la capacidad de decisión y gestión de las asambleas de ejidos y comunidades. Para ello, se reformaron los derechos de representación y organización de las asambleas con los que aparentemente tuvieron mayor capacidad de decisión sobre asuntos que antes requerían de la intervención de los agentes gubernamentales. Pero el ámbito de las decisiones de las asambleas fue cada vez menor, mientras que la imposición de formas individuales de relación con el Estado conculcaron la organización y gestión colectiva de ejidos y comunidades y limitaron sus atribuciones.

Los programas de combate a la “pobreza extrema” como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y el Programa de Apoyo al Campo (Procampo) funcionaron como programas compensatorios dirigidos hacia el consumo y no a la producción. Con ello se modernizaron las formas clientelares de sujeción estatal. Pero además, a partir de estos programas se obligó a los campesinos a ingresar a los programas de certificación de la propiedad agraria, a través del Procede.

Ejidos y comunidades se vieron presionados a entrar a los programas de certificación como condición para poder acceder a los “apoyos” gubernamentales como Procampo. Programa que se operó antes que los de certificación agraria y que además tuvo un uso electoral. La entrada a Procampo era para entonces una necesidad para los campesinos, pues el campo mexicano enfrentaba una de sus mayores crisis del siglo XX agudizado por el retiro del Estado del respaldo a la producción agrícola y pecuaria.

La instrumentación para dar fin a la reforma agraria se centró en: a) finiquitar el reparto agrario; b) dar por concluido el rezago agrario, c) parcelar y ubicar con exactitud las parcelas y predios urbanos en ejidos y comunidades, d) certificar individualmente las tierras de tenencia social, así como la propiedad privada, e) incorporar a los ejidos y

comunidades a empresas de asociación en una lógica empresarial y, f) legalizar el que sociedades mercantiles privadas invirtieran en terrenos rústicos de propiedad social.

El efecto inmediato de la instrumentación de las modificaciones constitucionales al Artículo 27 sobre las organizaciones campesinas fue la confusión y la división internas, frente a un movimiento



campesino débil a nivel nacional, que no pudo detener tales reformas. El surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas en 1994, proporcionó un potente marco de interpretación antagonista a las políticas estatales neoliberales que orientó a una parte importante de las organizaciones campesinas. Sin embargo, el movimiento campesino nacional no pudo detener, en esa coyuntura, la implantación de las políticas estatales en el campo.

Las tareas operativas de instrumentación de dichas políticas fueron divididas entre las nuevas y viejas instituciones: la Secretaría de Reforma Agraria se dedicó al rezago agrario, se crearon los Tribunales Agrarios para dirimir conflictos agrarios, así

como una Procuraduría Agraria que instrumentó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). También se creó el Registro Agrario Nacional (RAN) con la función de registrar y certificar los derechos sobre la propiedad de las tierras y las formas de tenencia.

Estas transformaciones constitucionales liberaron al Estado del compromiso histórico de repartir tierras a los campesinos que no la poseyeran, pero con ellas también desaparecieron los derechos de los pueblos a ser dotados de tierras. La primera acción estatal que se desplegó para la operación de estas reformas fue la cancelación de la recepción a más solicitudes de tierras. Y aquellas solicitudes que estaban en proceso, en cualquier instancia, se pusieron en estado de resolución. Para entonces existían 7 mil expedientes agrarios que habían sido instaurados a nivel nacional por distintas vías y que aún no tenía resolución.

Para hacer expedito el desahogo del rezago agrario, se instrumentaron reformas a la Constitución para cambiar las reglas de procedimiento, además de que ya no sería el presidente de la República el encargado de emitir las resoluciones, sino los Tribunales Agrarios. Con esto el presidente dejaba de ser el responsable público de la reforma agraria y de finiquitar el reparto agrario. En Oaxaca, se sometieron a esta condición 925 expedientes, de los cuales el 50 por ciento se referían a demandas de exclusión de pequeña propiedad.

No obstante, ante la persistencia de grupos y organizaciones campesinas que se opusieron a las reformas liberales y que presionaban por entrega de tierras, el gobierno federal canalizó recursos para la compra de predios rústicos a particulares para después incorporarlos al régimen ejidal. En el caso de Oaxaca, este proceso tuvo dos etapas.

En la primera etapa (1988-1992) se formó un comité de compras que determinaba quiénes requerían tierras para adquirirlas, o dar un pago como contraprestación para regularizarlas. Los recursos federales que se aplicaron para tal fin fueron manejados como un "fondo de contingencia agraria": No se formaron nuevos ejidos con esta forma de adquisición de tierras, como en otras partes del país.

En la segunda etapa (1992-1999) se formó, con convocatoria de la PA, un Consejo Agrario Estatal que diseñó un plan estatal agrario en el que participaron las dependencias del sector, el gobierno del estado y organizaciones campesinas de la entidad. Como parte del acuerdo se identificaron



## REBELDÍA

317 asuntos agrarios de los cuales 66 concernían a “proyectos productivos especiales”, es decir, a la adquisición de tierras con recursos federales. Este rubro se constituyó en el principal núcleo de atención de organizaciones e instituciones agrarias.

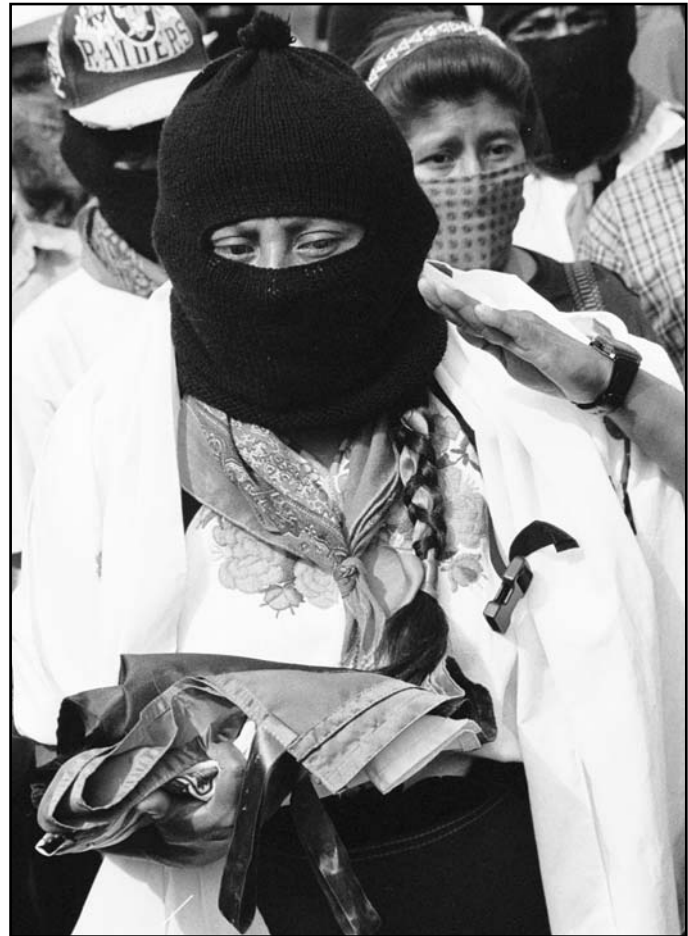
Para 1999, se habían entregado en la entidad en estas dos etapas 14 mil hectáreas, siendo las regiones más beneficiadas la cuenca del Papaloapan, la Costa, Valles Centrales y el Istmo de Tehuantepec. Esta estrategia de adquisición de tierras fue dirigida principalmente para las organizaciones campesinas y no para núcleos agrarios autónomos. Por lo que en los hechos esta “reforma agraria neoliberal” funcionó para contener las protestas de las principales organizaciones campesinas que se oponían a las reformas salinistas.

Mientras tanto, el Procede se instrumentó con celeridad inicialmente en ejidos. Al certificarse las parcelas en el RAN, éstas adquieren el estatuto de “dominio pleno”, con ello se incorporan de facto al régimen jurídico del derecho común como propiedad privada, y por ello, en causantes al impuesto predial, que les es requerido al año siguiente de su certificación. En las campañas promocionales de la Procuraduría Agraria para que ejidos y comunidades ingresen al programa de certificación, esta última información generalmente es omitida.

Para ingresar al Procede se requiere cubrir varios requisitos, entre ellos, que los ejidos tengan resuelta su situación jurídica, que sus colindancias estén bien establecidas, que sus órganos de representación estén vigentes y que la situación política sea favorable a la implementación del programa. Este programa fue antecedido por una gran campaña publicitaria, que se acompañó de apesuramientos en su implantación. Detrás de éstos se encontraba la competencia entre la PA y la SRA por ganar la iniciativa en la aplicación del programa. Cada institución quería lograr el mayor número de asambleas para garantizar mayor ascendencia sobre la operación del programa en la entidad.

En esta pugna, la PA trataba de ganar el paso a la SRA, pues esta institución implicaba para el gobierno salinista un obstáculo, más que por ineficiente, por la función histórica que dicha secretaría había implicado en la memoria campesina respecto a los derechos agrarios. Fue tal la compulsión por promover las asambleas en los núcleos agrarios para enrolos en el proceso de certificación parcelaria, que generó confusión entre los campesinos.

En 1996, Procede formó una comisión estatal responsable, en la que participaron la PA, la SRA, el INEGI y el gobierno del Estado. En ella, el gobernador tuvo la facultad de nombrar al coordinador del programa en la entidad. Lo cual amplió el espacio de pugna entre las instituciones para lograr la responsabilidad del programa. Así que cuando el Procede se promocionaba en los núcleos agrarios, llegaban conjuntamente la PA y la SRA, pero no había mayor coordinación o acuerdo entre ellas.



En la región del Istmo, los ejidos Heliodoro Charis y Emiliano Zapata fueron calificados en el diagnóstico del programa como “favorables”. Ambos ejidos han sido uno de los bastiones más sólidos y combativos de la COCEI. De ahí que resulte sorprendente que fueran de los primeros ejidos que se acogieron en la región al Procede y que además fueran un modelo en su implementación. El proceso fue muy rápido, alrededor de un año, de tal forma que habiendo entrado el programa en octubre de 1993, para octubre de 1994 había sido implementado en su totalidad.

El Procede llegó a estos ejidos a través de la PA, quien se saltó a la instancia municipal —en la que gobernaba la COCEI—, a la SRA y también al liderazgo de la COCEI. Para entonces la dirigencia de la COCEI estaba concentrada en los asuntos electorales y en la aplicación de los recursos de Pronasol y Procampo en los municipios. De tal forma que la Procuraduría Agraria logró involucrar a los combativos ejidatarios y legitimar la entrada del programa.

La celeridad del Procede en los ejidos Charis y Zapata, fue acompañada por la contratación de jóvenes que hablaban zapoteco, quienes actuaron como intérpretes ante los ejidatarios. Sin embargo, la pieza clave para la aceptación del programa fue el temor de los ejidatarios de que las parcelas fueran vendidas individualmente, vulnerando así el mandato de la asamblea de ejidatarios. Por ello, éstos llegaron al acuerdo interno de que una probable venta, tendría que ser una decisión colectiva, ya que sería la asamblea quien tendría la última palabra.

Pero además, el programa fue aceptado porque dichos certificados eran indispensables para tener acceso al crédito y a otros recursos del gobierno. La expectativa de los ejidatarios era que el Estado siguiera cumpliendo con sus funciones ante los campesinos. Con ello, aceptaron las nuevas reglas del juego, pero esta aceptación implicaba a la vez la experimentación y el sondeo para desentrañar sus posibilidades de acción ante las acciones del gobierno, respaldados por su experiencia política cocceísta.

Con las comunidades el Procede actuó de forma parecida, a pesar de que éstas se ubican en el Artículo 27 con un tratamiento diferenciado de los ejidos dada su naturaleza histórica, ya que éstas legalmente se encuentran en un régimen de protección que garantiza la integridad de las tierras de los grupos indígenas, a quienes el Estado les “reconoce” su derecho a sus tierras ancestrales. Por eso, legalmente el gobierno sólo les restituye o confirma sus tierras, mientras que a los ejidos los “dota”.

Esta diferencia fundamental entre ejidos y comunidades no fue reconocida en los hechos por los agentes gubernamentales que implementaron los programas de certificación, pues detendría el objetivo de incorporar al régimen de propiedad privada todo tipo de tenencia social de la tierra. Y por otra parte, la nueva Ley Agraria diluye la carga simbólica histórica del derecho de las comunidades indígenas a sus tierras ancestrales al legislar el

“libre” cambio de régimen de comunidades a ejidos, así como a propiedad privada.

El artículo al que invocaron los agentes gubernamentales para que el programa de certificación entrara en las comunidades fue el 107 de la Ley Agraria: “Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo”.

La ambigüedad de este artículo permitió a los funcionarios interpretarlo de múltiples formas para incorporar a las comunidades al programa de certificación. También les proporcionó un resquicio incorporarlas —en caso de parcelación— al artículo 80 de la Ley Agraria que abre la puerta a la enajenación individual de la tierra, que para las comunidades es contraria al Artículo 27 constitucional dado el régimen de protección que supuestamente las ampara. Con el mayor de los cinismos la Procuraduría Agraria afirmaba que todo esto les era aplicable a las comunidades mientras no se opusiera a la Ley agraria actual.

Para que las comunidades pudieran ingresar al programa de certificación se requería que no tuvieran conflictos por colindancias, que tuvieran sus estatutos comunales, que los órganos de representación estuvieran vigentes y que el padrón de comuneros estuviera actualizado. Y hacia estas acciones los agentes gubernamentales de la PA y de la SRA se avocaron expeditamente. Empezó a operar en Oaxaca en 1996 y fue conocido como Programa de Certificación Comunal (Procecom), aunque en términos oficiales internos es denominado Procede.

A partir de entonces dicho programa se ha desplegado de dos formas principales. Una forma es la certificación por parte del RAN de la superficie total con su polígono, el establecimiento de las áreas de uso común, explotación colectiva, asentamientos humanos, infraestructura, ríos, arroyos y áreas especiales, así como su inscripción en el régimen de tenencia comunal. La segunda forma es que además de las anteriores, se certifica el parcelamiento en tierras comunales.

En la primera forma existe una contradicción en el procedimiento, ya que los trabajos técnicos que conforman los dictámenes oficiales para la certificación comunal realizados por la PA y el INEGI, dan cuenta de la extensión de las superficies parceladas en las comunidades en un rubro específico, como una situación de hecho. Pero, en los mismos dictámenes, dicho

## REBELDÍA

parcelamiento es declarado como “no existente”. Es decir, en términos oficiales la superficie parcelada en tierras comunales certificadas existe y a la vez no existe.

En esta contradicción son los comisariados comunales quienes otorgan los certificados de posesión a los comuneros, avalados por las asambleas y según las normas que establezcan en sus estatutos. Además, el Procecom asigna derechos sobre las tierras de uso común por partes iguales entre los comuneros y establece un porcentaje según su número y la superficie total de las áreas comunes. Este porcentaje es hipotético, ya que no implica el acceso o la asignación a una porción de tierra real. En los hechos, la asignación del porcentaje a un determinado número de comuneros establece una frontera que acota y complica la posibilidad de ampliar la distribución de la tierra comunal en el futuro.

La segunda forma que tomó el programa de certificación en comunidades abarcó, además de las ya descritas, la parcelación en las tierras comunales. Con ello, las tierras parceladas en superficie comunal se incorporan al Artículo 80 de la Ley Agraria y permite su enajenación, que al ser certificadas por el RAN, operan de facto bajo el régimen de propiedad privada. En el caso de los ejidos, la superficie que ampara los títulos de origen parcelario se le resta a la superficie total del ejido. En el caso de las comunidades, esta operación no ha sido realizada, sobre todo debido a la gran contradicción jurídica que implica la certificación parcelaria en comunidades.

El programa de certificación en comunidades que promueven la parcelación no ha avanzado tanto como pudiera esperarse debido a los propios agentes gubernamentales. No porque éstos pretendan proteger a las comunidades, sino más bien por negligencia. Ya que el parcelamiento individual le implica al INEGI mucho mayor trabajo y mismo precio que sólo establecer el polígono y la superficie de uso común y demás. Recordemos que las comunidades se caracterizan por tener mucho mayor superficie que los ejidos.

La comunidad de Ciudad Ixtepec fue una de las primeras en la región que entró al programa de certificación. Esta comunidad fue la primera en la entidad que elaboró sus estatutos comunales en 1993. Acción que desarrolló la asamblea de comuneros con un Comisariado cocalista, ante las reformas salinistas, con el fin de garantizar la propiedad

comunal, ya que entonces existía el temor generalizado de que las reformas salinistas privatizaran las aguas y los ríos así como los bancos de arena del río y la mina de cementante.

Sin embargo, encontraron que la recién inaugurada autonomía de la asamblea era bastante limitada. Así tenemos la tenacidad con la que los promotores agrarios de la SRA quisieron mantener su ingerencia en los asuntos internos de la asamblea por distintos medios, además del manejo a su favor de lo poco que se sabía entonces de las transformaciones y el alcance de las reformas salinistas.

La elaboración de los estatutos por parte de la asamblea de comuneros, tomó por sorpresa al personal del RAN, quienes esperaban que fuera la Procuraduría Agraria quien “orientara” esta acción. Fue así que para registrar legalmente sus estatutos, la asamblea de comuneros de Ixtepec se enfrentó a la desgastante pugna con el RAN acerca del sentido de cada uno de sus puntos.

La PA aprovechó que esta comunidad tuviera sus estatutos y se avocó a realizar una intensa campaña en 1998 para que entrara al Procede. El proceso inició en septiembre de ese año y culminó completamente para mayo del 2000. La explicación de por qué entraron al programa de certificación dada por el entonces Comisariado —de filiación priísta— fue que con ello los comuneros podrían acceder de forma segura al crédito y a los recursos oficiales.

En el caso de Juchitán, la situación sobre la regularización de la tenencia de la tierra sigue paralizada. En 1999, el diagnóstico que hizo el Procede sobre las posibilidades de su ingreso al programa fue catalogado como “desfavorable”: “... actualmente el ejido presenta problemas políticos bastante fuertes, ya que en el poblado de Juchitán nace la COCEI, grupo fraccionario (sic) que se afilia al PRD, y son los que manipulan todas las acciones político-sociales del núcleo, actualmente ciudad. Además de esto se encuentran enclavados cuatro municipios grandes en cuanto a población dentro de las tierras ejidales mismos que consideran que sus tierras son o pertenecen a la pequeña propiedad, ya que el 90 por ciento de la totalidad de las tierras fueron beneficiadas por el canal de riego y se dedican a la ganadería. Se han organizado un sin fin de reuniones con las organizaciones COCEI-CNC, sin embargo no se han llegado a puntos de acuerdo por lo complejo del problema...”<sup>1</sup>



Este reporte sintetiza la posición estatal frente al problema agrario de Juchitán, en el que no reconoce ninguna responsabilidad. Sin embargo, la actuación de dichas instituciones sigue profundizando el problema agrario de Juchitán.

Así tenemos por ejemplo, que en el año del 2002, la PA promovió la certificación de superficies de “propiedad privada” que se encuentran en el municipio de Espinal, sin que se llegara a un acuerdo previo con la comunidad de Juchitán, ya que según la resolución presidencial de 1964, esas superficies son parte de los bienes comunales de Juchitán y conforman un anexo de éstos. Lo cual augura un grave conflicto entre Juchitán y Espinal, así como entre comuneros y propietarios.

En abril del 2003, el mayor avance del Procede se presentó en los ejidos. Dentro de este tipo de tenencia, cuya superficie abarca el 22.19 por

ciento de la propiedad social en la entidad, dicho avance es del 69 por ciento. Mientras que en las comunidades, cuya superficie abarca el 77.81 por ciento de la propiedad social en la entidad, el Procede ha avanzado un 29.4 por ciento.

El avance del Procede hasta el 2003 indica que es en la tenencia comunal donde se concentran 678 casos “de atención especial”. Es decir, son aquellos núcleos agrarios en los que Procede tiene pocas probabilidades de entrar por conflictos de diverso tipo.

No obstante, el objetivo del programa era concluir la certificación en Oaxaca para el 2004, meta que no se alcanzó. Como vemos, son precisamente las comunidades, las que representan para las instituciones agrarias estatales que operan el Procede el mayor obstáculo para concluir el programa de certificación. El ultimátum del Estado es que quien no entre a este programa ya no podrá acceder al subsidio de Procampo, ni a otros “apoyos” gubernamentales. En tanto que las comunidades parecen esperar. ★

**Marcela Coronado**, doctora en antropología por la ENAH, investigadora de la Universidad Pedagógica en Oaxaca.

**Notas:**

1. *Procede SISEC*, Ficha de registro y control por núcleo agrario, Clave: 2014109622063363.

Avance del Procede en Oaxaca al 30 de abril del 2003					
Núcleos agrarios	Universo	Certificados	No certificados		
			De atención especial	Viables	Total
Ejidos	833	579	231	23	254
Comunidades	697	205	447	45	492
<b>Total</b>	<b>1,530</b>	<b>784</b>	<b>678</b>	<b>68</b>	<b>746</b>