

La certificación agraria en la Montaña de Guerrero y las comunidades indias: problemas y perspectivas

EVANGELINA SÁNCHEZ SERRANO*

Resumen

El proceso de certificación agraria empezó en 1993 sobre terrenos ejidales y tuvo una situación de indefinición legal sobre terrenos comunales pertenecientes a los pueblos indios del país. La discusión en torno a la Ley sobre Derechos y Cultura Indígena se prolongó durante seis años y no logró el acuerdo con los pueblos indios. En tanto, la certificación sobre terrenos comunales tuvo algunos programas paliativos que no atienden la compleja problemática de tenencia y los históricos problemas limítrofes.

En el caso de la Montaña de Guerrero, que concentra a población de tlapanecos, mixtecos, nahuas y amuzgos, la certificación ha sido muy lenta y representa sólo una parte del complejo panorama agrario de desertificación, siembra de enervantes, pobreza y migración que asolan la región y pueden ser fuente de conflictos a futuro.

Abstract

The agrarian certification process began in 1993 in ejidal lands and has a legal indefinición over communal lands which belong to indigenous people from our country. The Law of Rights and Indigenous Culture had been discussed for six years without any kind of agreement of the indigenous people. Therefore, certification of communal lands through palliative programs does not resolve the complex problem of tenancy and historic bordering troubles.

In the Guerrero Mountain, which concentrates tlapanecos, mixtecos, nahuas and amuzgos, the certification has been slow and is just part of a complex agrarian panoram of desertification, drugs sowing, poverty and migration that raze the region and could be a source of future conflicts.

Palabras clave: Montaña de Guerrero, pueblos indios, comunal, certificación agraria.

Las modificaciones al artículo 27 constitucional y la cancelación del reparto agrario en 1992 provocaron cambios drásticos en la relación de los grupos campesinos y el Estado. Al diseñar la nueva estructura agraria, la Procuraduría Agraria y el Programa Certifica-

* Coordinación de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, edificio E, tercer piso, circuito Mario de la Cueva s/n, Coyoacán, CP 04510, México, D.F.

ción de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) inician de manera apresurada sus actividades con el objetivo de dar seguridad y certeza legal a los campesinos.

La entrega de certificados aparece como la primera medida legal para procurar la inversión en el campo mexicano, pues se parte de la necesidad legal de contar con documentos para tramitar préstamos individuales ante el banco, para la tan ansiada posibilidad de asociación con el capital extranjero, o bien, para la introducción del capital nacional.

La propuesta oficial de modernización agrícola, iniciada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, incluía también atender de manera específica los reclamos de los pueblos indios y su relación particular con la tierra, jurídicamente expresada en la tenencia comunal, por lo que modifica el artículo 4º constitucional para estar en consonancia con los festejos internacionales del V Centenario del Descubrimiento de América. Sin embargo, el contexto político de 1994 cambia radicalmente la situación del país al aparecer en escena el *sujeto indio* que se alza en armas en el sur del país, los arreglos institucionales quedan suspendidos y la ley reglamentaria del artículo 4º se traba durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000).

La discusión en torno de la *Ley indígena* se revive durante la coyuntura presidencial del 2000. El ganador de la contienda electoral, Vicente Fox, envía la propuesta redactada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) en aras de resolver y reanudar el diálogo interrumpido con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Sin embargo, las viejas fuerzas políticas se debaten en contra de los peligros de la autonomía indígena y modifican radicalmente el espíritu de la iniciativa.

Estas modificaciones desvirtúan el sentido inicial de la Ley y provocan que las organizaciones del país se pronuncien ante sus respectivos congresos locales, lugar donde se discutía la aprobación de la Ley como parte del proceso para darle cauce. En esta nueva perspectiva legal, las organizaciones del movimiento indio promueven más de 300 controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia para ampararse en contra de la recién aprobada Ley que no cumplía con sus expectativas.

Si bien la *Ley indígena* aprobada satisfizo a los grupos de poder, dejó en claro la relación tensa entre el actual gobierno, así como tam-

bién un desgaste de las alianzas con los partidos políticos y el movimiento indio. Después de todo un sexenio de suspensión de las pláticas con el EZLN y ante las favorables expectativas que se crearon con el gobierno del cambio, se inició una relación tirante entre el actual gobierno y los pueblos indios.

Dentro de este complejo marco legal, la *certificación agraria en terrenos comunales* con el régimen de tenencia comunal se hallaba en una situación de indefinición legal desde 1992, pues las modificaciones del artículo 27 contemplaban la necesidad de la ley reglamentaria del artículo 4° constitucional para legislar respecto a los pueblos indios.

No obstante, el proyecto oficial de modernización en el campo inicia desde 1993 con el programa de certificación en las parcelas que están bajo el régimen ejidal. Así, a un año de su inicio y casi al finalizar el sexenio de Carlos Salinas, se enaltecen las cifras alcanzadas del programa Procede y, con diplomacia, se omite la situación de la tenencia en los pueblos indios, puesto que aún no existía el aval legal para iniciar el proceso de certificación en los terrenos comunales.

Cabe aclarar que el diseño del Procede contempló un programa muy similar diseñado para las parcelas comunales conocido como Programa de Certificación Comunal (Procecom), el cual se vio abruptamente cancelado por la situación de declaración de guerra al gobierno federal por parte del EZLN a inicios de 1994, iniciando la tregua y negociaciones con el grupo armado que llevaron a la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, en febrero de 1995.

En esta coyuntura, el debate y la discusión en torno de los pueblos indios se encuentra en primer plano de la agenda nacional; los estados del país que cuentan con mayor población indígena, como son los casos de Guerrero, Chiapas y Oaxaca, tienen su propia dinámica. En Chiapas, la prioridad es aminorar los riesgos de levantamientos armados, mientras que en Oaxaca se inicia la discusión en torno de una *Ley indígena* estatal, y en Guerrero se trata de limitar los alzamientos indígenas de manera muy abrupta, provocando el asesinato de varios campesinos en la matanza de Aguas Blancas, en Atoyac, y la aparición del Ejército Popular Revolucionario (EPR).

La dinámica de los pueblos indios a nivel nacional tiene repercusiones en la región conocida como Montaña de Guerrero, que es moti-

vo de reflexión en este trabajo, en relación con la problemática de la certificación comunal y la larga trayectoria de los conflictos agrarios de la región. Se hará un recuento de los problemas históricos en torno de la tenencia de la tierra de los grupos asentados en esta región y se ubicará el trabajo desempeñado por la Residencia de la Procuraduría Agraria en torno de la certificación en las comunidades nahuas, mixtecas, tlapanecas y amuzgas, para finalizar señalando los límites y tareas pendientes en materia agraria que esperan ser resueltas y que pueden ser una fuente de conflictos a futuro.

Las comunidades indias de la Montaña y su vínculo histórico con la tierra

La Montaña de Guerrero ha sido históricamente una región con una diversidad de pueblos indios que tuvieron una rica presencia lingüística. Manuel Orozco y Berra reconoce 17 lenguas muertas, así como seis de ellas: náhuatl, mixteco, tlapaneco, amuzgo, purépecha y cuicateco, que todavía en 1864 continuaban en uso. De éstas, en la Montaña de Guerrero se mantienen en uso la cuatro primeras, en tanto que el cuicateco se fusionó con el náhuatl y la región de Tierra Caliente se separó administrativamente para formar el actual estado de Michoacán, donde aún se conserva el purépecha.

La diversidad étnica de la región se conservó a lo largo del tiempo con la histórica presencia de los tlapanecos o *me pha*, como grupo original de la región, y las migraciones del oriente, de parte de los mixtecos, con quienes comparten la frontera del actual estado de Oaxaca, y finalmente con la última migración del centro, de parte de los nahuas.

Durante el periodo colonial se mantuvo la división entre República de Indios y la de Españoles para recibir los tributos enviados a la Corona. Los primeros documentos que registran límites agrarios datan del siglo XVII: “Fueron hechos por señores indígenas de importancia, que al reivindicar determinado territorio, buscaban el reconocimiento español de su dominio sobre la población indígena”.¹

¹ Daniele Dehouve, *Hacia una historia del espacio en la Montaña de Guerrero*, México, CEMCA-CIESAS, 1995, p. 67.

La autoridad española asignaba este tipo de documentos, aunque es en 1710 cuando se realiza la demarcación agraria por parte de la Corona española a través de las *composiciones de tierras*, donde se delimitaban las jurisdicciones de los caciques indígenas y las haciendas españolas en la región de la Montaña.

Los documentos que la Corona expide tienen un aval para la población de los diferentes grupos étnicos de la región. Cada dirigente indígena podía tener un documento legal, sin embargo, este hecho también inaugura los añejos conflictos limítrofes entre los diferentes grupos, aunque uno de los objetivos principales se logró al marcar la separación entre las tierras de los españoles y las que correspondían a los indios.

Los complejos problemas limítrofes entre los cuatro diferentes grupos étnicos tienen que ver con su particular concepción de territorialidad étnica, en donde la tierra es considerada como un ente vivo y los cerros representan la morada que guarda y protege a sus *ídolos*, guardianes del pueblo en quienes se deposita la relación primigenia como grupo étnico y que les proporciona identidad primordial. Los áridos cerros juegan un papel importante, ya que la cima los acerca más al cielo y los vincula con la tierra, por ello, esta concepción rebasa el sentido pragmático de tierras agrícolas con mayor o menor calidad de siembra.

El compartir los símbolos identitarios y los geosímbolos² lleva consigo la disputa por el espacio geográfico y el mantenimiento de los límites étnicos de los grupos originales, en este caso de los tlapanecos y su disputa con los mixtecos y amuzgos. Así, los primeros se mantienen en el oriente, mientras que los amuzgos se repliegan en la costas, en tanto que los nahuas se dispersan por todo el estado y se mantienen en pequeños núcleos y cercanos a las ciudades principales.

Durante el proceso de Independencia, la problemática territorial de los pueblos indios se complica, a partir de la desamortización de tierras que, en 1856, afecta a las comunidades, al ser consideradas como corporación, por lo que se ven obligados a cambiar su régi-

² Una rama de la geografía, conocida como geografía de la percepción, ha acuñado el concepto de *geosímbolo*, que vincula la relación entre el espacio y los sujetos que lo interiorizan dentro de su sistema cultural.

men, de comunal a individual, y que cada miembro se constituya en un propietario con derechos individuales sobre la tierra.

En este contexto de desamortización, se erige el estado de Guerrero en 1849 y desde entonces se perfilan tres regiones político-administrativas que serán el lugar físico de tres grupos de poder claramente establecidos: Costa, Montaña y el Centro, que desde entonces será el asiento de los poderes. La Revolución mexicana representa otro momento importante en la historia agraria, ya que la lucha campesina fue el detonante del movimiento y abrió el proceso de Reforma Agraria, en donde se enfatiza la acción restitutoria para las comunidades que sufrieron despojos por la Ley de desamortización en 1856.

La restitución, sin embargo, era un trámite muy largo y poco efectivo, pues los Títulos Primordiales o Virreinales eran los documentos originales de los pueblos indios, pero no eran válidos dentro del proceso jurídico que buscaba el acceso a la tierra de una gran mayoría de campesinos sin tierra y de pueblos indios sojuzgados que trabajaban en las grandes haciendas. Sin embargo, la restitución contenía un amplio margen de reivindicación política, pues en sí misma significaba resarcir los agravios de la Ley de desamortización anterior, y restaurar los derechos de pueblos y comunidades despojadas. De ahí la importancia ideológica política de este acto jurídico, que si bien no fue efectivo legalmente, pasó a formar parte del contenido discursivo de los gobiernos posteriores que se asumieron herederos de la Revolución mexicana.

En contraste, la dotación constituía un proceso nuevo que creaba una nueva relación de propiedad social con la tierra y cuyo eje central fue la figura ejidal. La dotación ejidal se constituyó como fruto del proceso revolucionario y contó con el aval del Estado posrevolucionario para dotar de tierras a los campesinos. Se inició la centralización y el diseño de una política corporativa, que pedía fidelidad y votos a cambio del acceso a la tierra. Pero ante el hecho de que era más fácil acceder a la tierra por la vía de la dotación, también lo era el cambio de régimen de tenencia de la tierra, de comunal a ejidal. Los Títulos Primordiales propios de los pueblos indios carecían de validez y era muy complejo entablar un juicio de restitución, por lo que se recomendaba que la tierra de los pueblos indios cambiara de régimen comunal a ejidal y se considerara como una dotación ejidal con sus respectivos documentos.

La falta de reconocimiento jurídico de sus documentos tuvo como consecuencia que fuesen objeto de despojo de las mejores tierras de cultivo, por parte de los grandes hacendados, y que se quedaran con las tierras menos favorecidas, como cerros y pastizales, que no tenían ningún uso agrícola o posibilidad de explotación.

La problemática de las comunidades era muy compleja, ya que ante la confirmación de sus tierras comunales, “[...] si además obtienen dotación ejidal, entonces se sujeta toda la tierra poseída comunalmente al régimen ejidal, y es frecuente este caso, porque la comunidad en numerosas oportunidades perdió sus tierras de labor, que fueron fraccionadas y como consecuencia, individualmente apropiadas, quedándoles solamente las tierras de monte y de pastos”.³

Entender el sentido diferente de trabajo y la relación con la naturaleza de los pueblos indios, representó un obstáculo jurídico durante los primeros años de la Reforma Agraria, pues para algunas autoridades agrarias los bienes comunales se consideraban como una sola propiedad que podía ser afectable. Ante esto, sólo existía el recurso legal de obtener la confirmación presidencial que ampara la posesión comunal, lo que tardaba muchos años y resultaba costoso para los pueblos.

En lo que respecta a la situación de la Reforma Agraria en Guerrero, encontramos que el reparto agrario cardenista, hacia finales de los años treinta, fue decisivo en la conformación agraria guerrerense; sin embargo, debido al fuerte control que ejercen los grupos regionales de poder, el reparto se vio frenado, pues afectaba los intereses de la cúpula política estatal.

Así, encontramos que en la Montaña de Guerrero, durante la década de 1921 a 1930, se crearon los primeros 42 ejidos en seis municipios. Éste fue un lento proceso de dotación ejidal, el cual contrastó con el reparto agrario que existía en otros estados del sur, como Morelos y Veracruz.

Cabe hacer notar que los municipios de Chilapa y Ahuacutzingo concentraron el reparto en esta década, pues obtuvieron entre 21 y 12 ejidos respectivamente, en tanto que otros cuatro municipios: Alpayeca, Tlalixtaquilla, Tlapa y Zitlala cuentan con 2, 3, 1 y 3 ejidos

³ Moisés T. de la Peña, “El pueblo y su tierra. Mito y realidad de la reforma agraria en México”, *Cuadernos Americanos*, 1964, p. 370.

respectivamente. Con ello se percibe la importancia política y comercial de la ciudad de Chilapa, lugar de asentamiento de los poderes locales, que influyó para que este municipio se viese favorecido en el reparto agrario ejidal que curiosamente obtuvieron los mestizos y nahuas asentados alrededor de las principales ciudades.

Durante la siguiente década, de 1930 a 1940, se mantuvo este lento ritmo de reparto agrario con sólo 44 ejidos, aunque se diversificó un poco, pues aparecen cinco nuevos municipios: Alcozauca con cinco ejidos, Atlamajalcingo dos, Malinaltepec uno, Metlatónoc cinco y Olinalá con tres. En los primeros cuatro de estos municipios aparecen los primeros ejidos mixtecos y tlapanecos. En tanto, nuevamente a Ahuacuotzingo y Chilapa se les dota del mayor número de ejidos con diez y ocho, siendo nuevamente mestizos y nahuas.

Tenemos entonces que, a lo largo de dos décadas, que van de 1920 a 1940, se reparten en la región de la Montaña de Guerrero un total de 86 ejidos, de los cuales Chilapa cuenta con 29 y Ahuacuotzingo con 22, lo cual hace que en estos dos municipios se concentre casi 60% del total de los ejidos repartidos en la región.

Sin embargo, estas cifras contrastan aún más, si se toma en cuenta el reparto a nivel estatal, pues los 86 ejidos creados durante estas dos décadas representan sólo 24% del total de ejidos repartidos en el estado de Guerrero, que fue de 350. Es decir, que esta región no fue favorecida con un alto reparto agrario, debido a la histórica relación de los pueblos indios con su tenencia comunal. Así, en las siguientes décadas el reparto se vio drásticamente cancelado, pues sólo hubo un reparto simbólico de ejidos.

En contraste, se encuentra la posesión comunal de la tierra, pues existen 95 núcleos agrarios que guardan el estado comunal, donde no resulta central el número de comunidades, sino su importancia en términos de la amplia extensión territorial que abarcan. Así, una sola comunidad aglutina numerosas localidades y pueblos dispersos, como Temalacatzingo, que agrupa a varias comunidades nahuas. También es importante señalar la extensión que tienen algunas de ellas, por ejemplo los municipios de Acatepec, Atlixac, Cualac, Tlacoapa y Zapotitlán Tablas no cuentan con tenencia ejidal, sólo una o varias comunidades, pero que abarcan la extensión total del municipio.

La certificación en las comunidades indias

La particularidad de la tenencia de la tierra en la Montaña es que concentra a la mayor parte de la población indígena del estado, lo cual se acentúa políticamente a partir de 1994, cuando los pueblos indios fueron vistos como potencial reducto de conflictos armados. En el caso de Guerrero, la situación de los campesinos y los pueblos indios se tornó álgida cuando el 28 de junio de 1996 apareció el Ejército Popular Revolucionario (EPR), en Aguas Blancas, después del primer aniversario de la masacre donde policías estatales asesinaron a 17 campesinos bajo el gobierno de Rubén Figueroa Alcocer.

Lo anterior provocó que se diera un *impasse* en la entidad, ya que la presión externa vulneró al gobernador, pues se señaló su responsabilidad en la matanza, así como la violencia desatada por las fuerzas armadas y la consecuente represión política en el estado. Además, en el sur del país se efectuaban las pláticas entre el gobierno federal y los zapatistas en torno de los Acuerdos de San Andrés y por otro lado se organizaron una serie de reuniones en cada uno de los estados del país con el objeto de impulsar la propuesta alterna del gobierno que se presentó en diciembre, donde la crítica central fue la falta de compromiso político a lo pactado el 16 de febrero de 1996.

La contrapropuesta no fue aceptada por el EZLN, pero el gobierno federal, que encabezaba Zedillo, intentó avanzar en su oferta, en la cual se estipulaba que fueran las legislaturas locales las responsables de la transferencia de recursos y atención de la problemática de los pueblos indios en cada estado de la República.

El ofrecimiento, entonces, fue avanzar en reformas específicas en las legislaturas estatales que en Guerrero se vieron frenadas, pues se destituyó al representante del bloque regional central, Rubén Figueroa Alcocer. Ángel Aguirre Rivero entró como gobernador interino, quien se hizo cargo de la situación de la violencia desatada en la entidad. La respuesta inmediata fue calmar los ánimos con la vigilancia de los militares, en tanto que la investigación sobre los grupos armados y el narcotráfico, por ser de competencia federal, recayó en la Secretaría de Gobernación, para dejar trabajar con tranquilidad al gobernador interino.

Esto es sintomático, pues el escenario político consideraba la posibilidad de serios enfrentamientos y el surgimiento de nuevos grupos armados de carácter étnico, que demandan la solución de su problemática específica. Así, a partir del mes de marzo de 1997, se emprendió una amplia campaña de difusión de la iniciativa presidencial, cuyo objetivo fue realizar una consulta nacional para recabar el sentir de las comunidades indígenas.

Las instituciones agrarias a nivel nacional tuvieron un importante papel; en el caso de la Residencia de la Procuraduría Agraria en Tlapa, ésta tuvo una activa participación. Así lo menciona el encargado de la residencia en Tlapa:

[...] la PA a nivel nacional ha efectuado talleres de revisión del contenido de la iniciativa que hizo el presidente de la República para reformar siete artículos y tomando los Acuerdos de San Andrés que desde el punto de vista federal han sido integrados. Concretamente, en esta región de la Montaña, hasta el día 4 de abril de 1998, realizamos talleres en cabeceras municipales con órganos de representación como comisariados ejidales y consejos de vigilancia, concentrando en minutas la asistencia de los participantes, se realizaron en Tlapa, Malinaltepec, Atlamajalcingo del Monte, Copanatoyac, Metlatónoc y Chilapa.⁴

Éste fue uno de los síntomas en la Montaña de la fuerte campaña oficial que se desplegó para difundir las bondades de la iniciativa presidencial que delegaba en las legislaturas locales, las modificaciones que en la entidad implicarían el cambio a la Constitución Política del estado de Guerrero, en los artículos referentes a la problemática de los pueblos indios.

Las nuevas instituciones dedicadas al trabajo agrario con los pueblos indios tuvieron un desempeño importante en este contexto. En Guerrero, la Procuraduría Agraria tiene una delegación estatal y cinco residencias para atender a los 1 046 ejidos y 190 comunidades agrarias (es así como se denomina a la tenencia comunal de los pueblos indios que existen en el estado). Las residencias son: Chilpan-

⁴ Entrevista realizada en el mes de abril de 1998 al licenciado Miguel Ángel Bello, responsable de la residencia en Tlapa.

cingo, Ciudad Altamirano, Ometepec, Tecpan de Galeana y Tlapa de Comonfort, mejor conocida como Montaña.

De las cinco residencias, encontramos que en la Montaña se concentra cerca de 50% de las comunidades agrarias; la residencia de Chilpancingo tiene 28% y Ometepec 20%. Por ello, resulta representativo trabajar con el universo de la residencia de Tlapa, pues concentra la mayoría de los municipios con población indígena y por lo tanto la compleja problemática agraria de las comunidades indias.

De acuerdo con los datos oficiales del Registro Agrario Nacional,⁵ de los 1 046 ejidos que existen en Guerrero, sólo cinco de ellos cuentan con población indígena. En contraste, todas las comunidades agrarias tienen un alto porcentaje de lo que ellos consideran población indígena estimada. De éstas, 141 se ubican en el rango alto de entre 100 y 70% de población indígena estimada, en tanto que otras 25 cuentan con un porcentaje de entre 70 a 30% de ésta y sólo 24 de ellas tiene un porcentaje mínimo de 30% de la misma.

En cuanto a la delimitación en materia agraria, encontramos que la residencia que atiende a la región de la Montaña tiene su sede en Tlapa de Comonfort y abarca 20 municipios, además de dos comunidades pertenecientes al municipio de San Luis Acatlán, compartiendo así este municipio con la residencia de Ometepec.

El trabajo principal de la residencia en la Montaña ha sido la ejecución del Procede en los 113 ejidos existentes, mientras que su acción en las comunidades se reduce al arreglo de controversias a través de la conciliación de las partes, seguido del servicio de apoyo que contempla la asesoría en la elección de representantes, la regularización de los censos de comuneros, la formulación de reglamentos internos y estatutos comunales, etcétera.

La línea de trabajo oficial referente a la certificación ejidal ha recibido una atención prioritaria. Así, hasta 1995 se encontraban certificados 51 ejidos que representan 44.35% del universo total. Sin embargo, los resultados por microrregión son ilustrativos, pues en Tlapa, de 21 ejidos, 10 de ellos tenían un diagnóstico desfavorable, mientras que en La Cañada y Ahuacuotzingo hay porcentajes desfavorables de 33 y 35%, y en Tlacoapa de 50%; sólo Chilapa se en-

⁵ Los datos manejados corresponden a los datos de estadísticas publicados en la revista *Estudios Agrarios*, núm. 10, año 4, mayo-diciembre de 1998, Procuraduría Agraria.

Cuadro 1
Microrregiones de la residencia de Tlapa

<i>Microrregión</i>	<i>Municipios</i>					
TLAPA	Tlapa	Alcozauca	Tlaxiataquilla	Xalpatláhuac	Xochihuehuetlán	
CAÑADA	Alpoyeca	Huamuxtitlán	Malinaltepec	Metlatónoc		
MONTAÑA ALTA	Atlamajalcingo	Copanatoyac	Cualac	Olinálá	Tlacoapa	
TLACOAPA	Acatepec	Atlixnac				Zapotitlán
CHILAPA	Chilapa	Zitlala				
AHUACUOTZINGO	Ahuacutzingo	San Luis A.				

Fuente: Datos tomados de la *Monografía de la Montaña*, PA, 1995.

cuentra entre las microrregiones en donde el trabajo del Procede ha sido favorable.

Sin embargo, los datos registrados hasta 1998 indican la incorporación de 92 ejidos, de los cuales 62 ya cuentan con certificación, trece de ellos están en proceso, 16 están suspendidos y sólo un ejido se desistió del programa. En contraste, los ejidos no incorporados son 20, lo cual refleja que el Procede ha avanzado en 66.4% y hay un freno en el resto de 33.6% de ejidos que aún no cuentan con certificación.

Los datos anteriores señalan un magro avance que representa la certificación de once ejidos más, en un lapso de tres años, y que se ubican en la disminución de los ejidos que en 1995 contaban con diagnóstico desfavorable, de 30 a 20 en 1998, y que éstos serán los ejidos con los que se trabaja actualmente.

La particularidad en la Montaña es que concentra a la mayor parte de la población indígena del estado. El diseño de políticas públicas referidas a los pueblos indios se torna muy complejo, pues la estrategia sexenal en materia agraria contemplaba la rapidez en la certificación ejidal y el apremio por iniciar el trabajo en las comunidades. Por ello, la Procuraduría Agraria instrumentó un programa piloto para la certificación en las comunidades, con dos consideraciones: contar con personal capacitado para atender aspectos jurídicos, sociales e históricos propios de las comunidades y ubicar la importancia de la elaboración del estatuto comunal y sentar las bases de los lineamientos jurídicos generales de las comunidades en materia agraria.

Este programa piloto tuvo sus primeras pruebas en Oaxaca, Chihuahua y Sonora durante 1996, a través de talleres de capacitación para las instituciones involucradas en la problemática de los pueblos indios. El programa se amplió durante los primeros meses de 1997 a los estados que contaban con población indígena, para finalmente llevar a cabo un trabajo formal ya institucionalizado en la Procuraduría Agraria para iniciar la certificación comunal.

El trabajo de medición y marcaje con aparatos de geodesia, que realizó el INEGI, resultó importante para delimitar los complejos terrenos empinados y abruptos de la Montaña. En la certificación para las comunidades se propuso que se efectuaran mediciones globales, señalando el perímetro total de la comunidad, así como que se

deslindara el área, aclarando los conflictos limítrofes con sus vecinos, para avanzar con la certificación parcelaria de los ejidos colindantes.

En la Montaña, el trabajo de certificación en las comunidades inició en 1997, bajo dos modalidades:

Una, que la asamblea general de la comunidad acepte el procedimiento general de regularizar la superficie total y las tres grandes áreas internas que son: el asentamiento humano, el área fraccionada y la de uso común. La segunda, conocida como la oferta institucional, consiste en entregarles solamente el total del asentamiento, a efecto de mantener el estado comunal o comunitario, sin regularizar internamente.⁶

Esta última, llamada oferta institucional, forma parte del programa piloto e implica un trabajo muy general que sólo busca aminorar los problemas de límites entre comunidades y ejidos, para que avance especialmente la certificación en los ejidos, y deja sin resolver los conflictos internos de las comunidades.

La otra propuesta intenta adelantar un poco más y delimita tres grandes áreas de la superficie comunal: el área de uso común que comprende bosques, cerros, manantiales y que se trabajan de manera colectiva; el área parcelada que se asigna de manera individual a cada miembro de la comunidad de acuerdo con los usos y costumbres de la misma; el área de asentamiento humano en donde se asientan las viviendas.

Esta opción incluye la entrega de tres certificados generales: uso común, área fraccionada y asentamientos humanos que avalan los derechos de la comunidad. Para cada uno de los comuneros se contempla la entrega de un *certificado parcelario*, de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, además de la entrega de un *certificado individual* que ampara un porcentaje del total del área de uso comunal y, finalmente, un *título* respecto al solar.

Lo anterior, bajo los lineamientos propios de cada comunidad, que designaría la asamblea comunal, contribuyendo al respeto de

⁶ Entrevista a Miguel Bello, residente de la Procuraduría Agraria en Tlapa de Comonfort, abril de 1998.

los usos y costumbres. Al ser éste un complejo y largo proceso que implica escribir las sanciones y derechos de los miembros de la comunidad y regular el acceso a las parcelas, debería basarse en las normas mínimas generales en torno de los derechos de los pueblos indios. De ahí la enorme dificultad para instrumentar un proyecto único, como lo es el Procede, que regule los ejidos.

Hasta 1998, se tenía contemplado trabajar sólo con la propuesta institucional en las comunidades nahuas de Atlamajac, Alpoyeca, Atlamajalcingo del Río y Atlatzalapa, ya que cuentan con sus documentos en regla y no tienen problemas de linderos con las comunidades colindantes. Sin embargo, en las primeras asambleas realizadas, la gente externaba sus dudas, pues no obtendrían ningún documento que garantizara la parcela que habían venido trabajando. Ante esto, los representantes señalan que:

[...] la gran mayoría de las comunidades eligen el procedimiento completo y para nosotros es muy laborioso, pero así están dadas las orientaciones y el plan de trabajo. Finalmente, la asamblea es autónoma y libre de tomar las determinaciones, sin embargo, para nosotros lo ideal sería que todas las comunidades se metieran a la oferta institucional, nada más el deslinde perimetral, autorización del padrón y ya, es lo más rápido.⁷

Con este panorama podemos vislumbrar la compleja problemática en las comunidades agrarias que tienen un alto porcentaje de población india, como es el caso de la Montaña, pues para regularizar las tierras comunales se requiere atender de manera específica e individual a cada una de estas comunidades, donde prevalecen usos y costumbres específicos. A pesar de ser del mismo grupo étnico, mantienen características particulares que determinan la asamblea general de cada comunidad, respecto a los usos, atribuciones y derechos de sus integrantes, no sólo en materia agraria, sino en general.

Por ello, desde el programa piloto se menciona la necesidad de trabajar con la formulación por escrito del estatuto comunal, asentando los derechos y obligaciones de los miembros de la comunidad. Sin

⁷ *Idem.*

embargo, para la comunidad, el problema agrario se encuentra estrechamente vinculado con la cosmovisión en general, en sus dimensiones religiosa, civil, cultural y étnica.

Alcances y límites de la certificación institucionalizada

El proyecto oficial de modernización del campo mexicano en 1992, apostó por los medianos y grandes productores campesinos, dejando de lado la situación de los pueblos indios que en su momento no se consideró relevante. El Procede se anunció como el modelo para obtener una nueva relación jurídica de los campesinos con sus tierras, sin embargo, el trabajo realizado por las nuevas instituciones agrarias se vio frenado en los estados que contaban con altos porcentajes de población indígena, debido al cúmulo histórico de arbitrariedades en relación con la situación de los pueblos indios.

La lentitud de avance del Procede y la falta de regulación en torno de la tenencia comunal empezaron a ser un pesado lastre, que se pretendió resolver con una propuesta de certificación muy general que pareciera ser un simple paliativo en el complejo problema de la certificación comunal.

El trabajo realizado por la Procuraduría Agraria tiene un grave rezago en la elaboración de los estatutos ejidales y sobre todo los comunales, pues dada la dinámica de los pueblos indios, resulta una tarea compleja que rebasa con mucho la visión ortodoxa de la traducción de la ley. Requiere inicialmente de personas sensibles y cercanas a las comunidades, que conozcan cómo se desenvuelve la vida comunal y tengan la capacidad y sensibilidad de aprehender de la realidad para plasmarla por escrito. Luego, debatir internamente en la comunidad para traducir los usos y costumbres a códigos y normas, pues la mayoría de las comunidades se basa en la tradición oral y en la autoridad moral de los principales para dirimir controversias, y no existen documentos escritos.

En torno a este tipo de dificultades para la elaboración del estatuto comunal, el residente de la PA nos explica:

[...] es muy tardado, se nos está dando mucha dificultad. Es todo un reto lograr primeramente que la comunidad acepte ela-

borar su estatuto, y luego se necesita redoblar esfuerzos para concentrar la voluntad de la comunidad y la entrega que tenga el visitador para tratar de retomar los usos y costumbres que existen en esa comunidad, a través de un documento escrito que se inscribe en el Registro Agrario Nacional, a efecto de que tenga validez jurídica.⁸

La premura que se le ha querido imprimir al programa para llegar a las metas trazadas al inicio del sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), ha acelerado el avance del Procede y se corre el riesgo de realizar trabajos poco serios, sobre todo en relación al trabajo en las comunidades indias. La prisa puede hacer que se elaboren estatutos al vapor con el fin de cumplir con el requisito administrativo de registro y con el de apresurar la entrega de los certificados parcelarios, pero a la larga podría ser motivo de nuevos conflictos por una mala interpretación de la norma comunal.

Los datos actualizados hasta 1998 indican que en las 95 comunidades de la región de la Montaña se realizó un primer diagnóstico para evaluar la posibilidad de iniciar la certificación. En su resultado encontramos a “18 comunidades con diagnóstico favorable, representando el 18.94% y el resto de comunidades presentan fuertes conflictos de límites al exterior y conflictos internos debidos principalmente a la desorganización e ideologías políticas”.⁹

Es decir que el panorama para la certificación de las comunidades es poco alentador, ya que, según sus propios diagnósticos, existe un abrumador porcentaje de 81.06% de comunidades en donde será difícil emprender un proceso de certificación.

Para los encargados del trabajo, los problemas en la Montaña se centran en la desorganización y en los conflictos políticos, los cuales tienen que ver con problemas limítrofes, consecuencia de resoluciones presidenciales no publicadas, decretos que asignan varias veces la misma superficie, fuerte confusión de linderos y expedientes agrarios inconclusos o mal elaborados. Es decir, problemas de las comunidades tan viejos como su propia historia, pues datan de la época de la Colonia, y con problemas de expedición de Títulos Virreinales.

⁸ *Idem.*

⁹ Programa de Atención Prioritaria de la Montaña en Guerrero, PA, 1998, mimeo.

Otro de los factores que influye en el lento avance del programa de certificación tiene que ver con cuestiones operativas, ya que la Montaña tiene una situación geográfica muy accidentada y los caminos no son favorables. Así, sólo ocho cabeceras municipales cuentan con carreteras pavimentadas y doce cabeceras tienen sólo caminos rurales, lo que los hace intransitables en la temporada de lluvias.

La mala situación de los caminos en la Montaña ha sido aprovechada por las redes del narcotráfico que buscan lugares poco comunicados y de difícil acceso para el cultivo de enervantes, como la marihuana y la flor de amapola, cuyo capullo es base para la heroína. El narcotráfico teje sus redes y desde hace varios años se sabe de la presencia de este fenómeno en la región. Según datos oficiales del informe de la Procuraduría General de la República (PGR), existen en el estado de Guerrero, alrededor de 50 000 mil hectáreas vulnerables a la expansión de cultivos, lo que lo hace el tercer productor nacional de drogas, que van desde la siembra de marihuana, hasta la producción intensiva de amapola.

La situación se torna aún más delicada si se toma en cuenta el alto grado de descomposición social que ha originado la penetración del cultivo de enervantes en esta parte de la Montaña. Aquí, la violencia está a flor de piel; la combinación de las armas, la inestabilidad política, la corrupción y los conflictos armados están presentes en la dinámica de la entidad.

El narcotráfico y la pobreza extrema se concatenan de manera accidentada, iniciando la escalada de violencia que se incrementa con los conflictos agrarios intercomunitarios, generando inestabilidad y un gran número de víctimas. Así, por ejemplo, en las comunidades de Oztocingo, Ocotequila y Potoichán, del municipio de Copanatoyac, apareció el 1º de enero de 1997, un grupo armado autodenominado Ejército de Ajusticiamiento del Pueblo Indefenso (EAPI) que hizo su aparición ejecutando a cuatro civiles.

La aparición de grupos armados tuvo lugar en Coyuca de Benítez, luego de la matanza de Aguas Blancas, con el Ejército Popular Revolucionario (EPR), el cual, con el paso del tiempo, se escinde y da origen al Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI). Se recuerda la masacre ocurrida en la comunidad del Charco, donde los militares ejecutaron a diez campesinos mixtecos y un estudiante de la UNAM, el 7 de junio de 1998. El ERPI apareció con un Comando

Justiciero autonombrado 7 de junio, en alusión a esta masacre, y otro Comando Justiciero, 28 de junio, con referencia a los sucesos de Aguas Blancas, que apareció el 28 de julio de 1999, en Teloloapan.

Lo anterior ha dado pie a que en las regiones de la Costa y la Montaña de Guerrero exista una fuerte presencia de militares que llegan a las comunidades a buscar los sembradíos de amapola y se queden acampados en los lugares cercanos, provocando un cambio en la vida cotidiana de los habitantes.

Este panorama señala que la álgida situación de Guerrero, en particular de los pueblos indios en la Montaña, no será una tarea fácil para el próximo gobierno de Vicente Fox, a quien se le presenta un complejo gobierno, cuya solución requiere habilidad política y no sólo nuevos tratados comerciales.

Por ello, al inaugurar el próximo siglo, el talón de Aquiles estará en la etapa de certificación en las comunidades. El problema agrario seguirá siendo un grave problema para los pueblos indios, el cual, a nivel nacional, podrá ser motivo de violentos conflictos que se suman a la pobreza extrema, la falta de justicia y su lucha por el reconocimiento de sus derechos. El reto se presenta en momentos en los que la globalización amenaza con arrasar el pasado y homogeneizar la economía para que sea eficiente y productiva, dejando excluidos a quienes no resulten funcionales a sus pautas.

El dilema de la baja productividad de las tierras de los pueblos indios, la valoración positiva de su aportación cultural y de su potencial económico como trabajadores migrantes, forman parte de los problemas que necesitan ser atendidos de manera urgente, a través de un debate serio y responsable en aras de contribuir a resarcir un grave olvido histórico.

Recibido el 10 de junio de 2002
Aceptado el 21 de enero de 2003

Bibliografía

- Dehouve, Daniele *Hacia una historia del espacio en la Montaña de Guerrero*, México, CEMCA-CIESAS, 1995, p. 67.
Hinojosa Ortiz, José, *El ejido en México. Análisis jurídico*, Colección Investigadores, CEHAM, 1983, 223 p., pp. 44-45.

-
-
- Orozco y Berra, Manuel, *Geografía de las lenguas y carta etnográfica de México*, México, Imprenta de J. M Andrade y F. Escalante, 1864.
- Peña, Moisés T., de la, “El pueblo y su tierra. Mito y realidad de la reforma agraria en México”, en *Cuadernos Americanos*, 1964, p. 370.
- Revista *Estudios Agrarios*, núm. 10, año 4, mayo-diciembre de 1998, Procuraduría Agraria.
- Programa de Atención Prioritaria de la Montaña en Guerrero, Procuraduría Agraria, 1998, mimeo.