



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
SOCIOLOGÍA

**Las políticas agrarias y ambientales en México y su impacto en los derechos
de los indígenas y de los campesinos sobre sus territorios: 1990-2010**

TESIS
QUE PARA OPTAR EL GRADO DE:
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PRESENTA:
ANA MARÍA MARTHA DE ITA RUBIO

DRA. ALMA ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES UNAM

DR. CARLOS CORTEZ RUIZ
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA- XOCHIMILCO
DR ANDRÉS BARREDA MARÍN
FACULTAD DE ECONOMIA UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, FEBRERO 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Las políticas agrarias y ambientales en México y su impacto en los derechos de los indígenas y de los campesinos sobre sus territorios: (1990-2010)

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1 Los campesinos y la acumulación por desposesión	1
I. El despojo de la tierra campesina	2
1.1.1 Los campesinos y la economía campesina	3
1.1.2 La tierra en la acumulación originaria	8
1.1.3 La acumulación originaria permanente	13
1.1.4 La acumulación por desposesión	18
II. Tierra y territorio para los pueblos indígenas	22
1.2. 1 Tierra y territorio para los pueblos indígenas	22
1.2.2 La defensa de la tierra y del territorio y las necesidades radicales	26
1.2.3 Los acuerdos sobre los derechos de los pueblos indios	28
III. La política ambiental y los territorios campesinos e indígenas	30
1.3.1 Los conservacionistas	31
1.3.2 Del crecimiento cero al desarrollo sustentable	32
1.3.3 La economía ambiental	34
1.3.4 La ecología política	36
1.3.5 La Cumbre de la Tierra y el desarrollo sustentable	37
1.3.6 El “cambio de paradigma” en las áreas naturales protegidas	40

1.3.7 La valorización de las tierras a través de las áreas naturales protegidas y los servicios ambientales	42
1.3.8 El Protocolo de Kioto y los mercados de carbono	45
1.3.9 La Organización Mundial del Comercio y sus acuerdos ambientales	48
Capítulo 2. Estructura agraria, de la Revolución de 1910 hasta las reformas neoliberales	50
2.1.1 La estructura agraria en el siglo XX (a vuelo de pájaro)	50
2.1.2 Tenencia de la tierra y mecanismos de acceso	56
2.1.3 La política agraria del Banco Mundial: “La reforma agraria de mercado”	60
2.1.4 La reforma al Artículo 27 Constitucional (1992)	64
2.1.5 La tenencia de la tierra en la nueva ley agraria	66
2.1.6 Los objetivos de la reforma y la respuesta de las organizaciones campesinas e indígenas	69
II. Resultados de la reforma constitucional de 1992	73
2.2.1 El Procede y la superficie no certificada	73
2.2.2 Adopción del Procede por estado y tipo de propiedad	80
2.2.3 La propiedad parcelada y la tierra de uso común	88
2.2.4 Estructura agraria de la superficie parcelada en ejidos y comunidades	92
2.2.5 Adopción de Procede en comunidades indígenas	94
III. Estructura agraria de los ejidos y comunidades después de la reforma a la ley agraria. Balance.	102
2. 3.1 La propiedad social	102
2. 3.2 Agricultura en la propiedad social	105

2. 3.3 La estructura agraria de la superficie agrícola	107
2.3.4 Los sujetos agrarios	111
2. 3.5 Las mujeres y la tierra	115
2.3.6 Migración	117
2.3.7 El Procede y los conflictos agrarios. ¿Resuelve o fomenta los conflictos?	118
2.3.8 El dominio pleno	123
2.3.9 El Procede y el mercado de tierras	126
2.3.10 El mercado de rentas de tierras	129
2.3.11 Acceso al crédito	133
2. 4. Los ejidos después de las reformas	134
Capítulo 3. Propiedad comunal, territorios indígenas y política ambiental	137
3.1.1 La Colonia y los territorios indígenas	137
3.1.2 La contrarreforma agraria y los derechos indígenas	141
3.1.3 La autonomía y la comunalidad	144
II. La política ambiental mexicana	149
3.2.1 Un acercamiento histórico a las acciones de conservación	151
3.2.2 El financiamiento de la conservación de la naturaleza	157
3.2.3 Los territorios indígenas y campesinos en la LGEEPA	161
3.2.4 Los territorios campesinos e indígenas y la conservación oficial	165
3.2.5 Instrumentos de la política ambiental	176

3.2.6 Las áreas protegidas y el cambio climático	186
III Oaxaca propiedad comunal y territorios indígenas	187
3.3.1 Áreas naturales protegidas en Oaxaca	192
3.3.2 La Reserva de la Biósfera Tehuacán-Cuicatlán	193
3.3.3 Los Chimalapas. La primera propuesta de Reserva Ecológica Campesina	202
3.3.4 Santiago Lachiguiri y su área voluntaria de conservación	204
3.3.5 La Chinantla y la conservación comunitaria	228
4. Conclusiones	253
Bibliografía citada	273

Las políticas agrarias y ambientales en México y su impacto en los derechos de los indígenas y de los campesinos sobre sus territorios: 1990_2010

Análisis de los efectos de las políticas agrarias y ambientales sobre la estructura agraria y la propiedad social de la tierra, así como sobre el control de los territorios y de los recursos por los ejidos y las comunidades agrarias.

INTRODUCCIÓN

Presentación del tema y su justificación

Durante todo el siglo XX los pueblos indios y los campesinos mexicanos protagonizaron luchas muy fuertes para recuperar y mantener el control de sus territorios. Si a principios del siglo la Revolución Mexicana —una revolución campesina y agraria— exigió tierra y libertad, en el transcurso de los años posteriores las luchas debieron materializar las conquistas y enfrentar a nuevos y viejos enemigos.

En México una de las conquistas más importantes de la Revolución de 1910 fue una profunda reforma agraria, que reconoció como propiedad de los ejidos y comunidades¹ la mitad de la superficie del país

La Constitución Mexicana de 1917 fue una de las más radicales. El Artículo 27 —vigente hasta 1992— de un profundo sentido igualitario y justiciero establecía la propiedad de la nación sobre las tierras y aguas. Limitaba la extensión de la propiedad privada y consideraba la expropiación de los latifundios. Otorgaba derechos de tierra a los campesinos que carecían de ella. Prohibía a las instituciones de la iglesia poseer cualquier tierra no relacionada con sus funciones.

Durante 80 años la reforma agraria entregó 103 millones de hectáreas —52 por ciento de las 196 millones de hectáreas que integran el territorio mexicano— 56 por ciento de la tierra agrícola y 60 por ciento de los bosques, a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, integrados en 29,942 ejidos y comunidades agrarias que constituyeron el

¹ Ejido: es la extensión territorial que recibe del Estado un núcleo o grupo de población, a través del reparto agrario. Comunidad agraria es una propiedad colectiva de tierra, cuyos títulos fueron dados por la Corona española durante el periodo colonial. Algunas comunidades se han mantenido intactas durante siglos pero la mayoría ha perdido los títulos de sus tierras a través de la historia. La restitución es el mecanismo por el cual la reforma agraria restituye a las comunidades el acceso a la tierra.

sector social. Los derechos de los ejidatarios y comuneros sobre las propiedades agrarias eran históricamente inalienables, imprescriptibles, inembargables y no transferibles.

A partir de 1989 las políticas agrícolas y agrarias en México cambiaron radicalmente. Para los diseñadores neoliberales de las políticas el ejido era la principal causa de la crisis del campo. Desde su óptica el mandato constitucional de reparto agrario había minado la seguridad y los derechos de la propiedad privada y además era un desincentivo para la inversión, en tanto que los derechos de propiedad en el ejido también eran débiles. El usufructo de las tierras ejidales estaba condicionado a su producción; su renta o venta estaban prohibidas. Al sistema ejidal se le culpó de la pobreza rural e indígena y de la falta de funcionamiento del mercado de tierras que provocaba la reducción de las parcelas y la baja productividad de sus cultivos.

Así una pieza fundamental del ambicioso programa de modernización del campo, a partir de los mercados —impulsado por la administración salinista entre 1989 y 1994— fue la reforma al Artículo 27 constitucional, realizada en 1992. A través de esta reforma se canceló el reparto agrario y se establecieron las bases para la renta y venta de la propiedad ejidal. Las sociedades mercantiles, que anteriormente no podían ser propietarias de tierra, pudieron participar en este mercado y se abrió la posibilidad legal de una reconcentración de la tierra. Las reformas al Artículo 27 Constitucional y sus leyes derivadas modifican de raíz la relación Estado-campesinos y atentan en contra de la propiedad común de la tierra, buscan la privatización de los recursos y fomentan la asociación del sector social con empresarios privados.

Al cancelarse los derechos agrarios y atribuciones agrícolas del ejido se privatizó también el sentido de la producción. Las políticas de fomento a la economía campesina se suprimieron y dismantelaron los aparatos económicos del Estado en el sector rural².

La idea que guió las reformas era crear un mercado de tierras activo que promoviera la localización eficiente de los recursos y mejorara la inversión en la agricultura³.

En la primera fase las políticas pusieron el énfasis en asegurar los derechos de propiedad y otorgar derechos completos a los detentadores de tierras a través de un

² Ver Bartra Armando, “Reformas agrarias del nuevo milenio”, en: *Masiosare*. Suplemento del periódico La Jornada, México, D.F. 14 de febrero 1999.

³ Appendinni, K. *Land regularization and conflict resolution: the case of México*, FAO, El Colegio de México, December 2001. p. 7

proceso de privatización. Bajo la nueva ley agraria los campesinos pueden tener derechos completos de propiedad sobre sus parcelas y el derecho a decidir el destino de las tierras comunes y los recursos colectivos del ejido y la comunidad agraria.

La reforma al Artículo 27 fue seguida por un Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) que permitía la regularización de la tenencia de la tierra y definía derechos de propiedad claros en los ejidos y comunidades agrarias para millones de campesinos, además de dotarlos de títulos de propiedad sobre esos derechos.

El Procede se puso en marcha en 1993 como el instrumento que permitiría regularizar los derechos agrarios y otorgar certificados de propiedad individual a los ejidatarios. Según los diseñadores del programa los ejidatarios y comuneros estaban ansiosos de tener un título individual sobre la propiedad de su tierra. Pero para las organizaciones indígenas y campesinas la contrarreforma agraria, impulsada desde arriba y sin consenso marcó el fin del pacto social con el Estado.

La contrarreforma agraria es parte de una serie de reformas legislativas y de políticas que pretenden eliminar la especificidad de la propiedad social, para que adquiera las características de la propiedad privada. Se espera que la concentración de tierras ocurra, reduciendo el minifundio y formando unidades de producción mayores y rentables por economías de escala. Pero esto pasa por la pérdida del control territorial de los indígenas y campesinos.

En sentido opuesto, las demandas indígenas de autonomía y autodeterminación tienen como fundamento el control del territorio, en su sentido de *hábitat*. En el 2001, el rechazo del Congreso a la iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígenas, propuesta por la Comisión de Concordia y Pacificación, como resultado de los Acuerdos de San Andrés *Sacamch'en*, entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional mostró la importancia que tiene para los políticos neoliberales el despojo de los territorios indígenas y la negativa a reconocer sus derechos.

En la concepción indígena “el territorio puede ser entendido como espacio culturalmente construido”⁴, el territorio es una construcción cultural, un referente fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva⁵.

Históricamente vinculados a la tierra como la fuente de su vida y sustento y como base de su existencia como comunidades territoriales identificables, los indígenas han luchado largamente para tener y conservar el acceso a su tierra, que a la vez es el elemento esencial de su identidad como culturas y sociedades distintas. Los derechos a la tierra son la cuestión de mayor importancia que enfrentan los pueblos nativos alrededor del mundo y son el centro de numerosos conflictos que involucran a las comunidades, principalmente como resultado de la globalización⁶.

El derecho a poseer, ocupar y usar la tierra colectivamente es inherente a la concepción de los pueblos indígenas. Sobre la base agraria de la comunidad o el ejido, las comunidades indígenas mexicanas buscan ampliar y fortalecer los derechos colectivos sobre su territorio y la autonomía en las decisiones de sus autoridades.

Desde la Colonia, el despojo de las tierras de los pueblos indígenas, los empujó a las sierras, a las zonas más lejanas. Este aislamiento les permitió un mayor margen de autonomía respecto al Estado, que les permitió desarrollar modelos de organización política propios. En algunas regiones, por ejemplo en Oaxaca, han logrado el reconocimiento de la elección de sus autoridades locales y municipales por usos y costumbres sin la participación de partidos políticos.

Actualmente la política ambiental constituye también una amenaza a los territorios campesinos e indígenas al tener como base una línea de conservacionismo que pone los derechos de la naturaleza por encima de los derechos de la gente.

“No es ningún secreto que millones de pueblos indígenas de todo el mundo han sido expulsados de sus tierras para dar lugar a las grandes extracciones de petróleo y minerales, las grandes explotaciones madereras y las grandes extensiones agroindustriales. Pero pocos se dan cuenta de que algo similar ha estado ocurriendo

⁴ Barabas Alicia, “Etnoterritorialidad sagrada” en: Barabas Alicia, *Diálogos con el territorio*, México, INAH, 2003. P. 46

⁵ Bartolomé Miguel, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*. México, INI-Siglo XXI, 1997. P. 86

⁶ Stavenhagen Rodolfo, “Indigenous Peoples: An Essay on Land, Territory, Autonomy and Self Determination”, en: Rosset P., Raj Patel, and Courville Michael. *Promised Land. Compelling Visions of Agrarian Reform*. Oakland, Calif. Food First Books, 2006

por una causa mucho más noble: la conservación de tierras y de la vida silvestre”⁷.

En la mayoría de las ocasiones el establecimiento de las áreas naturales protegidas viola los derechos de las poblaciones que las habitan. A veces las comunidades indígenas y campesinas son desalojadas, otras, los usos tradicionales del territorio: agricultura, caza, pesca, manejo del bosque, etcétera se declaran "ilegales," y sus habitantes son perseguidos por las autoridades gubernamentales. El establecimiento de áreas naturales protegidas, con fines de conservación, en áreas que pertenecen a ejidos y comunidades enajena el control del territorio a sus legítimos poseedores. Las áreas naturales protegidas son la forma moderna de colonización de los territorios que los pueblos indios han conservado y aún mantienen. Limita los derechos de las comunidades y el control sobre el territorio pasa a manos de los administradores del gobierno, los funcionarios del Banco Mundial, las fundaciones internacionales de conservación, las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas.

La concepción de los pueblos indios sobre la naturaleza les ha permitido conservarla. En México los especialistas identificaron 152 regiones terrestres como prioritarias para la conservación. Más de 40 regiones han sido declaradas áreas naturales protegidas y casi 60 se traslapan con territorios indígenas⁸.

Después de la Cumbre de Río, en 1992, los gobiernos se comprometieron a establecer áreas naturales protegidas en 10 por ciento de la superficie del planeta. Esta meta ha ido aumentando sistemáticamente a nivel internacional. En México hasta el 2010, 25.4 millones de hectáreas (13 por ciento del territorio nacional) estaban bajo alguna categoría de protección⁹. La meta de la Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica, COP 10 de Aichí, para 2020 es aumentar a 17 por ciento del territorio las áreas naturales protegidas¹⁰.

⁷ Mark Dowie. *Cuando la conservación implica expulsar a grupos indígenas de su territorio Los refugiados del conservacionismo*, Land Reform Action Network, febrero 2007. <http://www.landaction.org/spip/spip.php?article18>

⁸ Arriaga, L., J.M. Espinoza, C. Aguilar, E. Martínez, L. Gómez y E. Loa (coordinadores), *Regiones terrestres prioritarias de México*. Escala de trabajo 1:1 000 000. Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad. México, 2000.

⁹ Conanp, 2010

¹⁰ Metas de Aichí del Convenio sobre la Diversidad Biológica 2011-2020

En un momento en que el presidente de México Enrique Peña Nieto anuncia que realizará una profunda reforma al campo es necesario y muy útil tener un balance de la reforma agraria de 1992 después de 15 años. Según datos de la Secretaría de la Reforma Agraria, para el año 2006, fecha en que concluyó el Procede, más del 90 por ciento de la propiedad social había sido certificada, pero más de un 70 por ciento de ésta fue certificada como propiedad de uso común. Únicamente un 0.6 por ciento de la tierra llegó al proceso de titulación individual para transformarse en propiedad privada. Sin embargo, en las regiones mejor dotadas de recursos, principalmente aquellas con superficies irrigadas, se ha dado un proceso de reconcentración de la tierra a través de la renta de las parcelas. También han ocurrido ventas de porciones de parcelas que no han pasado por el proceso de titulación sino que se han realizado como ventas entre particulares.

Justificación

Existen muy pocos estudios a nivel nacional que registren y analicen los cambios ocurridos en la estructura agraria a raíz de las reformas a la legislación agraria y a los cambios de orientación neoliberal de las políticas agrarias y ambientales. Sin embargo es muy necesario y útil conocer esta estructura para poder entender el papel que tienen los diferentes actores sociales en el México rural actual. Conocer hasta qué punto ha cambiado la estructura agraria del país que durante el siglo XX se caracterizó por la importante participación de la propiedad social, lo que de forma distinta de la mayoría de los países latinoamericanos, puso un freno al modelo extractivista. Además permitiría entender las luchas campesinas e indígenas por conservar sus territorios y por ampliar su margen de autonomía.

Esta investigación pretende dar luz sobre los vínculos que existen entre las líneas de política agraria y ambiental dictadas por las instituciones multilaterales y los organismos internacionales —Banco Mundial, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Organización de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, entre otras— y el diseño y operación de las políticas en México. Además busca analizar la orientación de las políticas agrarias y ambientales en México y la de los programas que de ellas se derivan, en cuanto a su relación con el control y manejo de la

propiedad de la tierra y de los recursos de los campesinos e indígenas. La pregunta que guía el análisis de las políticas y programas es si estos permiten un mayor ejercicio de la autonomía por los campesinos y los indígenas poseedores de la tierra y los recursos, o en sentido contrario, las políticas o programas debilitan el control y manejo del territorio y recursos por sus poseedores.

Tampoco han sido suficientemente documentadas las implicaciones del establecimiento de áreas naturales protegidas en territorios indígenas y campesinos: los derechos afectados, la inclusión de nuevos actores con distintos intereses en el territorio. Los funcionarios promueven establecer áreas protegidas en los territorios propiedad de los pueblos indígenas que van en sentido contrario a sus intereses de conservación y manejo del *hábitat*, como forma de ejercicio de su autonomía. Esta investigación pretende documentar los cambios en los territorios indígenas cuando en ellos se establece una reserva con fines de conservación de la naturaleza.

Los principales programas ambientales como los de servicios ambientales, en ocasiones llevan a la pérdida del manejo del territorio por sus poseedores, documentar estos efectos es de mucha importancia ya que es un programa apoyado con recursos del Banco Mundial que considera como destinatarios a los pueblos indígenas.

En síntesis este trabajo se propone analizar los efectos de la política agraria y la política ambiental en las posibilidades de control del territorio por los campesinos e indígenas, partiendo del supuesto de que el territorio es un elemento esencial en la reproducción de su identidad.

Existen pocas investigaciones de carácter general que vinculen las transformaciones de la estructura agraria, específicamente de la propiedad social de la tierra y del control de los recursos naturales por sus poseedores, con las políticas agrarias y ambientales, a pesar de que existe la hipótesis de que las políticas neoliberales tienden a la privatización de la tierra y de los recursos y a minar el control y manejo colectivo que tienen los pueblos indios y los campesinos sobre ellos.

La puesta en marcha de estas políticas, junto con la situación general que atraviesa el campo han provocado transformaciones en la estructura agraria y en las posibilidades de control de los recursos naturales por sus poseedores, pero a pesar de

estas presiones —contrarias a sus intereses— los indígenas y campesinos resisten y buscan mantener sus territorios.

Objetivos

Con este trabajo me propongo conocer la estructura agraria actual del campo mexicano, después de 20 años de políticas agrarias y ambientales neoliberales, que han buscado desapropiar a los campesinos e indígenas de la tierra y otros recursos naturales, y minar el poder de la asamblea y las estructuras comunitarias de gobierno y toma de decisiones dentro de los ejidos y las comunidades agrarias, pero que en algunos casos se han encontrado con la resistencia de los campesinos e indígenas.

- Registrar y analizar los cambios en la estructura agraria provocados por las reformas a la Ley Agraria de 1992, su origen y relación con las políticas diseñadas por los organismos multilaterales y sus posibles tendencias.
- Analizar la política agraria del país y sus principales programas. Explicar y caracterizar la estructura agraria vigente en el país y sus principales tendencias. Establecer las relaciones entre ambos.
- Conocer los determinantes internacionales que orientan la política ambiental de establecimiento de áreas naturales protegidas y sus efectos en la pérdida de derechos y control de los pueblos indígenas sobre sus territorios.

Hipótesis

i) Las políticas neoliberales agrarias y ambientales se orientan por el principio de privatización de los bienes comunes, y son utilizadas como instrumentos para enajenar a los campesinos e indígenas el control sobre sus territorios (tierra y recursos naturales) y favorecer los intereses de actores individuales.

ii) El control campesino e indígena de la tierra bajo la forma de propiedad social, es el resultado de las luchas agrarias que marcaron su identidad. El acceso a la tierra como factor esencial de producción, pero también de su definición de clase y pueblo indígena, les colocó como un actor esencial del Estado posrevolucionario. Estos arreglos institucionales llegaron a su fin y la reforma al Artículo 27 constitucional de

1992 fue su piedra angular. La pérdida de los territorios campesinos e indígenas constituye la pérdida de sus posibilidad de subsistir como clase social y de avanzar en la construcción de su autonomía.

iii) Los campesinos no quieren vender la tierra, venden cuando caen en desgracia, con la idea de recuperarla en el futuro. La renta es una primera estrategia para sortear la crisis, seguida de la venta de una parte de la parcela. Los campesinos e indígenas defienden su tierra como parte de sus derechos colectivos y han evitado privatizarla, certificando la mayoría de las propiedades de los ejidos como tierras de uso común.

iv) Los pueblos indígenas demandan el control sobre sus territorios, que incluyen las funciones productivas de la tierra, pero también los conceptos de tierra natal u hogar, cultura, religión, lugares sagrados, ancestros, historia en el lugar, el ambiente natural, agua, bosque, minerales, seres materiales e inmateriales, etcétera, que son el elemento esencial de su identidad como culturas y sociedades distintas.

v) Los territorios de los campesinos y de los indígenas son valorados por los mercados para la producción agrícola ganadera y forestal, por contener hidrocarburos y minerales, para establecer proyectos extractivos y de producción de energía, para instalar megaproyectos de producción y circulación, pero también al ser proveedores de diversidad biológica, recursos naturales, bienes ambientales, factores de producción que las instituciones multilaterales y gobiernos buscan subsumir en la producción capitalista.

Método

Esta es una investigación *ex post* de los impactos de las políticas agrarias y ambientales en el control de los territorios campesinos e indígenas. Utiliza como marco teórico de análisis el de la economía política. Analiza los procesos de internacionalización de la economía y encuentra una explicación para analizar el ingreso de los recursos naturales a la esfera del capital, en las tesis de Karl Marx de acumulación originaria y acumulación originaria permanente y de David Harvey de acumulación por desposesión.

Este trabajo será realizado como una investigación documental de fuentes primarias, tales como los documentos de políticas agrarias y ambientales, las leyes, los acuerdos y tratados, pero también de fuentes secundarias que abordan los temas. El

soporte estadístico es la única herramienta existente para conocer de forma empírica los efectos a nivel nacional de la reforma a la Ley Agraria y de las políticas que de ella derivan y dibujar sus resultados en la estructura agraria. Sin embargo también algunos estudios de caso son útiles para comparar y conocer a mayor profundidad cómo se están dando las disputas por el territorio en regiones paradigmáticas. Estos tienen como base la investigación de campo y las entrevistas a profundidad con actores clave en el terreno.

La falta de datos estadísticos es uno de los principales problemas que enfrenta una investigación de este tipo. Las estadísticas que ofrece al público el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria¹¹, están muy agregadas e impiden conocer a profundidad los cambios ocurridos¹². Además el VIII Censo Ejidal (2001) tuvo como sujeto de sus encuestas a las autoridades ejidales y no a los ejidatarios y comuneros, con el agravante de que no son públicas las bases de datos o los cuadros fuente, sino únicamente ciertos cuadros síntesis que no permiten ver el tipo de transformaciones buscadas. La comparación de los resultados del VII Censo Ejidal (1991) que registra la situación de los ejidos y comunidades agrarias antes de la contrarreforma agraria, con los del IX Censo Ejidal (2007), nos da luz sobre los principales cambios ocurridos.

Las bases de datos de Aserca¹³, se utilizaron para analizar la estructura agraria de los productores agrícolas en distintos estados, y permiten cotejar cifras de renta de la tierra. Cruzando estas distintas bases de datos se obtuvo un acercamiento a la actual estructura agraria del país.

Para enriquecer el análisis se realizaron estudios a mayor profundidad sobre los efectos de las políticas ambientales, a través del trabajo de campo en dos regiones de Oaxaca, el Istmo y La Chinantla.

Límites espaciales y temporales del trabajo

La investigación se realizó a nivel nacional buscando conclusiones generales de las transformaciones en la estructura agraria, como resultado de las políticas agrarias y ambientales. Sin embargo a manera de ejemplo se analizaron los efectos de la política

¹¹ Órgano de la Secretaría de la Reforma Agraria.

¹² Procuraduría Agraria, *Los Tratos Agrarios en Ejidos Certificados*, Procuraduría Agraria, México, 1998. Procuraduría Agraria, *Estadísticas Agrarias*, PA, México, 2004. Registro Agrario Nacional, *Estructura de la Propiedad*, México, mimeo, 2005.

¹³ Aserca Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. Órgano de la Secretaría de Agricultura.

ambiental en dos regiones indígenas de Oaxaca: zapoteca del Istmo y La Chinantla

Oaxaca es el estado con mayor propiedad comunal en el país y el que menor participación ha tenido en el Procede, en tanto que varios de los pueblos indígenas que en él habitan han sido muy activos en la construcción de su autonomía comunitaria.

Abarca el periodo comprendido entre 1992, año en que se reformó el Artículo 27 Constitucional y 2006 por ser éste el periodo de vigencia del Programa de Cerificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). No obstante los ejemplos de Oaxaca se refieren a años posteriores (2010), con el fin de registrar la forma de operación y los efectos de los programas ambientales.

El trabajo esta integrado por tres capítulos. El primero a manera de marco teórico y desde el enfoque de la economía política, busca recuperar en distintos autores clásicos la definición de campesino y de economía campesina, resaltando sus especificidades. Define su posición en el sistema capitalista y el papel de la acumulación por desposesión, o de la acumulación originaria permanente, como el inicio de la subsunción real de nuevos territorios y recursos a las distintas formas de acumulación del capital. Intenta una explicación de la resistencia indígena y campesina al despojo de sus territorios, en las necesidades radicales. Posteriormente analiza los derechos al territorio de los pueblos indígenas y sus actuales conquistas en el reconocimiento a nivel internacional, a los que finalmente opone las políticas ambientales internacionales como una amenaza a los territorios indígenas y a su autonomía.

El segundo capítulo analiza los cambios en la estructura agraria del país desde la revolución de 1910, hasta las reformas neoliberales. Elabora un apretado recuento histórico de la Revolución y las conquistas agrarias, así como de la estructura agraria anterior a la reforma al Artículo 27 Constitucional. resultado de 80 años de reforma agraria. Analiza los supuestos que dieron origen a la reforma y el papel del Banco Mundial en la llamada reforma agraria de mercado. Los determinantes de la reforma agraria de 1992 y los objetivos que perseguía, para contrastarlos con sus resultados quince años después. Caracteriza la estructura agraria en el 2007, resalta los principales cambios, y el papel que jugaron los campesinos e indígenas en resistir a la privatización que la reforma promovía. El pobre desarrollo del mercado de tierras, la persistencia de las tierras de uso común, que mantienen su carácter de inalienables, imprescriptibles e

inembargables, la negativa de entrar al Procede principalmente de las comunidades agrarias y de las comunidades indígenas.

El tercer capítulo busca acercarse a los efectos de la contrarreforma agraria y la política ambiental en los territorios indígenas. Analiza el papel que cumple la tierra y el territorio para los pueblos originarios, así como su demanda de autonomía. Analiza la dinámica de la política ambiental mexicana y la importancia de los territorios indígenas para la conservación de la biodiversidad, la captura de agua, la conservación del bosque, la captura de carbono y el establecimiento y operación de los distintos programas ambientales en los territorios indígenas. Finalmente muestra dos ejemplos de pérdida de control del territorio de comunidades indígenas en Oaxaca debido a los programas ambientales y la resistencia de estas comunidades. El trabajo cierra con un apartado de conclusiones.

Capítulo 1. Los campesinos y la acumulación por desposesión

A manera de marco teórico, este capítulo busca presentar una explicación desde el enfoque de la economía política, de los actuales mecanismos de despojo de la tierra campesina, como una forma de acumulación originaria del capital. El despojo de la tierra campesina con el pretexto de la modernización de las explotaciones, de la reconversión productiva, del establecimiento de monocultivos de plantación, con el fin de integrar economías de escala, o a través de la creación de áreas naturales protegidas, lleva consigo un proceso violento de cercamiento de los bienes campesinos comunes, que son acaparados por agentes distintos a las comunidades poseedoras. Esta tierra una vez despojada a sus poseedores, se integra al circuito del capital y continúa su reproducción. Las leyes se constituyen en instrumentos para la enajenación y el despojo y el Estado en un instrumento que promueve y apoya el proceso.

La primera parte intenta construir un instrumental analítico para enmarcar el despojo de las tierras campesinas y sus consecuencias tanto en la identidad campesina, como en el desarrollo del capitalismo.

La segunda revisa las diferencias entre tierra y territorio para los pueblos indígenas, e identifica su posesión como la condición sin la cual les es imposible desarrollarse como sociedades y culturas distintas. Además inicia una somera explicación sobre el concepto de las “necesidades radicales” de Marx, apoyado en los análisis de Agnes Heller, como una posible explicación de la resistencia campesina e indígena a la privatización de sus tierras.

La tercera analiza la evolución de las políticas ambientales, sus principales instrumentos de conservación de la naturaleza, como las áreas naturales protegidas, los programas de servicios ambientales, los ordenamientos territoriales, y los caracteriza como una forma de enajenación de las tierras y recursos de los campesinos e indígenas. Incluye una aproximación al papel que cumplen las áreas naturales protegidas para la acumulación del capital, de acuerdo a los avances de las tecnologías.

I. El despojo de la tierra campesina

Este trabajo trata sobre los campesinos y las presiones que enfrentan para ser despojados de su tierra. La posesión de la tierra es la condición fundamental que les permite continuar siendo campesinos. Sin embargo, uno de los fundamentos de la acumulación originaria del capital, que permitió el despegue histórico del capitalismo fue el despojo de las tierras campesinas, ya fueran pequeñas parcelas, tierras de los clanes, o tierras comunes, para convertirlas en propiedad privada capitalista y convertir a los campesinos en proletarios, fuerza de trabajo para las ciudades o simplemente lúmpenes. Este primer despojo de los bienes comunes que dio lugar al capitalismo en Europa, se repite cotidianamente en distintas partes del planeta, en las que los campesinos siguen siendo poseedores de sus medios de producción, principalmente de la tierra. La acumulación originaria de Marx, es una acumulación a partir de la desposesión. Los bienes comunes, las tierras comunales campesinas, fueron cercadas para convertirlas en praderas de ovejas o en cotos de caza. Así, aunque la acumulación originaria del capital se sitúe históricamente en los inicios del capitalismo, es un proceso permanente que ocurre en distintos momentos históricos en otras sociedades¹. La acumulación por desposesión se da en distintos lugares geográficos en paralelo a la producción de plusvalía a partir de la reproducción ampliada. Harvey² sostiene que a partir de los años 70 del siglo pasado, la acumulación por desposesión se extendió con mayor fuerza al dificultarse cada vez más la producción de plusvalor a partir de la reproducción ampliada, debido a las crisis recurrentes de sobreacumulación de capital. El capital se apropió de bienes comunes de los que nunca antes se había apropiado, muchos de ellos patrimonio colectivo de la humanidad, o medio de trabajo de los campesinos tales como: agua, semillas, genes, aire, códigos de la vida, lenguaje, conocimientos, etc.

¹ Marx Karl, *El Capital*, Tomo I, Vol. 3. México, Siglo XXI, 1980. En el capítulo XXIV, “De la llamada acumulación originaria del capital”, Marx hace un recuento histórico de esta pieza fundamental para el arranque del capitalismo, sin embargo en el Capítulo XXV, “La teoría moderna de la colonización”, Marx sitúa el carácter permanente de este tipo de acumulación en distintos momentos de la historia en diferentes sociedades.

² Harvey David, “El nuevo imperialismo, la acumulación por desposesión”, en: *Social Register*, Social Register Association, Nueva York, 2004 pp. 99-129.

Existe una polémica sobre el concepto de acumulación por desposesión, acuñado por Harvey, ya que para Andrés Barreda, este concepto entraña términos contradictorios, puesto que no es posible acumular mediante el despojo, pues éste sólo puede ocurrir una vez, cada vez³. Ya que la acumulación, es un proceso constante, no puede ocurrir por desposesión, que es un proceso que sólo ocurre una vez.

A pesar de ello utilizo en este trabajo la categoría de acumulación por desposesión como una actualización del concepto marxista de acumulación originaria, que también sólo ocurre una vez, para detener y enfocar justo el momento histórico actual en que los campesinos son despojados de sus tierras, que es el objeto central de esta tesis.

El propio Harvey sostiene que la acumulación por desposesión se da en paralelo a la producción de plusvalor a partir de la reproducción ampliada. Una vez que esta acumulación originaria ha ocurrido, y que los campesinos son separados de sus medios de producción, principalmente de la tierra, se insertarán en los distintos circuitos del capital.

Para analizar los derechos de los campesinos sobre sus territorios desde el enfoque de la economía política, inicio por caracterizar la especificidad de los campesinos y de la economía campesina.

1.1.1 Los campesinos y la economía campesina

La sociedad industrial nos dice Eric Wolf⁴ “ha sido construida sobre las ruinas de la sociedad campesina, (...) pero aunque la revolución industrial ha avanzado a pasos de gigante por el planeta, diversos hechos cotidianos hacen pensar que su triunfo final aún no se ha dado” y todavía hoy, los campesinos componen la mayor parte de los habitantes del globo.

Para Berger, los campesinos en todo el mundo comparten que “...la vida campesina es una vida dedicada por entero a la supervivencia. Sus aperos, sus cosechas, su tierra, sus amos, pueden ser diferentes, pero independientemente de que trabajen en una sociedad capitalista, feudal, u otras de más difícil clasificación, independientemente

³ Barreda Andrés, comunicación personal, abril 2015.

⁴ Wolf Eric. *Los campesinos*. España, Ed. Labor, 1971. p. 12

de que cultiven arroz en Java, trigo en Escandinavia, o maíz en Sudamérica, en todas partes se puede definir a los campesinos como una clase de supervivientes”⁵.

La tesis clásica de Chayanov (1925)⁶, es que la unidad de producción campesina —que no contrata fuerza de trabajo exterior, que tiene una cierta extensión de tierra disponible, sus propios medios de producción, y a veces se ve obligada a emplear parte de su fuerza de trabajo en oficios rurales no agrícolas— a pesar de estar inscrita en el sistema capitalista se rige por una lógica económica diferente. Chayanov sostiene que los campesinos han persistido a través del tiempo porque su producción no sobrepasa el límite de sus necesidades, a las que ajusta la intensidad de su trabajo, aumentándolo o disminuyéndolo, pero de esta forma permanece en un nivel social estable. Se aceptan dos rasgos como definatorios de la economía campesina, el uso de fuerza de trabajo familiar (y no de fuerza de trabajo asalariada), y la falta de acumulación de capital, al tener como base la producción doméstica, o la producción mercantil simple⁷.

Ante las presiones económicas para aumentar la productividad y el consumo, para monetarizar su economía, o para vender sus recursos, los campesinos generan formas de resistencia debido a que la movilidad de la tierra, el trabajo, o el capital son impensables en su contexto: la tierra no es una mercancía, la fuerza de trabajo es de la familia y su lógica no es de acumulación⁸. Los campesinos sostienen que “el dinero es caro”. “A diferencia del empresario que compra y vende para lucrar, el campesino lo hace para subsistir, y aunque quisiera retener excedentes para mejorar su producción y su calidad de vida, tiene que seguir comprando y vendiendo sin utilidades y con frecuencia sacando menos que el costo, pues a diferencia del fluido y oportunista capital, el labrador lucha por su vida aferrado a los módicos recursos y capacidades que son su patrimonio”⁹ El campesinado, afirma Shanin, “...consiste en pequeños productores agrícolas, quienes, sirviéndose de unos sencillos aperos y del trabajo de sus familias, producen

⁵ Berger John, *Puerca tierra*, España, Santillana, 2006. p. 234

⁶ Chayanov Alexander V. *La organización de la unidad económica campesina*, Instituto de Investigación Científica de Economía Agrícola de Moscú, Cooperativa Editora de Moscú, 1925

⁷ Friedmann, Harriet, “World Market, State and Family Farm: Social Bases of Household Production in the Era of Wage Labor” *Comparative Studies in Society and History* 2, 1978, citado en: Comas d’ Argemis D. *Antropología económica*, España, Ariel, 1998. p. 86

⁸ Comas, d’ Argemis Dolores, *Antropología económica*, España, Ariel, 1998. p. 90

⁹ Bartra Armando, “El laberinto de la plusvalía”, en: *La Jornada*, 9 de junio 2007

principalmente para su propio consumo y para el cumplimiento de sus obligaciones para con quienes detentan el poder político y económico¹⁰.”

“Hasta hace muy poco tiempo, la campesina había sido siempre una economía dentro de otra economía¹¹.” Wolf afirma que, una característica de los campesinos es que “... forman parte de una sociedad más amplia y compleja, son labradores y ganaderos rurales cuyos excedentes son transferidos a un grupo dominante de gobernantes que los emplea para asegurar su propio nivel de vida y que distribuye el remanente a los grupos sociales que no labran la tierra, pero que han de ser alimentados a cambio de otro género de artículos que ellos producen.”¹² Así, el término campesino denota una relación estructural asimétrica entre productores de excedentes y dirigentes, que tiene como base el ejercicio del poder y constituye para el campesino una carga sobre su producción al obligarle a producir un fondo de renta. Para Wolf, esta obligación campesina de transferir el excedente hacia otros sectores sociales es lo que distingue a los campesinos de los productores primitivos de alimentos, que no estaban sujetos a una relación de dominación. El Estado constituye el criterio decisivo de la civilización y señala el umbral de la transición entre productores primitivos de alimentos y campesinos.¹³

Pero, a la diferencia de cualquier otra clase trabajadora y explotada, el campesinado siempre se ha sustentado a sí mismo y esto, señala Berger, lo convirtió, hasta cierto punto en una clase aparte. Cuando producía plusvalía se integraba en el sistema económico-cultural histórico, en tanto se sustentaba a sí misma, se encontraba en la frontera de ese sistema. Como en el caso de todos los pueblos de frontera, el sistema político y social les ofrecía el mínimo de protección, por eso tenían que valerse por sí mismos. “...Manténían o desarrollaban sus propias leyes y códigos de comportamiento tácitos, sus propios rituales y creencias, su propia sabiduría, su propia medicina, sus propias técnicas y, en ciertos casos su propia lengua.” A lo largo de los siglos la vida campesina ha sufrido modificaciones derivadas de las transformaciones técnicas, sociales y económicas de la cultura dominante, pero las prioridades y valores de los campesinos,

¹⁰ Shanin Theodor, *Peasant and Peasant Societies*, Londres, 1976

¹¹ Berger John *Op. Cit.*, p. 235

¹² Wolf Eric. *Op. Cit.*, p. 17

¹³ *Ibid.* p. 19

su estrategia para sobrevivir, constituyeron una tradición que sobrevivió a cualquier otra en el resto de la sociedad¹⁴.

Algunas características de la economía campesina de acuerdo a diversos autores son que la economía campesina es en esencia una forma de producción no capitalista, ubicada en un medio capitalista, sin importar que los individuos, los hogares, o las comunidades realicen actividades inscritas en relaciones de producción de muy distinta naturaleza. Según Godelier, la pluralidad de bases económicas, parece constituir una de las condiciones de reproducción de la actividad agrícola en el caso de explotaciones familiares poco capitalizadas¹⁵.

La unidad económica campesina como forma organizativa es perfectamente concebible en distintos sistemas económicos nacionales, capitalistas o no capitalistas. Dice Chayanov¹⁶ que para cada sistema económico e incluso para cada fase de su desarrollo hay grandes variaciones en el papel que desempeñan las unidades económicas campesinas en la economía nacional, en la interrelación de éstas con otro tipo de unidades económicas, así como en las interrelaciones y en las luchas del campesinado con otras clases coexistentes, y en el modo en que participan en la distribución del ingreso nacional, sin embargo, el modelo organizativo de la unidad agrícola familiar permanecerá idéntico, adaptándose a los cambios de la economía nacional, en tanto unidad económica campesina. “En la actualidad la unidad económica campesina, en casi todas partes está ligada al mercado capitalista de mercancías; en muchos países sufre la influencia del capital financiero, que le ha hecho empréstitos y coexiste con la industria organizada al modo capitalista, y en algunos lugares también con la agricultura capitalista”¹⁷, ... sin embargo, la unidad económica campesina, en su organización interna mantendría el balance entre trabajo y consumo. “Ninguna clase ha sido o es más consciente que el campesinado en lo que respecta a su economía”¹⁸.

Los campesinos —cuyo recurso primario es el trabajo familiar— cultivan tierras por lo general malas y remontadas, de modo que tienen los mayores costos. Pero “...

¹⁴ Berger John, *Op. Cit.*, p. 235, 236

¹⁵ Comas, d' Argemis Dolors, *Op. cit.*, p. 97

¹⁶ Chayanov Alexander.V. *Op. cit.* p. 35

¹⁷ *Ibid* p. 42

¹⁸ Berger John, *Op. Cit.*, 236

quienes producen para subsistir se mantendrán en el surco, aunque no obtengan ganancias y a veces operen con pérdidas¹⁹”.

No se trata de que la economía campesina no participe en los mercados, pues distintas sociedades campesinas lo hacen en distinta medida, al estar inscritas en un modo de producción capitalista, sino que la producción doméstica tiene como base la mano de obra familiar, y aunque participe parcialmente en mercados regionales o mundiales, la reproducción depende de relaciones de parentesco y comunitarias²⁰. Existen una serie de actividades que no están mercantilizadas, pero están cubriendo parte de los costos de producción de la fuerza de trabajo, como lo son las relaciones familiares y comunitarias; los costos de los productos, a los cuales no se les incluye el costo de la fuerza de trabajo, o el trabajo familiar que permite su producción; y los de la reproducción social, como pueden ser los costos ambientales.

Para Berger los campesinos son sobrevivientes pues, aunque a partir del siglo XVIII, las poblaciones aumentaron en todos los países, ...“para el campesinado ... la nueva seguridad de vida no podía borrar de su memoria de clase los siglos pasados; las nuevas condiciones, incluyendo aquellas proporcionadas por unas mejores técnicas agrarias suponían nuevas amenazas: la comercialización y colonización a gran escala de la agricultura, la insuficiencia de unas parcelas de cultivo cada vez más pequeñas para el sustento de familias enteras y por consiguiente la emigración a gran escala a las ciudades donde los hijos y las hijas de los campesinos eran asimilados a otra clase. Así el campesinado del siglo XIX era todavía una clase de supervivientes, pues muchos habían dejado de ser campesinos²¹.

Independientemente del avance histórico del capitalismo en todo el mundo, en donde las sociedades campesinas tienen cada vez menor peso, la tesis fundamental de este trabajo, compartido con autores clásicos como: John Berguer, Luis Hernández Navarro y Armando Bartra, es que existe una economía campesina, guiada por una racionalidad campesina en el siglo XXI:

Los campesinos están sujetos a una doble racionalidad económica, independientemente del régimen en el que se encuentren, la racionalidad de

¹⁹ Bartra Armando, “El laberinto de la explotación campesina”, en: *La Jornada*, México, 16/04/2007

²⁰ Friedman, Harriet, *Op. cit.* p. 91

²¹ Berger John, *Op. cit.*, p. 239

la economía campesina y la racionalidad del sistema que les engloba y que les impone una transferencia de excedentes.

En la época actual, aunque el capital subsume una parte cada vez menor de fuerza de trabajo, pues tiene una necesidad menor de proletarizar trabajo humano, los campesinos siguen siendo descampesinizados aunque de una forma menos clásica, por ejemplo a través de imponerles tecnologías que dependen del mercado y están fuera de su control como por ejemplo las semillas mejoradas, los insumos industriales, etcétera. Por ejemplo, hoy la migración se incorpora a la economía campesina. Y ya que viven de remesas, la economía campesina se transnacionalizó y se volvió multiterritorial.

La lógica del capital les obliga a tomar decisiones: ¿qué tengo que hacer para que el sistema no me aniquile?, ¿qué tengo que hacer para tener la vida como yo la quiero?

Independientemente de la lógica del capital, la otra lógica son los objetos socioculturales, que se adscriben a una distinta racionalidad subyacente. El qué hacer campesino está sólo muy parcialmente subsumido en el sistema, de ahí que el margen de autodecisión es muy grande. Los campesinos son inspiradores pues las decisiones se toman en otro sentido y con otro valor. El día en que los campesinos desaparezcan, habremos desaparecido todos²².

Así la sociedad y economía campesina enfrentan en el siglo XXI nuevas presiones que buscan incansablemente que los campesinos entren de lleno a la lógica del mercado de la sociedad dominante, y que por ende, pierdan la capacidad de autoreproducción que es su característica milenaria. La separación de los campesinos de su tierra, es una pieza fundamental para desmontar la sociedad, economía y concepción del mundo campesina.

1.1.2 La tierra en la acumulación originaria

La revolución industrial trajo consigo una profunda revolución geográfica. La separación entre el hombre y la naturaleza al expulsar a los campesinos de sus tierras, los convirtió en proletarios en las ciudades, al mismo tiempo que transformaba la tierra en una

²² Bartra Armando, entrevista personal, 2009

mercancía, sujeta a la valorización del capital. El éxodo rural expresaba la transformación de las relaciones sociales, destruyendo aquellas formas de organización fundadas en el apego a la tierra y en vínculos estables del hombre con la naturaleza, para convertirlas en relaciones capitalistas fundadas en la valorización del dinero a través del trabajo asalariado.

Marx analiza la acumulación originaria como el punto de partida de la producción capitalista, que arranca como el proceso histórico de escisión entre productores y medios de producción. Esta será la historia del desarrollo de la moderna sociedad burguesa, ya que por una parte las relaciones que convierten a los trabajadores en propiedad de terceros son disueltas —pues la gran industria requiere de trabajadores libres, no sujetos a relaciones de servidumbre— y por la otra, separa a los productores de sus medios de producción²³.

Fue necesario el análisis científico de Marx para descubrir cómo en la acumulación, el derecho de propiedad se convierte en apropiación de propiedad ajena, el cambio de mercancías en explotación, la igualdad en dominio de clases.²⁴

Marx toma como ejemplo histórico de la acumulación originaria del capital, el proceso de enajenación y privatización de las tierras en posesión de los campesinos independientes, y de las tierras comunales en posesión de los estados, en Inglaterra a partir de finales del siglo XIV. Nuestro tema de estudio sobre la tenencia de la tierra y las formas de enajenación de la tierra a los campesinos y pueblos indígenas en México, se ven iluminados por la historia de la instauración del capitalismo en Inglaterra, pues “...la expropiación que despoja de la tierra al trabajador constituye el fundamento de todo el proceso”²⁵.

La expropiación de la tierra a la población rural, es parte de la acumulación originaria del capital nos dice Marx, como el preludio de la forma de producción capitalista, e históricamente se sitúa a finales del siglo XIV y principios del siglo XV, cuando la mayoría de la población eran campesinos libres, que cultivaban su propia

²³ Marx Karl, *Op. cit.* p. 895

²⁴ Harvey David, “El nuevo imperialismo, la acumulación por desposesión”, en: *Social Register. ... Op. cit.* p. 111

²⁵ Marx Karl *Op. Cit.* p. 895

tierra y disfrutaban junto con los jornaleros del usufructo de la tierra comunal.²⁶ Y sigue Marx, explicando cómo en el último cuarto del siglo XV y primeros decenios del XVI, el señor feudal creó un enorme proletariado “...al expulsar violentamente a los campesinos de la tierra sobre la que tenían los mismos títulos jurídicos feudales que él mismo y al usurparles las tierras comunales.”²⁷

En el siglo XVI, la Reforma y la expoliación de bienes eclesiásticos expulsaron en masa a los antiguos campesinos tributarios hereditarios y fusionaron los predios de estos. “...En los últimos decenios del siglo XVII la *yeomanry*, el campesinado independiente, todavía era más numeroso que la clase de los arrendatarios. Los asalariados rurales mismos eran co-propietarios de la propiedad comunal. Durante la revolución inglesa, en el periodo de

“...Restauración del los Estuardo, (1660-1688), los terratenientes ejecutaron de manera legal una usurpación que se practicó sin formalidades legales. Abolieron el régimen feudal de tenencia de la tierra, es decir la liberaron de las servidumbres que la gravaban, indemnizaron al Estado mediante impuestos sobre el campesinado y las demás masas populares, reivindicaron la propiedad moderna sobre fincas de las que sólo poseían títulos feudales y finalmente impusieron esas leyes de asentamiento que operaron sobre los campesinos ingleses.”²⁸

Menos de un siglo después (1750) los campesinos independientes habían desaparecido y toda huella de la propiedad comunal de los campesinos se había borrado a finales del siglo XVIII.²⁹

“...La propiedad comunal era una institución germánica antigua que subsistió bajo el feudalismo. El violento despojo (de la propiedad comunal), acompañado de la transformación de las tierras de labor en praderas destinadas al ganado se inicia a fines del siglo XV y prosigue durante el siglo XVI. Pero en ese entonces el proceso se efectúa como actos individuales de violencia contra los cuales la legislación combate. El progreso alcanzado durante el siglo XVIII se

²⁶ *Ibid.* 897

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibid.* 905

²⁹ *Ibid.* p. 904

revela en que la ley misma se convierte ahora en vehículo del robo perpetrado contra las tierras del pueblo.”³⁰

Las “Leyes para el Cercamiento de la Tierra Comunal (*Bills for Inclosure of Commons*) fueron el instrumento para la depredación, mediante las que los terratenientes se donaron a sí mismos como propiedad privada las tierras del pueblo.”³¹

El capítulo XXIV del El Capital, referido a La Acumulación Originaria, muestra cómo los terratenientes ingleses lograron privatizar a su favor la propiedad comunal de los campesinos, utilizando como instrumento las leyes, bajo el argumento de modernizar las fincas.

La Revolución inglesa

“...llevó al poder a los fabricantes de plusvalor, poseedores de tierras y capitales. Estos inauguraron una nueva era perpetrando en escala colosal el robo de tierras fiscales. Estos predios fueron donados, vendidos por precios irrisorios, o incluso anexados por usurpación directa a fincas privadas. Los bienes fiscales apropiados de manera fraudulenta constituyen el fundamento de los actuales dominios de la oligarquía inglesa... Los capitalistas burgueses favorecieron la operación para convertir el suelo en artículo puramente comercial para acrecentar el aflujo hacia ellos de proletarios enteramente libres procedentes del campo.”³²

Los campesinos independientes (*yeomen*), fueron reemplazados por los pequeños arrendatarios (*tenants-at-will*), que a diferencia de los primeros, poseedores de la tierra, podían ser desalojados simplemente con avisarles con un año de anticipación. El robo sistemático contra la propiedad comunal junto al despojo de los dominios fiscales o propiedades perteneciente a los Estados, aunque ocupadas y en uso por campesinos, ayudó a acrecentar las grandes fincas arrendadas que en el siglo XVIII, se llamaban granjas de capital o de mercaderes, y a liberar a la población rural como proletarios para la industria.³³ Se desarrolló un amplio proceso de concentración de tierras arrendadas en pocas manos. Con el pretexto de los cercamientos que convirtieron las tierras de labor en pastura para las ovejas, los terratenientes se anexaban según ellos tierras baldías, que en realidad eran terrenos cultivados de manera comunal o mediante el pago a la comuna.

³⁰ *Ibid.* 906

³¹ *Ibidem*

³² *Ibid.* 905

³³ *Ibid.* 907

Del otro lado de la cuerda, “...los pequeños arrendatarios que se mantenían a sí mismos y a sus familias mediante el producto del suelo cultivado por ellos mismos y con las ovejas, aves, cerdos, etc., que apacientan en las tierras comunales, de tal modo que tenían poca necesidad de comprar medios de subsistencia, se transformaron en gente que tiene que ganarse el sustento trabajando para otros y se ve obligada a ir al mercado para buscar todo lo que necesita.³⁴ El proceso de expropiación llamado Despojo de las Fincas (*Clearing of the States*) fue el último que privó de la tierra al campesino.³⁵ En las tierras altas, este proceso estuvo acompañado de un cambio tecnológico en los sistemas de cultivo que permitía prescindir de un gran número de campesinos que ahora resultaban inútiles. El terrateniente ofrecía la tierra al mejor postor, sin importarle los campesinos arrendatarios que en ella vivían y cuando esta tierra caía en manos de un “mejorador”, este impulsaba nuevos sistemas de cultivo que buscaban generar más ganancias con los menores costos, expulsando a los campesinos redundantes de su tierra natal. Estos campesinos convertidos en proletarios, debían ir a buscar trabajo en las ciudades³⁶.

En Escocia, el despojo campesino revistió también la forma de establecimiento de cotos de caza en el lugar que ocupaban algunas pasturas, pero “...el venado y el pueblo no pueden coexistir”³⁷.

En síntesis para Marx, “La expoliación de los bienes eclesiásticos, la enajenación fraudulenta de las tierras fiscales, el robo de la propiedad comunal, la transformación usurpatoria practicada con el terrorismo más despiadado de la propiedad feudal y clánica en propiedad privada moderna, fueron otros tantos métodos idílicos de la acumulación originaria. Esos métodos conquistaron el campo para la agricultura capitalista, incorporaron el suelo al capital, y crearon para la industria urbana la necesaria oferta de un proletariado enteramente libre. La expropiación y desalojo de una parte de la población rural no sólo libera y pone a disposición del capital industrial a los trabajadores y junto a ellos a sus medios de subsistencia y su material de trabajo, sino que además crea el mercado interno³⁸”.

³⁴ *Ibid.* 908

³⁵ *Ibid.* 911

³⁶ *Ibid.* 913

³⁷ *Ibid.* 915

³⁸ *Ibid.* 935

Así Marx en el capítulo XXIV de *El Capital* hace un recuento histórico del proceso de descampesinización, sobre el cuál se fundó la sociedad industrial. Para el siglo XIX se había perdido “hasta el recuerdo de la conexión que existía entre el campesino y la propiedad comunal.”³⁹ Una de las principales conclusiones a la que llega Marx es que la expropiación de la masa del pueblo despojada de la tierra, constituye el fundamento del modo capitalista de producción.

1.1.3 La acumulación originaria permanente

Marx señala en el Capítulo XXV del Tomo I de *El Capital*, que mientras en el occidente de Europa, para el siglo XIX el proceso de acumulación originaria se había consumado en mayor o menor medida, y el modo de producción capitalista había sometido en su totalidad a la producción nacional, en las colonias aún no se había dado la escisión entre el trabajador y sus condiciones de trabajo, entre el trabajador y la tierra, por lo que tampoco existía aún el divorcio entre la agricultura y la industria.

Marx afirma que la expropiación de la masa del pueblo despojada de la tierra constituye el fundamento del modo capitalista de producción, a la inversa, la esencia de una colonia libre es que la tierra es propiedad del pueblo⁴⁰.

Así aunque la acumulación originaria en Europa Occidental marca el proceso de inicio del modo de producción capitalista y puede situarse históricamente en el siglo XIV, en las colonias, en las que el modo de producción capitalista busca imponerse en otros momentos distintos ocurre también una acumulación originaria. De ahí que Marx considere que hay una **acumulación originaria permanente**, que será el punto de partida para los análisis de Rosa Luxemburgo a principios del siglo XX y contemporáneos de David Harvey, sobre el imperialismo y la acumulación por desposesión.

Marx abunda en el capítulo XXV sobre el obstáculo que para el capital supone que en las colonias el trabajador pueda obtener propiedad a través de su fuerza de trabajo, pues inhibe la necesidad de los trabajadores de convertirse en asalariados, por eso el capital intenta quitar por medio de la violencia el modo de apropiación y producción

³⁹ *Ibid.* 911

⁴⁰ *Ibid.* 958

fundado en el trabajo personal⁴¹. El trabajador puede acumular para sí mismo y no para el capitalista, mientras sea el poseedor de sus medios de producción.⁴²

El capital aspira a la creación de asalariados en las colonias y busca “medios artificiales que establezcan la pobreza popular”, a esto Wakefield, uno de los apologistas del capitalismo en época de Marx, le llama “colonización sistemática”⁴³. Wakefield propone como forma para curar el anticapitalismo de las colonias asignar por decreto a la tierra virgen un precio artificial, que obligue al inmigrante a trabajar por salario durante un periodo más prolongado, antes que pueda ganar el dinero suficiente para adquirir tierra y transformarse en campesino independiente. El fondo resultante de la venta de terrenos a un precio prohibitivo, el gobierno debería invertirlo en importar pobres de Europa para mantener lleno el mercado de trabajo asalariado. Este es el gran secreto de la colonización sistemática.

En este capítulo, Marx aclara la diferencia que existe entre el campesino y el asalariado y cómo el primero al ser poseedor de sus medios de producción se opone a las relaciones capitalistas de producción. La tierra expropiada a los campesinos es entonces el paso fundamental para el avance del capitalismo pues es el medio de producción fundamental de los campesinos. El capitalismo en varios momentos ha renovado su empuje para convertir las relaciones de la economía campesina en relaciones netamente capitalistas. El Estado ha jugado el papel de mediador en estas expropiaciones, al constituir las en legales.

Marx abre la explicación de cómo la acumulación originaria, pasa a ser una acumulación originaria permanente o sistemática, pues se realiza en diferentes momentos históricos en distintos tipos de sociedades, por ejemplo en las colonias, en las que se realizaba más tarde y en diferente contexto que en las metrópolis. Si como dice Berger los campesinos son sobrevivientes, aún en el siglo XXI se continúan dando procesos de acumulación originaria al desposeer a los campesinos de los bienes comunes o propios que usufructúan, a partir de las privatizaciones y al tratar de involucrarlos en relaciones capitalistas. Los campesinos resisten y los que sobreviven se rebelan a estas imposiciones.

⁴¹ *Ibid.* 955-956

⁴² *Ibid.* 958

⁴³ *Ibid.* 957

Siguiendo a Marx, Andrés Barreda sostiene que el proceso de acumulación originaria es un proceso permanente, ya que “el capital prepara históricamente la explotación capitalista de los trabajadores mediante despojos iniciales de tierras, bosques y aguas de los campesinos. Despojos que se repiten en cada territorio bajo el cual el capital logra instaurar sus reglas de producción y convivencia”⁴⁴.

Barreda diferencia los procesos de acumulación de capital en la era de la globalización capitalista como:

“Acumulación originaria residual. Que no es sino el despojo de los bienes comunes tradicionales (agua, tierra, bosques, minerales, etc.) que están ubicados en las regiones del mundo donde el capital, antes de su actual saturación, no había llegado.

Acumulación originaria inédita. Formada por el despojo de bienes comunes que el capital nunca había osado expropiarle a la sociedad como los océanos, los polos, el espacio exterior que usan los satélites, los códigos genéticos y desde ahí la biodiversidad, los códigos culturales, los códigos de la materia inorgánica, el lenguaje humano, los saberes locales, los grandes servicios públicos urbanos, etc. Lo cual ocurre en virtud a que el desarrollo científico técnico permite manipular estos objetos, mientras la fragmentación ilimitada de la socialidad permite convertir cada vez más bienes en mercancías.

Y finalmente la **acumulación originaria terminal.** Acumulación y sinergia formada por las dos formas de despojo anteriores, cuando estas tienen la capacidad de poner al capitalismo, a la humanidad y a la biosfera en peligro mundial irreversible de colapso ambiental y social. Por ello, aunque se trate de despojos que abren nuevas esferas de la acumulación, al mismo tiempo se trata de procesos de acumulación que premonizan la conclusión, no sabemos si del capitalismo o de la humanidad misma.⁴⁵

Rosa Luxemburgo⁴⁶, plantea la necesidad que tiene el capital de conquistar distintas sociedades o países para evitar la sobreacumulación de capital y disminuir el

⁴⁴ Barreda Andrés, *Viejas y nuevas formas de explotación y despojo*, mecanoscrito, p. 3

⁴⁵ *Ibid* p. 8

⁴⁶ Luxemburgo Rosa, *La acumulación del capital*, 1912, citado en: Harvey David. *El nuevo imperialismo*, España, Akal, 2003 p. 111

efecto de la Ley de Rendimientos Decrecientes de la Tasa de Ganancia, (formulada por Marx) en las metrópolis. El imperialismo funciona como un incentivo para la inversión al hacer crecer la demanda efectiva por la expansión de los mercados. Para Luxemburgo el capitalismo puede sobrevivir gracias a que invade las economías primitivas, a través del imperialismo. Con el comercio o la conquista, los países capitalistas exportan sus crisis económicas y los países no capitalistas proveen mercados para el excedente de bienes producidos en los países desarrollados, mientras la propia producción de los subdesarrollados es desplazada. “Sólo la continua y progresiva desintegración de las organizaciones no capitalistas hace posible la acumulación de capital”. Puedo considerar a la economía campesina como una organización no capitalista.

La acumulación ya no es sólo una relación interna entre el capital y el trabajo, sino entre el ambiente capitalista y el ambiente no capitalista. Para Luxemburgo la acumulación de capital tiene uno de sus principales sostenes fuera de las sociedades capitalistas, a las que el capital busca absorber para insertar en el capitalismo.

Es posible constatar, tal como Comas d' Argemis apunta, que “la economía de mercado no ha penetrado de forma homogénea en todos los lugares ni en todas las culturas, las transiciones al capitalismo se muestran incompletas y con múltiples facetas, lo cual es lógico puesto que el capitalismo se expande incorporando distintas formaciones sociales y absorbiendo en su propio provecho formas técnicas y sociales de organizar la producción muy diversas”⁴⁷.

Eric Wolf apunta que el desarrollo del capitalismo a través de la historia no se ha realizado sin sobresaltos:

“A finales del siglo XIX, la Gran Depresión (1873) abrió una nueva fase de encuentro entre el capitalismo y el resto del mundo...un capitalismo militante se introdujo con mayor fuerza e intensidad en las disposiciones sociales basadas en los modos de producción tributario o basado en el parentesco. Esto lo llevó a cabo extrayendo recursos y mano de obra que estaban organizados diferentemente,

Luxemburgo Rosa *La acumulación del capital o lo que los epígonos han hecho de la teoría marxista: una anticrítica*, 1915. p. 35 <http://bataillesocialiste.wordpress.com/2008/07/15/rosa-luxemburgo-la-acumulacion-del-capital-o-lo-que-los-epigonos-han-hecho-de-la-teoria-marxista-una-anticritica/>

⁴⁷ Comas d' Argemis D. *Op. cit.* p. 82

metiéndolos en un sistema mayor, dominado y penetrado por relaciones de producción capitalista”⁴⁸

“...Como uno de sus efectos, la agricultura europea se vio inundada por enormes importaciones de trigo, provenientes de Estados Unidos y Rusia, que provocaron la abrupta caída de los precios del cereal, aumentaron la emigración hacia América y cuestionaron las bases de la agricultura europea. Varias naciones capitalistas entraron en una fuerte competencia por mercados e inversiones, así como por regiones que proporcionaran materias primas y trabajo a bajo precio. Estados Unidos y Rusia alentaron sus deseos expansionistas por medios políticos, la política del imperialismo, buscó unificar a las clases descontentas en casa, merced a una lucha común para conseguir colonias en el exterior”⁴⁹.

Las relaciones entre las distintas regiones se modificaron, provocando la especialización en distintos tipos de producción, de alimentos, de productos tropicales de exportación, de mano de obra. Las regiones competían entre sí por mercados e inversiones, en un momento de recursos y oportunidades escasos. La división territorial del trabajo, implicó la reorganización de las relaciones sociales y de las pautas culturales en las regiones. La construcción de colonias a partir de la dominación política abierta o del sometimiento económico fueron la esencia del proceso. Una vez que “una región era incluida en los circuitos del capital, los requisitos de la acumulación eran tales que tenía que reorganizar los factores de la producción para intensificar el crecimiento del capital...”⁵⁰

En la agricultura los principales instrumentos de la expansión capitalista durante el siglo XIX fueron las plantaciones y las fincas pequeñas especializadas. A lo largo de este siglo, las plantaciones cambiaron drásticamente al dejar de capitalizarse a partir de las familias de los plantadores o de los comerciantes que adelantaban mercancías a cuenta de las cosechas, para pasar a operar como “fábricas en el campo”, capitalizadas por acciones, sujetas a controles comerciales y financieros situados en centros distantes, en las que todos los factores de la producción, inclusive el trabajo estaban determinados por el comportamiento de los mercados. Se formaron los grandes conglomerados de

⁴⁸ Wolf Eric. *Europa y la gente sin historia*, México, FCE, 1987 p. 377

⁴⁹ Wolf Eric. *Europa... Op. Cit.* p. 379

⁵⁰ Wolf Eric. *Europa... Op. Cit.* 381

comercialización y distribución de productos agrícolas, enfrascados en una carrera por el control de los mercados que han llegado a dominar ramas enteras de producción. La agricultura, como el resto de la economía participó en un gigantesco proceso mundial de acumulación de capital.

1.1.4 La acumulación por desposesión

La acumulación es el motor que mueve el crecimiento bajo el modo de producción capitalista. El estado estacionario de simple reproducción es para Marx lógicamente incompatible con la perpetuación del modo de producción capitalista. David Harvey, desarrolló la argumentación de Marx de entender la acumulación originaria de capital como un proceso de desposesión, para explicar uno de los mecanismos de acumulación característicos del neoliberalismo. Harvey prefiere, utilizar el término de acumulación por desposesión, en lugar de acumulación originaria, para un proceso que permanece en curso.

Marx incluye dentro del concepto de acumulación originaria una gran cantidad de procesos:

“...la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de las poblaciones campesinas; la conversión de diversas formas de derechos de propiedad –común, colectiva, estatal, tribal– en derechos de propiedad privada, la supresión de los bienes comunes; la transformación de la fuerza de trabajo en mercancía y la supresión de formas de producción y consumo alternativas; los procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos como los recursos naturales; la monetización de los intercambios y la recaudación de impuestos, particularmente de la tierra; el tráfico de esclavos; y la usura, la deuda pública y, finalmente, el sistema de crédito⁵¹

Para Harvey la acumulación por desposesión es lo que configura un nuevo imperialismo. Debido a que el capitalismo tiene una tendencia crónica a la crisis de sobreacumulación, en la que el exceso de capital, bajo cualquiera de sus formas —mercancías, dinero, fuerza de trabajo, o capacidad productiva— no puede acoplarse de forma rentable, la expansión geográfica, la reorganización espacial, o la inversión a largo

⁵¹ Harvey David. “El nuevo imperialismo. La acumulación por desposesión.” en: *Social Register.... Op. cit* p. 113

plazo son una posibilidad para absorber el exceso de capital, de la misma forma que lo son los métodos de destrucción de capital como las guerras, las crisis económicas, las devaluaciones.⁵²

La tendencia a la globalización es entonces intrínseca al capitalismo. La lógica capitalista no apunta a mantener determinados territorios al margen del desarrollo capitalista, sino todo lo contrario, a engullir cualquier espacio, forma distinta de organización social, bienes comunes⁵³.

La incapacidad de acumular a través de la reproducción ampliada sobre una base sustentable ha sido acompañada por crecientes intentos de acumular mediante la desposesión. Esta (...) es la marca de lo que algunos llaman “el nuevo imperialismo”.⁵⁴

La geografía histórica del capitalismo —sostiene Harvey— ha sido configurada por una relación orgánica entre la reproducción ampliada del capital a partir de la generación de plusvalor y por un violento y permanente proceso de desposesión, que formaría parte de la llamada acumulación originaria. Estas dos formas de reproducción y acumulación de capital se dan relacionadas y de manera simultánea.

La producción de espacio, la organización de divisiones territoriales del trabajo totalmente nuevas, el acceso a recursos más baratos, la promoción de nuevas regiones como espacios de acumulación de capital y la penetración en formaciones sociales preexistentes, de las relaciones sociales y de dispositivos institucionales capitalistas como las reglas contractuales y leyes sobre propiedad privada, proporcionan canales importantes para la absorción del exceso de capital y de fuerza de trabajo⁵⁵.

Harvey tiene una lectura de las crisis económicas internacionales actuales, como crisis de sobreacumulación y explica que desde los años 70 el capitalismo global ha experimentado un problema crónico y duradero de sobreacumulación. Para responder a ella, Estados Unidos trató de erigir un sistema distinto, basado en una combinación de

⁵² Harvey David, *El nuevo imperialismo*, *Op. cit.* p. 84

⁵³ Harvey David. “El nuevo imperialismo. La acumulación por desposesión.” *Op. cit.*... p. 113

⁵⁴ *Ibid.* p. 100

⁵⁵ Harvey David, *El nuevo imperialismo...* *Op. cit.* p. 97

nuevos acuerdos internacionales con las instituciones financieras, para centrar de nueva cuenta el poder económico en Estados Unidos y mantener la hegemonía a través de la primacía del capital financiero. Este requería que los mercados de capital y de mercancías se abrieran al comercio internacional y que el neoliberalismo se instituyera como la nueva ortodoxia económica. En el seno de la burguesía, los sectores productivos perdieron fuerza frente a los financieros, y la acumulación por desposesión se convirtió en un rasgo central dentro del capitalismo global.

Los nuevos mecanismos de acumulación por desposesión fueron la respuesta del capital a estas crisis de sobreacumulación, por ejemplo: los derechos de propiedad intelectual sobre plantas, semillas, material genético, la biopiratería, la depredación de los bienes ambientales globales, la proliferación de la degradación ambiental, que han logrado convertir la naturaleza en mercancía. También la desposesión de las formas culturales, las historias, la creatividad intelectual. La corporativización y privatización de activos y servicios previamente públicos como las universidades, el agua y otros muchos, constituye una nueva ola de “cercamiento de los bienes comunes”. El poder del Estado de nueva cuenta ha sido usado como antaño, para el despojo de estos bienes colectivos y su traspaso a manos privadas en contra de la voluntad popular. Pero estos procesos de desposesión están provocando una amplia resistencia social a partir de los movimientos anticapitalistas, antiimperialistas y antiglobalización.⁵⁶

Para Barreda la forma contemporánea que asume el proceso de expropiación se da a través de “la política económica de privatizar todo lo que huelga a algún tipo de bien común, de bien público o de propiedad colectiva...”⁵⁷ lo cual provoca “...la saturación territorial global de los llamados procesos de acumulación originaria de capital.”⁵⁸

Afirma Barreda que los campesinos se encuentran entre los sectores más despojados. Los mil millones de campesinos que todavía hoy existen en el mundo, desaparecen —dejan de ser campesinos— a una velocidad mayor que los trabajadores fordistas. De una parte el capital entabla una guerra deliberada en contra de los campesinos y a favor de las transnacionales que controlan la agricultura industrial y los

⁵⁶ Harvey David, “El nuevo imperialismo. La acumulación por desposesión”... *Op. cit.* pp. 114-119

⁵⁷ Barreda Andrés, *Op. Cit.* p. 8

⁵⁸ *Ibidem.*

mercados internacionales, pero también la guerra se concentra en contra de los pueblos indios que ocupan territorios con riquezas naturales o espacios estratégicos que el capital busca convertir en mercancías apoyado en el avance de las técnicas⁵⁹.

La coyuntura actual para Barreda está provocando la proletarización de todos los seres humanos,

“...De ahí que todas las formas precedentes de la Acumulación Originaria precipiten en un abismo de despojo y proletarización diversa y aparentemente sin fondo a todos los seres humanos del mercado mundial...

(...) Por ello, las diversas formas de estos despojos contemporáneos permiten entender la manera en que en la actualidad el capital no sólo se extiende en el espacio mundial y entre los diversos sectores de la población, sino también la manera en que la condición proletaria se intensifica y profundiza cualitativamente cada día, sea recayendo sobre los viejos como entre los nuevos proletarios⁶⁰.

Bartra también nos dice que desde hace más de dos siglos el capitalismo está tratando de suprimir la diversidad de la naturaleza y de la agricultura —diversidad inseparable de las sociedades campesinas— para sustituirla por la agricultura industrial homogénea. El capitalismo interviene en la naturaleza procurando privatizarla y hacerla rentable:

Si el desdoblamiento entre naturaleza y sociedad está en el origen de la historia, la separación radical del hombre de su medio, para que en adelante sólo pudieran reencontrarse por la mediación del capital, pasa primero por la proletarización del trabajo y la privatización de la tierra —que son sus premisas formales— después por la sustitución de las habilidades y saberes campesinos por tecnologías propicias a la intensificación y emparejamiento de los procesos productivos agropecuarios que es su condición material⁶¹.

Desde finales del siglo XX el capital impulsa una nueva guerra territorial por la riqueza biológica que se encuentra en los ecosistemas. Esta guerra se expresa en el

⁵⁹ *Ibid.* p. 6

⁶⁰ *Ibid.* p. 9

⁶¹ Bartra Armando, *El hombre de hierro. Los límites sociales y naturales del capital*. México, UACM, Itaca, UAM, 2008. p. 96

avasallamiento o la seducción de las comunidades agrarias y en la pugna de los gigantes corporativos por el control sobre las regiones biodiversas. Las comunidades son acusadas de compartir bienes naturales escasos, que por siglos han sido bienes comunes, pero ahora se considera que la única forma de conservarlos es mediante su privatización. Este razonamiento, afirma Bartra, tiene como único motivo el lucro y resulta insostenible cuando se refiere a la propiedad común de bienes intangibles como cantar una canción o leer un poema. La propuesta de los que defienden “la tragedia de los comunes” es su privatización, y asumen que la propiedad privada es un buen medio para cuidar los bienes escasos. Pero “ni la naturaleza, ni la cultura son mercancías y tratarlas como tales las esteriliza, las degrada”⁶². Concluye Bartra que la uniformidad productiva necesaria para que el mercado funcione bien, choca con la terca diversidad de sus premisas: el hombre y la naturaleza.

II. Tierra y territorio para los pueblos indígenas⁶³

Actualmente el mayor reto que enfrentan los pueblos originarios en el mundo es la sobrevivencia. Después de largos procesos de resistencia a la colonización, conquista y expulsión de sus lugares de origen, actualmente los pueblos indígenas están siendo asimilados por la globalización y despojados por el avance económico. Conservar su tierra, a la que están ligados por su particular forma de vida, es una pieza clave para mantener su identidad. Stavenhagen sostiene que: “Los derechos a la tierra son el problema más importante que enfrentan los pueblos nativos alrededor del mundo y están en el centro de numerosos conflictos... Los pueblos indígenas son las víctimas más

⁶² *Ibid.* p. 113-114

⁶³ Este texto trata de la propiedad social de la tierra, bajo la forma de ejidos y comunidades agrarias. Pero con el fin de enfocar a los poseedores de estas tierras me refiero a ellos como campesinos y como indígenas, en lugar de referirme a ellos como ejidatarios y comuneros. Tanto los campesinos, como los indígenas pueden tener derechos de propiedad sobre sus tierras como ejidatarios, o como comuneros, e incluso como propietarios privados.

En este enfoque, la categoría de campesinos no engloba a la de indígenas, pues la distinción está marcada por características de identidad y de autoadscripción. El gobierno mexicano posrevolucionario intentó subsumir las especificidades de los pueblos originarios dentro de la categoría de campesinos, pero los indígenas en México se rehúsan a ser homogeneizados como campesinos y también se niegan a integrarse como tales. Además no todos los indígenas son campesinos, por lo que normalmente me refiero a ambos. Utilizo la categoría indígenas cuando se refiere a la especificidad de los pueblos originarios y sus demandas identitarias, como es el caso de este apartado.

recientes del desarrollo globalizado y si estas tendencias continúan, las posibilidades de sobrevivencia de los pueblos indígenas serán cada vez más débiles y su mera supervivencia como culturas y sociedades distintas estará seriamente amenazada”⁶⁴.

Para los pueblos indígenas la tierra tiene connotaciones particulares, que la hacen formar parte de algo mayor llamado territorio. “El territorio incluye las funciones productivas de la tierra pero también acompaña el concepto de tierra natal, cultura, religión, sitios sagrados, ancestros, el ambiente natural y otros recursos como el agua, el bosque y los minerales del subsuelo.”⁶⁵ Según Floriberto Díaz, intelectual mixe:

La Tierra como territorio parte de nuestro entendimiento de que cada uno de los elementos de la naturaleza cumple una función necesaria dentro del todo, y este concepto de integralidad está presente en todos los demás aspectos de nuestra vida. No es posible separar la atmósfera del suelo ni del subsuelo. Es la misma Tierra como un espacio totalizador⁶⁶.

La tierra y la naturaleza, la relación simbólica que guardan con ella, sus lugares sagrados e históricos y los mitos de origen constituyen el espacio concreto en el que los pueblos indígenas existen y crean sus estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, que les dan identidad y los diferencian del resto de la sociedad.⁶⁷ Bartolomé conceptualiza el territorio “no sólo como medio de producción, sino como un ámbito de la vida..., como una construcción cultural..., el territorio representa un referente fundamental dentro del cual inscribir la identidad colectiva.”⁶⁸.

Oliveras⁶⁹ contrasta “...la noción no indígena de territorio, definido según un criterio físico, como una extensión de tierra habitada y demarcada por fronteras políticas, que difiere de lo que los pueblos indígenas piensan y sienten frente al territorio en el que viven”:

⁶⁴ Stavenhagen Rodolfo, “Indigenous Peoples: Land Territory Autonomy and Self Determination” in: Rosset Peter, Raj Patel *et.al. Promised Land*, LRAN, Food First Books, USA 2006 p. 209

⁶⁵ *Ibid* p. 209

⁶⁶ Sofía Robles Hernández, Rafael Cardoso Jiménez. Comp. *Floriberto Díaz. Escrito*. México, UNAM 2007. p. 40

⁶⁷ López Bárcenas Francisco, *Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, s/f. p. 16 www.lopezbarcenass.org/doc/tierras-territorios-pueblos-indigenas-mexico

⁶⁸ Bartolomé Miguel, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*. México, INI- Siglo XXI, 1997. p. 86

⁶⁹ Oliveras Daniel, *Cosmovisión y territorio entre los chinantecos de Tlatepusco*. Tesis para obtener la licenciatura en Etnología, ENAH, México, INAH-SEP, 2006 p. 77

La tierra se concibe como un ser vivo que a cambio de reciprocidad proporciona lo necesario para la producción y reproducción de las personas. El territorio se construye en una relación de reciprocidad entre el hombre y la naturaleza y es entendido como lo humano en la naturaleza y la naturaleza en lo humano. Por eso para los pueblos indios el territorio comprende mucho más que el sitio donde construyen las casas y tienen sus milpas; el territorio abarca el río, los cerros, los árboles, los animales y en general todos los recursos, pues es allí y con ellos donde desarrollan su vida.⁷⁰

Los lugares de origen de los pueblos indígenas constituyen regiones geográficas bien definidas con las que mantienen vínculos históricos y espirituales, de ahí que a diferencia de los campesinos, los pueblos indígenas no demandan cualquier tierra, sino que demandan su tierra natal o territorio.

“Cada grupo etnolingüístico se relaciona con la región donde habita de manera particular y en varias dimensiones; no sólo físicas o económicas, sino también históricas, culturales y, en especial, simbólicas. Precisamente lo que hace de una región un territorio étnico es que éste lo construye la colectividad a partir de sus propios sistemas de representación, conocimientos y estrategias de relación con el medio.”⁷¹

Para los pueblos indígenas es imprescindible mantener su tierra, pues es la condición que les permite desarrollarse, “... la base material de la cultura de cualquier pueblo indígena del mundo es precisamente la tierra en el sentido más alto de la cosmogonía indígena”⁷².

De ahí que, “el espacio es un principio activo en la construcción del territorio”, ya que se necesita un espacio para vestirlo de significaciones. Es así que “el territorio puede ser entendido como espacio culturalmente construido”⁷³. Según Barabas, “el proceso de apropiación simbólica del espacio lo convierte en territorio.”

“El territorio es una realidad multisignificativa que precisamente por la

⁷⁰ *Ibidem*

⁷¹ Barabas Alicia y Miguel Bartolomé, Coords., *Configuraciones étnicas en Oaxaca: Perspectivas etnográficas para las autonomías*. Vol. I, México INAH-INI, 1999. p. 45

⁷² Sofía Robles Hernández, Rafael Cardoso Jiménez. Comp. *Op. cit.* p. 27

⁷³ Barabas Alicia y Miguel Bartolomé, Coords., *Op. cit.* p. 45

condensación de significados, puede ser definida como “geosímbolo”: símbolo metonímico de la identidad de una comunidad, un grupo étnico, una región o un país”⁷⁴.

“La vinculación de las sociedades con su espacio no representa sólo una especial adaptación productiva, sino además una compleja articulación simbólica. El ámbito residencial es por lo general un ámbito sacrificial y por lo tanto sacralizado, en razón de la relación transaccional que los hombres mantienen con las deidades y potencias de la naturaleza. Parte del conjunto de representaciones colectivas que dan vida a las conciencias étnicas se refieren entonces a los territorios propios (etnoterritorios) como marcos no sólo físicos sino también simbólicos para la experiencia grupal⁷⁵.

Barabas define la categoría Historia en el Lugar como un soporte central de la identidad y la cultura pues integra concepciones, creencias y prácticas que vinculan a los actores con los antepasados y con el territorio que éstos les legaron⁷⁶.

En cada momento de la vida la gente se identifica en estrecha vinculación con el espacio que habita y que, a través de las generaciones, se va construyendo como territorio histórico y cultural sembrado de símbolos sagrados⁷⁷.

En el territorio étnico el tiempo y el espacio se conjugan, ya que allí ha transcurrido la experiencia vital que da sustento a la memoria histórica de la sociedad⁷⁸.

El territorio se considera una base necesaria para que un determinado grupo humano pueda desarrollarse como tal, ya que sin él no lograría establecerse e identificarse ante los demás. De tal forma que el territorio es un elemento fundamental para el desarrollo de una cultura. Por eso, sostiene López Bárcenas, intelectual mixteco, “...cuando se ven amenazados por agentes externos a ellos responden de manera unitaria, olvidando conflictos internos, construyendo

⁷⁴ Giménez, Gilberto. “Cultura, territorio y migración: apreciaciones teóricas” ponencia presentada en la SMA, Zacatecas, México, 2001, citado en: Barabas Alicia y Miguel Bartolomé, *ibid.* p. 47

⁷⁵ Barabas Alicia, y Miguel Bartolomé, *Op. cit.* p. 47

⁷⁶ *Ibid.* p. 48

⁷⁷ *Ibid.* p. 118

⁷⁸ Bartolomé Miguel, *Op. cit.* p. 86

argumentos que se apoyan en la posesión histórica, títulos primordiales, resoluciones presidenciales, sentencias de los tribunales agrarios, entre otros”⁷⁹.

Existe un consenso en que para los pueblos indígenas ocupar y usar la tierra de forma colectiva es inherente a su concepción sobre el territorio. Así aunque en las comunidades indígenas la tierra pueda estar parcelada con fines productivos a cargo de las familias o personas individuales, la tierra como territorio, se considera únicamente propiedad de la comunidad.

Según Floriberto Díaz, intelectual mixe:

Los derechos indígenas son comunitarios, colectivos, históricos. Dentro de estos derechos, cualquier pueblo indígena sostiene claramente que el derecho colectivo a la propiedad de la tierra es su fundamento. Este derecho define la reivindicación a ser pueblos cuando se trata de un conjunto de comunidades con la misma historia y lengua. Y es a partir de ella misma que se puede hablar del derecho a una organización propia, en la cual las decisiones en las asambleas comunales forman los ejes de la comunidad junto al servicio gratuito como autoridad. Es la tierra también la que permite decir que la educación que se nos quiera dar debe responder a la necesidad de mejorar la relación del ser humano con la naturaleza, no en el sentido de explotación, sino en el de la recreación mutua: la forma que puede asegurar el futuro de las nuevas generaciones. Como puede verse la tierra define a la comunalidad que es unívocamente gente-pueblo-tierras. No es el individualismo el que define qué es comunidad⁸⁰.

1.2.2. La defensa de la tierra y del territorio y las necesidades radicales

Pero la pérdida del territorio amenaza a los pueblos indígenas con la pérdida de su identidad y de las posibilidades materiales de continuar siendo una sociedad. La defensa de la tierra –que para ellos implica la defensa del territorio con las connotaciones definidas arriba– en un momento del capitalismo que se caracteriza por procesos de acumulación originaria residual, en el que el capital despoja a las sociedades campesinas

⁷⁹ López Bárcenas Francisco, Juan Avendaño Ramírez y Espinosa Hena Mauricio, *Con la Vida en los Linderos - Derechos territoriales y conflictos agrarios entre los Nuu' Savi, México*, s/f www.lopezbarcenas.org/doc/tierras-territorios-pueblos-indigenas-mexico

⁸⁰ Sofía Robles Hernández, Rafael Cardoso Jiménez. *Comp. Op. cit.* p. 29

e indígenas de sus tierras y bienes para instalar distintos proyectos extractivos, de urbanización e incluso de conservación de la naturaleza, genera resistencias que pueden ser explicadas como necesidades radicales y deber colectivo.

Para los campesinos y para los indígenas, impedir ser despojados de sus tierras se constituye en una necesidad radical, ya que este despojo implica para ellos dejar de ser lo que son.

Los campesinos y los indígenas se resisten a ser despojados de sus tierras pues fuera de ellas no resisten. No existe para ellos otra alternativa económica fuera de la tierra, a diferencia de lo que ocurría en los inicios del capitalismo cuando al ser despojados de sus tierras pasarían a formar parte de los asalariados en las ciudades.

Según Agnes Heller, para Marx, “es la sociedad capitalista la que provoca la manifestación de las necesidades radicales, produciendo de este modo sus propios sepultureros; necesidades que son parte constitutiva orgánica del cuerpo social del capitalismo, pero de satisfacción imposible dentro de esta sociedad y que precisamente por ello motivan la praxis que trasciende la sociedad determinada⁸¹”.

Para Agnes Heller, la idea de las necesidades radicales tiene en los *Grundrisse* un carácter general. “Marx sostiene que la propia alienación capitalista hace surgir precisamente en la consciencia de la alienación, las necesidades radicales.... Así, la sociedad capitalista como totalidad, como cuerpo social no produce sólo la alienación, sino también la consciencia de la alienación, dicho en otras palabras, las necesidades radicales.⁸²”

Heller pone como ejemplo que cuando los esclavos se vuelven conscientes como personas, de que no pueden ser propiedad de un tercero, la esclavitud ya sólo sigue vegetando en una existencia artificial y ya no puede subsistir como base de la producción⁸³. Marx también señala que en relación con la necesidad de libertad, el carácter de las necesidades radicales emerge de un modo particularmente expresivo⁸⁴.

Así para los indígenas y los campesinos la posesión de su tierra y la autonomía en

⁸¹ Heller Agnes, *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona, Ediciones Península, 1978. p. 106

⁸² *Ibid*, 111

⁸³ *Ibid*, 112

⁸⁴ *Ibid*. p. 106

las decisiones que se toman en su territorio constituyen necesidades radicales, y por lo tanto su defensa se convierte en un deber colectivo.

De acuerdo con Armando Bartra podemos sostener que el campo es y ha sido escenario privilegiado de la resistencia al hombre de hierro (la máquina según la metáfora de Marx), y en especial a los intentos de transformar a la agricultura en una rama más de la industria.⁸⁵ Para Bartra el hombre y la naturaleza aunque factores de producción, son tercamente irreductibles a la reproducción mercantil e imponen límites sociales y naturales al capital.

1.2.3 Los acuerdos sobre los derechos de los pueblos indios

Desde la sociedad civil también a finales de los años 80 se dio un nuevo ascenso de movilizaciones de organizaciones indígenas a nivel internacional, buscando que los derechos colectivos sobre sus territorios fueran garantizados por la ONU. Desde la Segunda Guerra Mundial, la Comisión Independiente de Asuntos Humanitarios Internacionales sostenía que las invasiones de tierras indígenas en el mundo se habían multiplicado y los indígenas sin tener ningún lugar en el que refugiarse tenían que oponerse o aceptarlas⁸⁶. Siguiendo a Stavenhagen, para la mayoría de los pueblos indígenas la sobrevivencia como sociedades y culturas distintas es el mayor reto en un mundo que sistemáticamente les ha negado el derecho de existencia como tales. Los derechos a poseer, ocupar y usar la tierra colectivamente son el problema más importante que enfrentan los pueblos nativos alrededor del mundo y son el centro de numerosos conflictos, que involucran a comunidades indígenas, particularmente como resultado de la globalización⁸⁷. Las organizaciones de los pueblos indígenas demandan el reconocimiento y demarcación de sus territorios como un paso necesario para asegurar su sobrevivencia social, económica y cultural⁸⁸.

⁸⁵ Bartra Armando, *El hombre de hierro. Los límites sociales y naturales del capital*. México, UACM, Itaca, UAM, 2008

⁸⁶ Stavenhagen Rodolfo, *Independent Commission on International Humanitarian Issues* y Stavenhagen Rodolfo, *Los derechos indígenas, nuevo enfoque del sistema internacional*. 1988. p. 23

⁸⁷ Stavenhagen Rodolfo, "Indigenous Peoples: Land, Territory, Autonomy and Self Determination" *Op. cit.* p. 209

⁸⁸ *Ibid* p. 210

La Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), adoptó en 1989 un llamado a los Estados para respetar las tierras y territorios indígenas y proclamar su derecho a controlar sus recursos naturales. Tal como Stavenhagen apunta, este es uno de los derechos más importantes ya que hoy en día, las corporaciones multinacionales están disputando la propiedad, el control, la explotación y el derecho de uso de los recursos naturales con las comunidades indígenas⁸⁹.

El Proyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas, inició su negociación en 1988 pero tardó en aprobarse casi dos décadas (2007), poniendo de manifiesto la dificultad de los Estados nacionales para otorgar derechos territoriales y de autogobierno a los pueblos indígenas que los integran. La Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, aprobada en septiembre del 2007, después de más de veinte años de debate y negociación, reconoce —según Rodolfo Stavenhagen, relator especial al momento de su aprobación— que las tierras y territorios ancestrales de los indígenas constituyen el fundamento de su existencia colectiva, de sus culturas y espiritualidad, además de la estrecha relación que mantienen los indígenas con el ambiente y su derecho como pueblos a la libre determinación en el marco de los Estados en los que viven⁹⁰.

Este derecho a la propiedad del territorio y a sus recursos, está plenamente considerado en los Artículos 26 y 32, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁹¹:

Artículo 26

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, o de otra forma utilizado o adquirido.
2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

Artículo 32

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

⁸⁹ *Ibid* p. 210

⁹⁰ Stavenhagen R. <http://www.iwgia.org/sw248.asp> *Statement of Special Rapporteur*.

⁹¹ ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2007

El Convenio 169 de la OIT fue la única herramienta de derecho internacional con que contaron los pueblos indígenas para proteger sus territorios, hasta que en 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada. Aunque esta Declaración no es de carácter vinculante, en tanto que el Convenio 169 de la OIT sí lo es, refleja el consenso ganado para garantizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

En la actualidad la globalización económica y la mayor integración de las sociedades indígenas al sistema económico mundial han renovado las presiones de las organizaciones multilaterales, las corporaciones transnacionales y los propios gobiernos sobre lo que queda de las tierras de los pueblos indígenas. El inusitado acaparamiento de tierras a raíz de la crisis agrícola del 2007, para satisfacer la demanda de alimentos a partir de la producción en otros países, o los conflictos alrededor del mundo por establecer megaproyectos de extracción de petróleo, minas, presas, carreteras, unidades habitacionales, basureros, aeropuertos, etc. sobre las tierras indígenas son una muestra de las crecientes presiones por controlar los territorios indígenas.

La política ambiental puede constituir también una amenaza a los territorios indígenas, si coloca los derechos de la naturaleza por encima de los derechos de los pueblos nativos.

“No es ningún secreto que millones de pueblos indígenas de todo el mundo han sido expulsados de sus tierras para dar lugar a las grandes extracciones de petróleo y minerales, las grandes explotaciones madereras y las grandes extensiones agroindustriales. Pero pocos se dan cuenta de que algo similar ha estado ocurriendo por una causa mucho más noble: la conservación de tierras y de la vida silvestre”⁹².

III. La política ambiental y los territorios campesinos e indígenas

Las preocupaciones ambientales se agudizaron a finales del siglo XX, al ponerse en evidencia los efectos que provoca en el ambiente el desarrollo económico. Mientras los

⁹² Mark Dowie. *Cuando la conservación implica expulsar a grupos indígenas de su territorio. Los refugiados del conservacionismo*, Land Reform Action Network, febrero 2007. <http://www.landaction.org/spip/spip.php?article18>

recursos de la tierra están siendo consumidos a un ritmo alarmante, la contaminación está destruyendo el balance ecológico del que depende la continuidad de la naturaleza.

Los alcances globales de la crisis ecológica provocan que las instituciones multilaterales y los países desarrollados definan las directrices de la política ambiental, aunque en cada país se pongan en marcha con distintos énfasis y efectos de acuerdo a las relaciones de poder y a sus intereses geopolíticos.

Debido a que la problemática ambiental no es ajena a intereses económicos y sociales, ni es ideológicamente neutral, los paradigmas desde donde se aborda y explica parten de supuestos políticos opuestos o distintos que revisamos someramente para entender los principios que guían las políticas ambientales.

1.3.1 Los conservacionistas

A finales del siglo XIX, surgió en Estados Unidos un movimiento a favor de la conservación de lo silvestre y salvaje y de la creación de parques naturales. Este movimiento conservacionista parte de la concepción de que la naturaleza y la sociedad son antagónicas e incompatibles y por lo tanto es necesario preservar espacios prístinos, intocados por el hombre⁹³. Para los “ecologistas profundos”, la vida silvestre debe estar fuera del alcance de la explotación humana, pues la mayor parte del planeta ha sido colonizada por los seres humanos sólo en los últimos miles de años⁹⁴.

Las consideraciones para la creación de Yellowstone como primer parque natural en 1872, son reveladoras de estas ideas. La creación de Yellowstone se realizó desalojando a las poblaciones de indígenas *shoshoni* que consideraban a este territorio su hogar natal.

Y en el futuro, ¡qué espléndido panorama ..., cuando uno... los imagina como podrían verse, gracias a una gran política gubernamental de protección, preservada su prístina belleza y estado silvestre, en un magnífico parque, donde el mundo pueda ver en las épocas venideras al indígena nativo en su atavío clásico, galopando en su caballo salvaje, con fuerte arco, escudo y lanza, entre los rebaños huidizos de alces y búfalos...

⁹³ Ver; Colchester Marcus, *Naturaleza cercada. Pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. United Nations Research Institute for Social Development, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales y el Fondo Mundial para la Naturaleza, 1994 p. 1

⁹⁴ *Ibid.* p. 3

¡que contenga hombres y bestias, en toda la bravura y el vigor de su belleza natural!⁹⁵

El concepto de “parque nacional”, ha tenido una amplia difusión por todo el mundo y “...con él la premisa básica de que la naturaleza debe ser preservada libre de la interferencia humana”⁹⁶. Tal como afirmaba Grzimek⁹⁷, quien impulsó la constitución de un área natural protegida en las llanuras de Serengeti, África: “...un parque nacional debe mantenerse en su estado silvestre primigenio. Ningún hombre, ni siquiera nativo, debe vivir dentro de sus límites”. De ahí que él mismo se haya dedicado a expulsar a los pastores *massai* de sus tierras. Hacia fines de los años 1970, esa visión de gestión de áreas protegidas había dominado al movimiento conservacionista.

1.3.2 Del crecimiento cero al desarrollo sustentable

La crisis ecológica emergió planteando el desequilibrio ecológico del planeta y la destrucción de la base de los recursos de la humanidad⁹⁸. A principios de la década de los 70 del siglo pasado la visible degradación ambiental presionó a una toma de consciencia de la sociedad sobre los límites del crecimiento económico. El Club de Roma⁹⁹ encargó al Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) el informe: *Los límites del crecimiento*¹⁰⁰, en el que los autores concluyeron que: en un planeta limitado, no es posible un crecimiento económico continuo. El crecimiento se enfrenta a dos tipos de límites: la escasez de recursos naturales y el agotamiento de la capacidad de la tierra para absorber la polución, sin mermar la calidad del ambiente.

El Club de Roma planteó la necesidad de frenar el crecimiento económico antes de llegar a un colapso ecológico. Su posible solución fue el "crecimiento cero", o "estado estacionario", que únicamente podría lograrse deteniendo el crecimiento exponencial de la economía y de la población, de modo que el uso de los recursos naturales que aún

⁹⁵ George Catlin, *The Manners and Customs of the North American Indians*, 1841, citado en: Colchester Marcus, *Op. Cit.* 1994 p. 4

⁹⁶ Colchester Marcus, *Op. cit.* p. 3

⁹⁷ Grzimek Bernard, citado en Colchester Marcus, *Op. Cit.* 1994 p. 4

⁹⁸ Leff Enrique, *Racionalidad ambiental. La reapropiación de la naturaleza*. México, Siglo XXI, 2004, p. 282

⁹⁹ El Club de Roma es una agrupación de científicos que se reunieron en 1968 por primera vez en esa ciudad, preocupados por los cambios que se producían en el planeta, provocados por las acciones humanas. Meadows colaboró en él de manera muy importante.

¹⁰⁰ Massachusetts Institute of Technology, *Los límites del crecimiento*, USA, MIT, 1972

quedaban, no fuera mermado por el crecimiento económico y pudieran perdurar más en el tiempo. La idea de globalidad que se había manifestado antes respecto a la economía mundial se expresó ahora en relación al ambiente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo en 1972, alertó sobre el impacto ambiental de las actividades económicas y propuso una política ambiental internacional. Concluyó también afirmando: “hemos llegado a un momento en la historia, en que debemos orientar nuestros actos, en todo el mundo, atendiendo con mayor cuidado a las consecuencias que puedan tener para el medio.”¹⁰¹

Estos enfoques pioneros de la crisis ambiental global compartían una postura crítica frente al crecimiento económico sin límites. Principalmente en el informe del Club de Roma se afirma que la crisis ambiental es antropogénica, provocada por la forma de producción que amenaza la base de recursos naturales del planeta, cuando antes se consideraba que los problemas ambientales derivaban de desajustes de la propia naturaleza.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas llamó de manera urgente a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente para solicitarle elaborara un programa global para el cambio: *Nuestro futuro común*, conocido también como Informe Brundtland, publicado en 1987. En él se sostiene que las actividades humanas están modificando el sistema planetario y ponen en riesgo la vida, pero afirma “...la posibilidad de una nueva era de crecimiento económico que ha de fundarse en políticas que sostengan y amplíen la base de recursos del medio ambiente, ... ese crecimiento es indispensable para aliviar la gran pobreza que sigue acentuándose en buena parte del mundo en desarrollo.”¹⁰².

El informe Brundtland plantea resolver la contradicción entre ambiente y crecimiento económico a partir del desarrollo sustentable: “asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. La noción de sustentabilidad está impregnada del lenguaje económico y convirtió el desarrollo en un objetivo tanto de los países del Sur como del

¹⁰¹ ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 1972.

¹⁰² ONU, Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común*, 1987. pp 21-22

Norte político, sin considerar la deuda ambiental y económica “...en un mundo en donde los países industrializados ya han utilizado gran parte del capital ecológico del planeta”. El Informe Brundtland en sentido opuesto al postulado del “crecimiento cero”, se ubica en el marco conceptual que afirma la imposibilidad de acceder al desarrollo sustentable sin crecimiento¹⁰³: “El desarrollo sustentable exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos, y por tanto una nueva era de crecimiento económico”¹⁰⁴. Ya que no comparte la tesis de los límites físicos del crecimiento económico, atribuye la degradación ambiental a la desigual distribución de recursos, a sus usos irracionales y al crecimiento demográfico. La rapidez en el crecimiento de la población puede intensificar la presión sobre los recursos y retardar el progreso del nivel de vida¹⁰⁵. Así el Informe afirma que sólo se puede aspirar al desarrollo sustentable si el tamaño y el crecimiento de la población están acordes con las cambiantes posibilidades de producción del ecosistema.

A partir del Informe Brundtland, Naciones Unidas promovió un amplio proceso de evaluación y concertación mundial, estableciendo una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El desarrollo sustentable planteado por primera vez en *Nuestro futuro común* fue el postulado eje de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, en la que el concepto se orientó a integrar los postulados neoliberales, a la par que se constituía como la propuesta ambiental hegemónica y global.

1.3.3 La economía ambiental

El trabajo realizado por David Pearce (1989) para el gobierno de Margaret Thatcher¹⁰⁶ – *Blueprint for a green economy*– estimuló la emergencia de la economía ambiental como un poderoso discurso político. De acuerdo a los economistas ambientales, la crisis ecológica es el resultado de fallas del mercado. A través del análisis de costo-beneficio y sus técnicas asociadas (análisis de multicriterios, valoración contingente, etc.), dotaron

¹⁰³ El Informe Brundtland entiende crecimiento económico de una forma reductiva, como el incremento monetario del producto. Esta forma de entender el crecimiento económico es un componente intrínseco de la insustentabilidad.” Leff Enrique, *Racionalidad ambiental. La reapropiación de la naturaleza*. Siglo XXI, 2004, pp. 182

¹⁰⁴ ONU, Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro... Op. Cit.* pp. 23

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 24

¹⁰⁶ David Pearce, *et. al. Blueprint for a green economy*. London, Earthscan, 1989.

a los políticos de una versión del ambientalismo económicamente manejable, en la que la economía y el ambiente son vistos como complementarios.

Partiendo de la tradición utilitarista de la economía neoclásica, consideran que las fallas del mercado son causadas muchas veces por subsidios gubernamentales a las industrias no competitivas, o por la falta de derechos de propiedad claros, de tal forma que los costos verdaderos de la contaminación y de la protección ambiental no están totalmente reflejados en el mercado, sitio en el que se da la competencia por la maximización de la ganancia individual. El bien social no es más que la suma de las preferencias individuales tal como se expresan a través del mercado.

Los diseñadores de las políticas deben asegurarse que los costos alcancen los niveles más eficientes, función que coincide con su compromiso con la desregulación y la privatización. Según ellos, la tecnología puede guiar de forma armónica la modernización del ambiente y la economía, evitando el conflicto social.

La economía ambiental promete una medida técnica para desarrollar la protección del ambiente de forma consistente con la expansión económica y con el sistema de producción prevalescente. Según Pearce, el precio de mercado se presenta como la medida de las preferencias humanas hacia, o en contra, de cambios en el estado del ambiente¹⁰⁷.

Con base en el individualismo metodológico de la economía neoclásica, la economía ambiental, supone que las personas calculan de manera individualista, motivadas únicamente por la ganancia y de forma opuesta a las preocupaciones sociales, de ahí que la mejor y más eficiente forma de alcanzar los beneficios ambientales es induciendo el cambio en el comportamiento individual a través de impuestos verdes y otros instrumentos económicos que forzarían a los individuos a recalcular el beneficio y costo económico de su comportamiento y los motivarían a actuar de una forma sustentable.

Supone que el sistema económico puede internalizar los costos ecológicos y las preferencias de las generaciones futuras asignando derechos de propiedad y precios de mercado —bajo un criterio de racionalidad económica— a los recursos naturales y

¹⁰⁷ David Pearce, *et. al. Blueprint...* Op. cit., p. 7.

servicios ambientales, de manera que estos puedan integrarse a los mecanismos del mercado que se encargarían de regular el equilibrio ecológico y la equidad social¹⁰⁸.

La economía ambiental y sus derivaciones se han convertido en la política ambiental global dominante, permeando tanto a las instituciones multilaterales como a las políticas ambientales de los distintos países.

1.3.4 La ecología política

Eric Wolf, puede considerarse pionero en ecología política, al utilizar este concepto en 1972. Desde una perspectiva marxista ubicó los impactos ambientales como el saldo del modo de producción capitalista en su afán por maximizar las ganancias.

La ecología política como tal surge en la década de los ochenta ampliando el enfoque de la economía política hacia la interacción con la naturaleza. Toma en cuenta que existe un creciente impacto de las fuerzas nacionales y transnacionales sobre el entorno; el conflicto por el acceso a los recursos, en el que los que carecen de poder luchan por mantener los fundamentos de su existencia; los efectos de las modificaciones ambientales en las relaciones políticas y socioeconómicas.

Con fundamento en los postulados marxistas, la crisis ambiental se explica como resultado del modo de producción capitalista, a pesar de que los modelos históricos de socialismo real no se diferenciaron del capitalismo en cuanto a la dominación y devastación de la naturaleza en su afán por lograr el desarrollo de las fuerzas productivas. La génesis de la crisis ambiental "...está dada en un proceso histórico dominado por la expansión del modo de producción capitalista, por los patrones tecnológicos que generan una racionalidad económica a la cual guía el propósito de maximizar las ganancias y los excedentes económicos en el corto plazo, en un orden económico mundial marcado por la desigualdad entre naciones y clases sociales¹⁰⁹. La acumulación es el motor que mueve el crecimiento bajo el modo de producción capitalista. "... de ahí que la misión histórica de la burguesía se expresa en la fórmula de la acumulación por la acumulación, la producción por la producción¹¹⁰."

¹⁰⁸ Leff Enrique, *Racionalidad ambiental. Op. Cit.* pp. 182

¹⁰⁹ Leff Enrique, *Ecología y capital, Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable.* México, UNAM, Siglo XXI, 1998, p. 72

¹¹⁰ Harvey David, *El nuevo imperialismo...* Op, cit. p. 256

La racionalidad económica del capitalismo presiona hacia el crecimiento, pero es incapaz de detener la degradación entrópica que genera¹¹¹. El proceso de valorización del capital a nivel global aparece como la causa de la destrucción de los ecosistemas. La degradación ecológica es la marca de una crisis de civilización, de una modernidad fundada en la racionalidad económica y científica como los valores supremos, que ha negado a la naturaleza como fuente de riqueza, soporte de significaciones sociales y raíz de la co-evolución ecológico-cultural¹¹².

Desde esta perspectiva, la crisis ambiental es co-sustancial al desarrollo del capitalismo y se ha agudizado al expandirse a escala global, de ahí que las soluciones tienen como base un cambio en la formas de producir y de consumir.

Aunque todas las sociedades modifican la naturaleza puesto que viven de ella, la sociedad industrial ha llevado esta modificación hasta tales extremos que está provocando su degradación progresiva y su destrucción. La sociedad industrial “ha creado un ambiente “construido” (y por tanto no natural) de considerable magnitud... Cada vez queda menos “naturaleza” desde un punto de vista práctico, pero también conceptual, porque actualmente se habla más bien de recursos y de ambiente. La naturaleza incorpora así la lógica del mercado y el lenguaje de la economía.”¹¹³

Al igual que en otros movimientos, la ecología política tiene como punto de partida el Club de Roma (1972), que expresa por primera vez, que debería existir un límite al crecimiento económico. Estos discursos tuvieron un impacto profundo en Europa, potenciado por la crisis industrial de la década de los 70. Desde esa época hasta la fecha, han proliferado una gran cantidad de organizaciones, partidos verdes, activistas ambientales que toman a la ecología política como bandera de lucha. Las luchas ecológicas se potenciaron en un contexto de desindustrialización y globalización en que se enmarcan los años 90.

1.3.5 La Cumbre de la Tierra y el desarrollo sustentable

El conflicto socioambiental generado por la racionalidad económica dominante no ha quedado saldado en los acuerdos de Río. Naciones Unidas organizó en Río de Janeiro, en

¹¹¹ Leff Enrique, *Ecología y capital..... Op, Cit*, p. 72

¹¹² O'Connor, James, *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*, México, Siglo XXI, 2001 p. 118

¹¹³ Comas d' Argemis Dolors *Op. cit.* p. 121

1992, la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo conocida como Cumbre de la Tierra que fue la continuación de la Conferencia de Estocolmo. En esta conferencia se congregaron 108 jefes de estado de 172 países, quienes aprobaron los principios de desarrollo sustentable y los compromisos de la llamada Agenda 21.

La Cumbre de la Tierra definió como principio hegemónico de política ambiental el desarrollo sustentable. Siguiendo los principios de la “economía verde” que pretende solucionar la crisis ambiental a partir del mercado, internalizando los costos ambientales, el desarrollo sustentable planteado en la Cumbre de Río incluyó entre sus líneas y propuestas de acción la valorización económica de la naturaleza.

Contagiada por el Consenso de Washington en pleno ascenso, se orientó de manera entusiasta hacia las políticas neoliberales. Según Pearce y Turner¹¹⁴ el concepto de sustentabilidad predominó en el ideario de los que quieren combinar crecimiento económico y preservación del ambiente. Desde un punto de vista más radical Leff afirma que la problemática ambiental se desplazó hacia el imperativo de la recuperación económica bajo la hegemonía de las políticas neoliberales y la capitalización de la naturaleza, transformando las estrategias discursivas, políticas y productivas del ambientalismo. El discurso dominante de sustentabilidad busca promover el crecimiento económico sostenido, negando las condiciones ecológicas y termodinámicas que establecen límites a la apropiación y transformación capitalista de la naturaleza¹¹⁵.

Los compromisos de los jefes de Estado, conocidos como *Agenda 21*, imbuidos del espíritu de su época (1992) impulsaron el libre comercio como instrumento del desarrollo económico y asumieron los compromisos del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas Aduaneras de Comercio), a pesar de los efectos devastadores que estos acuerdos han tenido para la soberanía alimentaria, la pobreza, el ambiente, el cambio climático y muchas veces el desarrollo económico de los países del Sur. Según la *Agenda 21* la economía internacional debería ofrecer un clima internacional propicio para

¹¹⁴ Pearce y Turner, citado en Comas, d' Argemis Dolors, *Op. Cit.* p. 117

¹¹⁵ Leff Enrique, *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI y PNUMA, 1998 pp. 17-30 y Leff Enrique, *La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*. En: *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização* (8 al 13 de Octubre de 2005, Rio de Janeiro, Brasil.

lograr los objetivos en la esfera del medio ambiente y el desarrollo, (...) fomentando el desarrollo sostenible mediante la liberalización del comercio¹¹⁶.

La Declaración de Río propone “...fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.”¹¹⁷ Esta línea dará pie al desarrollo de instrumentos de mercado para enfrentar la crisis ambiental y los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, tales como los mercados de carbono.

Uno de los resultados de la Cumbre de Río de mayor impacto fue la puesta en marcha de acuerdos multilaterales ambientales (AMAs) entre los que se encuentran el Convenio de Diversidad Biológica, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, y los protocolos de Cartagena sobre Bioseguridad (2000), de Kioto sobre Cambio Climático¹¹⁸ (1997) y de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001), que establecen normas para limitar y revertir los impactos de los procesos económicos y tecnológicos sobre el ambiente que tendrían una obligatoriedad global. El Protocolo de Kioto y el de Cartagena han sido algunos de “los instrumentos más controvertidos por sus implicaciones globales y la diversidad de intereses y conflictos que dirimen en su interior, poniendo de manifiesto las dificultades para internalizar los costos ecológicos y amalgamar las políticas económicas y ambientales¹¹⁹.”

Los acuerdos multilaterales ambientales, a pesar de no ser radicales, han tenido muchas dificultades para ponerse en marcha pues son considerados por algunos países y empresas como costos que afectan sus ganancias. “Al mismo tiempo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha venido diseñando sus propios regímenes ambientales bajo el predominio de las reglas del mercado y los derechos de propiedad intelectual”¹²⁰.

¹¹⁶ ONU, *Agenda 21*, 1992

¹¹⁷ ONU, *Declaración de Río*, Principio No. 16, 1992

¹¹⁸ En 1988 la ONU estableció un panel intergubernamental sobre cambio climático. Su primera evaluación fue la base para el acuerdo ambiental multilateral conocido como Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

¹¹⁹ Leff Enrique, *Saber Op. Cit.* p. 321

¹²⁰ Leff Enrique, *La Geopolítica de la Biodiversidad ... Op. cit.* p. 3

El paradigma económico ha sido incapaz de asimilar la crítica ... Ante las propuestas de poner freno al crecimiento y del tránsito a una economía de estado estacionario (...) la teoría y las políticas económicas buscan eludir el límite y acelerar el proceso de crecimiento montando un dispositivo ideológico y una estrategia de poder para capitalizar a la naturaleza. De allí emergen el discurso neoliberal y la geopolítica del desarrollo sostenible reafirmando al libre mercado como el mecanismo más clarividente y eficaz para ajustar los desequilibrios ecológicos y las desigualdades sociales¹²¹.

Muchos gobiernos, agencias de planeación, instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Global del Ambiente (GEF), adoptaron el lenguaje económico hegemónico para enmarcar sus propuestas de política ambiental. “La propia noción de sustentabilidad que está bastante consensuada como opción para el desarrollo está totalmente impregnada del lenguaje económico... A la vez las actitudes conservacionistas son un síntoma de la mercantilización de la naturaleza¹²²”.

1.3.6 El “cambio de paradigma” en las áreas naturales protegidas

Sin embargo, según la Comisión Mundial de Áreas Protegidas el paradigma de conservación sufrió un cambio importante a partir de la reunión de Estocolmo (1972) y con mayor fuerza a partir de la Cumbre Río de Janeiro (1992) pues durante el siglo XIX y la primera parte del XX muchas de las áreas protegidas se establecieron en la tierra y recursos mantenidos por las comunidades como propiedad común, pero percibidas desde afuera como tierras baldías. Sus habitantes fueron muchas veces expulsados, o el uso de sus recursos naturales fue severamente restringido sin otorgarles ninguna compensación. Hoy en día “... muy poca gente argumentaría en contra de la necesidad de involucrar de manera positiva en el manejo de las áreas protegidas a las comunidades residentes y vecinas, y nadie defendería que los derechos humanos son menos importantes en las áreas protegidas que en cualquier otro lugar”¹²³.

Según esta Comisión las áreas protegidas representan “el corazón del compromiso mundial para conservar la biodiversidad y otros recursos naturales” y son un componente

¹²¹ *Ibidem*

¹²² Comas d' Argemis Dolors, *Op. cit.* p. 121

¹²³ World Commission on Protected Areas, *Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Toward Equito and Enhanced Conservation*. Gardieff University, IUCN, 2004. P. 1, 7

principal de la política y práctica de conservación oficial.¹²⁴ Para el año 2004 existían más de 102 mil áreas protegidas en el mundo, que tomadas en conjunto cubren más del 11.5 por ciento de la superficie terrestre.

Aunque no es forzoso que las áreas naturales protegidas sean manejadas por los gobiernos, muchos países asumen que para calificar como tales deben estar dirigidas por alguna entidad gubernamental.¹²⁵ La Comisión Mundial de Áreas Protegidas afirma que en el mundo la mayoría de las manejadas por los gobiernos han sido creadas superponiéndose a lugares tradicionalmente habitados o usados por indígenas y comunidades locales, quienes realizaban prácticas de conservación y acuerdos colectivos para el uso de sus recursos, que al ser decretadas como áreas protegidas son reemplazados por regulaciones oficiales.

La Unión Mundial de Conservación (IUCN¹²⁶) y la Fundación Mundial de Vida Silvestre (WWF), diferencian seis categorías de protección de acuerdo al grado de intervención humana. Se puede notar que a pesar del supuesto “cambio de paradigma”, la intervención humana sigue considerándose un obstáculo para la conservación, así en la categoría de protección más flexible la conservación de la biodiversidad debe lograrse mientras las necesidades de las comunidades también se satisfacen, y para ello exige que al menos dos tercios del área se mantenga en condiciones naturales y sólo un tercio sea usada por las comunidades para satisfacer sus necesidades.

El problema real de establecimiento de áreas protegidas sobre los territorios de los pueblos indígenas y de las comunidades locales, y el condicionamiento de sus derechos ha merecido abordajes especiales, por ejemplo: en el Convenio de Diversidad Biológica a través del Artículo 8J, que recomienda a las partes contratantes “respetar, preservar y mantener el conocimiento, las innovaciones y las prácticas de los indígenas y comunidades locales que contienen estilos de vida relevantes para la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica”¹²⁷; estudios específicos del Banco Mundial,

¹²⁴ *Ibid.* p. 1

¹²⁵ *Ibid.* p. 18

¹²⁶ La Unión Mundial de Conservación fue fundada en 1948 e integra Estados, gobiernos, agencias y una gran diversidad de ONGs. Como Unión pretende influir y ayudar a las sociedades a través del mundo a conservar la integridad y diversidad de la naturaleza y asegurar que cualquier uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sustentable.

¹²⁷ World Commission on Protected Areas, *Op. Cit.*, 2004. p. 10

sobre la participación de los pueblos indígenas en la administración de las áreas naturales protegidas; líneas de política propuestas por la IUCN y otras organizaciones de conservación; numerosos resoluciones del Congreso Mundial de Conservación (WCC). No obstante la contradicción entre derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades locales y prioridades de conservación de la naturaleza no está saldada y en la práctica los derechos de las comunidades locales siguen restringiéndose a pesar del mencionado “cambio de paradigma”. La política de conservación que busca mantener los reductos mejor conservados del planeta se enfrenta muchas veces con los derechos de los pueblos indígenas y campesinos, pues esos reductos existen ya que ellos los han conservado, recreado y mantenido. La política ambiental aparece entonces como una amenaza externa a los pueblos indígenas, a sus derechos, a sus territorios y a sus formas de vida.

1.3.7 La valorización de las tierras a través de las áreas naturales protegidas y los servicios ambientales.

A partir de los años 70, después de la Reunión de Estocolmo, aumentó en el mundo la creación de áreas naturales protegidas con fines de conservación. En 1962 existían en el mundo mil ANP que cubrían el 3 por ciento de la superficie terrestre, en tanto que para el año 2003, las ANP habían aumentado a 102 mil y cubrían el 11.5 por ciento de la superficie¹²⁸. Entre las metas de Aichí, resultado de la reunión en el marco del Convenio de Diversidad Biológica, celebrada en 2002, se propuso que para el año 2020, el 17 por ciento de las zonas terrestres y de aguas continentales, así como el 10 por ciento de las áreas costeras y marinas, especialmente aquellas de importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se conserven por medio de sistemas de áreas protegidas bien conectadas¹²⁹.

Las áreas naturales protegidas siguen siendo reconocidas mundialmente como la principal herramienta para conservar efectivamente la biodiversidad y sus servicios

¹²⁸ Conanp, Semarnat, *Estrategia 2040. Una Orientación para la Conservación de las Áreas Naturales Protegidas de México*, México, Conanp, Semarnat, 2014. p. 13

¹²⁹ ONU, CBD, PNUMA, *Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi, 2010*. CBD, Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020, Aichí Biodiversity Targets: Strategic Goal C: *To improve the status of biodiversity by safeguarding ecosystems, species and genetic diversity* Target 11

¹³⁰ Conanp, Semarnat, *Estrategia 2040... Op, cit.* p. 13

ambientales.¹³⁰ Como tal son abordadas en este texto, puesto que, ha crecido la iniciativa para su creación y muchas de ellas se ubican en los territorios de los campesinos y de los indígenas. A pesar del mencionado cambio de paradigma, en los territorios se enfrentan dos visiones de conservación: la de los funcionarios ambientales y la de los poseedores de las tierras, muchos de ellos pueblos originarios, y también dos estructuras de gobierno muchas veces antagónicas. Las ANP constituyen una forma de enajenación de las tierras campesinas e indígenas, pues a pesar de que mantengan la posesión formal sobre ellas, les ha sido enajenada la decisión sobre su uso.

Una línea de pensamiento, sugiere que en los últimos años han existido distintas estrategias del capital para valorizar las áreas naturales protegidas, buscando acumular capital con los recursos biológicos. “...En la década de los 70 del siglo pasado las áreas naturales protegidas se decretaron con el propósito de conservar la biodiversidad, pero en un segundo momento, alrededor de los años 90, con el desarrollo de la biotecnología se pensó que podrían cumplir el papel de bancos de genes *in situ*, por lo que la presión para privatizar las ANP aumentó, buscando controlar el acervo de genes existente en ellas”¹³¹.

Según Eckart Boege¹³² existen distintas aproximaciones para la conservación de la biodiversidad, entre ellas: la genética, por especies y la ecosistémica. La aproximación genética, busca preservar algunas características genéticas, pero es una opción limitada a determinadas especies y tiene objetivos muy específicos. Esta es la que concuerda con la hipótesis de dar a las ANP el carácter de bancos genéticos *in situ*. Al respecto, Boege también comenta que se ha acusado a las transnacionales de fomentar las ANP para tener acceso monopólico a un acervo genético amplio, que podría utilizar la biotecnología. En México Alejandro Nadal¹³³, investigador del Programa de Ciencia y Tecnología del Colegio de México estableció una denuncia popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sobre los intentos de la compañía de bioprospección Diversa, con sede en San Diego California, junto con la UNAM, de revisar de manera sistemática

¹³¹ Barreda Andrés, comunicación personal, abril 2015

¹³² Boege Eckart, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas*. México, INAH, CDI, 2008. p. 37

¹³³ Ver la serie de artículos de Nadal Alejandro, “UNAM Diversa, ¿dueños de recursos genéticos?”, en: *La Jornada*, 11 de marzo de 1999; “UNAM Diversa, el saqueón de los recursos genéticos”, en: *La Jornada*, 28 de septiembre de 1999; “UNAM-Diversa: disfraz de transferencia tecnológica”, en *La Jornada*, 11 de octubre de 1999

los inventarios genéticos de las ANP. Con este convenio, afirma Boege, en sólo diez años Diversa Corp. hubiera tenido la propiedad para comercializar las secuencias de ADN de las especies de interés existentes en todas las ANP mexicanas¹³⁴. No obstante continúa Boege, “sería reduccionista plantear que el papel de las ANP sea únicamente el de reservorios genéticos estratégicos para las transnacionales”. Esta hipótesis se enfrenta también al hecho de que actualmente existe mayor diversidad biológica fuera de las ANP, de la que ellas pueden contener.

Por otro lado, “la aproximación genética se ha realizado en México de manera *ex situ* por los jardines botánicos, y sobre todo en laboratorios de conservación de germoplasma como el del Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo CIMMYT), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), y el Colegio de Posgraduados de Chapingo, y en menor grado en instituciones de provincia”¹³⁵.

Apunta Barreda que, “...posteriormente con el desarrollo de la biología sintética, las ANP dejaron de ser importantes como bancos genéticos, ya que fue posible sintetizar organismos vivos, a partir de códigos genéticos”¹³⁶.

Al respecto Armando Bartra nos recuerda:

“Los códigos genéticos de millares de seres vivos y del propio genoma humano son sin duda fuentes colosales de acumulación. Pero no son la verdadera riqueza. Son el soporte de los nuevos valores de cambio, pero por sí mismos no son valores de uso.

Así como la cartografía no es el territorio, la biodiversidad no son los jardines botánicos, las colecciones de tejidos orgánicos, los bancos de germoplasma y su forma más etérea: los códigos genéticos descifrados. La riqueza biológica está sustantivamente en los ecosistemas. Que en su origen se encuentra ahí es claro y por eso la nueva guerra territorial del gran dinero se expresa en el avasallamiento o seducción de las comunidades agrarias y en la pugna de los gigantes corporativos por el control sobre las regiones biodiversas. Pero en la perspectiva predatoria de los saqueadores, una vez obtenidas las muestras el ecosistema sale sobrando...

¹³⁴ Boege Eckart, *Op. cit.* p. 37 y 38

¹³⁵ *Ibidem*

¹³⁶ Barreda Andrés, comunicación personal, abril 2015

La biodiversidad *in situ* está mayormente en el Sur, en manos de comunidades campesinas, con frecuencia indígenas; en cambio la biodiversidad *ex situ* está en el Norte, en los bancos de germoplasma y las bases de datos que posee el gran capital. ... la pretensión corporativa de apropiarse de la biodiversidad (a partir de la biotecnología) es un espejismo.

La biodiversidad se pierde *in situ* y se restituye *in situ*; el proceso no se reduce al ecosistema, pero empieza y termina en él¹³⁷.

A partir del 2007, las ANP tomaron una nueva importancia al valorizar las tierras a partir de su función como productoras de servicios ambientales y de captura de carbono. El 15 por ciento del carbono terrestre está almacenado en la red mundial de Áreas Protegidas, lo que les da una nueva importancia frente a la crisis climática.¹³⁸ De ahí que los distintos países, principalmente los del Sur, busquen posicionar a las ANP en las políticas y mecanismos de mitigación y adaptación al cambio climático y traten de establecer proyectos de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación REDD+ en las ANP y sus zonas de influencia.

Independientemente de las estrategias seleccionadas para la valorización de las ANP en diferentes momentos de la historia reciente, es importante destacar que todas ellas consideran a las ANP un tipo de propiedad especial. Aunque los dueños de las tierras mantienen la propiedad formal sobre ellas, todas las estrategias consideran que la decisión de los dueños sobre lo que acontece en su propiedad no tiene importancia y que ellos tienen muy poca, si alguna capacidad de decidir sobre ellas. No importa el tipo de propiedad sobre la que se decreta un ANP, a partir de ello sus dueños y poseedores tendrán muy poca injerencia en la definición de lo que ocurrirá en ellas.

1.3.8 El Protocolo de Kioto y los mercados de carbono

La crisis climática es uno de los efectos más graves y evidentes de la degradación ambiental, sin embargo, también frente a ella hay distintas aproximaciones. En el Protocolo de Kioto, los países industrializados se comprometieron a reducir sus

¹³⁷ Bartra Armando, *El hombre de hierro...*, *op. cit.* p. 115, 116

¹³⁸ Dudley et. al. *Natural Solutions: Protected areas helping people cope with climate change*. IUCN-WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank and WWF. Switzerland, USA. 2010

emisiones en promedio en un 5.2 por ciento con respecto al nivel de 1990 entre 2008 y 2012. Sin embargo las metas de reducciones no se han cumplido. La Cumbre de Copenhague, en diciembre del 2009 buscaba asegurar una segunda fase de compromisos de reducción de emisiones a partir del 2013, cuando la primera hubiera concluido. Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kioto, y junto con Australia, Canadá y Japón intentan alejarse de los compromisos de Kioto y colocarse en el ámbito de las reducciones voluntarias para el próximo periodo.

El Protocolo de Kioto tampoco está libre de la idea de reducir los graves problemas ambientales a problemas de mercado. Desde 1997 el Protocolo de Kioto apoyó la propuesta de 170 corporaciones transnacionales y de Estados Unidos para incluir los mercados de carbono y permitir el comercio internacional de emisiones entre países desarrollados¹³⁹. En Europa funciona ya el sistema de comercio de derechos de emisión y las corporaciones de todas las ramas de la economía y muchos gobiernos presionan para que sea el principal componente del acuerdo sucesor de Kioto.

Desde el año 2005, una coalición de países con selva tropical propusieron incluir en el Protocolo de Kioto la “deforestación evitada” como una medida de mitigación. Ya para el 2007, el cuarto reporte del panel intergubernamental sobre cambio climático IPCC reportaba que casi 20 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero eran originadas por la destrucción de los bosques, y el informe Stern (2006) argumentó que la reducción de emisiones por deforestación podían tener un bajo costo. Un programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD) fue incluido en el Plan de Acción de Bali (2007), para ser negociado después de 2012 en el Acuerdo Climático. REDD es un instrumento que impulsará los mercados de carbono. Bajo este programa los países ricos pueden pagar para mantener bosques en regiones tropicales y seguir contaminando en los propios; permite que las empresas contaminadoras mineras, petroleras, termoeléctricas, papeleras, como Chevron-Texaco, Shell, Fórmula Uno, etc., compren créditos de carbono provenientes de la conservación de los bosques en el Sur y eviten la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero en el lugar donde se originan.

¹³⁹ IATP *Especulando con el carbono*, IATP, USA, abril 2010

REDD se considera un mecanismo de mitigación del cambio climático y se ubica en los bosques y selvas de los países del Sur. REDD, busca dar un impulso a los mercados de carbono, bajo la idea de que es imposible pedirle a la gente que no utilice el automóvil, pero es fácil evitar que corten los árboles.

Desde el punto de vista del Grupo de Trabajo sobre Biodiversidad y Cambio Climático del Convenio de Diversidad Biológica¹⁴⁰, las áreas protegidas son uno de los mecanismos naturales más importantes para la mitigación del cambio climático, por su relación costo-beneficio. Ya que el 15 por ciento del carbono terrestre del mundo está almacenado en la Red de Áreas Protegidas, aunque su objetivo principal hasta ahora ha sido la conservación de la biodiversidad, “... la captura y el almacenamiento de carbono ofrecen nuevas oportunidades para incentivar su conservación y contribuir a detener los factores de cambio directos. El manejo efectivo y la expansión de estas zonas de conservación pueden contribuir a la mitigación del cambio climático, reduciendo las emisiones presentes y futuras y protegiendo los sumideros actuales.”

Uno de los riesgos para los territorios de los pueblos indígenas en todo el mundo es que a través de REDD se crearán áreas protegidas de carbono en los bosques del sur, la mayoría de ellos hogar natal de diferentes pueblos indígenas, tengan o no derechos de posesión formales sobre ellos. De ahí que antes de la puesta en marcha de los programas REDD, instituciones y organizaciones definan sus posiciones en torno a la gobernabilidad de estos territorios. Los bosques de los países del sur son mayoritariamente propiedad estatal. México es una excepción pues 59 por ciento de los bosques son propiedad de comunidades indígenas y campesinas, a través de la figura de ejidos y comunidades agrarias¹⁴¹. En las áreas protegidas de carbono y bosques de carbono se evitará el cambio

¹⁴⁰ CDB, *Report of the Second Ad hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change*, 2009

¹⁴¹ David Bray, Leticia Merino y Deborah Barry, *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales*. Semarnat, INE, Instituto de Geografía UNAM, CCMSS, Florida International University, México, 2007, explican que “...Frecuentemente se menciona que cerca del 80% de los bosques de México está en manos de ejidos y de comunidades agrarias. Esta cifra fue citada por primera vez en una publicación de 1980 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sin referencia a la base empírica aunque se ha convertido en el dato más frecuentemente citado sobre el sector forestal en México (Torres-Rojo, comunicación personal, 2003). No se sabe cómo fue definido el bosque ni se estimaron con alguna precisión los números absolutos de las comunidades que cuentan con bosques en sus tierras o el número total de hectáreas de esos bosques.

Leticia Merino y Ana Eugenia Martínez, *A vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México*. IISUNAM, México, 2011, p. 11, explican como en 2008 el Colegio de la

de uso de suelo y la pérdida de carbono y sus efectos sobre los habitantes de los bosques –pérdida de control sobre sus tierras y bosques, desposesión de bienes comunes, e incluso expulsión de su tierra natal– dependerá de que tan autoritario es el Estado, pero pueden ser mucho peores a los ocasionados actualmente por las áreas naturales protegidas. La Red Indígena Ambiental Internacional ha declarado que a través de REDD se prepara el mayor despojo de los territorios indígenas¹⁴².

No obstante, REDD+ incluye un componente de pago por el manejo sustentable de los bosques que algunas organizaciones trabajando en forestería comunitaria buscan aprovechar y promueven. De ahí las diferentes posiciones políticas adoptadas por las organizaciones y habitantes de los bosques frente a este nuevo programa REDD+.

1.3.7 La Organización Mundial del Comercio y sus acuerdos ambientales

Desde otro punto de partida la fuerza adquirida por las empresas transnacionales y los países industrializados bajo el principio de “libre comercio” se manifestó en su iniciativa para establecer reglas de comercio obligatorias para todos los países a través de la Organización Mundial del Comercio surgida en 1995, derivada de la Ronda de Uruguay del GATT¹⁴³ (1986-1994). La OMC es una pieza clave de la arquitectura global del modelo neoliberal y pretende ser la organización más abarcativa. En 1998, el discurso de su presidente Ruggiero¹⁴⁴ describía al sistema multilateral de comercio como la “Constitución” de la economía mundial. La OMC pretende subordinar los derechos sociales, la protección del ambiente y las necesidades básicas a sus reglas a favor de las corporaciones transnacionales. En la OMC varios aspectos ambientales son tratados bajo el predominio de las reglas del mercado y los derechos de propiedad intelectual, más como un obstáculo que como una preocupación, de ahí que la operación por debajo de los

Frontera Sur (ECOSUR), con base en la información del INEGI y del Registro Agrario Nacional (RAN) estima que la propiedad pública asciende al 7.5% de la superficie forestal, la propiedad privada representa 33.5% y 59% pertenece a ejidos y comunidades (ECOSUR, 2008). No obstante este cálculo realiza una omisión muy importante ya que no incluye a las comunidades forestales que por tener conflictos de linderos no aparecen en el RAN y que representan una proporción significativa de las comunidades forestales.

¹⁴² Tom B.K. Goldtooth, *Por qué REDD/REDD+ NO es una solución*, Carbon Trade Watch, Indigenous Environmental Network, 2010. www.criticalcollective.org/wp-content/uploads/REDDreaderES.pdf

¹⁴³ Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas Aduaneras de Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade GATT)

¹⁴⁴ Renato Ruggiero, *The Multilateral Trading System at Fifty*, Discurso, Londres, 1998

estándares ambientales sean vistos por algunos países —México incluido— como una ventaja comparativa.

A nivel internacional cada vez hay una mayor demanda por la tierra de los campesinos y de los pueblos indígenas. Las crisis económicas y financieras, ambientales, energéticas y de los precios de los alimentos, que se han agudizado durante la primera década del siglo XXI y que además se presentan como crisis concurrentes, dan un nuevo empuje a la acumulación por desposesión como un mecanismo necesario para resolver estas crisis capitalistas. Los territorios campesinos e indígenas son cada vez más codiciados.

Tanto los gobiernos de los países petroleros como las corporaciones transnacionales están impulsando un nuevo proceso de acaparamiento de tierra en distintos países, ya sea para la producción de alimentos o para la de agrocombustibles. El aumento de los precios de los minerales junto con las nuevas tecnologías para su extracción a cielo abierto están provocando que muchos países, entre ellos México, estén permitiendo la instalación de compañías mineras, sobre todo canadienses, muchas de ellas en los territorios de los pueblos indígenas y de los campesinos. El nuevo paradigma para enfrentar la crisis climática a partir de la economía verde coloca en la mira de la política ambiental y sus regulaciones, a los territorios de los campesinos y pueblos indígenas principalmente aquellos que viven en los bosques, programas como REDD+ y bosques o áreas protegidas de carbono, se aprestan a controlar los territorios y recursos de esos territorios. Las distintas leyes pavimentan el camino a estos nuevos despojos, los favorecen y legalizan.

En el caso mexicano, desde la década de los 90 se reformaron varias leyes: la ley agraria, la ley de aguas, la ley de minas y se crearon otras para establecer una nueva arquitectura jurídica afín al nuevo uso de las tierras y a la desposesión de sus antiguos poseedores, los campesinos y los pueblos indígenas. En México, la reforma al artículo 27 Constitucional es el corazón de este tipo de reformas de ahí que su análisis es el propósito de este trabajo.

Capítulo 2. Estructura agraria, de la Revolución de 1910 hasta las reformas neoliberales.

Las reformas a las leyes agrarias provocan un cambio en la estructura de poder de las sociedades organizadas en torno a la economía de la tierra. Conducen al surgimiento de una nueva estructura agraria en la que se establecen las modalidades o límites aceptables de la propiedad dentro de una nueva estructura de la tenencia de la tierra. Si bien México para el siglo XXI no puede considerarse una sociedad organizada en torno a la tierra —pues únicamente el 13.5 por ciento de la población económicamente activa se dedica a la actividad agropecuaria, forestal, caza y pesca, y únicamente produce un 3,5 por ciento del PIB¹— a principios del siglo XX sí lo era y este fue uno de los determinantes de la Revolución Mexicana.

En este capítulo se pretende analizar los cambios en la estructura agraria del país ocurridos a partir de la reforma a la ley agraria de 1992, como la urdimbre en la que se tejen las nuevas relaciones. Esta reforma no pretendió una redistribución de la tierra, sino por el contrario su privatización, así como el aumento del tamaño de las parcelas mediante la consolidación de explotaciones mayores a partir del funcionamiento del mercado, que permiten caracterizarla como una contrarreforma agraria.

2.1.1 La estructura agraria en el siglo XX (a vuelo de pájaro)

A principios del siglo XX la cuestión agraria representaba uno de los mayores problemas de México. El 74 por ciento de la población era rural, clasificada como india o mestiza. Vivía en pueblos libres, con tierras propias, o en haciendas con algunos derechos de cultivo, pero frecuentemente con un vínculo de servidumbre por deuda. Menos de 11 mil haciendas controlaban el 57 por ciento del territorio nacional, mientras 15 millones de campesinos —95 por ciento de las familias rurales— carecían de tierra. Para 1910 el grado de concentración de la tierra en México era mayor que en cualquier otro país latinoamericano.

Para la dictadura de Porfirio Díaz (1876-1910) las condiciones rurales de México eran un obstáculo para la modernización de la sociedad, por lo que actuó directamente

¹ INEGI, Datos para el año 2011 de: PIB total a precios constantes 2008 y datos de PIB agropecuario y forestal, caza y pesca a precios constantes del 2008. INEGI Población Económicamente Activa Total y en actividades agropecuarias, forestales, caza y pesca.

contra el factor más importante de la subsistencia campesina y promovió el desposeimiento de la tierra². “Los liberales mexicanos del siglo XIX enfrentaban un dilema similar al que los neoliberales enfrentan en la actualidad: ¿cómo atraer inversiones cuándo la tierra era poseída comunalmente, aislada de los mercados de tierras? Su solución fue privatizar las tierras comunales y nacionales y dar concesiones a inversionistas extranjeros y nacionales para talar madera, construir caminos y abrir minas. El resultado fue la creación de grandes posesiones privadas a costa de los pueblos indios. Durante la dictadura de Porfirio Díaz, clímax del periodo liberal, las comunidades indígenas perdieron 90 por ciento de sus tierras³”.

La Revolución Mexicana de 1910-1920 tuvo un carácter esencialmente agrario. Miles de comunidades demandaron la devolución de sus tierras y la reinstalación de los derechos tradicionales que habían perdido desde la colonia y sobre todo durante el Porfiriato⁴.

En 1911 tras la salida de Porfirio Díaz, cuando el gobierno de Madero, cabeza de la revolución, no devolvió las tierras a los campesinos, Zapata y sus seguidores proclamaron el Plan de Ayala, que pedía la inmediata restitución de las tierras expropiadas a las comunidades a las que habían pertenecido. En las regiones zapatistas, principalmente en Morelos y zonas aledañas, las comunidades recuperaron las tierras reclamadas como propias y las grandes haciendas fueron repartidas entre las comunidades campesinas. En 1915, Carranza al borde de perder la guerra civil frente a los ejércitos triunfantes de Villa y de Zapata, emitió su *Ley Agraria* en la que estableció la repartición de tierras a los campesinos.

A pesar del asesinato de Zapata en 1919 las reformas agrarias no pudieron ser revertidas⁵. La Constitución Mexicana de 1917 fue una de las más radicales. El Artículo 27

² Tannembaum, F. “The Mexican Agrarian Revolution, 1929”, en: Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999 p. 27

³ Klooster D. 1997, *Conflict in the commons. Rules and conflicts around a common pool resource management in San Miguel Peral, Oaxaca*, México, PHD Dissertation, Universidad de California, Los Ángeles, p. 119- 120, citado en Merino, L. “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”, en: *Revista Estudios Agrarios* No. 18, México, Procuraduría Agraria, 2001 p. 77.

⁴ Tannembaum, F. *Op. cit.* p. 27

⁵ Katz, F. “Las políticas e ideas agrarias de las facciones revolucionarias mexicanas dirigidas por Emiliano Zapata, Pancho Villa y Venustiano Carranza”, en: Randall, L. *Op. Cit.* p 30 y 31

de un profundo sentido igualitario y justiciero —vigente hasta 1992— consideraba la expropiación de las grandes propiedades para crear pequeñas propiedades o propiedades comunales y prohibía a las instituciones de la iglesia poseer cualquier tierra no relacionada con sus funciones. Establecía la propiedad de la nación sobre las tierras y aguas, y el derecho a transferir su control a los particulares, dando origen a tres tipos de propiedad: la pequeña propiedad privada, la propiedad comunal, y la propiedad ejidal.

La estructura agraria de México antes de las reformas de 1992, se caracterizaba porque la extensión de la propiedad privada estaba limitada por la Constitución, mientras que el ejido y las comunidades agrarias coexistían con sus respectivas organizaciones sociales y políticas⁶.

Actualmente la extensión de la pequeña propiedad privada continúa limitada por la Constitución a 100 hectáreas de riego. Una hectárea de riego es equivalente a dos hectáreas de temporal, a cuatro de buen pastizal, a ocho de agostadero o tierras áridas. La extensión de la superficie para pastoreo se limita a la requerida para alimentar a 500 cabezas de ganado vacuno o su equivalente de pequeñas especies. La propiedad forestal se limita a 800 hectáreas. El propietario tiene el derecho de uso, *usufructu*, venta o disposición de su propiedad, y a la asociación para integrar sociedades mercantiles que se analizará más adelante.

Durante los primeros años después de la Revolución, la resistencia de los terratenientes impidió llevar a cabo las reformas. Para 1930, el 70 por ciento de los campesinos mexicanos seguían sin tierra. El sector ejidal controlaba sólo el 13 por ciento de la tierra de cultivo y más del 30 por ciento de los ejidatarios trabajaban como jornaleros⁷.

Fue hasta la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934 y 1940) cuando se realizó una distribución masiva de tierra, obtenida a partir de la expropiación de las propiedades de los hacendados, apoyado en el Artículo 27 Constitucional y en la movilización popular. La reforma agraria redistribuyó 20 millones de hectáreas a unas 810 mil personas, más que toda la tierra entregada en los 20 años anteriores. El número de jornaleros sin tierra se

⁶ Appendinni, K. *Land regularization and conflict resolution: the case of México*, FAO, El Colegio de México, December 2001.

⁷ Katz, F. “Las políticas e ideas agrarias de las facciones revolucionarias mexicanas dirigidas por Emiliano Zapata, Pancho Villa y Venustiano Carranza”, en: Randall, L. *Op. Cit.* p. 40-44

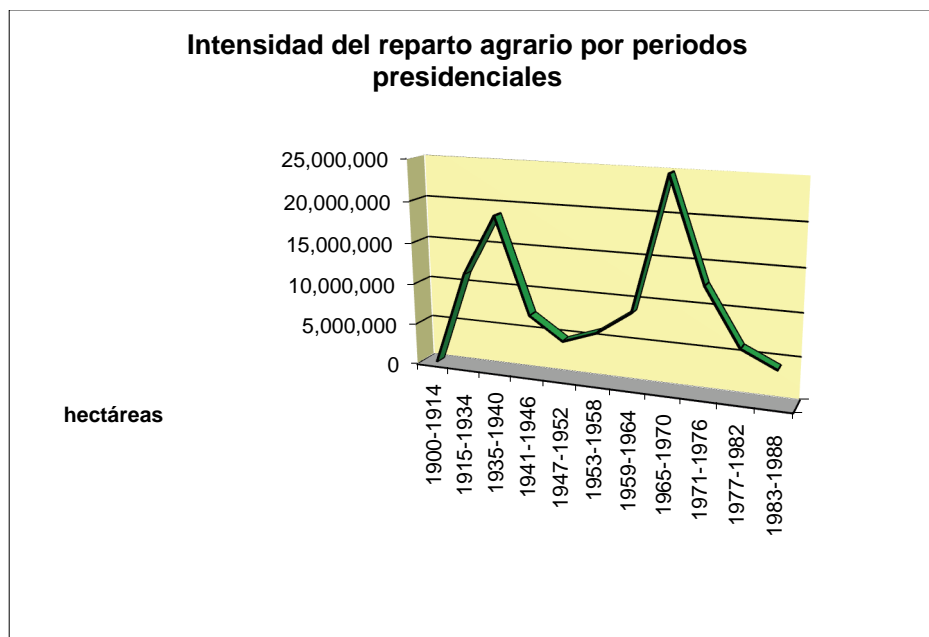
redujo en más del 50 por ciento. Las empresas agrícolas privadas que poseían 5.2 millones de hectáreas (equivalentes al 29 por ciento de la superficie cultivable), para 1940 ocupaban sólo 3 millones de hectáreas. Cárdenas se mantuvo firme en el principio zapatista de que “la tierra es de quien la trabaja” y en la Constitución de 1917 encontró el mecanismo concreto a través del cual se podía alcanzar la justicia agraria⁸. La reforma agraria provocó que entre 1934 y 1965 la producción agrícola de México se cuadruplicara y creciera mucho más que en cualquier otro país latinoamericano.

Después de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria en 1971, se asignaron al ejido múltiples características sociales y económicas. Se reconoció su personalidad legal y se estructuró como un cuerpo de producción, participación mercantil, crédito, industrialización y vida social. Las principales organizaciones campesinas nacionales y regionales tuvieron una matriz agraria y se construyeron como organizaciones de segundo y tercer nivel a partir del núcleo organizativo ejidal y comunitario.

Así las Uniones de Ejidos, Uniones de Comunidades o las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, las Uniones de Uniones de Ejidos y Comunidades, las Coaliciones de Ejidos, con base en la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, jugaron un papel muy importante en la producción, produciendo semillas y fertilizantes, o comprando los insumos de manera colectiva, formando uniones de crédito y negociando el financiamiento y el seguro agrícola para sus asociados, avanzando en la agroindustrialización de sus productos, impulsando proyectos de transformación en manos de las organizaciones tales como aserraderos, beneficios de café, despulpadoras de frutas o empaques, destiladoras, fábricas de muebles y molduras, proyectos de servicios como talleres de maquinaria, gasolineras, comercializadoras y distribuidoras de los productos. En muchas ocasiones estas organizaciones tenían mayor poder económico regional que los propios municipios, y en algunos casos abarcaban más de uno. El sector social entre 1970 y 1995 fue un pilar de la economía, que en el ámbito rural disputaba los mercados a los distintos acaparadores y productores privados, apoyado muchas veces por el Estado a través de sus diferentes instrumentos de regulación y fomento. La mayoría de las organizaciones económicas

⁸ Thiesenhusen W. “La reforma agraria mexicana, 1934-1991: éxito o fracaso” en Randall, L. *Op. Cit.* p. 50

campesinas formadas a nivel nacional por la integración de organizaciones de segundo y tercer nivel se convirtieron en un interlocutor del Estado y la sociedad.



En lo que respecta a la producción forestal, Cárdenas entregó más de 6 8 millones de hectáreas forestales (18 por ciento de la superficie del país) a los ejidos y comunidades. La ley forestal de 1926 establecía el carácter inalienable de los bosques comunales y requería que las extracciones forestales fueran exclusivamente desarrolladas por cooperativas ejidales. Pero durante el periodo postcardenista (1940-1982), la política forestal privilegió las vedas y las concesiones. Para 1958 las vedas afectaban el 58 por ciento del territorio forestal del país e impedían a sus dueños hacer uso de sus recursos. Las concesiones forestales —que buscaban obtener inversiones a largo plazo— a favor de grandes empresas privadas, tuvieron una duración entre 25 y 60 años⁹.

A mediados de los años setenta, 65 por ciento de los bosques del país eran propiedad de ejidos y comunidades indígenas¹⁰. La oposición a la renovación de las

⁹ El gobierno otorgó aproximadamente 30 concesiones con una extensión de cerca de 400,000 hectáreas cada una, en los estados de Oaxaca, Chihuahua, Durango, Chiapas y Quintana Roo. Merino, L. “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”, en: *Revista Estudios Agrarios* No. 18, 2001.

¹⁰ González Pacheco, 1981, citado en: Merino, L. “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”, en: *Revista Estudios Agrarios* No. 18, México, Procuraduría Agraria, 2001. p. 88

concesiones se extendía en distintas regiones, a través de alianzas regionales de comunidades que reclamaban recuperar el control de los bosques y organizarse en torno a la apropiación social de la producción forestal. La ley forestal de 1986, en la que se plasmó la presión campesina, anuló el sistema de concesiones forestales, reconoció el derecho de las comunidades a aprovechar directamente sus bosques y proscribió el rentismo forestal¹¹.

Cuadro 1
Tenencia de la tierra en la Revolución Mexicana
y previo a la reforma al Artículo 27 Constitucional

	1910	1991
Hacienda	57.9	0
Ranchos	4.9	0
Propiedad privada	0.1	37
Ejidos	0	43
Comunidades	8.7	9
Colonias	0	2
Territorio federal	27.7	7
Otras		2
Total	100	100

Fuente: Elaboraciones propias con datos de Embriz y Rojas, 1999, en: Appendini Kirsten, *Land Regularization and Conflict Resolution: The Case of México*. FAO, Colmex, 2001 y RAN, 1991

Durante 80 años la reforma agraria entregó 103 millones de hectáreas¹² —52 por ciento de las 196 millones de hectáreas que integran el territorio mexicano; 50.6 por ciento de la tierra agrícola y casi 60 por ciento de los bosques— a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, integrados en 29 mil 983 ejidos y comunidades que constituyen el sector social.

Siete de cada diez hectáreas del área social son tierras de uso común. Más de dos terceras partes de las áreas forestales bajo aprovechamiento pertenecen a ejidatarios y comuneros. En el otro lado, 1.7 millones de propietarios privados poseen 77 millones de hectáreas, (39 por ciento de la superficie del territorio nacional). 6 millones y medio de hectáreas (3.3 por ciento) son terrenos nacionales, y en las restantes 11.3 millones de hectáreas se encuentran tierras urbanas, carreteras y cuerpos de agua.

¹¹ Merino, L. “Las políticas forestales y de conservación ... *Op. cit.* pp 88 y 89.

¹² Datos según INEGI, Censo Ejidal 1991 y Censo Agrícola y Ganadero 1991, México, INEGI.

El ejido permitió la destrucción del sistema latifundista y dio lugar a la redistribución de la riqueza y la propiedad. Durante casi ocho décadas el reparto agrario, mantuvo su carácter de mandato constitucional. En el régimen ejidal, el núcleo de población es el propietario de la tierra. Los derechos de los ejidatarios sobre las propiedades agrarias eran históricamente inalienables, imprescriptibles, inembargables y no transferibles.

Cuadro 2. México: Estructura agraria 2007		
	hectáreas	porcentaje
Territorio nacional	196,718,300	100
Propiedad social	105,948,306	53.8
Propiedad privada	73,125,856	37.2
Terrenos nacionales	7,256,270	3.7
Colonias agrícolas y Ganaderas	3,847,792	2
Otros: zonas federales urbanas, cuerpos agua	6,491,704	3.3
Fuente: RAN 2007		

2.1.2 Tenencia de la tierra y mecanismos de acceso

La Corona española concedió mercedes de tierras a los indígenas y sentó las bases de los dos tipos de propiedad: ejido y comunidad agraria. Ejido es un término introducido por los españoles pero vinculado a la forma comunal de explotación prehispánica. Se dotaron de tierras en forma de ejidos a pueblos ya establecidos, y también a los que se formaron reubicando indígenas en las llamadas reducciones. Algunos poblados pueden rastrearse hasta la Colonia¹³. Después de la Revolución, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se enfocó más a la restitución que a la dotación y no apoyó el carácter comunal de las tierras restituidas tanto a ejidos como a comunidades. Fue hasta la Constitución de 1917 en la que el Artículo 27 privilegió el interés social por encima del individual y estableció la existencia de ejidos y comunidades como formas de propiedad social.

Las comunidades agrarias provienen de una restitución de tierras a un núcleo de pobladores que fueron anteriormente despojados de ellas. La “propiedad comunal tiene antecedentes desde la época prehispánica con el *calpulli* azteca u organizaciones similares

¹³ INEGI, *Núcleos agrarios. Tabulados básicos por municipio*, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Procede, 1992-2006. Concentrado Nacional, INEGI. P. 2

en la cultura maya. En Mesoamérica se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas, y las que se daban en *usufructu* a los señores como prebendas”¹⁴. Durante la Colonia, la posesión comunal fue asimilada al marco jurídico español y sobrevivió hasta nuestros días, a pesar que durante la segunda mitad del siglo XIX, el liberalismo promovió el despojo de los poblados. La comunidad agraria se relaciona con el proceso histórico de despojo pues se define como “las tierras que fueron reconocidas o restituidas y de las que se tiene posesión desde tiempo inmemorial”.

La Constitución de 1917 otorgaba derechos de tierra a los campesinos que carecían de ella, quienes podían utilizar principalmente cuatro tipos de mecanismos para solicitarla y obtenerla. Entre 1917 y 1992, estos mecanismos provocaron una estructura agraria compleja, con un sin número de conflictos por límites¹⁵.

Restitución de tierras: muchas comunidades agrarias que fueron privadas de sus tierras por las leyes liberales de privatización durante el siglo XIX, debían probar que eran las propietarias originales presentando sus títulos primordiales. Los límites de las comunidades muchas veces eran ambiguos en los títulos antiguos y los derechos de los diferentes grupos y los propietarios privados a menudo se habían ido superponiendo. Estos conflictos entre comunidades se habían gestado y acumulado durante una larga historia.

Dotación: Era el mecanismo por el que los campesinos que carecían de tierra o no tenían suficiente se les daba acceso a la tierra para constituir un ejido. La tierra era a menudo expropiada de los grandes propietarios que excedían los límites legales. El proceso era jurídicamente complicado. Podían pasar años entre la primera solicitud y la resolución final que debía ser firmada por el presidente de México. Mientras tanto los campesinos trabajaban la tierra sin tener la certeza de sus derechos de propiedad.

Expansión o ampliación de la tierra ejidal: Cuando la cantidad de tierra dotada a algún ejido era insuficiente para satisfacer las necesidades de crecimiento de las familias, el ejido podía aplicar para una ampliación. Esta fue una de las principales demandas campesinas

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Appendinni, K. *Land regularization ..., Op. cit.* p. 10

desde los años 80. Las respuestas eran muy heterogéneas y algunos ejidos obtuvieron varias ampliaciones, mientras que a otros se les negó la solicitud.

Nuevos centros de población: Cuando no existía suficiente tierra de cultivo para distribuir a los campesinos con derechos a partir de los otros mecanismos, las autoridades buscaban otras tierras para constituir un nuevo ejido. Algunas veces los nuevos ejidos se ubicaban muy lejos de los ejidos originales.

Los conflictos más comunes entre comunidades tenían que ver con límites. Las comunidades agrarias a menudo heredaban esos conflictos debido a la ambigüedad de los límites establecidos siglos antes y a las varias disputas entre vecinos. Los mapas de localización y las mediciones para los ejidos nunca se dibujaron.

La estructura agraria en México es resultado de las luchas sociales y a diferencia de otros países latinoamericanos, se caracterizó porque durante todo el siglo XX el reparto agrario permitió que más de la mitad del territorio nacional estuviera en manos de ejidos y comunidades agrarias. Para que esta estructura con una amplia proporción de propiedad social funcionara eran necesarias instituciones estatales que lo propiciaran, de ahí la amplia intervención del Estado en la economía y en la producción agropecuaria y forestal.

El Estado posrevolucionario, tuvo como uno de sus pilares a la organización campesina y estableció mecanismos e instituciones que permitieran el desarrollo del sector agropecuario y forestal necesario para el despegue del desarrollo industrial. El modelo de sustitución de importaciones para el mercado interno impulsado por los sucesivos gobiernos, otorgaban al sector agropecuario y forestal, en manos de campesinos un papel prioritario.

A finales del siglo XX la población rural había disminuido y México era un país subdesarrollado, en el que el sector industrial y el de servicios aportaban la mayor proporción del PIB. La reforma a la ley agraria se dio en el contexto de profundos cambios en el campo, tendientes a la liberalización de la agricultura, la reducción de la participación del Estado en la economía, la desregulación de los mercados, que tendrían como corolario la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN). Estos cambios radicales, se orientaban en conjunto a provocar una profunda descampesinización.

Muchos autores¹⁶ concuerdan en que los campesinos mexicanos en el nuevo modelo neoliberal eran redundantes y que las políticas buscaron explícitamente reducir su número e insertar a aquellos que pudieran mantenerse viviendo de la tierra en relaciones de mercado.

La cuestión agraria contemporánea analiza las consecuencias políticas de la subordinación de la propiedad agraria al capital en el contexto de una importancia decreciente de la sociedad rural en los Estados nacionales, que ocurre de manera paralela a una globalización de la economía¹⁷. “No se puede concebir linealmente la subordinación de la propiedad agraria al capital, ni suponer que la embestida en contra de las culturas rurales sea inevitable (o deseable)¹⁸. Los resultados de la contrarreforma agraria mexicana de 1992, a contracorriente de los esperados por sus impulsores, que buscaban que las tierras campesinas dejaran de ser propiedad colectiva y participaran de lleno en el mercado, es una muestra de la resistencia campesina aún en épocas de globalización y apertura económica¹⁹.

México tiene una extensión territorial de 1,964,375 Km² de los cuales 1,959,248 Km² son superficie continental y 5,127 Km² corresponden a superficie insular. Alrededor del 88 por ciento del territorio es superficie rústica, el resto son cuerpos de agua, zonas urbanas y otras. Se dispone de información del uso del suelo para 194.8 millones de hectáreas (99 por ciento del territorio nacional): 22.2 por ciento es para la agricultura; los bosques y selvas cubren 17.6 por ciento; otro 29.3 por ciento corresponde a pastizales y áreas de vegetación secundaria, en donde se desarrolla la ganadería; 30.2 por ciento tienen otro uso del suelo diverso como es el caso de matorral, áreas sin vegetación y zona

¹⁶ Hernández, Luis, “¿Reforma y contrarreforma campesina?. Notas sobre el impacto de las reformas al 27 constitucional” en *El Cotidiano*, año 10, núm. 61, marzo-abril 1994. Bartra Armando, “Los nuevos campesinos”, en: Jean Francois Prud’ homme coord., *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, Plaza y Valdez, 1995. pp 169-219. Appendinni Kirsten, Armando Bartra, Hubert Carton de Grammont, *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano* México, ILET, Plaza y Valdez, 1995.

¹⁷ McMichael Philip, Rosamaria Nunez, Carton de Grammont Hubert, Source: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 4 (Oct. - Dec., 1998), pp. 3-37 p. 24 <http://www.jstor.org/stable/3541330>

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ En este texto utilizo la categoría de resistencia, a la manera de Foucault como: límite, anverso, contragolpe a las relaciones de poder, ... lo que responde en toda ampliación del poder con un movimiento para desgajarse de él. “No existen relaciones de poder sin resistencias; ... estas son más reales y más eficaces cuando se forman allí mismo donde se ejercen las relaciones de poder; la resistencia al poder no tiene que venir de fuera para ser real, pero tampoco está atrapada por ser la compatriota del poder. Existe porque esta allí donde el poder está: es pues como él, múltiple e integrable en estrategias globales. Foucault Michel, *Microfísica del poder*, España, Ed. La Piqueta, 1979. p. 173

urbana²⁰.

Esta investigación aborda los saldos en la estructura agraria del país, a partir de la tenencia de la tierra, después de la reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992²¹. Resalta lo ocurrido a nivel nacional, intentando explicar el comportamiento que registran los indicadores censales y estadísticos como evidencia empírica, no se trata de estudios cualitativos o de caso, sino de intentar una explicación a nivel general como país, soportada en la evidencia empírica existente.

Una primera aproximación a los resultados en la estructura agraria de la reforma al artículo 27 Constitucional —en un marco de apertura económica, falta de rentabilidad de la agricultura campesina, profundización de la crisis del campo y migración— se obtuvo a partir del análisis de los resultados del IX Censo Ejidal, 2007 y de los resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), diciembre del 2006. Posteriormente se compararon los cambios en la estructura agraria y en la situación de los ejidos y las comunidades antes de la reforma al Artículo 27 Constitucional y después de concluido el Procede, a través de los censos ejidales de 1991 y de 2007²².

2.1.3 La política agraria del Banco Mundial: “La reforma agraria de mercado”

En distintos países el Banco Mundial impulsa la llamada reforma agraria de mercado como la vía neoliberal para dar acceso a la tierra a los campesinos. En el caso de México en donde existió una profunda reforma agraria resultado de la Revolución de 1910, y en donde la mitad de la superficie del país es propiedad de los ejidos y comunidades constituidos como sector social, los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias, tomando en cuenta las recomendaciones del Banco Mundial, impulsaron a partir de 1992 contrarreformas a la política agraria con los objetivos de dar seguridad a la tenencia de la tierra, en términos de propiedad privada; desamortizar la tierra propiedad del sector social y promover su participación en el mercado.

²⁰ Procuraduría Agraria *Tendencias del campo mexicano*. Dirección general de estudios y publicaciones, México, 2007

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I, Capítulo 1, Artículo 27, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917

²² INEGI, *VII Censo Ejidal 1991 y IX Censo Ejidal 2007*, INEGI, México

La seguridad en la tenencia de la tierra es el corazón de la llamada “reforma agraria de mercado”, impulsada por el Banco Mundial en varios países para dar acceso a la tierra a los campesinos que la demandan, o para garantizar la posesión de la tierra con la que ya cuentan como es el caso de México. En México los ejidatarios y comuneros antes de la contrarreforma tenían seguridad en la tenencia de la tierra que ocupaban legalmente y de la que habían sido restituidos o dotados como sujetos colectivos por el Estado, y sobre la que tenían documentos que amparaban su posesión. Así el argumento de la seguridad de la tenencia de la tierra se refirió a una seguridad de tenencia capitalista, a partir de títulos individuales de propiedad privada.

La claridad y la seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra y sus recursos se consideran en la economía de mercado como “la condición de mayor importancia para dar a los productores seguridad y aumentar los incentivos para la inversión, aumentar la productividad y mejorar los ingresos”²³.

En febrero de 1990, el Banco Mundial elaboró un documento de política agrícola²⁴, que buscaba aumentar la contribución de la reforma agraria al desarrollo agrícola de México. Aunque aclaraba que no se esperaban cambios radicales en el programa de reforma agraria en México, recomendaba ciertos cambios institucionales que mejorarían el crecimiento agrícola de las unidades de producción bajo el régimen ejidal.

El Banco Mundial no encontró ninguna evidencia concluyente de que los ejidos fueran significativamente menos productivos que las explotaciones privadas, de ahí que no le fue posible afirmar que la privatización de los ejidos mejoraría el crecimiento agrícola. Sin embargo, entre sus conclusiones apunta que: “... en el margen, los ejidatarios tienen mayores restricciones para el crecimiento de la productividad que los empresarios privados”²⁵, por ejemplo los ejidatarios pueden usar la tierra pero no pueden venderla a otros productores.

Las recomendaciones del Banco Mundial —que según su perspectiva realizó desde la estructura existente— se orientaron a eliminar las diferencias entre la propiedad privada

²³ Appendini K. *Op. Cit.* p. 3

²⁴ Heath John Richard, *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, World Bank, 1990

²⁵ *Ibid* p. 11

y la ejidal, con énfasis en la seguridad de la tenencia de la tierra y en la individualización de las funciones colectivas del ejido. Por ejemplo, antes de las reformas los ejidatarios individuales no podían negociar directamente sus préstamos con el banco ejidal (Banrural), sino que el Banco operaba con el ejido en su conjunto a través de sus autoridades. En caso de falta de pago de alguno de los ejidatarios, el ejido en su conjunto perdería el derecho a créditos para los siguientes ciclos. Esta restricción al crédito por parte de los ejidatarios individuales ubicaba al ejido como una unidad productiva y atendía a la especificidad de la propiedad social de la tierra de ser inembargable. Las reformas individualizaron el crédito y eliminaron la mayoría de las funciones colectivas del ejido como unidad de producción y organización: contratación de crédito, comercialización de los productos, compra de insumos y maquinaria, industrialización, distribución, asistencia técnica, reparación de maquinaria, etc.

Las principales recomendaciones del Banco Mundial fueron:²⁶

- Dar a los ejidatarios títulos sobre sus parcelas independientemente de su tamaño.
- Simplificar y clarificar los límites de la pequeña propiedad privada y su uso.
- Eliminar las restricciones de los ejidatarios para la renta de sus parcelas y para contratar mano de obra.
- Permitir a los ejidatarios vender sus tierras a otros miembros del ejido.
- Mejorar el manejo de las tierras de uso común.
- Otorgar el crédito directamente a los ejidatarios individuales sobre la base de su historial crediticio y no al ejido en su conjunto.
- Proveer el crédito en efectivo y permitir a cada ejidatario decidir sobre los insumos a comprar y los cultivos a sembrar.

Para los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias de México a principios de los años 90, el ejido era la principal causa de la crisis del campo. “La organización de las familias en ejidos y comunidades rurales modelados en una combinación de colectivos al estilo soviético y estructuras sociales indígenas precoloniales, se convirtieron en sinónimo

²⁶ *Ibid.* p. 12

de falta de desarrollo y pobreza²⁷” hasta un punto en que “vivir en un ejido aumentaba en 50 por ciento la probabilidad de una familia de estar en pobreza extrema²⁸”

Desde su óptica el mandato constitucional de reparto agrario había minado la seguridad y los derechos de la propiedad privada y además desincentivaba la inversión, en tanto que los derechos de propiedad en el ejido también eran débiles. El *usufructu* de las tierras ejidales estaba condicionado a su producción; su renta o venta estaban prohibidas.

Al sistema ejidal se le culpó de la pobreza rural e indígena y de la falta de funcionamiento del mercado de tierras que provocaba la reducción de las parcelas y la baja productividad de sus cultivo. Desde su perspectiva :

1. Las limitaciones en el funcionamiento de los mercados de tierras daban por resultado que muchos ejidatarios viejos, que no podían hacer un uso eficiente de su tierra, debieran permanecer en ella, mientras los jóvenes carecían de acceso a la tierra. Según los diseñadores neoliberales de las reformas agrarias el ejido corría el peligro de desarrollarse como un reservorio de mano de obra excedente, de baja productividad, a la que se le impedía moverse por las restricciones legales.

2. La prohibición de venta de las tierras ejidales y comunales provocaba la corrupción de los funcionarios y la venta ilegal de las parcelas. La expansión urbana demandaba tierras que eran propiedad del sector social. Un número importante de ejidos deben confrontar la incorporación de su tierra en asentamientos urbanos. 1,122 comunidades se localizan en áreas urbanas y periurbanas y dos tercios del área necesaria para futuros asentamientos urbanos provendrá del sector social. 840 ejidos y comunidades en 289 municipios están aportando terrenos para el crecimiento urbano de 116 ciudades medias, las cuatro zonas metropolitanas más importantes del país y los 85 centros urbanos prioritarios en las entidades federativas.²⁹

3. Los diseñadores de las políticas trataron en vano de justificar que las parcelas privadas eran más productivas que las parcelas ejidales: utilizaban menos fuerza de trabajo por

²⁷ Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001 p. 4

²⁸ Flores, Mónica, Emma Campos y Félix Vélez, "Pobreza y desigualdad en dotaciones de tierra ejidal", en: *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 205-238.

²⁹ Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, November 2001 p. 4

superficie, contaban con riego, utilizaban insumos químicos y semillas mejoradas y formas de producción intensivas en capital³⁰. Sin embargo otros estudios que abordaron el mismo análisis concluyeron que las pequeñas parcelas tanto privadas como sociales enfrentan los mismos problemas de baja productividad en términos capitalistas. Desde 1969 Dovring³¹ mostró que el sector ejidal y la pequeña propiedad agrícola privada de menos de cinco hectáreas —que en conjunto representan la mitad de la tierra cultivable de México— utilizan más del 70 por ciento de los vastos recursos de fuerza laboral rural, mientras sólo utilizan el 38 por ciento de la inversión agrícola y producen alrededor de la mitad del producto agrícola. Aunque los ejidos tienen suelos de menor calidad que las propiedades privadas mayores a cinco hectáreas, tienen un porcentaje mayor de tierras cultivadas. Heath, en su estudio para el propio Banco Mundial determinó que el tamaño de la propiedad es un factor más importante para la productividad que el hecho de que una unidad sea un ejido o una empresa privada³².

2. 1.4 La reforma al Artículo 27 Constitucional (1992)

La “reforma” a la ley agraria es parte de una serie de reformas legislativas y de políticas que pretenden eliminar la especificidad de la propiedad social, para que adquiera las características de la propiedad privada.

Representa la quiebra de una estructura social y el tránsito hacia una nueva estructura agraria con mayores dimensiones en la propiedad privada y social del suelo pues se espera que la concentración de tierras ocurra, reduciendo el minifundio y formando unidades de producción mayores y rentables por economías de escala. Además de fomentar el dinamismo del mercado de tierras, permitiendo su venta y renta.

El 7 de noviembre de 1991 como parte de un programa de modernización neoliberal del campo, el gobierno mexicano reformó la ley agraria con el propósito de permitir e inclusive promover la privatización de la tierra ejidal, anteriormente inalienable. La nueva ley agraria de 1992 buscó aumentar los incentivos a la inversión y mejorar el

³⁰ *Ibid* p. 5

³¹ Dovring Folke, “Land Reform and Productivity: the Mexican Case, Analysis of Census Data”. citado en: Thiesenhusen, en: Randall, L. *Op. Cit.* p.56

³² Heath J. R. *Op. cit.* p.55

funcionamiento de los mercados de tierras y de trabajo en las áreas rurales. Entre sus cambios principales³³:

- Terminó con la obligación del gobierno de redistribuir tierras a favor de los campesinos que las demandaran. Este cambio fue justificado bajo el argumento de que la redistribución constante promovía el minifundismo, el empobrecimiento y la inseguridad en la tenencia de la tierra.
- Los propietarios privados que inviertan en sus propiedades no correrían el riesgo de ser expropiados.
- Los ejidatarios pueden obtener títulos o certificados individuales sobre sus parcelas, si el ejido acepta participar en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Solares Urbanos (Procede).
- Los ejidatarios que han certificado los límites de sus parcelas tienen el derecho legal de rentarlas, venderlas, contratar fuerza de trabajo, colocar su tierra como garantía para préstamos. Sin embargo la decisión de autorizar la venta de las tierras del ejido a personas externas debe ser aprobada por dos tercios de los votos de la asamblea general³⁴.
- Las tierras comunes utilizadas por los ejidatarios de manera colectiva para pastoreo, recursos forestales, también pueden ser aportadas para desarrollos comerciales si la mayoría de los ejidatarios así lo decide.
- Los ejidatarios no están más obligados a trabajar personalmente sus parcelas.
- Para prevenir la excesiva concentración o privatización de las tierras ejidales, el gobierno continuaría reforzando los límites máximos legales del tamaño de las propiedades. La propiedad privada individual tiene un límite de 100 hectáreas de riego, o su equivalente en calidades menores de tierra. Ningún ejidatario individual puede adquirir más del 5 por ciento de la tierra de un ejido. Los títulos de las sociedades mercantiles están limitados a 2,500 hectáreas de riego por compañía. Las

³³ Cornelius W. y D. Mhyre, editors. *The transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1998. p 2-4

³⁴ Un *quorum* de 75% es necesario para tomar la decisión de privatizar, pero este número se reduce al 50% si se lleva a segunda o tercera convocatoria. Una vez conseguido el *quorum* legal, sólo se requiere del 50 por ciento más uno para permitir la privatización entre los miembros del ejido.

sociedades mercantiles formadas para adquirir tierra ejidal privatizada deben tener al menos 25 miembros individuales. Las asociaciones en participación entre ejidos y firmas privadas no pueden poseer más tierra que el límite permitido para cada uno de sus miembros individuales.

- Los ejidatarios que no opten por la renta o venta de su tierra pueden entrar en asociaciones en participación con inversionistas externos (tanto individuales como compañías), o pueden formar asociaciones entre ellos para aumentar el tamaño de la unidad productiva y maximizar las economías de escala. También pueden firmar contratos de producción de largo plazo con agentes externos. Aunque muchas de estas asociaciones estaban permitidas bajo la antigua Ley de Fomento Agropecuario (1981), la falta de confianza de los inversionistas privados las había obstaculizado. Para 1992, antes de la reforma agraria, existían únicamente 110 proyectos de asociación entre inversionistas privados y ejidatarios.
- La reforma al Artículo 27 abrió el sector ejidal a la inversión extranjera directa. Eliminó la prohibición a formar asociaciones entre inversionistas extranjeros y ejidatarios, aunque limitó la participación de la inversión extranjera al 49 por ciento.

Aún al interior del gobierno, la reforma al Artículo 27 abrió un intenso debate entre los “*Privatizadores y Ejidalistas*, ... al lado de un complejo abanico de posiciones intermedias. La redacción final de la propuesta de cambios inclinó la balanza hacia los privatizadores, aunque tuvo que incorporar matices e ideas de las otras vertientes..³⁵”

2.1.5 La tenencia de la tierra en la nueva ley agraria

La ley mantiene la diferencia entre el ejido y la comunidad agraria. El ejido, es un núcleo agrario, creado por la distribución de la tierra a través de la reforma agraria. Antes de la reforma a la ley agraria, la tierra, pastos, bosques y aguas —propiedad de la nación— era dada a los miembros del ejido para su uso y *usufructu*. Los derechos ejidales de propiedad eran limitados, no se heredaban.

³⁵ Hernández Navarro Luis, “Las convulsiones rurales” en: Moguel J, Botey C y L. Hernández, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*. México, Siglo XXI editores, CEHAM, 1992. p. 257

Las comunidades agrarias son propiedades colectivas de la tierra bajo un régimen de propiedad común. Los títulos fueron dados por la Corona española durante el periodo colonial. Algunas comunidades se han mantenido intactas durante siglos pero la mayoría ha perdido los títulos de sus tierras a través de la historia. La restitución es el mecanismo por el cual la Secretaría de la Reforma Agraria restituye a las comunidades el acceso a la tierra, sujeto a un régimen de propiedad social inalienable, inembargable, e imprescriptible, que le confiere el doble carácter de propietaria y poseedora.

La nueva ley agraria también sostiene que la comunidad puede tener su origen en una acción de restitución de tierras que le habían sido despojadas, pero también puede constituirse de manera voluntaria o convertir el ejido en comunidad³⁶. Las tierras comunales, están sujetas a una protección especial que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad civil o mercantil³⁷. La comunidad determina el uso de sus tierras, su división según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes³⁸. La comunidad implica el estado individual de comunero y, permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común de acuerdo a lo que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derechos de un comunero adquiere la calidad de comunero³⁹. La ley también previene una protección especial para las comunidades indígenas⁴⁰.

En el caso de las tierras ejidales, la ley las clasifica en tres tipos: tierras para el asentamiento humano; tierras de uso común; y tierras parceladas.

Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano son inalienables, imprescriptibles e inembargables⁴¹ y todo ejidatario tiene derecho a un solar propio⁴². Las tierras de uso común constituyen el sustento económico de la vida en

³⁶ Secretaría de la Reforma Agraria, Ley Agraria, México, DOF, 26/02/1992, artículo 98

³⁷ *Ibid.* artículo 99

³⁸ *Ibid.*, artículo 100

³⁹ *Ibid.*, artículo 101

⁴⁰ *Ibid.*, artículo 106

⁴¹ *Ibid.* artículo 64.

⁴² *Ibid.*, artículo 68

comunidad del ejido⁴³. La propiedad de las tierras de uso común también mantiene su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable⁴⁴. El uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común se regula por el reglamento interno del ejido. La asamblea ejidal puede transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios⁴⁵.

La tierra parcelada es propiedad de los ejidatarios, quienes tienen derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas⁴⁶. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Además puede aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades mercantiles y civiles⁴⁷. Ni la asamblea, ni el comisariado ejidal pueden usar, disponer o determinar la explotación colectiva de las tierras de sus titulares⁴⁸. Los ejidatarios pueden enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población⁴⁹.

Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, la asamblea, puede decidir que si lo desean los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas⁵⁰. Las tierras sobre las que cada ejidatario decida adoptar el dominio pleno dejan de ser ejidales y pasan a ser propiedad privada.

Si un ejido se privatiza en su totalidad, después de la asignación a cada ejidatario de las tierras de uso común que le corresponden y que no pueden rebasar los límites de la pequeña propiedad, los excedentes de tierra pasarán a ser propiedad de la nación. Las tierras ejidales de uso común que sean bosques y selvas tropicales no podrán ser divididas ni repartidas

⁴³ *Ibid*, artículo 73

⁴⁴ *Ibid*, artículo 74

⁴⁵ *Ibid*, artículo, 75

⁴⁶ *Ibid*, artículo 76

⁴⁷ *Ibid*, artículo 79

⁴⁸ *Ibid*, artículo 77

⁴⁹ *Ibid*, artículo 80

⁵⁰ *Ibid*, artículo 81 y 82

entre los ejidatarios por lo que en caso de privatización del ejido pasarán nuevamente a manos del Estado⁵¹.

Las tierras ejidales pueden ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, dependiendo si se trata de tierras de uso común o parceladas⁵². El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual pueden otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente, en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales⁵³.

Un ejido por decisión de la asamblea puede convertirse en comunidad y una comunidad agraria puede convertirse en ejido⁵⁴.

Una de las principales diferencias entre la propiedad comunal y la propiedad ejidal es que las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles, inembargables, incluso aún después de la Reforma al artículo 27 de 1992 y aunque hayan participado en el Procede. Las comunidades agrarias no pueden llegar al dominio pleno de sus parcelas a menos que cambien del régimen comunal al ejidal.

2.1.6 Los objetivos de la reforma y la respuesta de las organizaciones campesinas e indígenas

Para los diseñadores neoliberales de la nueva reforma agraria había una necesidad de garantizar derechos de propiedad bien definidos, protegidos por el sistema judicial, puesto que desde su enfoque, la falta de seguridad en la tenencia de la tierra había obstaculizado la inversión en la agricultura⁵⁵. Buscaron que la reforma agraria promoviera el funcionamiento de los mercados de tierras —liberando completamente la renta y permitiendo la venta entre los miembros del ejido— aumentara los incentivos a la inversión y mejorara la gobernabilidad y la reglamentación en el campo. Para sus críticos, las reformas eran

⁵¹ *Ibid*, artículo 29 y artículo 59 que estipula: “Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales”.

⁵² *Ibid*, artículo 45

⁵³ *Ibid*, artículo 46

⁵⁴ *Ibid*, artículo 103 y 104

⁵⁵ Tellez, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994

innecesarias, se enfocaban en temas erróneos y podían conducir a la desaparición del ejido con un daño irreparable a la estructura social en el campo. Las reformas polarizarían aún más el campo mexicano en el que coexiste un sistema de agricultura bimodal: un campo empresarial, de agricultura industrial, destinado a la exportación y al mercado interno y otro campesino e indígena, tradicional cuya producción se destina principalmente al autosustento.

Las reformas al Artículo 27 constitucional marcaron el fin de la distribución agraria, abrieron la puerta a la privatización de los ejidos y las comunidades y a la apropiación del territorio nacional por las corporaciones mercantiles nacionales e internacionales⁵⁶.

En la primera fase las políticas de la “nueva reforma agraria” pusieron el énfasis en asegurar los derechos de propiedad y otorgar derechos completos a los detentadores de tierras a través de un proceso de privatización. Bajo la nueva ley agraria los campesinos pueden tener derechos completos de propiedad sobre sus parcelas y el derecho a decidir el destino de las tierras comunes y los recursos colectivos del ejido.

La idea que guió las reformas era crear un mercado de tierras activo que promoviera la localización eficiente de los recursos y mejorara la inversión en la agricultura⁵⁷.

Inicialmente la respuesta de las organizaciones campesinas fue un rechazo casi generalizado ya que la reforma era vista como un instrumento para la concentración y privatización de las tierras campesinas, pero además porque “cerró las puertas de crecimiento a las organizaciones de matriz agrario-electoral que habían hecho de la lucha por la tierra su principal frente de acción”⁵⁸. Sin embargo, el presidente Salinas propuso “Diez puntos para dar justicia y libertad al campo mexicano” que incluían ciertas concesiones, por ejemplo cancelar la cartera vencida, que convencieron de forma pragmática a varias de las organizaciones campesinas nacionales⁵⁹. La firma de aceptación de la reforma por los dirigentes de las organizaciones campesinas nacionales provocó la fractura de la mayoría de ellas y la expulsión o desconocimiento de sus dirigentes.

⁵⁶ Botey C. en Randall, L. *Op. Cit.* p. 24 y 25

⁵⁷ Appendini K. *Op. Cit.* p. 7

⁵⁸ Hernández Navarro Luis, “¿Reforma ... *Op. cit.* p. 53

⁵⁹ Salinas de Gortari Carlos, Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano, en: *Gaceta de Solidaridad*, México, 14 noviembre 1991

Las reformas al 27 y las intensas presiones gubernamentales para que las dirigencias campesinas las aprobaran abrieron o exacerbaron un ciclo de conflictos y reacomodos por los liderazgos. A nivel general las organizaciones campesinas y el sector campesino en su conjunto perdieron poder con la ruptura del pacto social que el artículo 27 cristalizaba⁶⁰.

Las organizaciones campesinas no pudieron, o no quisieron encabezar un movimiento político fuerte que les colocara en una posición de interlocución frente al Estado y la sociedad, sino que aceptaron las nuevas reglas agrarias, aunque la mayoría de los dirigentes pagaron con su remoción, o con la falta de legitimidad de su liderazgo, el costo de sus decisiones.

El movimiento campesino entró en una fase de reflujo, no pudo organizar una respuesta a las reformas agrarias y tuvo que enfrentar una política de apertura comercial y desregulación estatal, de la que el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica es el corolario— que profundizó la crisis agrícola y la crisis de la economía campesina. La aceptación de la reforma por las organizaciones campesinas marcó la imposibilidad de confluencia entre el movimiento campesino y el movimiento indígena, quien consideró que las organizaciones campesinas les habían traicionado al aceptarla. El movimiento indígena con demandas de carácter identitario se niega a ser asimilado como campesino.

Durante la década de los noventa el movimiento indígena aglutinado en torno al Ejército Zapatista de Liberación Nacional, fue el eje de las movilizaciones y definió la agenda política. Por el contrario, el movimiento campesino de matriz agraria, no pudo recuperarse, sino hasta finales del año 2002, cuando protagonizó el movimiento *El Campo No Aguanta Más*. Este movimiento, surgido de las organizaciones campesinas, constituyó un intento por aglutinar una fuerza social en torno a la esencia de ser campesino, muy influenciado por la identidad campesina europea y enarboló reivindicaciones campesinas de nuevo tipo: multifuncionalidad de la agricultura, ciudadanización de la política, respeto a la

⁶⁰ Existen un sinnúmero de trabajos que analizan los efectos políticos al interior de las organizaciones campesinas, provocados por la reforma al artículo 27 Constitucional, por mencionar algunos: Hernández Navarro Luis, “¿Reforma o Contrarreforma Campesina?: Notas Sobre el Impacto de las Reformas al 27 Constitucional”, en: Revista *El Cotidiano* No. 61, *El Campo Mexicano*, marzo-abril, 1994. Hernández Navarro Luis, “Tormentas sexenales”, en Revista *El Cotidiano* No. 61, *El Campo Mexicano*, marzo-abril, 1994. Hernández Navarro Luis, “Cambio y resistencia en el movimiento campesino” en Revista *Cuadernos Agrarios* No. 5 y 6, mayo-diciembre 1992. Bartra Armando, “Las organizaciones económicas ante la reforma rural”, en: Revista *Cuadernos Agrarios* No. 5 y 6, mayo-diciembre 1992.

identidad campesina. Con el apoyo de otros sectores sociales como los ambientalistas, los defensores de derechos humanos y de las libertades democráticas y los altermundistas, el movimiento *El Campo No Aguanta Más* intentaba dejar atrás la relación corporativa con el Estado, la tradicional imagen del liderazgo campesino charro, las reivindicaciones de corto alcance (precios, subsidios, programas), aunque los considerara un derecho, el uso de los movimientos políticos para obtener beneficios personales o cargos públicos⁶¹. Aunque una de sus demandas era la revisión del Artículo 27 Constitucional, sus propuestas eran de mucho menor alcance que las del movimiento indígena ya que el significado de la tierra y el territorio para las organizaciones campesinas es mucho más limitado que para las organizaciones indígenas.

El Estado consiguió romper el frente de organizaciones campesinas reunidas en torno al movimiento *El Campo No Aguanta Más* y destruir las posibilidades de nuevas convergencias. El núcleo del movimiento formado por las organizaciones campesinas se fracturó cuando algunas de ellas respondieron bajo las viejas prácticas.

A partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, el movimiento indígena identitario condujo la iniciativa social en el campo. Sus alcances no se redujeron a México sino que tuvo un impacto muy fuerte en los movimientos altermundistas, indígenas y campesinos a nivel internacional. Uno de los principales agravios reclamado por los zapatistas fue la cancelación del derecho de los campesinos e indígenas a la tierra, así como la tendencia a la privatización manifiesta en la contrarreforma al Artículo 27 Constitucional. El EZLN explicó su programa agrario en la Ley Revolucionaria Agraria, que fue publicada junto con la primera “Declaración de la Selva Lacandona” en el panfleto “El Despertador Mexicano”⁶².

La toma de tierras de los finqueros de Chiapas fue una de las acciones generalizadas del EZLN y de otras organizaciones campesinas de la zona al momento del levantamiento:

⁶¹ Una de las mejores expresiones de este intento por construir un movimiento campesino de nuevo tipo es el discurso del movimiento expresado por Alberto Gómez de la UNORCA, el 31 de enero del 2003 en el zócalo de la Ciudad de México y rescatado por *La Jornada*, artículo de Pérez Matilde y Angélica Enciso, “El Campo ante el TLCAN”, 1 de febrero del 2003.

⁶² van der Haar Gemma, “El movimiento zapatista de Chiapas; dimensiones de su lucha”, *Labour Again Publications*, 2004. p. 5

En los primeros días de enero de 1994 los zapatistas ocuparon una gran cantidad de predios privados, en su mayoría ranchos ganaderos o cafetaleros de propietarios ‘ladinos’, eso es no-indígenas, todos ubicados en lo que se conocería como la zona de conflicto: los municipios de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas. Se estima que en total los zapatistas ocuparon unas 60,000 hectáreas⁶³.

Desde su fundación en 1996, el Congreso Nacional Indígena (CNI), como organización autónoma y representativa de un gran número de pueblos indígenas del país, vinculada al EZLN, mantuvo su oposición directa a la contrarreforma agraria y su defensa de los territorios campesinos e indígenas ha sido una constante. Así para el movimiento indígena la defensa territorial es una prioridad y el control del territorio constituye una precondition para la construcción de la autonomía que es su principal demanda. Además los pueblos indígenas de México reivindican junto con los pueblos indígenas del mundo, el reconocimiento de sus derechos territoriales, entendiendo el territorio como *hábitat*, según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁶⁴.

Exigimos el reconocimiento constitucional de nuestros territorios y tierras ancestrales que representan la totalidad de nuestro hábitat en donde reproducimos nuestra existencia material y espiritual como pueblos⁶⁵.

II. Resultados de la reforma constitucional de 1992

2.2.1 El Procede y la superficie no certificada

La reforma al Artículo 27 fue seguida por un programa —Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede)— que permitía la regularización de la tenencia de la tierra y definía derechos de propiedad en los ejidos y comunidades agrarias para millones de campesinos, además de dotarlos de títulos de propiedad sobre esos derechos. El Procede creó nuevos conflictos y reavivó una serie de disputas añejas que adquirirían nueva vigencia, pues la certificación definiría los límites de

⁶³ *Ibid* p. 4

⁶⁴ Congreso Nacional Indígena, *Declaración "Nunca Más Un México Sin Nosotros"*, Resolutivos del Congreso Nacional Indígena, 8 al 11 de octubre de 1996

⁶⁵ *Ibid*

las comunidades y ejidos y los derechos de cada ejidatario o comunero dentro del núcleo agrario.

Este programa se puso en marcha en 1993 como el instrumento que permitiría regularizar los derechos agrarios y otorgar certificados de propiedad individual a los ejidatarios. Según los diseñadores del programa los ejidatarios y comuneros estaban ansiosos de tener un título individual sobre la propiedad de su tierra. Pero para las organizaciones indígenas y campesinas la contrarreforma agraria de 1992, marcó el fin del pacto social con el Estado, resultado de la Revolución, que había costado un millón de muertos, y la negativa a participar en el Procede se convirtió en la manifestación de rechazo a una reforma sin consenso, impulsada desde arriba. El presidente Zedillo (1995-2000) se comprometió a concluir con la certificación agraria al terminar su periodo, lo cual sólo fue posible seis años después al terminar la administración del presidente Vicente Fox.

El Procede empezó como un programa voluntario que se realizaría en los ejidos que lo aceptaran. Sin embargo las autoridades locales o regionales empezaron a demandar los certificados de Procede para varias transacciones como otorgar subsidios, solicitar crédito, etc. Las presiones aumentaron al final del sexenio de Fox definido como fecha límite para la certificación voluntaria.

El Procede desde su inició fue visto como la piedra de toque de los ejidos y comunidades quienes a partir de su negativa a participar en el programa afirmaban su autonomía. Pero con el paso del tiempo algunos lo utilizaron como una manera fácil de arreglar los problemas burocráticos añejos que tenían con sus documentos básicos, otros certificaron para no errarle, por si las amenazas llegaban a cumplirse y los menos aprovecharon sus facilidades para la renta o venta de la tierra.

La participación en el Procede requiere de una reunión inicial de la Asamblea de Ejidatarios con la mitad más uno de los ejidatarios miembros para aprobar o rechazar la participación en el Procede⁶⁶. Pero la decisión colectiva de participar en el programa no implica una decisión futura de privatizar o desintegrar el ejido, lo cual sólo puede ocurrir al finalizar el proceso de titulación.

⁶⁶ SRA, INEGI, PA, Procede, *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*
www:\internet\procede_mayo_2003\procede_internet2.DOC

El Programa concluyó por decreto el 31 de diciembre del 2006, después de 14 años de operación, sin lograr certificar la totalidad de los núcleos agrarios. Aunque el movimiento campesino canceló la lucha por la tierra y no encabezó la oposición al Procede, los campesinos e indígenas buscaron mantener las características sociales de la propiedad de sus tierras, a pesar de que la gran mayoría entró al Programa.

Mediante la presión, el gobierno logró certificar 28,757 ejidos y comunidades agrarias del país, equivalentes al 91.2 por ciento del total, como derechos de 3'431,752 de campesinos, sobre 88.584 millones de hectáreas, que representan el 83.6 por ciento de la superficie del sector social (Cuadro 3).

Procede avanzó primero en ejidos con menos conflictos debido a la aceptación voluntaria. Al pasar los años aumentó la dificultad para incorporar a los ejidos y comunidades restantes al programa. El Procede se retrasó más en los ejidos de grandes dimensiones, quizá porque el gobierno trató de maximizar el número de ejidos certificados, más que la superficie, o el número de ejidatarios beneficiados⁶⁷.

Se puede observar una adopción mas rápida del Procede durante los primeros años, que se dificulta a medida que quedan por certificar ejidos que rechazan el programa, o que enfrentan disputas por límites e inequidad en el acceso a la tierra.

En el 2001 el Banco Mundial argumentaba que: “el hecho de que los ejidos que aún no han sido certificados son mayores, más conflictivos, más pobres, de más difícil acceso y con menos capacidades humanas que el promedio tendrá implicaciones para completar el programa”⁶⁸. Las apreciaciones sesgadas del Banco Mundial, explican la negativa de los ejidos y comunidades para adoptar el Procede como parte de una mentalidad que se resiste al progreso, y a la propiedad privada individual y recomiendan elaborar un plan específico, que proponga que a final de la administración de Fox, la certificación de las tierras no se daría de forma gratuita.

En este estudio el Banco Mundial también hace explícito su interés en que el Procede avance en ejidos que tienen en posesión importantes recursos naturales, no únicamente en ejidos con alto potencial productivo para la agricultura. “Un tipo de ejidos

⁶⁷ Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *et.al.*, *Mexico's "second agrarian reform": Implementation and impact*. World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria, México. Noviembre 2001. p. 15

⁶⁸ *Ibid* p. 15

en los que el Procede ha avanzado más despacio que lo esperado, son los ejidos de agricultura marginal que dependen mayormente de sus recursos naturales. En estos casos será necesario no sólo explorar medidas para reducir el costo de la operación del programa, si no para incluir además un componente más fuerte para desarrollar el capital social, definido como instituciones comunitarias sustentables y para establecer arreglos internos para el manejo descentralizado y la explotación sustentable de esos recursos naturales con el fin de aumentar la utilidad del programa.⁶⁹ Una vez más el Banco Mundial muestra su desconocimientos de la realidad de los ejidos y comunidades. En México —como es propósito demostrar en este trabajo— los ejidos y comunidades agrarias tienen una muy importante tradición organizativa y son el núcleo de la organización social en el campo. La Asamblea ejidal y comunal es la máxima autoridad y existen acuerdos de manejo de los recursos colectivos, incluso plasmados en los estatutos comunales y en los reglamentos ejidales, estos factores entre otros, son los que han permitido la conservación de los recursos naturales con que cuentan. Muchos ejidos y comunidades con presencia indígena se caracterizan por la conservación de sus recursos naturales. Según Conabio,⁷⁰ muchas de las 152 regiones terrestres prioritarias para la conservación (RTP), se traslapan con territorios indígenas⁷¹. Lo que es necesario resaltar es que el Banco Mundial definió una estrategia específica para cada tipo de ejidos. Se esperaba que en los ejidos altamente productivos con vocación agropecuaria, la reforma agraria diera por resultado el dinamismo del mercado de tierras, de tal forma que pudieran establecerse economías de escala, además de que la inversión privada, nacional y extranjera llegara al campo y se constituyera en el motor del desarrollo económico. Este sería el caso de los ejidos ubicados en tierras de riego o de buen temporal, altamente productivos en términos capitalistas.

Para los ejidos con importantes recursos naturales se planteaban otros esquemas. En esta línea se inscriben los programas de conservación, los de pagos por servicios ambientales, el ecoturismo, la captura de carbono, etc. que tienen en común el objetivo de

⁶⁹ World Bank, *Mexico: Land Policy. A decade after the Ejido Reform*, report 22187 ME, 15 June, 2001. p. 8

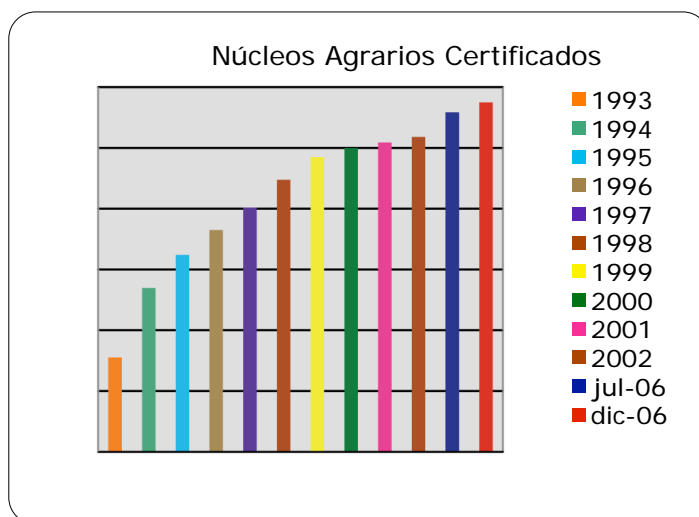
⁷⁰ Arriaga, L., J.M. Espinoza, C. Aguilar, E. Martínez, L. Gómez y E. Loa (coordinadores). *Regiones terrestres prioritarias de México*. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad, 2000

⁷¹ *Infra* Cap. 3.

enajenar el control del territorio a sus legítimos dueños y poseedores; los ejidatarios y comuneros.

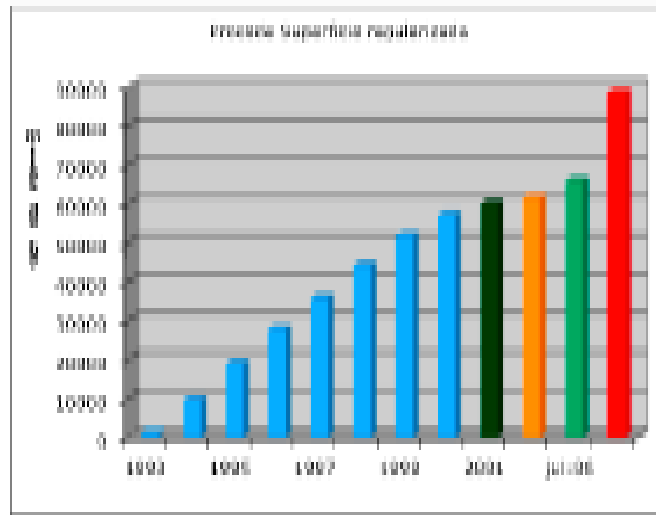
Un tercer grupo de ejidos en los que según las expectativas del Banco Mundial el Procede había avanzado menos de lo esperado, son los ejidos peri-urbanos, que deberían proveer las dos terceras partes de la tierra necesaria para la expansión de las ciudades, principalmente para construir casas para los pobres. Debido a que más del 20 por ciento de los ejidos vecinos de las ciudades están ocupados por asentamientos informales, el gobierno impulsó el Programa de Incorporación del Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO). El Banco Mundial sugería continuar este programa con un Procede *fast track*, para llegar al dominio pleno, u otras formas de propiedad que permitieran entregar tierra para el desarrollo peri-urbano⁷².

El gobierno de Vicente Fox, siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial se propuso concluir con el Procede al término de su administración y para ello destinó recursos significativos, además de aplicar como promoción el fin de la certificación gratuita también recomendada por el Banco.



Fuente: Elaboraciones propias con información de Procede

⁷² World Bank, *Mexico: Land Policy. A decade after Op. cit.* p. 9.



Fuente: Elaboraciones propias con información de Procede

Según las cifras del Registro Agrario Nacional (RAN), hacia julio de 2006 se habían certificado 27,931 núcleos agrarios y un total de 65,961,731 de hectáreas. Al cierre del proyecto en diciembre de 2006, estas cifras habían aumentado a 28,757 núcleos agrarios y 88'584,657 hectáreas. En menos de seis meses, el gobierno certificó más de 20 millones de hectáreas y casi mil núcleos agrarios, para dar por concluido el Programa, lo cual concuerda con lo expresado por distintas comunidades y ejidos sobre las presiones que recibieron de parte de los distintos funcionarios para certificar su tierra.

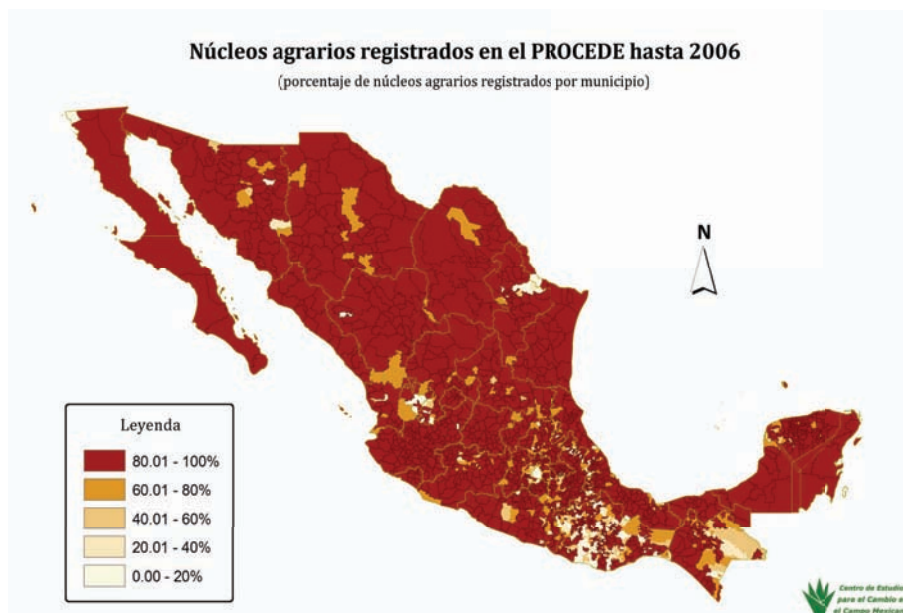
México es uno de los pocos países del mundo en los que a principios del siglo XXI, más de la mitad de su territorio se encuentra en manos del sector social, bajo formas de propiedad específicas —comunales, ejidales— distintas de la propiedad privada individual.

Lo primero que se puede notar es que 2,761 núcleos agrarios, de los 31,518 que forman el total, según el Censo 2007, no realizaron la certificación, por lo que quedaron sin certificar 17'364,440 de hectáreas, equivalentes al 16 por ciento del total de la propiedad social. En estas tierras los ejidatarios y comuneros decidieron por voluntad propia no participar en el programa, a pesar de las presiones del gobierno, o en el otro extremo, no pudieron certificarse al estar previamente invadidas o vendidas.

Estas hectáreas se encuentran distribuidas en todos los estados, pero la mayor concentración la registra Oaxaca. La gran población indígena y el alto porcentaje de propiedad social en el estado, nos hace suponer que los 4.79 millones de hectáreas que quedaron sin certificar representan en la mayoría de los casos el núcleo duro de distintos pueblos indígenas, quienes por decisión propia optaron por mantenerlas como propiedad social, muchas de ellas bajo el régimen comunal. Los 4.79 millones de hectáreas que no participaron en el Procede en Oaxaca, equivalen al 56 por ciento de la superficie de ejidos y comunidades, del estado, y están distribuidas en 504 núcleos agrarios, de un total de 1,632 en este estado, es decir que casi una tercera parte de los núcleos agrarios decidieron no participar en el Procede.

El segundo estado con menor superficie certificada es Chiapas con 1.56 millones de hectáreas, equivalente al 35 por ciento del total, de la superficie del sector social, que se localizan en 587 núcleos agrarios, de un total de 2,825 y posteriormente Guerrero con 1.12 millones de hectáreas, (22 por ciento del total), ubicadas en cien núcleos agrarios, de los 1,259 que existen en el estado.

El estado de México y Morelos, aunque son estados más pequeños que los anteriores, también muestran un alto porcentaje de superficie sin certificar, sin embargo en estos dos casos la mayor extensión no certificada parece corresponder a superficie de ejidos y comunidades invadidos o vendidos ilegalmente. En el Estado de México 43 por ciento de la superficie del sector social no fue certificada y está ubicada en 112 núcleos agrarios de los 1,234 existentes y en Morelos, el 31 por ciento de la superficie no fue certificada en 21 ejidos de los 234 (Cuadro 3) y Mapa 1.



El Mapa 1 fue elaborado por Daniel Sandoval del Ceccam con base en la información del INEGI⁷³, muestra los municipios en los que fueron certificados ejidos y comunidades en distintos porcentajes. Los espacios en blanco muestran los municipios en que se certificaron entre 0 y 20 por ciento de los ejidos. Como puede observarse en Oaxaca y en Chiapas hay varios municipios en blanco o de colores muy claros, que muestran un reducido porcentaje de certificación. Pero también en otras regiones indígenas como en la Sierra Huichola, la Sierra Tarahumara, en ejidos y comunidades mayas de Campeche y Yucatán, en que los núcleos agrarios no quisieron ser certificados. Llama la atención que los ejidos y comunidades con poca o nula certificación forman regiones compactas o municipios contiguos, que permitirían definir territorios indígenas que pudieran tener autonomía.

El registro de que a nivel nacional la mayoría de los núcleos agrarios fueron certificados (91.2 por ciento del total), indica que el exhorto de algunas organizaciones o movimientos para que las comunidades y ejidos no participaran en el programa, de manera general no pudo ser aceptado frente a una realidad que exigía contar con los documentos legales que ampararan la posesión de las tierras. Sin embargo, las más de 17 millones de

⁷³ INEGI, *Núcleo Agrarios Tabulados Básicos por Municipio 1992-2006. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede)*, México, 2007.

hectáreas no certificadas en el país, en la mayoría de los casos son una manifestación del rechazo a este programa y de la decisión colectiva de mantener la propiedad social de las tierras; en el otro caso son la muestra de que las presiones para la urbanización en ejidos y comunidades periféricas a las principales ciudades y con un valor mercantil alto de la tierra, han provocado la venta o invasión de sus tierras, de tal forma que los distintos asentamientos y proyectos y la irregularidad en que se encuentran la mayoría de los predios o los conflictos por la propiedad de las tierras impidieron la entrada del Procede.

2.2.2 Adopción del Procede por estado y tipo de propiedad

La estadística agraria oficial busca diluir las diferencias entre ejidos y comunidades agrarias. La poca importancia que los neoliberales concedían a la propiedad social de la tierra tiene que ver con los cambios en la estructura y alcance de los Censos Ejidales. A pesar de las diferencias entre la propiedad de los ejidos y las comunidades, los censos oficiales del 2001 y del 2007 no las consideran y definen como su sujeto de análisis a los núcleos agrarios, borrando sus distinciones.

Hay una política expresa de desconocer las diferencias, ya que las comunidades agrarias refieren al despojo y a la restitución de tierras a las comunidades originarias. A partir del levantamiento zapatista en 1994 y de la demanda del movimiento indígena de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, los censos oficiales presentan información agregada que no permite identificar las diferencias.

La unidad básica de los censos ejidales a partir del 2001 son los núcleos agrarios sin diferenciar si son ejidos o comunidades agrarias. La estadística de avance del Procede de acuerdo al tipo de tenencia de la tierra que aquí se utiliza, proviene de la Secretaría de la Reforma Agraria con datos al mes de noviembre de 2006 (Cuadro 4). El Procede oficialmente concluyó el 31 de diciembre del mismo año, por lo que puede haber algunas diferencias de datos.

Las comunidades representan el 7.2 por ciento del total de los núcleos agrarios que conforman la propiedad social en México, mientras que los ejidos absorben el resto. Existen 2,278 comunidades agrarias, que tienen en posesión 16.9 millones de hectáreas, correspondientes al 16 por ciento de la propiedad social. Existen también 27 664 ejidos, que

poseen 84.4 millones de hectáreas, que conforman el resto de la propiedad social. Mientras el Procede a nivel nacional certificó el 91.2 por ciento de los núcleos agrarios, su avance en las comunidades agrarias fue sólo del 76 por ciento, en tanto que en los ejidos ascendió a 97.4 por ciento. Considerando la superficie, la diferencia en cuanto a certificación entre ejidos y comunidades es mayor. Para noviembre 2006 se había certificado a nivel nacional el 87.2 por ciento de la superficie del sector social, pero únicamente se había certificado el 64.3 por ciento de la superficie de las comunidades agrarias y el 91.7 por ciento de la superficie de los ejidos⁷⁴ (Cuadro 4). De un total de 101 millones de hectáreas del sector social (registradas por la Secretaría de la Reforma Agraria, en su Información Agraria Básica hasta septiembre y noviembre del 2006), casi 13 millones de hectáreas quedaron sin certificar pues rechazaron el programa⁷⁵. 6.9 millones de ellas son tierras ejidales y 6 millones de tierras son comunales (Cuadro 4).

Las tierras de las comunidades agrarias, tal como apuntamos arriba, aún en la nueva Ley Agraria mantienen su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable. A partir de 1998, la tarea de Procede fue certificar los límites de la comunidad. No obstante 538 comunidades agrarias, (23 por ciento) decidieron no participar en el Procede. Tanto a nivel nacional, como al interior de cada uno de los estados, en todos los casos la propiedad comunal fue certificada en menores proporciones que la ejidal (Cuadro 4).

En las comunidades agrarias las tierras son colectivas, inclusive las parcelas que se cultivan año con año por la misma familia, así la certificación individual no es relevante, pues los usos y costumbres reconocen el derecho al uso de la parcela. Lo que es relevante para las comunidades es obtener la lista de comuneros que son reconocidos y tienen derechos en la comunidad. Esta lista debía ser actualizada periódicamente lo que raras vez

⁷⁴ SRA, *Información Agraria Básica*, noviembre 2006. <http://www.sra-eservicios.gob.mx/sra-e/dgia/fuentes/find.asp> La estadística agraria oficial busca diluir las diferencias entre ejidos y comunidades agrarias. La unidad del Censo 2007 son los ejidos y comunidades agrarias indiferenciadas, y para obtener información diferenciada se utilizó la Información Agraria Básica de la SRA a agosto del 2006, pues no había datos para diciembre del 2006. La Información Agraria Básica considera cifras menores al Censo Ejidal 2007, parte de un total de 101.3 millones de hectáreas de propiedad social, en tanto que el Censo Ejidal 2007, considera 105.9 millones de hectáreas. Utilizo en este texto la Información Agraria Básica únicamente para dar valores indicativos de las diferencias de certificación entre ejidos y comunidades agrarias.

⁷⁵ En el apartado anterior afirmamos que quedaron sin certificar 17 millones de hectáreas en total, sobre una base de casi 106 millones de hectáreas totales del sector social registradas en el Censo 2007. Los datos actuales consideran totales menores. Su uso tiene la única finalidad de analizar las diferencias entre los ejidos y las comunidades y tienen como base la información de la Secretaría de la Reforma Agraria, *Información Agraria Básica*, septiembre o noviembre 2006.

ocurre, de ahí que los conflictos sobre quién tiene derecho a la tierra pueden complicar el proceso de certificación⁷⁶.

Las comunidades agrarias tienen mayor autonomía relativa, para orientar las prácticas que se relacionan con la tenencia de la tierra, tales como cambio en el uso de suelo, que no están registrados en la Secretaría de la Reforma Agraria pero que son reconocidos por los comuneros; los usos y costumbres deben ser respetados, especialmente en las comunidades indígenas del país. Identificar los derechos de propiedad es más complejo en las comunidades agrarias⁷⁷.

La nueva ley marca la posibilidad para las comunidades de entrar en asociación con agentes externos y proporcionar la tierra para inversiones de sociedades mercantiles. También permite a las comunidades adoptar el régimen ejidal que posteriormente les permitiría privatizar la tierra.

Hay grandes diferencias en cuanto a importancia de la propiedad comunal en los distintos estados del país. En Baja California Sur, Campeche y Quintana Roo, la propiedad comunal no existe, en tanto que Oaxaca es el único estado en el que la propiedad comunal representa el 78 por ciento de la superficie social, en el Distrito Federal la propiedad comunal representa el 65.2 por ciento y en Nayarit el 46 por ciento, todos ellos superiores a la media nacional. En Oaxaca la propiedad social es la principal forma de propiedad del estado (Cuadro 4).

La adopción del Procede ha sido diferenciada y registra variaciones significativas en los distintos estados del país, tal como analizamos anteriormente (Cuadro 3). Hasta el 31 de diciembre del 2006, a nivel nacional quedó sin certificar el 16 por ciento de la tierra de propiedad social, pero en Oaxaca el 56 por ciento de la superficie perteneciente a ejidos y comunidades no entró al Procede, en el Estado de México el 43 por ciento, y en Chiapas el 35 por ciento. Guerrero es importante en términos absolutos por el tamaño de la superficie sin certificar, pues no entraron al Procede 1.1 millones de hectáreas.

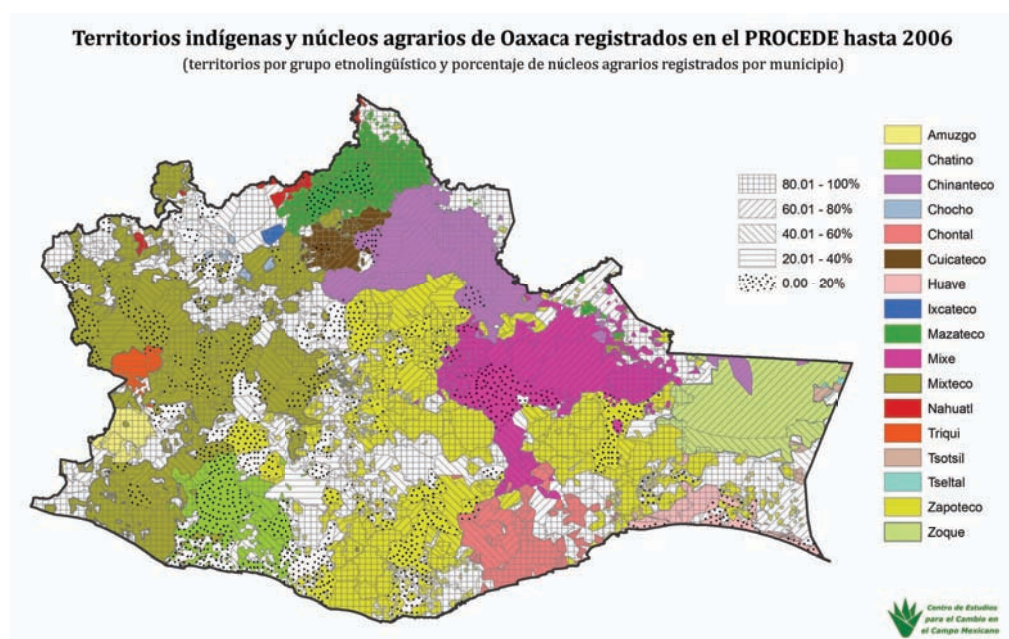
Aunque sería necesario realizar estudios de caso más profundos por estado, para a partir de la historia agraria particular de cada uno identificar los factores que influyen en el

⁷⁶ Rivera Herrejón, 2001 en: Appendini K. *Op. Cit.* p. 25 y 26

⁷⁷ Appendini, K. *Op. Cit.* p. 25

mayor avance en el Procede, o en mayores restricciones para incorporarse al programa, apuntamos algunas tendencias:

Oaxaca es el estado que menos participó en el Procede, pues únicamente certificó el 44 por ciento de la superficie (Cuadro 3). En Oaxaca el 80 por ciento de la tierra es propiedad social, de 696 comunidades agrarias y de 825 ejidos (Cuadro 4). Oaxaca se caracteriza por la importancia que tiene la propiedad comunal —absorbe el 34 por ciento de las tierras comunales de México— el 62 por ciento de la superficie del estado es propiedad comunal. Un 17.6 por ciento de la superficie de Oaxaca pertenece a los ejidos y el resto (20 por ciento) es propiedad privada o terrenos nacionales.



En Oaxaca se certificaron el 63.7 por ciento de las tierras ejidales, pero únicamente el 44.5 por ciento de las tierras comunales y quedaron sin pasar por el Procede 596 mil hectáreas ejidales y 3.2 millones de hectáreas comunales (Cuadro 4.⁷⁸). Del total de hectáreas que no ingresaron al Procede, Oaxaca aportó 27.5 por ciento (Cuadro 3). La estructura agraria en Oaxaca es un producto colonial. “Por cédulas reales de 1546, 1551, y 1568, el rey dispuso que se juntara a los indígenas en asentamientos urbanos estilo europeo

⁷⁸ Como ya apuntamos el cambio de fuente para comparar ejidos y comunidades subestima tanto el número de núcleos agrarios como la superficie. En el caso de Oaxaca quedaron sin entrar al Procede 4.8 millones de hectáreas de acuerdo al Censo Ejidal 2007.

y señalaran los términos del pueblo. Mandó que se demarcaran las tierras para montes, ejidos y labranza, que desde entonces quedaron inscritas al régimen comunal⁷⁹.

La poca adopción del Procede en Oaxaca debe relacionarse con la alta proporción de propiedad comunal. El Mapa 2 muestra que una gran porción de territorios indígenas⁸⁰ decidieron no certificar sus derechos en el Procede. La superficie punteada señala municipios que certificaron sólo entre cero y 20 por ciento de los núcleos agrarios localizados en ellos. Estas superficies forman regiones bien definidas pertenecientes a los pueblos zapoteco, mixteco, mazateco, chinanteco, mixe, chatino, cuicateco, huave, ixcateco. Podemos afirmar que entre los pueblos indígenas hubo una mayor resistencia a la certificación de sus tierras.

Según un estudio de caso realizado en los Valles Centrales de Oaxaca sobre 125 comunidades agrarias, sólo se habían certificado 35, hasta el año 2001, las 90 restantes no lo hicieron debido a conflictos por límites, rezago agrario, administrativo, jurídico y problemas internos. Entre las 35 comunidades certificadas, sólo seis optaron por medir y asignar parcelas de manera individual a los comuneros, mientras que 29 únicamente certificaron el perímetro comunal⁸¹. Antes de pensar en el derecho individual de obtener un documento respecto a la tierra que se posee, los comuneros están pensando en conservar el interés colectivo. En Asamblea acuerdan no asignar derechos individuales para que la Asamblea y los comuneros mantengan la posibilidad de asignar tierras o permitir a las nuevas generaciones abrir tierras al cultivo. Si se otorgan derechos individuales a los comuneros, la Asamblea pierde la posibilidad de tomar decisiones sobre esa parcela y el comunero estará impedido de subdividir su parcela incluso para repartirla entre sus hijos⁸².

El Estado de México y Morelos, a pesar de ser dos estados con una enorme presión sobre la tierra por su cercanía a la Ciudad de México e importantes procesos de

⁷⁹ Florescano Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México, Ed. Aguilar, 1996. p. 186

⁸⁰ El Mapa 2 de participación de ejidos y comunidades en Oaxaca fue elaborado por Daniel Sandoval del Ceccam a partir de la determinación de los territorios por distintos pueblos indígenas con base en la metodología de hogares indígenas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) y con los datos del INEGI, Oaxaca: *Núcleo Agrarios Tabulados Básicos por Municipio 1992-2006. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede)*, México, 2007

⁸¹ Alfredo Ramírez Gómez, "Las comunidades indígenas: entre la Ley Indígena y la Ley Agraria. Avances del Procede en comunidades del Valle de Oaxaca 1996-2001" en: Revista *Estudios Agrarios* p. 148

⁸² *Ibid.* p. 171 y comunicación personal con Hugo Aguilar, SER Mixe, 2007.

urbanización, reportan considerables extensiones de propiedad social que no entraron al Procede. En el estado de México el 43 por ciento de la superficie del sector social no fue certificada, y en Morelos el 31 por ciento de la misma. (Cuadro 3). Estos dos casos pueden corresponder a ventas informales e invasiones de tierras anteriores, Aunque es necesaria una mayor investigación sobre estos casos particulares, el Banco Mundial en el 2001⁸³ alertaba sobre el poco avance del Procede en los ejidos periurbanos, a pesar de la importancia que revisten para proveer de tierra para la expansión urbana⁸⁴.

Una de las posibles causas que el estudio del Banco Mundial mencionaba es la ocupación informal de la tierra que caracteriza a la mayoría de los ejidos periurbanos, por lo que se congratulaba del programa PISO y proponía crear un Procede *fast track* que integrara también la adopción de dominio pleno, para proveer de tierra a precios accesibles para los pobres urbanos.

Chiapas es el tercer estado con menor avance en el Procede. Al finalizar el programa el 35 por ciento de la superficie no había sido certificada. A diferencia de Oaxaca, en Chiapas el 47 por ciento de la superficie es ejidal y sólo el 11.5 por ciento pertenece a las comunidades. En Chiapas quedaron sin certificar 228 ejidos de los 2146 existentes y 24 comunidades de un total de 89. 1.3 millones de hectáreas ejidales (38 por ciento de la superficie ejidal) no entraron al Programa, lo mismo que 137 mil hectáreas comunales (16 por ciento)

El rechazo político al Procede es la principal causa de la baja participación del estado. Según un estudio de Reyes⁸⁵, el núcleo duro del rechazo del Procede fueron los municipios de Ocosingo, Margaritas, Simojovel, Altamirano, Chilón y Tila, en donde los dos primeros fueron los que mostraron una mayor oposición. Ocosingo, Margaritas y Altamirano son también el corazón de la rebelión del EZLN y de los territorios autónomos o caracoles zapatistas.

⁸³ World Bank, *Mexico: Land Policy. A decade ... Op. cit.* p. 18

⁸⁴ Salas Stevanto Adriana, *La reorganización del territorio rural de Los Altos de Morelos 1970-2006*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Sociología, FCPS, UNAM, México, diciembre 2008. 350 pp.

⁸⁵ Reyes María Eugenia, "La oposición al Procede en Chiapas: un análisis regional, en: *El Cotidiano*, enero-febrero, 2008, vol. 23, Num. 147, México, UAM Azcapotzalco, 2008. p. 10

La contrarreforma agraria de 1992 constituyó una piedra de toque para Chiapas, pues canceló la obligación estatal del reparto agrario y con ello la posibilidad de obtener tierra para una gran mayoría de campesinos sin ella. La cancelación del reparto agrario fue uno de los factores que llevaron a la rebelión zapatista de 1994.

Actualmente el 58.8 por ciento de las tierras agropecuarias y forestales de Chiapas se encuentran en manos de ejidatarios y comuneros, muchos de ellos indígenas, en contraste con la predominancia de la propiedad privada en manos de finqueros de origen europeo hasta el siglo XIX. El reparto agrario recibió su impulso más fuerte en la época cardenista, a mediados de 1930, y grandes extensiones de tierra, tanto en la Selva Lacandona como en otras regiones, propiedades de grandes finqueros, pasaron a manos de campesinos indígenas. El reparto agrario se estancó en los años ochenta y no pudo ampliarse más la frontera agrícola, así, la situación en el campo se volvió cada vez más antagónica y conflictiva, y la demanda agraria junto con la presión campesina sobre las propiedades privadas siguió creciendo para culminar en el marco de la rebelión zapatista con las invasiones de tierras.

En 1988 había 22,598 campesinos demandando tierra, para 1994 —año del levantamiento zapatista— los solicitantes de tierra habían aumentado a 40 mil. A principios de 1994 se tenían registrados 340 predios invadidos que representaban un total de 50 mil hectáreas, con una extensión promedio menor a 100 hectáreas por parcela, es decir que no rebasaban el límite de la pequeña propiedad. El levantamiento zapatista funcionó como un catalizador de las invasiones que durante el año alcanzaron cifras sin precedentes. Más de mil invasiones fuera de la zona Las Cañadas, (principal zona de conflicto). Para 1997, se mantenían 680 predios invadidos, de alrededor de 45 mil hectáreas dentro de Las Cañadas.

Una de las demandas de los acuerdos de San Andrés *Sacamch'en* como parte de los diálogos entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fue la instalación de una Mesa Agraria para dar una solución justa a los conflictos agrarios⁸⁶. Las organizaciones campesinas y los poblados independientes presentaron ante las autoridades 2,040 asuntos agrarios de los que 47 por ciento correspondía a la

⁸⁶ Reyes, María Eugenia, “Los acuerdos agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?”, en: Reyes M.U, R. Moguel y van der Haar G. *Transformaciones rurales en Chiapas*. México, UAM Xochimilco, Colegio de la Frontera Sur, 1998. p. 25

adquisición de tierras por parte del Estado, para repartirlas posteriormente entre los campesinos solicitantes; 15 por ciento eran casos de rezago agrario y 38 por ciento demandaban proyectos productivos y de desarrollo social⁸⁷.

La demanda de tierras que serían adquiridas por compra fue de 588,713 hectáreas. Se compraron 242,178 hectáreas para 60,397 campesinos. En enero de 1998, se autorizó la compra de 196,116 hectáreas para 48,909 campesinos. En total se compraron 438,294 hectáreas, equivalentes al 75 por ciento de la demanda inicial de tierras y al 10 por ciento de la superficie del sector social en el estado.

Una vez que el Estado compró las tierras para distribuir las entre los campesinos, estos demandaron la creación de ejidos. A contracorriente de las reformas al 27 Constitucional y a la intención de privatizar la propiedad social que subyace como espíritu de las reformas, los campesinos exigen la creación de ejidos y no aceptan la entrega de la tierra como pequeñas propiedades privadas⁸⁸.

2.2.3 La propiedad parcelada y la tierra de uso común

En los ejidos y comunidades la asamblea define el uso que se dará a los distintos tipos de tierra. La superficie parcelada es la asignada a cada uno de los miembros del ejido para su explotación individual. Esta es la propiedad que puede ser enajenada. Mientras que la tierra de uso común constituye el sustento económico de la vida en comunidad y mantiene su carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable. El solar es la superficie que se destina para la construcción de las casas, que formarán el poblado. Los solares son propiedad plena de sus titulares, su extensión se determina por la asamblea con la participación del municipio. Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento: las calles, la plaza, el cementerio, etc., son inalienables, imprescriptibles e inembargables⁸⁹.

De las 88.6 millones de hectáreas certificadas, 62.4 millones (70.4 por ciento) fueron certificadas como propiedad de uso común, en tanto que 25.9 millones de hectáreas fueron certificadas como parceladas, el resto corresponde a solares urbanos y parcelas con

⁸⁷ *Ibid.* pp. 26-27

⁸⁸ *Ibid.* p. 38

⁸⁹ Secretaría de la Reforma Agraria, *Ley Agraria*, México, DOF, 26/02/1992, artículo 64 y artículo 74

destino específico. (Cuadro 3). La superficie de los solares, –1.370 millones de hectáreas— son propiedad de sus titulares.

Si consideramos que sólo 25.9 millones de hectáreas fueron certificadas como parceladas de un total de 104.6 millones de hectáreas (al descontarle la superficie de los solares), resulta que 78.7 millones de hectáreas mantienen el carácter de propiedad social, tanto por no haber ingresado al Procede, como por haber sido certificada como propiedad de uso común. Así aunque la mayoría de los ejidos y comunidades participaron en el Procede, a diferencia de lo supuesto por los diseñadores de las políticas, los ejidatarios y comuneros ratificaron su decisión de mantener la propiedad colectiva de una gran proporción de sus tierras –alrededor del 75 por ciento– y de evitar que perdiera el carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable. 40.3 por ciento de la tierra de México a pesar de las presiones y la contrarreforma mantiene su carácter de propiedad social por decisión de los ejidatarios y comuneros que son sus legítimos propietarios. Esta es la principal característica distintiva de la estructura agraria del país.

La proporción de tierra destinada al uso común o parcelario, tiene importantes variaciones entre los estados y núcleos agrarios. Así Quintana Roo, Baja California Sur y Chihuahua tienen la menor proporción de superficie parcelada en el país (1.9, 6 y 8.9 por ciento respectivamente), por lo que asciende la proporción de la superficie de uso común. En el otro extremo, en donde los núcleos agrarios registran la menor proporción de superficie de uso común se encuentran Veracruz, Tabasco y Colima (que registran como superficie parcelada el 91.3, 82.6 y 81.1 por ciento de la superficie del sector social respectivamente).

Un ejido o comunidad puede estar formado por varios polígonos. Existen polígonos destinados exclusivamente al uso parcelario, otros al uso común o para el asentamiento humano, y en otros hay una combinación de distintos tipos. Aunque el tamaño de los núcleos agrarios influye en la determinación del destino de la tierra esta no es la única variable. Los estados que presentan mayor superficie parcelada tienen núcleos agrarios más pequeños que los estados que registran mayor superficie de uso común.

Las tierras de uso común funcionan como reserva y como red de seguridad social, aún en los casos en que su valor sea bajo, al ofrecer a los ejidatarios mecanismos para diversificar sus fuentes de ingreso o de protección contra eventos inesperados. Las actividades complementarias más importantes (ganadería y recolección) que desarrollan los ejidatarios en las tierras de uso común están dirigidas al autoconsumo como fuente complementaria del ingreso y cumplen una función social importante. En ocasiones constituyen una reserva para compensar a ejidatarios con pocas extensiones de tierras parceladas, o distribuir el recurso entre nuevos ejidatarios.

A pesar de estos datos, el estudio del Banco Mundial y la Procuraduría Agraria reporta que el 40 por ciento de los ejidatarios no aprovecha los recursos comunes, el 44 por ciento los aprovecha poco, y el 16 por ciento los considera importantes⁹⁰.

Una amenaza a las tierras de uso común y a su participación en la producción y reproducción de la vida ejidal o comunitaria es que las reformas al marco legal agrario abren caminos, aunque no de forma directa, para su parcelación. “Este fenómeno está presente en 59 por ciento de los ejidos que cuentan con superficie parcelada en las tierras de uso común, aunque generalmente involucra solo una pequeña parte de la superficie”. Según el estudio de el Banco Mundial y la Procuraduría Agraria⁹¹, en los ejidos regularizados no hay conflictos importantes por el aprovechamiento de las tierras comunes. En alrededor de dos terceras partes de los ejidos regularizados existen acuerdos para aprovechar estas tierras, mientras que 84 por ciento de éstos están por escrito. Los acuerdos incluyen sanciones en 86 por ciento de los casos y 96 por ciento fueron discutidos en la asamblea ejidal.

Tanto Quintana Roo como Chihuahua tienen una importante superficie forestal, cuyo aprovechamiento hace necesaria la explotación colectiva y mantener la propiedad de uso común. (Cuadro 3). La ley agraria prohíbe el parcelamiento de la propiedad forestal⁹². La principal actividad que se desarrolla en las tierras de uso común es la explotación de los recursos forestales y naturales. Por las características de la actividad forestal, la propiedad

⁹⁰ Robles Héctor y Klaus Deininger, *Reporte técnico del Estudio Sectorial Agrario 2000*, Procuraduría Agraria y Banco Mundial, en: *Estudios Agrarios*, No. 16, 2001. p. 177

⁹¹ *Ibid.* p. 170

⁹² Secretaría de la Reforma Agraria, *Ley Agraria*, México, DOF, 26/02/1992, Artículo 59

común de la tierra y de los recursos garantiza su aprovechamiento y conservación por parte de sus poseedores. Para 1992, los aprovechamientos forestales comunitarios aportaban 40 por ciento de la producción nacional de materia prima y 15 por ciento de la madera aserrada⁹³.

Para el caso de los ejidos y comunidades forestales, “aunque las modificaciones al Artículo 27 constitucional y al reglamento agrario crearon la posibilidad de privatizar las tierras agrícolas de los ejidos, establecen la imposibilidad de parcelar o privatizar las tierras de uso común, como son los bosques. Sin embargo la Ley Agraria permite a los ejidos forestales asociarse con capital privado, cediendo el uso de sus tierras por periodos de incluso 30 años para el establecimiento de plantaciones forestales. De este modo los plantadores pueden llegar a controlar extensiones de hasta 20,000 hectáreas”⁹⁴. Desde la perspectiva de los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias y forestales, los principales logros de las reformas agrarias fueron crear la pequeña propiedad forestal y abrir el camino a la inversión de largo plazo a las plantaciones comerciales, para quienes a partir de 1996, la ley forestal otorga subsidios.

En varios ejidos forestales, integrantes de Uniones de Ejidos y con aprovechamientos colectivos de sus recursos, los ejidatarios han optado por entrar al Procede, pero certifican toda la superficie del ejido en colectivo, excepto la de los solares de casa, como tierras de uso común. Garantizan de esta manera la propiedad colectiva sobre sus recursos ejidales y la posibilidad del aprovechamiento común de los mismos.

A nivel nacional, cada ejido tiene en promedio 122 parcelas; sin embargo, en Tlaxcala, Morelos, Nayarit, México, Zacatecas, Puebla y Oaxaca los ejidos superan las 200, mientras que en Yucatán, Campeche, Sonora, Baja California Sur y Baja California casi no existen, por tener gran parte de selva tropical y por la presencia considerable de población indígena con prácticas de agricultura itinerante.

En promedio, a nivel nacional las parcelas de los ejidatarios tienen 8.8 hectáreas. Sin embargo, en 12 estados (México, Hidalgo, Tlaxcala, Morelos, Puebla, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, Guerrero, Aguascalientes, San Luis Potosí y Durango) la

⁹³ Merino, L. *Las políticas forestales... Op. Cit.* p. 94

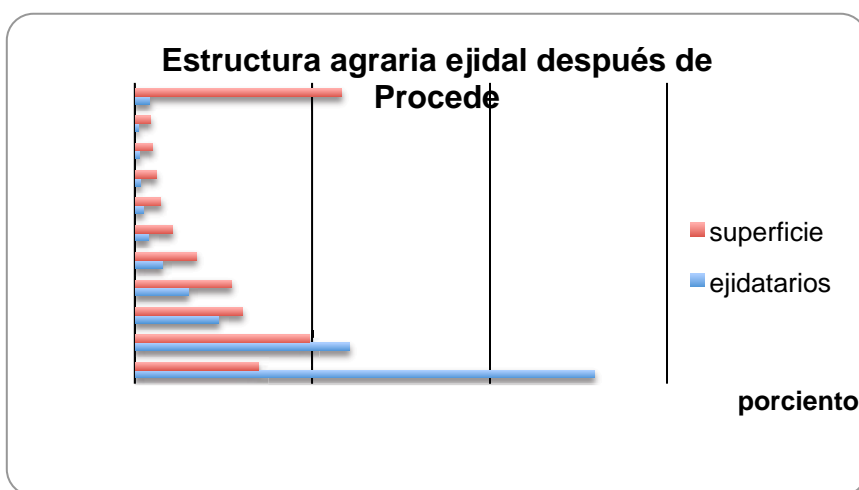
⁹⁴ Merino, L. *Las políticas forestales... Op. Cit.* p. 98

superficie parcelada promedio es mucho menor y, en consecuencia, las condiciones para la producción son sumamente limitadas; estos problemas se agudizan puesto que los predios están fraccionados en varias parcelas.

2.2.4 Estructura agraria de la superficie parcelada en ejidos y comunidades

Un acercamiento a la estructura agraria de las superficies parceladas resultante del Procede tanto en ejidos como en comunidades agrarias permite conocer el tamaño de las predios, así como analizar las diferencias internas.

El tamaño de los predios de la mitad de los ejidatarios es menor de cinco hectáreas; en conjunto poseen 13.4 por ciento de la superficie parcelada y tienen en promedio una extensión de 2.7 hectáreas por ejidatario. 24 por ciento de los ejidatarios poseen predios mayores de 5 y hasta de 10 hectáreas. Usufructúan 25.6 por ciento de la tierra y el tamaño de sus predios es de 8.4 hectáreas; 10.3 por ciento de los ejidatarios tienen más de 10 y hasta 15 hectáreas, son dueños de 15.3 por ciento de la superficie y el promedio es de 13 hectáreas.



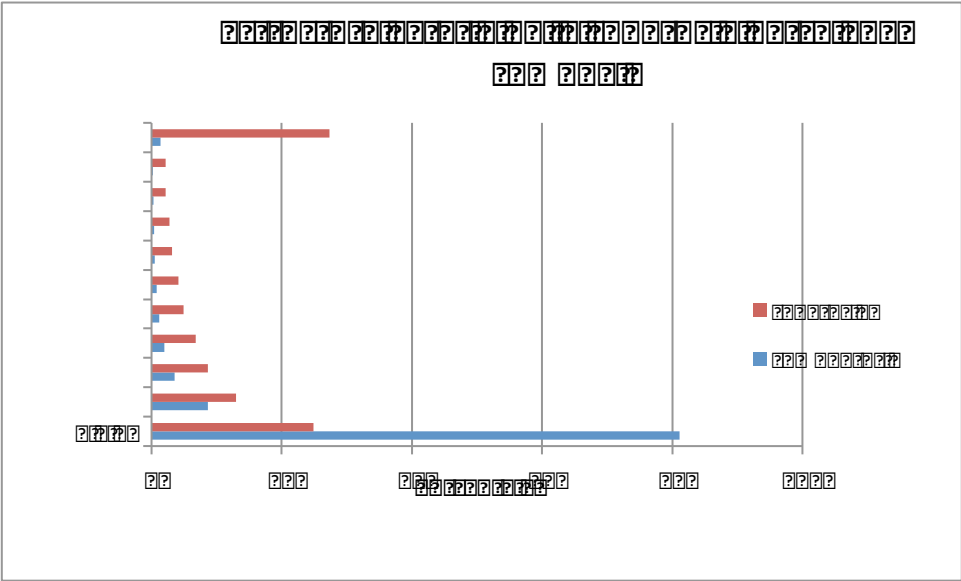
Fuente: elaboraciones propias con base en: DGEP-PA, Distribución de la superficie parcelada por ejidatario y grupos de superficie

Casi un cuarto de la superficie la absorbe el 1.6 por ciento de los ejidatarios que tienen parcelas mayores de 50 hectáreas, en predios promedio de 142.6 hectáreas. La existencia de estas enormes diferencias entre los ejidatarios, refleja en primer lugar la existencia de ejidos con grandes extensiones y pocos miembros que contrastan con ejidos

pequeños con gran población, pero también expresan que puede haber una minoría de ejidatarios (1.6 por ciento) que poseen casi un cuarto de la superficie parcelada de los ejidos en tanto que la mitad de los ejidatarios posee predios menores a tres hectáreas.

En el caso de las comunidades la estructura agraria refleja que el grueso de los comuneros (81 por ciento) tiene parcelas menores a cinco hectáreas pero absorben sólo el 25 por ciento de la superficie parcelada; en promedio el tamaño de las parcelas de la mayoría de los comuneros es de 1.7 hectáreas.

En el otro extremo una proporción ligeramente mayor de superficie (27 por ciento) la absorben sólo el 1.4 por ciento de los comuneros, quienes tienen parcelas de un tamaño promedio mayor a las 105 hectáreas. La otra mitad de la superficie se distribuye en comuneros que tienen entre 5 y 50 hectáreas.



Fuente: Elaboraciones propias con base en: DGEP-PA, Distribución de la superficie comunal parcelada por comunero y grupos de superficie, 2006

La estructura agraria en los ejidos expresa una mayor estratificación que la de las comunidades agrarias, en los estratos de 5 a 50 hectáreas, mientras que en las comunidades expresa una mayor homogeneidad, sin embargo, existe una minoría de ejidatarios y comuneros que detenta una gran proporción de la superficie parcelada en predios mayores de 50 hectáreas. El tamaño promedio de las grandes parcelas es mayor en

los ejidos (142 hectáreas) que en las comunidades (105 hectáreas). La mayor proporción de comuneros y ejidatarios (81 por ciento y 50 por ciento) son minifundistas y representan a la mayor proporción de los sujetos agrarios del sector social (Ver Gráficas 5 y 6).

La **estructura agraria ejidal y comunal** en el 2006, considerando únicamente la superficie parcelada⁹⁵, refleja una fuerte polarización en el sector social. En parte, esta polarización puede deberse a considerar los datos promedio nacionales cuando hay una gran heterogeneidad de ejidos y comunidades en el país, por estar ubicados en condiciones geográficas muy distintas, pero también puede hacer referencia a la estratificación polarizada entre comuneros y ejidatarios, lo cual habrá de analizarse al interior de núcleos agrarios determinados.

2.2.5 Adopción de Procede en comunidades indígenas

La diferencia en cuanto a grado de certificación entre los ejidos y comunidades agrarias nos sugirió analizar la correlación entre certificación y comunidades indígenas, debido a que las comunidades agrarias fueron la forma en que el Estado mexicano pretendió restituir las tierras a los pueblos originarios de México. Sin embargo, las dificultades para demostrar la posesión originaria de tierras, así como la falta de voluntad política de los sucesivos gobiernos, orillaron a los pueblos indígenas a reclamar la dotación de tierras bajo la forma de ejidos.

La población indígena en México asciende a 15.7 millones de personas, según el Censo de Población y Vivienda 2010⁹⁶. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena. Además, también incluye a personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares⁹⁷. Existen 11.1 millones de personas que viven en un hogar indígena, y pueden ubicarse

⁹⁵ Elaboraciones propias con base en los estudios realizados con información del Registro Agrario Nacional por la Dirección General de Publicaciones de la Procuraduría Agraria.

⁹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010

⁹⁷ CDI, Catálogo de Localidades Indígenas 2010

geográficamente, aunque quedan sin localizar más de 4.5 millones de indígenas.

La CDI identifica 624 municipios indígenas entre los 2,456 municipios existentes en el país. Estos se caracterizan por tener más del 40 por ciento de población indígena. Los municipios tipo A incluidos como municipios indígenas son los que tienen más del 70 por ciento de la población indígena y los B son los que tienen entre 40 y 69 por ciento. En tanto que los municipios con presencia indígena son aquellos que tienen menos del 39 por ciento de población indígena. Entre estos se contabilizan los municipios tipo C con menos de 40 por ciento de la población indígena y más de cinco mil indígenas en números absolutos y los municipios D con menos del 40 por ciento de población indígena y menos de cinco mil hablantes. Los municipios E tienen población indígena dispersa menos del 40 por ciento de población indígena y menos de 5000 indígenas⁹⁸.

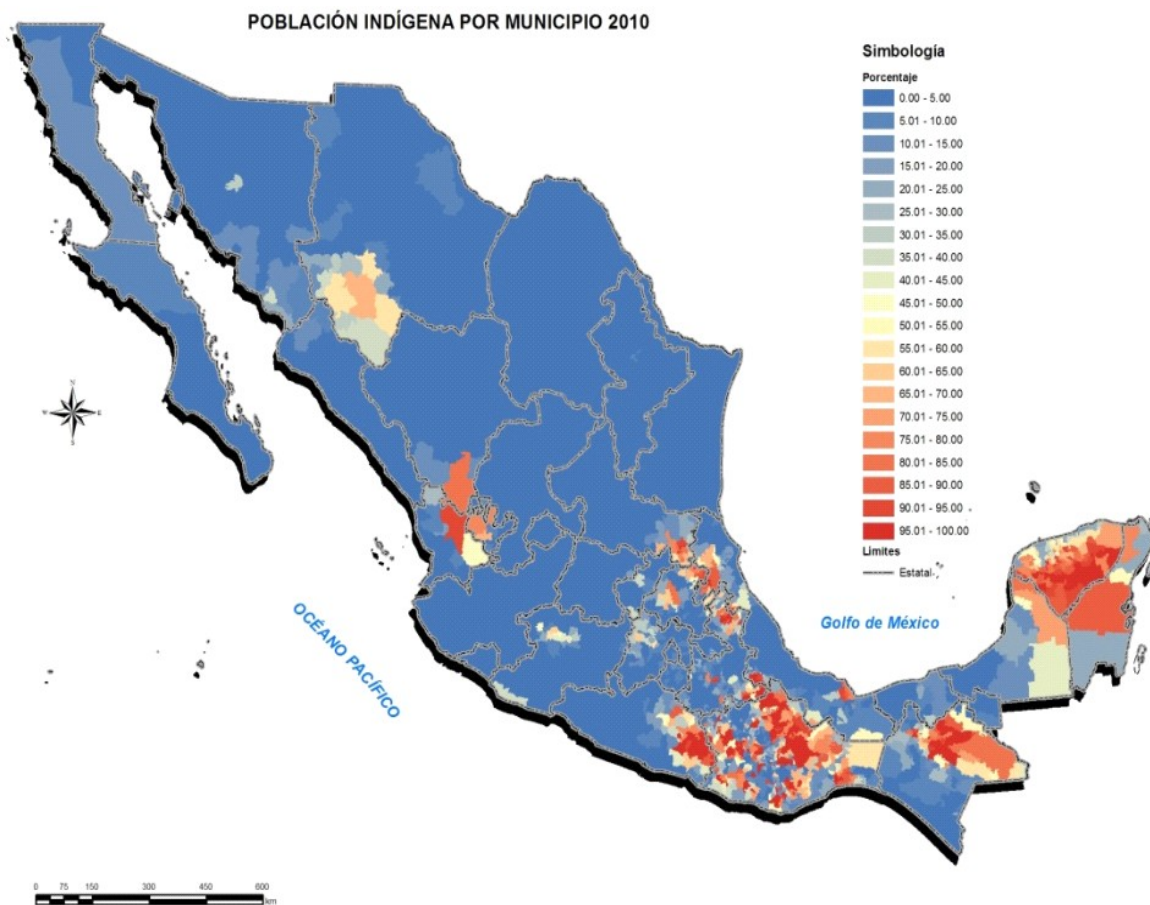
La CDI explica que su definición de regiones indígenas hace referencia al espacio en el que se integran los municipios o localidades que se encuentran dentro de una entidad mayor a través de la red de relaciones diversas que se establecen entre ellas.

Casi 60 por ciento de la población indígena, aproximadamente 6.5 millones de personas, vive en los municipios indígenas, mientras que cerca de 33 por ciento, es decir, cerca de 3.6 millones, habita en municipios con presencia indígena. El resto habita en municipios con población indígena dispersa⁹⁹.

El 89.8 por ciento de la población indígena se concentra en: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, México, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz, Yucatán y Distrito Federal.

⁹⁸ CDI, Unidad de planeación con base en datos censales y de conteo del INEGI, 2010

⁹⁹ CDI, Programa especial de los pueblos indígenas 2014-2018, en Diario oficial de la Federación, 30 de abril de 2014.



Fuente: Unidad de Planeación, CDI, 2010

La CDI reconoce 25 regiones indígenas en las que se ubican los 624 municipios indígenas y concentran más del 58 por ciento de la población indígena en el país. En 239 municipios con presencia indígena se ubica el 33 por ciento de la población indígena. En estos municipios el 80 por ciento de la superficie es propiedad social, además de que ahí habita, el 25 por ciento de todos los comuneros y ejidatarios del país¹⁰⁰. Robles y Concheiro apuntan que “existen 6,830 núcleos agrarios con población indígena”,

¹⁰⁰ Procuraduría Agraria, *Núcleos agrarios certificados en los municipios con población indígena*, PA-DGEP, 2007 p. 4

pero utilizan como criterios que los núcleos agrarios tengan más de 29 por ciento de población indígena¹⁰¹.

Los 662 ayuntamientos con población indígena mayor al 40 por ciento, definidos por la Procuraduría Agraria, y en los que habitan alrededor de 6.9 millones de indígenas, cifra muy similar a la registrada por la CDI para los municipios indígenas, se ubican en 28.6 millones de hectáreas; 80 por ciento de ellas (22.8 millones de hectáreas) pertenece a ejidos y comunidades; 19 por ciento son propiedad privada y, el resto, terrenos nacionales y colonias agrícolas y ganaderas. Los ejidos abarcan una superficie de más de 10 millones 91 mil hectáreas, las comunidades de 8 millones seiscientas mil, y los predios privados suman más de 3 millones ochocientas mil¹⁰².

Cuadro 5. Tenencia en comunidades indígenas		
Municipios indígenas ¹		662
	millones Ha	%
Superficie total	28.6	
Superficie social.	22.88	80
<i>Ejidos</i>	10.09	44
<i>Comunidades agrarias</i>	8.600	37.6
Privada	5.434	19
Terrenos nacionales.	0.286	1
Procuraduría Agraria, <i>Núcleos agrarios certificados en los municipios con población indígena</i> , PA-DGEP, 2007		

Así, “la tenencia de la tierra predominante es la propiedad ejidal y no la comunal, como se piensa generalmente. Esto se puede explicar, por la ausencia de normas y procedimientos que prevaleció durante las primeras décadas del siglo pasado, para el reconocimiento y la restitución de tierras comunales, y a las dificultades que existían, en los Códigos Agrarios, para que los pueblos pudieran demostrar la propiedad primordial de

¹⁰¹ No fue posible utilizar los datos del estudio de Robles Berlanga y Concheiro pues ellos utilizan una tipología diferente a la de la PA pues consideran núcleos agrarios que tienen más de 29 por ciento de población indígena, mientras la PA considera municipios que tienen más de 40 por ciento de población indígena. Robles Berlanga Héctor y Concheiro Luciano, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y comunidades con población indígena*. México, UAM, CDI, 2004. p. 16

¹⁰² Procuraduría Agraria, *Núcleos agrarios... Op. cit.* p. 5

sus tierras. Por otro lado, sólo la mitad de todas las comunidades agrarias del país, se ubican en esos municipios indígenas.

A pesar de que el trámite para el Reconocimiento y Confirmación de Bienes Comunales, fue pensado para restituir las tierras reconocidas en la Colonia, el procedimiento se asoció al concepto de pueblos que guardan el "estado comunal", y no al de "pueblos indígenas"¹⁰³. El gobierno mexicano se ha negado al reconocimiento de los pueblos indígenas, asociado a derechos específicos, principalmente al territorio, en instancias internacionales como la OIT. La política del gobierno mexicano ha sido negar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y para ello negar su ubicación en el territorio¹⁰⁴. La principal demanda de los pueblos indígenas en México a partir del levantamiento zapatista (1994) y del fortalecimiento de las organizaciones indígenas independientes (1996) es el reconocimiento de su autonomía en el territorio, entendido como *hábitat*, de ahí su oposición a programas como el Procede, que más que fortalecer la presencia colectiva en el territorio, busca el interés individual y la participación de la tierra en el mercado. Por lo tanto no sorprende que el estudio de la Procuraduría Agraria, señala que en 167 municipios indígenas, equivalentes al 25.2 por ciento de los 662 municipios indígenas en el país, no se había certificado ningún núcleo agrario al concluir el Procede¹⁰⁵. Las organizaciones indígenas más politizadas y conscientes como las que integran el Congreso Nacional Indígena (CNI) impulsaron como política expresa no participar en el Procede.

Aunque la principal forma de tenencia de la tierra en los municipios indígenas es la ejidal, el 58.6 por ciento de las comunidades agrarias son también comunidades indígenas¹⁰⁶. Y las comunidades agrarias de manera general, certificaron en mucho menor medida que los ejidos, (64.2 por ciento, contra 91.7 por ciento). El Procede implica para las comunidades agrarias limitaciones en cuanto a sus derechos y margen de libertad, por ejemplo la posibilidad de reconocer a nuevos comuneros y no únicamente la identificación

¹⁰³ *Ibidem*

¹⁰⁴ Para analizar la relación entre certificación de núcleos agrarios y presencia indígena es necesario cruzar los datos de territorios indígenas (INALI) y la certificación por municipio del INEGI. Este ejercicio sólo se realizó para Oaxaca, Ver Mapa 2 *supra.*, elaborado por Daniel Sandoval para el Ceccam.

¹⁰⁵ Procuraduría Agraria, *Núcleos agrarios certif.. Op. Cit.*, p. 3

¹⁰⁶ Robles Berlanga Héctor y Concheiro Luciano, *Entre las fábulas Op. cit.* p. 18

de un sólo sucesor como ocurre en el caso de los ejidos, o designar tierras para distintos usos¹⁰⁷.

No obstante el Procede certificó 7.32 millones de hectáreas, propiedad de 4,210 núcleos agrarios (3,537 ejidos y 673 comunidades) en esos 662 ayuntamientos indígenas, que equivalen al 39.2 por ciento de la superficie¹⁰⁸, un porcentaje mucho menor a la media nacional de 84 por ciento. Los ejidos indígenas certificaron el 62 por ciento de su superficie, en tanto que las comunidades indígenas certificaron únicamente el 12 por ciento de su superficie, en ambos casos porcentajes sustancialmente menores a la media nacional (91.8 por ciento para ejidos y 64.2 por ciento para comunidades). Así podemos comprobar que los ejidos y comunidades indígenas certificaron en mucho menor medida que los promedios nacionales.

Cuadro 6						
Certificación en ejidos y comunidades indígenas						
	Total	Procede				
	miles de Ha.	%	Parcelada %	Uso común %	Núcleos	
Ejidos	10,091.000	6,297.684	62.4	28.6	69.4	3,537
Comunidad	8,600.000	1,025.384	11.9	14	86	673
Total	18,691.000	7,323.068	39.2			4,210
Privada	3,800.000					

Fuente: PA, Núcleos agrarios certificados en los municipios con población indígena, PA-DGEP, 2007

Según el destino de la tierra, los ejidos indígenas certificaron el 28.6 por ciento de su superficie como parcelada y las comunidades indígenas únicamente el 14 por ciento de su superficie como parcelada. En ambos casos son porcentajes más reducidos que la media nacional (29.2 por ciento). De manera complementaria, los ejidatarios con derechos sobre la superficie de uso común ascienden al 67.8 por ciento, mientras que la media nacional es de 63.4 y en el caso de los comuneros los porcentajes son de 92.3 por ciento en las comunidades indígenas, contra el 90.8 por ciento en las comunidades a nivel nacional¹⁰⁹. La proporción de los ejidos indígenas que sólo cuentan con tierras de uso común, es casi el doble de la media a nivel nacional; mientras se mantiene el porcentaje de los que sólo

¹⁰⁷ Comunicación personal Hugo Aguilar, SER Mixe, 2007

¹⁰⁸ Procuraduría Agraria, *Núcleos agrarios certificados ... Op. cit*, p. 6

¹⁰⁹ *Ibid* p. 7 y 8

tienen área parcelada. Así podemos concluir que en los ejidos y comunidades indígenas las tierras de uso común tienen mayor importancia.

De los sujetos que disponen de parcelas, se observan diferencias importantes con los datos a escala nacional. En los ejidos de población indígena, sólo 55.8 por ciento de sus integrantes cuenta con tierra parcelada, el porcentaje nacional es de 78.1 por ciento. En cuanto a las comunidades, las variaciones son más pronunciadas: apenas 17.4 por ciento de los sujetos, tiene asignada parcela, contra 25.6 por ciento del total nacional de comunidades. Cuatro de cada cinco ejidos y comunidades con selvas, se ubican en los municipios indígenas.

En sentido contrario a la evidencia empírica, el Banco Mundial afirma que: “Hay muy poca diferencia, si alguna, entre ejidos certificados localizados en comunidades con presencia indígena alta y en ejidos localizados en municipios no indígenas¹¹⁰, lo que implica que no hay un prejuicio en la puesta en marcha de Procede contra los ejidos indígenas. La lenta adopción de Procede en las comunidades indígenas se debe según el Banco Mundial a la presencia de conflictos, inequidad en el acceso a la tierra y a los recursos, a la falta de capital humano y de potencial económico, más que al carácter específicamente indígena del ejido”¹¹¹, todos estos argumentos ideológicos y racistas.

1. En suma, los datos del Procede y del censo ejidal 2007 permiten afirmar que a contracorriente de la orientación de la reforma al artículo 27 constitucional, para cuyos diseñadores la propiedad colectiva de la tierra, su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable eran manifestaciones de la imperfección de la propiedad social, los ejidatarios y comuneros mexicanos después de quince años de haber ocurrido la reforma y a pesar de múltiples presiones refrendaron su decisión de mantener la propiedad colectiva de su tierra.

2. Aunque el *boicot* político a participar en el Procede perdió efecto después de los primeros años, frente a las dificultades que implica no tener los documentos básicos agrarios —condición en que se encontraban muchos de los núcleos agrarios— un buen

¹¹⁰ Robles, 2000 en: Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, “Mexico’s second ... *Op. cit.* p. 15.

¹¹¹ Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, “Mexico’s ... *Op. cit.* p. 15.

número de comunidades y un mayor número de ejidos se negaron a participar en el Procede (538 y 723 respectivamente) de ahí que un 16 por ciento de la superficie de propiedad social, equivalente a 17.4 millones de hectáreas, no fue certificada.

3. La superficie del sector social —cerca de 106 millones de hectáreas— ocupa más de la mitad del territorio nacional. La gran mayoría de ejidos y comunidades certificados, mantuvieron su *status* como propiedad inembargable, intransferible e inalienable, ya que la mayor parte de su superficie (70.4 por ciento), por decisión de la asamblea es propiedad de uso común. Sólo 25.9 millones de hectáreas de la superficie del sector social es parcelada y puede ser enajenada. Además 1.4 millones de hectáreas forman los asentamientos humanos, que también son protegidos (inalienables, imprescriptibles e inembargables). Así a la fecha 78.7 millones de hectáreas mantienen las características de la propiedad social. En sentido contrario a las expectativas de los diseñadores de la Reforma, los comuneros y ejidatarios mexicanos más que interesados en tener un título individual sobre su propiedad han demostrado su voluntad por mantener sus derechos colectivos sobre la tierra que ocupan.

4. Los estados en los que el Procede ha tenido menor recepción se caracterizan por una alta presencia de pueblos indígenas. La presencia de comunidades indígenas bajo el régimen de tenencia comunal, aumenta la resistencia a la incorporación del Procede, debido a que las comunidades buscan mantener los derechos colectivos sobre su territorio y la autonomía en las decisiones de sus autoridades, frente a las que Procede no otorga ninguna ventaja y sí puede poner en riesgo al parcelar el territorio.

5. Chiapas, tiene una proporción más pequeña de comunidades agrarias, a pesar de la alta presencia de grupos indígenas en el estado. Chiapas a pesar de su alta presencia indígena es un caso aparte ya que la Revolución mexicana no logró profundizar una reforma agraria a nivel de la que se realizó en otros estados del país. La concentración de la tierra en latifundios privados fue una constante aún después de la Revolución. Las contrarreformas al artículo 27 constitucional con objetivos de cancelación del reparto agrario y privatización de la propiedad social fueron uno de los factores que determinaron el levantamiento indígena. El levantamiento zapatista provocó un avance en la redistribución de la tierra entre los campesinos e indígenas.

6. Desde el otro lado, los estados en donde el Procede ha tenido un mayor avance, son los estados más pequeños del país como Tlaxcala y Colima, que también son estados sin presencia indígena, o estados en los que no existe tenencia comunal de la tierra.

III. Estructura agraria de los ejidos y comunidades después de la reforma a la Ley Agraria. Balance.

En pleno auge del neoliberalismo en México, los diseñadores de las políticas agrarias justificaron la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992, argumentando que solucionaría los que a su juicio eran los principales problemas del campo en México: minifundio, falta de inversión, falta de crédito, migración, pobreza, descapitalización de las unidades de producción, deterioro de los recursos naturales.

Después de transcurridos quince años es importante comparar las condiciones en que se encontraban los ejidos y comunidades antes y después de las reformas. Robles Berlanga¹¹² publicó los principales datos resultado de la comparación de los censos ejidales de 1991 y 2007, (periodo que va de antes de la reforma, hasta la conclusión del Procede), que son una referencia obligada, sin embargo el análisis a continuación tiene como base la misma información censal, pero busca obtener resultados propios.

2. 3.1 La propiedad social

Lo primero que se puede notar es que aunque la reforma canceló el reparto agrario, el número de ejidos y comunidades ha aumentado. El censo del 2007 registra 31,518 núcleos agrarios, 1,535 más que los del censo de 1991. Este aumento puede corresponder a los expedientes que aún se encontraban en trámite, pero indica que a diferencia de lo esperado el número de ejidos y comunidades aumentó en lugar de reducirse¹¹³.

Lo mismo ocurrió con la extensión de la propiedad social que pasó de 103.2 millones de hectáreas en el Censo de 1991, a 105.9 millones de hectáreas en el Censo del 2007. La superficie social aumento en 2.65 millones de hectáreas. Cuadro 7

¹¹² Robles Berlanga H. también utilizó este mismo método en su trabajo *Saldo de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*. CCEDRSSA, junio 2008. Aunque se toman en cuenta sus resultados, este análisis pretende llegar a conclusiones propias utilizando las mismas fuentes.

¹¹³ *Ibidem*.

CUADRO 7							
DESTINO DE LAS TIERRAS ha.	1991	2001	2007	1991-2007	tasa de crecimiento %	ESTRUCTURA %	
						1991	2007
SUPERFICIE TOTAL	103,290,099	105,052,370	105,949,097	2,658,998	2.6	100	100
PARCELADA	27,797,605	34,436,973	33,631,740	5,834,135	21.0	26.9	31.7
NO PARCELADA	75,492,494	70,329,037	70,667,399	-4,825,095	-6.4	73.1	66.7
TIERRAS USO COMUN	66,705,058	69,076,862	69,296,522	2,591,464	3.9	88.4	98.2

Fuente: Elaboraciones propias con base en INEGI, VII, VIII y iX Censo Ejidal, 1991, 2001 y 2007

De los más de 31 mil ejidos y comunidades agrarias, casi todos (99 por ciento) se dedican a actividades agropecuarias y forestales. El 93 por ciento de ellos se dedican a la agricultura y únicamente trabajan de forma colectiva el 5 por ciento. El 83 por ciento de los núcleos agrarios registran actividad ganadera y el 10 por ciento se dedican a la actividad forestal en la que 68 por ciento la realizan de manera colectiva. 21.6 por ciento se dedican a actividades de recolección: cera candelilla, chicle, resina, orégano, etc. (Cuadro 8 anexo). Sólo un 24 por ciento de los ejidos y comunidades se dedican a otras actividades no agropecuarias y forestales como extracción de materiales de construcción, o minerales, pesca, artesanías, industria, turismo y acuicultura.

Es importante resaltar que a pesar de la participación de los ejidos y comunidades en actividades no agrícolas, la principal actividad rural de la mayoría de los sujetos agrarios es las actividad agropecuaria y forestal. La crisis del sector afecta a la gran mayoría de los pobladores rurales del país. También se destaca el carácter colectivo de la actividad forestal, así como que en la actividad ganadera no participan la mayoría de ejidatarios o comuneros de un ejido o comunidad, sino que es una actividad que sólo realizan una minoría. Esto situación apunta a que la ganadería es una forma de diferenciación de los sujetos en las comunidades y ejidos en donde sólo los que cuentan con más recursos pueden practicarla.

La asamblea ejidal o comunal es la única instancia que puede decidir el destino de las tierras. Según el Censo Ejidal (2007), 28,541 ejidos cuentan con 33.6 millones de hectáreas de superficie parcelada. Está es la única superficie susceptible de ser enajenada, o vendida. Hay que resaltar que existen por tanto 3,477 ejidos o comunidades agrarias que no cuentan con superficie parcelada.

Al interior del total de la propiedad social se observa una reducción de la superficie no parcelada que en parte se compensó con el aumento absoluto de la superficie del sector social. Así en 1991, existían 28.8 millones de hectáreas bajo la condición de parceladas (26.9 por ciento), que para el 2007 ascienden a 33.6 millones de hectáreas (31.7 por ciento). El aumento de la superficie parcelada en 4.8 millones de hectáreas, puede indicar una privatización de hecho entre los miembros del ejido, por lo que es importante monitorear esta tendencia. Además la tierra parcelada es propiedad de los ejidatarios, quienes tienen derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas.

La superficie no parcelada se redujo y perdió las mismas 4.8 millones de hectáreas, que pasaron a formar parte de la superficie parcelada, sin embargo al interior de la superficie no parcelada adquirió mayor importancia la superficie de uso común, que en el 2007 representó el 98 por ciento de la superficie no parcelada, cuando en 1991 equivalía al 88.1 por ciento (Cuadro 9)

Cuadro 9							
DESTINO DE LAS TIERRAS HA	1991	2001	2007	1991-2007	tasa crecimiento %	1991	2007
SUPERFICIE TOTAL	103,290,099	105,052,370	105,949,097	2,658,998	2.6	100	100
PARCELADA	27,797,605	34,436,973	33,631,740	5,834,135	21.0	26.9	31.7
NO PARCELADA	75,492,494	70,329,037	70,667,399	-4,825,095	-6.4	73.1	66.7
TIERRAS DE USO COMUN	66,705,058	69,076,862	69,296,522	2,591,464	3.9	88.4	98.2

Fuente: Elaboraciones propias con base en: INEGI VII, VIII y IX Censo Ejidal, 1991, 2001 y 2007

Según el balance del Banco Mundial¹¹⁴, una década después de la reforma aumentó el acceso a los recursos de uso común. El Banco Mundial asume que presumiblemente como resultado de la adjudicación de certificados sobre la tierra y la adopción de estructuras internas de decisión, en los ejidos que adoptaron el Procede ha aumentado la capacidad de los hogares para tener acceso a las tierras de uso común como pastura, sin afectar la recolección o aprovechamiento de recursos forestales. Nuevamente el Banco adjudica a Procede prácticas que han sido permanentes dentro de los ejidos y las comunidades como lo son las decisiones de la asamblea comunal o ejidal sobre los recursos

¹¹⁴ World Bank, *Mexico: Land Policy. A decade after the Ejido Reform*, 15 June, 2001 p. 49

de uso común.

2.3.2 Agricultura en la propiedad social

Más de la mitad de la superficie parcelada —19 millones de hectáreas se dedican a la agricultura, y de ellas sólo 3.8 millones de hectáreas, (equivalente al 19.9 por ciento de la superficie agrícola) tienen riego (Cuadro 10, anexo. La superficie irrigada aumentó al doble entre 1991 y 2007. También aumentaron en mil unidades los pozos para riego, pero el resto de la infraestructura agrícola: pozos para abrevadero, tractores, trilladoras, bodegas, tuvo un decremento considerable, reflejo de la descapitalización del campo, principalmente la del sector social.

La proporción de tierras parceladas sobre tierras de labor también se redujo, y pasó de representar un 68 por ciento, a un 56 por ciento, así aunque la superficie parcelada aumento en 4.8 millones de hectáreas, la superficie parcelada de labor aumentó únicamente en 61 mil hectáreas, lo cual nos permite afirmar que aunque se parceló mayor superficie, muchas de estas hectáreas (14.5 millones) se quedaron sin sembrar. Pero también se utilizaron como superficie de labor 1.5 millones de hectáreas de la superficie de uso común.

La superficie total de labor se redujo en dos millones de hectáreas respecto a 1991 y absorbe 20.5 millones de hectáreas en el 2007. Así a pesar de el aumento de la población, del número de ejidos y superficie del sector social, la superficie sembrada se ha reducido (Cuadro 11.

Cuadro 11			
Superficie parcelada, de labor y con riego: 1991- 2007			
	1991	2007	1991-2007
Superficie parcelada (ha.)	27,797,605	33,631,740	5,834,135
Superficie total de labor (ha)	22,745,793	20,538,980	-2,206,812
pozos para riego	3,859	4,874	1,015
superficie con riego (ha)	2,053,629	3,771,284	1,717,655
Fuente: Robles Berlanga H., 2008, con base en: Inegi, VII y IX Censo Ejidal			

Los núcleos agrarios con mayor superficie agrícola se ubican en los estados de Chihuahua, Oaxaca y Veracruz. Los estados en los que existe mayor cantidad de superficie irrigada son Sinaloa que absorbe el 17.8 por ciento de la superficie con riego en el país, Michoacán (9.5 por ciento) y Sonora (7.7 por ciento) (Cuadro 10). Estos tres estados con

riego, se caracterizan por haber solicitado que una proporción de alrededor del 10 por ciento de su superficie agraria adoptara el dominio pleno¹¹⁵, es decir están más interesados en el valor mercantil de sus parcelas, aunque aún no las hayan vendido.

Existen 22,868 ejidos y comunidades que tienen 69.3 millones de hectáreas como tierras de uso común. Muchos ejidos o comunidades agrarias (2,977), mantienen toda o gran parte de su superficie sin parcelar. 6,624 ejidos y comunidades agrarias utilizan una parte de la superficie de uso común —6.1 por ciento— para la agricultura. Dentro de esta superficie 5,794 núcleos agrarios en 2007 sembraron 1.5 millones de hectáreas (2.2 por ciento del total). (Cuadro 10)

Además 1,796 ejidos y comunidades agrarias practican agricultura tradicional con rotación de terrenos en 253 mil hectáreas (0.36 por ciento de la superficie de uso común), que se sembrarán sólo uno o dos años. Yucatán, Quintana Roo y Oaxaca son los estados que registran mayor número de hectáreas dedicadas a este tipo de agricultura, actualmente muy penalizada por los conservacionistas. Dos ejemplos de Oaxaca en este texto¹¹⁶ se refieren a este tipo de agricultura con manejo de acahuals. Sin embargo vale la pena resaltar que es muy pequeña la proporción de superficie utilizada y que a la vez la población de 1,796 ejidos o comunidades obtienen de ella su subsistencia (Cuadro 10). También 1,610 núcleos agrarios, han desmontado 362 mil hectáreas de su superficie de uso común (0.5 por ciento del total nacional) para convertir un poco más de la mitad en uso agrícola y el resto en uso ganadero. Quintana Roo, ha destinado una mayor superficie desmontada al uso agrícola. en tanto que Jalisco, Chihuahua y Nayarit al uso ganadero. El uso ganadero puede estar asociado a venta o renta de parcelas ejidales por ganaderos privados, o a la privatización *de facto* de la superficie de uso común a favor de ejidatarios o comuneros individuales-

¹¹⁵ Ver Infra Dominio pleno

¹¹⁶ Infra, Capítulo 3.

2. 3.3 La estructura agraria de la superficie agrícola.

La **estructura agraria ejidal y comunal** en el 2006, considerando únicamente la superficie parcelada¹¹⁷, refleja una fuerte polarización en el sector social. En parte, esta polarización puede deberse a considerar los datos promedio nacionales cuando hay una gran heterogeneidad de ejidos y comunidades en el país, por estar ubicados en condiciones geográficas muy distintas, pero también puede hacer referencia a la estratificación polarizada entre comuneros y ejidatarios, lo cual habrá de analizarse al interior de núcleos agrarios determinados.

Una aproximación a la estructura agraria de la superficie agrícola se obtiene a partir de los datos de Procampo¹¹⁸, que divide la superficie agrícola en los distintos tipos de tenencia: colonia, ejido, comunidad, propiedad privada y terrenos nacionales, además de estratificarla según el tamaño de la parcela y especificar si son predios propios, rentados o ambos. Dejamos de lado la tenencia como colonia y nacional, por representar una cantidad muy poco significativa. (Cuadro 12)

El ciclo agrícola primavera-verano es el más importante en el país. Se cultiva principalmente en temporal. De un total de más de 3.5 millones de predios, más de la mitad de ellos tienen una superficie entre 1 y 5 hectáreas; los predios de hasta una hectárea absorben el 36 por ciento y los predios mayores de 5 hectáreas son la minoría restante. Un 19 por ciento de los predios totales se cultivan por productores que los rentan o los obtienen prestados.

La **superficie menor a una hectárea** se cultiva en su mayoría por los propietarios de los predios, únicamente 16 por ciento de estos no son propios, sino que pueden ser rentados o prestados. La mayor proporción de superficie es ejidal (75 por ciento), le sigue la privada (14 por ciento) y después la comunal (10 por ciento). Sin embargo es mayor el porcentaje de los propietarios privados que siembran tierra rentada (21 por ciento), en comparación con los ejidatarios (17 por ciento) y los comuneros (9.3 por ciento).

¹¹⁷ Elaboraciones propias con base en los estudios realizados con información del Registro Agrario Nacional por la Dirección General de Publicaciones de la Procuraduría Agraria.

¹¹⁸ Procampo es un programa generalizado de subsidios. Una buena parte de los cultivos, en todos los estados del país y todo tipo de productores reciben Procampo. Así su registro permite acercarse al tamaño de las parcelas y al tipo de propiedad de las mismas.

En el siguiente segmento que comprende **predios entre 1 y 5 hectáreas** la superficie ejidal es mayoritaria (76 por ciento), seguida por la comunal y privada que absorben el mismo porcentaje —12. También estos predios se cultivan principalmente por sus propietarios, pero aumenta el porcentaje (a un 20 por ciento) de predios rentados o prestados. En este segmento un 32 por ciento de los propietarios privados siembra en tierras no propias, contra un 21 por ciento de los ejidatarios y 9.7 por ciento de los comuneros. Se repite la misma tendencia, los propietarios privados son quienes siembran en tierras rentadas o prestadas mientras que los ejidatarios o comuneros que siembran en tierras no propias, son menos.



En el último estrato que abarca **parcelas mayores a las cinco hectáreas**, la mayor proporción de superficie sigue siendo ejidal (60 por ciento) pero aumenta a 34 por ciento los predios privados y disminuyen a 3 por ciento los comunales. Hay mucho menos parcelas comunales mayores a 5 hectáreas, le siguen las ejidales y las más son propiedades privadas. En este estrato el 32 por ciento de los propietarios privados siembra en tierras rentadas, el 24 por ciento de los ejidatarios y el 15 por ciento de los comuneros. Desafortunadamente la información de Procampo no desagrega en más estratos los predios mayores a 5 hectáreas. Los datos del ciclo primavera verano nos permiten afirmar que los propietarios privados son quienes más cultivan en tierras rentadas, seguidos por los ejidatarios. Mientras mayor es el tamaño de la parcela aumenta el porcentaje de productores que no siembran en tierras propias, sobre todo los productores privados, seguidos por los

ejidatarios y finalmente por los comuneros. Además es más alto el porcentaje de propietarios privados en los predios mayores a cinco hectáreas (Cuadro 12 anexo).

El ciclo **otoño invierno** se cultiva principalmente en tierras de riego y absorbe únicamente 572 mil hectáreas, equivalente al 14 por ciento de los predios agrícolas considerados por Procampo en ambos ciclos. La mayoría de los productores siembran en tierras propias, pero casi un 25 por ciento siembra en tierras no propias. Este porcentaje es mayor al registrado en el ciclo primavera-verano (19 por ciento). La mayor proporción de predios (74 por ciento) son ejidales, 15 por ciento son privados y 9 por ciento comunales. El 10 por ciento de los comuneros siembran en tierras rentadas, contra el 32 por ciento de los ejidatarios y el 54 por ciento de los productores privados. La renta de predios que se siembran durante el ciclo otoño invierno es más fuerte que durante el ciclo primavera-verano y la renta es más alta entre los propietarios privados.

Predominan los predios entre 1 y 5 hectáreas (43 por ciento), seguidos por los predios menores a una hectárea (30 por ciento) y finalmente los mayores a 5 hectáreas (17 por ciento).



Los **predios menores a una hectárea** son principalmente ejidales, seguidos de los que tienen una tenencia comunal y por último los privados. La renta de la tierra en este segmento asciende al 13 por ciento y los mayores participantes son los ejidos.

En el segmento **de 1 a 5 hectáreas** predominan también los predios ejidales, seguidos por los privados y posteriormente los comunales. La siembra en tierras rentadas asciende a 24 por ciento. 42 por ciento de los predios privados siembran en tierras rentadas, 32 por ciento de los ejidales y 8.3 por ciento de los comunales.

El último estrato de **predios mayores a cinco hectáreas** en el ciclo otoño invierno registra los datos más importantes. por primera vez los predios rentados superan a los predios sembrados en tierras propias (62 por ciento. Los predios ejidales están rentados en un 86 por ciento; los privados en un 43 por ciento y los comunales en 53 por ciento. En este estrato el 45 por ciento de los predios son ejidales, el 43 por ciento son privados y solamente el 2 por ciento son comunales. (Cuadro 12). En este estrato de predios altamente productivos la renta de la tierra es muy importante y en él cambia la tendencia mostrada anteriormente pues sólo el 43 por ciento de los predios mayores a 5 hectáreas no son propios en las propiedades privadas, porcentaje menor al de la propiedad comunal y ejidal.

Los datos anteriores nos permiten afirmar que la mayoría de los predios agrícolas en el país tienen un tamaño entre 1 y 5 hectáreas, es decir son predios pequeños. Los comuneros ocupan los predios más pequeños, seguido por los ejidatarios, mientras que los propietarios privados se ubican en los predios más grandes. La mayoría de los productores siembra en tierras propias, aunque hay predios rentados en una menor proporción en el ciclo primavera-verano, que aumenta en el ciclo otoño-invierno.

En el ciclo primavera verano los propietarios privados son quienes más siembran en predios no propios, seguidos de los ejidatarios y por último los comuneros. Además la tendencia a la renta aumenta en cuanto más aumenta el tamaño de las parcelas. Sin embargo, en el ciclo otoño-invierno, en predios de riego, la tendencia a la renta aumenta en todos los casos pero en el último estrato no son los propietarios privados quienes más rentan sino los ejidatarios quienes siembran en predios no propios.

La contrarreforma agraria de 1992 señaló entre sus objetivos impulsar el mercado de tierras. Podemos afirmar que la renta ha aumentado a raíz de la reforma a la ley agraria, pero a diferencia de lo esperado por sus diseñadores, la renta no ha permitido superar el minifundio, ni aumentar el tamaño de las parcelas de manera generalizada para integrar

economías de escala, sino que los predios de hasta cinco hectáreas siguen siendo los mayoritarios en el país. únicamente las parcelas rentadas superan a las parcelas propias en los predios mayores a cinco hectáreas en el ciclo otoño invierno, principalmente de riego. Así los predios que destinan principalmente su producción al mercado son los que han aumentado la renta de predios, sugiriendo que la polarización del modelo agrícola en el país se ha profundizado.

2.3.4 Los sujetos agrarios

El IX Censo Ejidal 2007, registra 5'653,726 sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros y poseionarios —sin considerar 2'447,228 vecindados. De estos 4'210,899 son ejidatarios y comuneros, mientras 1'442,827 son poseionarios. Robles señala que es significativo que entre 1991 y 2007 los ejidatarios y comuneros permitieron el acceso a la tierra de 2.1 millones de nuevos sujetos agrarios, que representan 60 por ciento más personas que las que tuvieron acceso a la tierra en el transcurso de 70 años de reforma agraria¹¹⁹. La mayoría de los nuevos sujetos accedieron a la tierra en forma de poseionarios y los restantes como nuevos ejidatarios o comuneros. Los poseionarios son sujetos que deciden poseionarse en tierras del ejido o la comunidad, de buena o mala fe. La asamblea les puede asignar una parcela y dar una constancia de posesión.

CUADRO 13					
Núcleos agrarios y sujetos agrarios					
		1991	2001	2007	1991-2007
Ejidos y comunidades agrarias		29,983	30,305	31,518	1,535
Ejidatarios comuneros y poseionarios			4,832,155	5,653,726	2,130,090
ejidatarios o comuneros		3,523,636	3,873,054	4,210,899	687,263
ejidatarios o comuneros con parcela individual		3,040,495	3,263,225	3,392,173	351,678
Poseionarios		Nd	959,101	1,442,827	
poseionarios con parcela individual		Nd	788,103	1,109,699	
Fuente: Elaboraciones propias con datos de INEGI VII, VIII, IX, Censo Ejidal, 1991, 2001 y 2007					

¹¹⁹ Héctor Robles Berlanga, *Estructura agraria*, con base en la información que se ha generado mediante el Procede a julio de 1996. Los datos provienen de más de 725 mil ejidatarios de 10 mil ejidos, que representan 20.5% de los ejidatarios del país y 37.5% de los ejidos. Los resultados del Procede muestran la diversidad agraria presente en el campo, ya que tienen información de por lo menos, un ejido certificado en mil 448 municipios en los 196 Distritos de Desarrollo Rural (ddr)

Los estados que tienen el mayor número de ejidatarios y comuneros son en orden de importancia: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Estado de México y Veracruz, quienes concentran al 44.4 por ciento de los ejidatarios y comuneros del país. Estos mismos estados también registran al mayor número de posesionarios pues concentran el 56.6 por ciento de los posesionarios del país. Oaxaca concentra al 14 por ciento de los sujetos agrarios, el Estado de México al 10 por ciento, Chiapas al 8.9 por ciento, Guerrero al 7.7 por ciento y Veracruz el 7 por ciento. Destaca que los estados con mayor número de ejidatarios y comuneros son los mismos que tuvieron más superficie sin certificar.

No existen datos de posesionarios en el VII Censo Ejidal de 1991, sino que aparecen a partir del Censo 2001 y aumentan rápidamente.¹²⁰ La magnitud de los posesionarios puede tener repercusiones de importancia en las decisiones del ejido. Para el 2007, a nivel nacional en promedio el 25 por ciento de los sujetos agrarios están bajo esta categoría, pero hay estados en que los posesionarios sobrepasan la media: en Tabasco el 46 por ciento de los sujetos agrarios son posesionarios; en el Estado de México el 42.5 por ciento; y en Quintana Roo el 32 por ciento. Por el contrario en Sinaloa, Coahuila y Tamaulipas, los posesionarios no llegan al 10 por ciento (Cuadro 14)

El aumento de los posesionarios puede indicar ventas de extensiones parciales de superficies de comunidades y ejidos, con el consentimiento de las autoridades agrarias que otorgan el acta de posesión, sin pasar por todo el procedimiento agrario. Los avecindados perdieron fuerza frente a los posesionarios, pues estos últimos en un plazo entre cinco y diez años serán reconocidos como ejidatarios. También aumentó el número de avecindados y el número de los nuevos ejidatarios con derechos agrarios. Según datos de Procede, el número de éstos son muy variables entre los estados, pero en algunos de ellos están en muy alta proporción. Por ejemplo, el Procede en Colima otorgó nuevos derechos agrarios a la mitad del número original de ejidatarios. En Baja California, Baja California Sur, Querétaro, los nuevos sujetos agrarios, superan el 30 por ciento.

17, 379 ejidos y comunidades reportan la existencia de 2.4 millones de avecindados, que equivalen al 30 por ciento del total de sujetos agrarios más avecindados. 1.4 millones

¹²⁰ Procede, RAN, *Estadísticas Agrarias*, 2007,

son hombres y 1.023 son mujeres (41.8 por ciento), una proporción mucho mayor que la de otros sujetos agrarios. Veracruz es el estado con mayor número de avecindados (390,582), le siguen Chiapas, Sonora, Oaxaca y Jalisco. Los avecindados deben ser reconocidos por la Asamblea Ejidal y únicamente tienen derecho a un lote para asentamiento humano. No participan en las decisiones del ejido o la comunidad.

El Banco Mundial considera que el Procede ha tenido un impacto positivo en la equidad al reconocer como sujetos agrarios alrededor de un millón de poseionarios y avecindados, quienes previamente tenían derechos muy limitados y una precaria seguridad de tenencia con base en la ocupación de la tierra¹²¹.

Según los datos del Procede hasta 1996, el 70 por ciento de la población certificada eran ejidatarios o comuneros, poco más de una cuarta parte era avecindada y el resto (5 por ciento) eran poseionarios. Como resultado del programa los ejidatarios certificados reciben títulos sobre sus parcelas y sobre las tierras de uso común. Los ejidos tienen la posibilidad de aceptar miembros adicionales con base en la ocupación actual de la tierra, a quienes se les asignarán títulos sobre la superficie agrícola y urbana que ocupan si la asamblea ejidal está de acuerdo. El Procede es la primera instancia en que el reconocimiento de los derechos de los avecindados y de los poseionarios puede ocurrir. De hecho únicamente logran hacer válidos sus derechos de ocupación a partir de la ley de 1992, y deben ser confirmados mediante el reconocimiento de la asamblea. Para los poseionarios el Procede significa que su ocupación de las tierras del ejido está garantizada, de ahí que después de cinco años, (o después de diez años, si es que la ocupación fue de mala fe), ellos serán reconocidos como ejidatarios. En el caso de los avecindados Procede les confiere inmediatamente propiedad completa sobre sus solares urbanos¹²².

Aunque para el Banco Mundial la dotación de derechos de propiedad a poseionarios y avecindados es un impacto positivo, uno de los problemas del campo en México es el minifundio, ya que la mitad de los ejidatarios, el 78 por ciento de los comuneros, y el 62 por ciento de los propietarios privados son minifundistas, y tienen parcelas menores a cinco hectáreas. Las propias reformas agrarias de 1992 argumentaron

¹²¹ Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade Op. cit.* p. 26 y Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second ... Op. cit.* p.16

¹²² Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade ... Op. cit.* p 26- 27

tratar de resolver el problema del minifundio, pero el Procede ha otorgado derechos a 29 por ciento más de sujetos agrarios de los que existían antes de su operación. “La minifundización extrema de la tierra, saca de la competencia esas tierras y con ello afecta al conjunto del mercado al desvalorizar las operaciones propiamente mercantiles”¹²³.

Uno de los efectos más relevantes del Procede ha sido el aumento del número de ejidatarios en una quinta parte en promedio y en más del 60 por ciento en algunos de los casos, con el agravamiento del minifundio, provocado por el interés de los ejidatarios por regularizar ventas y cesiones parciales de tierra, a favor de parientes, hijos de ejidatarios, y avecindados y en otros como un mecanismo para legitimar despojos por parte de actores externos incluidos funcionarios¹²⁴. El aumento de la superficie parcelada también tiene relación directa con el aumento del número de sujetos agrarios.

El reconocimiento de avecindados y posesionarios puede provocar nuevos conflictos en los ejidos. Por ejemplo en San Ángel Zurumucapio, Michoacán, un ejido con aprovechamiento colectivo de sus recursos forestales y con empresas campesinas ejidales como aserraderos, fábricas de empaque, industria resinera, el reconocimiento de los derechos de los avecindados provocó la ruptura del ejido, el control por los avecindados de la dirección ejidal, la parcelación del bosque en unidades individuales, el deterioro de los recursos forestales, la exclusión de los ejidatarios originales de la toma de decisiones e instancias de dirección de las empresas y posteriormente incluso la venta de bosquetes parcelados a narcotraficantes¹²⁵.

En la comunidad de Tulín, Veracruz, la Procuraduría Agraria sostenía que los ejidatarios habían acordado permitir a los posesionarios tener derechos sobre la tierra, pero la decisión fue revocada por la Asamblea que acordó que los posesionarios debían pagar renta por la tierra que cultivaban¹²⁶.

Aunque parezca increíble, otro de los impactos positivos que según el Banco Mundial tuvo el Procede fue que aumentó el bienestar de las familias al permitir el trabajo

¹²³ Concheiro, L. y R. Diego, coord. *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001 p. 19

¹²⁴ *Ibid.* p. 28 y 29

¹²⁵ Comunicación personal con comuneros de San Ángel Zurumucapio, Michoacán.

¹²⁶ Appendinni, K. *Op. Cit.* 24

fuera de la unidad campesina¹²⁷. Concheiro y Diego argumentan en contra de esta posición. Mientras el trabajo de los ejidatarios queda en mayor proporción fuera de la agricultura, más se parcelan las tierras y menores son sus posibilidades de hacer frente a las necesidades de la familia campesina. La tierra queda como un complemento al ingreso, como un referente de vínculo, identidad y habitación para la familia, pero deja de ser apta para obtener ingresos o sustento de esta actividad productiva. Así de manera opuesta a ser un impacto positivo en realidad constituye un problema, pues cada vez es más difícil para los campesinos vivir de la producción agrícola y es necesario participar en los mercados de fuerza de trabajo, abandonando paulatinamente la actividad. El Banco Mundial considera el aumento del trabajo fuera de la agricultura, como un efecto positivo del Procede, y según ellos esto comprueba que el costo del Programa puede evaluarse positivamente incluso en términos económicos¹²⁸.

2.3.5 Las mujeres y la tierra

La reforma agraria en México y el acceso a la tierra discriminó la participación de las mujeres, de ahí que históricamente haya mucho menos mujeres con derechos agrarios que hombres. Entre los 4.2 millones de ejidatarios y comuneros a nivel nacional, el 80.2 por ciento son hombres. Los estados con mayor número de ejidatarios y comuneros presentan diferencias en cuanto a la presencia de mujeres con derechos agrarios, así mientras en Chiapas los hombres representan el 86 por ciento de los ejidatarios y comuneros en Guerrero y Oaxaca las mujeres representan el 28 y 27 por ciento respectivamente, superior a la media.

La menor participación de las mujeres en Chiapas puede explicarse por las dotaciones de tierra recientes en donde la ley privilegia a los hombres. En tanto que la mayor participación de las mujeres en Guerrero y Oaxaca puede relacionarse con dotaciones de tierras ejidales más antiguas en las que las mujeres a partir de la herencia o viudez tuvieron derechos agrarios. También puede relacionarse con el alto grado de migración masculina de estos estados.

¹²⁷ World Bank, *Mexico: Land Policy. A Op. cit.* p. 46

¹²⁸ *Ibid* p. 48

Para 2007 de los 4.2 millones de ejidatarios y comuneros el 80 por ciento tienen una parcela individual. Entre ellos el 82 por ciento son hombres. En cuanto a la posesión de parcelas individuales la tendencia a la participación de las mujeres se reduce un poco más. En Guerrero y Oaxaca en donde existe un mayor número de mujeres con derechos agrarios, quienes poseen parcelas individuales se reduce al 24 por ciento, aunque superior a la media (18 por ciento).

Entre los 1.44 millones de posesionarios, el 23 por ciento son mujeres, un porcentaje ligeramente superior a las que tienen derechos agrarios como ejidatarias o comuneras. El 76 por ciento de los posesionarios cuenta con parcela individual, entre ellos el 22 por ciento son mujeres. En Chiapas y Michoacán estados con importante presencia de posesionarios, el 23 por ciento son mujeres con parcela individual. El estado con mayor presencia de posesionarias con parcela individual es Oaxaca con 26.2 por ciento.

La mayor participación de mujeres como posesionarias y además con posesión de parcelas individuales manifiesta que a partir de derechos de posesión las mujeres están encontrando una vía para detentar derechos agrarios y en la sociedad rural están adquiriendo mayor presencia (Cuadro 14). Este proceso no sólo puede explicarse por una mayor presencia social de las mujeres, sino por una ausencia de hombres en edad productiva en las zonas rurales, debido al aumento de la migración, muchas veces permanente. En las comunidades rurales hay cada vez menor presencia de hombres.

Existe una presión externa de parte de las organizaciones no gubernamentales, grupos feministas y fundaciones internacionales que cuestionan la falta de derechos de las mujeres sobre la tierra. A pesar de que es una discusión válida pues la falta de derechos de las mujeres correspondió a un contexto histórico distinto, en el Estado posrevolucionario, y que actualmente las condiciones han cambiado y cada vez más las mujeres se hacen cargo de actividades productivas, de cargos cívicos y políticos, principalmente en las comunidades de alta migración, por lo que sería deseable que tuvieran derecho a la tierra y con ello derecho sobre las decisiones que se toman respecto al ejido o la comunidad, es muy importante que esas decisiones se tomen desde dentro de las comunidades, y no como un elemento más de presión que debilite la estructura agraria y la propiedad social.

2.3.6 Migración

La migración rural ha sido una constante en ascenso, agravada por la crisis del sector y la falta de oportunidades para la población joven. El promedio de edad de los ejidatarios es de 54 años, por lo que pronto será necesario un cambio generacional. Sin embargo, muchos jóvenes no están interesados en mantenerse en el campo alrededor de las actividades agrícolas, pues no representa ningún interés mantenerse en condiciones de pobreza y marginación.

Así, sólo un poco menos de la mitad de los núcleos agrarios se enfrentan al problema de la migración de los jóvenes para quienes vivir en sus lugares de origen no representa una alternativa. Según el Censo Ejidal del 2007, de los 31,518 ejidos y comunidades existentes en el país, 18,521 (59 por ciento) declaran que los jóvenes permanecen en sus núcleos agrarios. De estos ejidos y comunidades en 56 por ciento los jóvenes se integran a las actividades agropecuarias y forestales, sin embargo en un porcentaje muy alto de ejidos y comunidades (42 por ciento) los jóvenes no se integran a ninguna actividad y sólo en un 2 por ciento de núcleos agrarios se integran a actividades artesanales o comerciales.

Las comunidades y ejidos con menor permanencia de jóvenes se ubican en: Michoacán y Guanajuato, les siguen Jalisco, Colima e Hidalgo, Zacatecas y San Luis Potosí, estados en que la expulsión de mano de obra es muy alta.

Un 41 por ciento de los ejidos y comunidades se catalogan como sin permanencia de jóvenes, de los cuales en un 68 por ciento emigran hacia Estados Unidos y un 25 por ciento hacia áreas urbanas. Así es una constante la migración del campo a las ciudades principalmente de Estados Unidos y algunas dentro del país. (Cuadro 15 anexo)

Si sumamos a las comunidades y ejidos que se definen como sin permanencia de jóvenes (41 por ciento) con las 42 por ciento que declaran que los jóvenes no se integran a ninguna actividad, tenemos que el 83 por ciento de las comunidades y ejidos no ofrecen alternativas productivas para los jóvenes que en ellas habitan y se enfrentarán a un problema cuando los viejos ejidatarios se retiren de las labores del campo.

La edad de la población con derechos agrarios, en promedio de 54 años, nos habla de un cercano cambio generacional. Pero si los ejidatarios y comuneros han decidido voluntariamente mantener sus propiedades como tierras de uso común, es posible que los jóvenes, muchas veces con una historia de migración que busca no ser lo que sus padres o abuelos fueron, decidan parcelar sus propiedades y venderlas para dedicarse a cualquier otra actividad que no sea el campo. Las presiones para privatizar la tierra pueden encontrar un ambiente más propicio entre los jóvenes que en muchos casos han perdido el interés por la actividad agropecuaria y forestal.

2.3.7 El Procede y los conflictos agrarios. ¿Resuelve o fomenta los conflictos?

Según el Banco Mundial el Procede reduce la incidencia de conflictos en el campo¹²⁹. No obstante, el procedimiento de certificación de la tierra puede generar conflictos o sacar a relucir conflictos que estaban latentes y que pueden resolverse en un periodo de transición, o por el contrario aumentar e impedir la operación del Procede.

Cuadro 16 Núcleos con conflictos Agrarios registrados por Procede 2003		
		%
Total núcleos agrarios	30,513	100
Total de núcleos con problemas	4,735	15.5
Conflictos por límites sin juicio	941	19.9
Conflictos internos	498	10.5
Acciones agrarias inconclusas que extinguen derechos	106	2.2
Con rechazo al Procede	1164	24.6
Que condicionan su participación en el Procede	186	3.9
Invasión de tierras sin juicio	196	4.1
Núcleos agrarios con juicio	317	6.7
Con imposibilidad legal de atención	580	12.2
Con actividades administrativas	102	2.2
Sin tierras	191	4.0
Ejidatarios desavecindados	188	4.0
De alto riesgo	266	5.6
Fuente: RAN 15 de octubre 2003		

Muchos de ellos provienen de las dificultades del proceso de reforma agraria en México; de los varios sujetos con derechos agrarios superpuestos en una misma superficie a lo largo de la historia; de problemas en la asignación de parcelas o uso de tierras comunes.

¹²⁹ Lavadenz, I., Klaus Deininger, et. al. *Mexico Land Policy —A decade ... Op. cit.* p iv

Al momento de formalizar la tenencia, los usos y límites de la tierra, y de asignar derechos legales, los conflictos emergen, a pesar de que la asignación de la tierra haya sido acordada décadas atrás. En otros casos los conflictos involucran apropiaciones o ventas ilegales de tierra, que ahora pueden ser formalizadas por el Procede, aún contra el espíritu del ejido y la comunidad.

Además ha sido un problema recurrente el que las mediciones de las tierras de los ejidos y las comunidades con los nuevos aparatos, dan por resultado predios que son menores a los que los dueños y poseedores reconocían anteriormente y que incluso contaban con límites físicos como mojoneras. Estas “demasías” han dado origen a un sinnúmero de conflictos con el gobierno federal a quien deben restituirse estas superficies, que los núcleos agrarios consideraban de su propiedad.

Con base en una muestra de 1291 ejidatarios¹³⁰, el Banco Mundial concluye que: el Procede ha reducido los conflictos y aumentado la unidad social dentro del ejido: los ejidos sin Procede tienen alta presencia de conflictos (15 por ciento), más que aquellos con Procede o terrenos bajo el régimen de propiedad privada (6 por ciento)¹³¹.

Sin embargo entre 1992 y 2002 los tribunales agrarios encargados de resolver los conflictos han recibido 116,404 casos, la mayoría de competencia ordinaria, lo que demuestra que la nueva organización agraria ha resultado en un alto grado de conflictividad. Los estudios de caso, así como la información proveniente de los Tribunales Agrarios, indican que la posible saturación en los asuntos sin resolver puede deberse al gran número de conflictos relacionados con la herencia.

Alrededor de dos tercios de los casos remitidos a los tribunales agrarios tienen que ver con la herencia de los derechos del ejido y se deben a los cambios en la ley. A partir de la nueva ley un ejidatario puede apuntar como sucesor de derechos a cualquier persona. Formalmente la mujer y los hijos eran los que debían ser los sucesores. Una de cada cinco ejidatarios son mujeres y el derecho a la herencia es una cuestión de género importante, pero los derechos de las mujeres se han debilitado con la nueva ley¹³².

¹³⁰ De Janvry, A., Gordillo, G., Sadoulet E. *Mexico's second agrarian reform: household and community responses 1990-1994*, Centro de Estudios México-Estados Unidos, 1997. pp. 39

¹³¹ Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian ... Op, cit. p. 15*

¹³² Appendinni K. *Op. Cit p. 32*

El fin del reparto agrario canceló cualquier otra vía de acceso a la tierra que no sea la herencia o la compra, y temporalmente la renta. En el caso de los campesinos pobres se reduce a la herencia¹³³.

En Santiago Colzingo, Puebla, durante la asamblea hubo una disputa sobre el reconocimiento de los posesionarios. Raquel una viuda dijo que tenía derechos a una parcela de su esposo muerto, pero un grupo de ejidatarios querían asignar los derechos a otra persona. El problema era que el esposo de Raquel murió sin designar un sucesor y los oponentes a Raquel decían que había designado a otra persona. Finalmente la votación de la Asamblea dio los derechos a Raquel¹³⁴.

Con los cambios a la ley agraria la parcela ha dejado de ser patrimonio familiar. Los cambios en las formas tradicionales de herencia, especialmente por la exclusión de las mujeres como beneficiarias del reparto agrario y la sustitución de la herencia a la palabra con el consecuente desplazamiento de la mayoría de los hijos de los ejidatarios. La legislación actual únicamente reconoce el derecho de tanto a los miembros de la familia, que muy pocas veces pueden hacer uso de él por falta de recursos económicos para comprar la parcela, si el jefe de familia decide venderla. Así la familia del ejidatario ha quedado en mayor desventaja con los cambios a la ley agraria¹³⁵.

Las formas de movilidad de la tierra por medio de la herencia presionan el mercado de tierras en aquellas comunidades en donde la costumbre indica dejar un pedazo de tierra a cada uno de los hijos varones y más cuando esta tradición también incluye a las mujeres. Las familias que se van capitalizando tienden a ir comprando predios privados y parcelas ejidales con objeto de heredar un pedazo de tierra suficiente a cada uno de los hijos o hijas. “Si hay familias que se van haciendo de tierras, tiene que haber familias que las vayan perdiendo y que dejan incluso sin tierras a sus futuros herederos, los cuales pasaran a engrosar las filas de los jornaleros agrícolas, los empleados urbanos”¹³⁶.

Otro de los supuestos logros del Procede que destaca el Banco Mundial, es que ha aumentado el acceso a los recursos de propiedad común, “presumiblemente como un

¹³³ Luciano Concheiro y Roberto Diego, *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001. p. 31

¹³⁴ *Ibid.* p. 24

¹³⁵ *Ibid.* p. 27

¹³⁶ Luciano Concheiro y Roberto Diego, *Una perspectiva ... Op. cit.* p. 30

resultado del otorgamiento de certificados sobre la tierra y la adopción de estructuras de decisión internas”¹³⁷. El Banco Mundial pretende adjudicar al Procede la práctica tradicional de establecimiento de acuerdos dentro de las Asambleas Ejidales y Comunales como máxima autoridad territorial sobre el uso y disfrute de sus recursos. Así sostiene que “los ejidos que han adoptado el Procede han aumentado el acceso de sus miembros a los recursos comunes para pastoreo, sin afectar los productos forestales”. En sentido contrario, la evidencia empírica alerta sobre el debilitamiento de las estructuras agrarias de toma de decisiones (las Asambleas ejidales y comunales) como un resultado directo de la contra reforma agraria y el Procede. El caso extremo son los ejidos rentados en donde el impacto directo lo sufre la Asamblea, al vaciarse de miembros con la consecuente pérdida de sentido. En el extremo opuesto, en donde la Asamblea funciona mejor son justamente las comunidades agrarias indígenas, en las que el sentido de identidad y pertenencia es fuerte, y en las que la Asamblea de Bienes Comunales está relacionada también con el sistema de cargos. En este tipo de comunidades agrarias indígenas fue donde el Procede encontró el mayor rechazo.

El Banco Mundial afirma que alrededor del 63 por ciento de los ejidos certificados tienen reglamentos internos escritos, como una forma de control de los recursos y acuerdos por la asamblea ejidal, mientras que sólo un 30 por ciento de los ejidos sin certificación cuentan con ellos. Esta situación que el Banco Mundial considera un avance, se debe en muchos casos a que las instituciones agrarias han promovido el establecimiento de reglamentos internos en los ejidos certificados, pero a diferencia de los ejidos tradicionales en donde se celebraban como un proceso participativo para establecer un conjunto de acuerdos, analizados y discutidos en Asamblea, los nuevos reglamentos siguen un machote homogéneo, que no se discute por los miembros de los ejidos ni se apropia como ley interna, por consenso. Así el tener o no reglamentos escritos no es una muestra de la existencia de consensos y acuerdos sobre la vida interna del ejido.

El Procede no puede entrar en regiones con conflictos agrarios severos como los Chimalapas, la región Huichola o Montes Azules. Para el año 2003 el Registro Agrario Nacional reportó que 15.5 por ciento de los ejidos y comunidades del país tenían

¹³⁷ Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy ... Op. cit.* p iv

problemas. Entre ellos los problemas de mayor incidencia eran el rechazo al Procede en alrededor de un 25 por ciento de los núcleos con problemas, seguido por los núcleos con problemas de límites 19.9 por ciento.

Entre los determinantes para la adopción del Procede que resalta el Banco Mundial¹³⁸:

1. La presencia de conflictos por definición de límites externos es altamente significativa y reduce la probabilidad de la adopción de Procede entre el 30 y 35 por ciento. En muchos ejidos la difusión y aprobación del programa no puede iniciar por la presencia de conflictos por límites¹³⁹. El avance cada vez más difícil del Procede, se debe a que los conflictos por linderos son una constante en todo el territorio mexicano y que se han dejado para el final todos los ejidos con problemas de límites.
2. La pertenencia de un ejido a una Unión de Ejidos reduce la probabilidad de operar el Procede, según el Banco Mundial porque las estructuras tradicionales se opondrán a la modernización del ejido¹⁴⁰. Sin embargo los ejidos que pertenecen a Uniones de Ejidos son los más avanzados en términos políticos y organizativos, la mayoría cuentan con aparatos económicos o empresas construidos sobre la base organizativa agraria, de ahí que pueden valorar positivamente su pertenencia al ejido y no tener ningún interés en debilitarlo.
3. Los ejidos en los que el acceso a la tierra es más desigual están menos dispuestos a adoptar el Procede. La distribución inequitativa de los recursos y el poder político dentro del ejido actúa en dos sentidos opuestos: aumenta la probabilidad de adopción del Procede cuando permite que los ricos ratifiquen su apropiación de *facto* de los recursos comunes, pero evita su adopción cuando los amenaza al fortalecer los derechos tradicionales de los más pobres. La regularización de la tierra puede abrir un camino para que los ejidatarios que comparten recursos comunes y que habían sido expropiados por otros restablezcan sus derechos sobre la propiedad común.

¹³⁸Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second... Op. cit. p.14*

¹³⁹Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy ... Op. cit. p 37*

¹⁴⁰*Ibid. p. 37*

4. Los ejidos localizados en áreas con mejor infraestructura, niveles de ingreso más altos, y mejores niveles de vida y educación aceptan más fácil el Procede. Esta apreciación optimista del Banco Mundial, trata de ubicar el rechazo al Procede como una manifestación del atraso de los ejidatarios y comuneros. Sin embargo, la aceptación del Procede tiene que ver con el interés de los propietarios de las tierras por mantenerse en la producción agropecuaria y forestal, o con su interés en dejar estas actividades. Para quienes pretenden seguir ejerciendo la actividad agropecuaria y forestal, el Procede puede no reportar beneficios específicos y sí implicar la reaparición de antiguos conflictos externos e internos. Para quienes pretenden dejar la actividad, que en su mayoría no es por haber conseguido mejores opciones, sino por la agudización de la situación de crisis que los expulsa de la actividad primaria —por falta de recursos para hacerla rentable, por la necesidad de migrar, etc.— el Procede les garantiza mejores opciones en la renta y la venta de sus tierras.

2.3.8 El dominio pleno

Uno de los objetivos principales de la reforma agraria de 1992, era permitir y promover el mercado de tierras. El diagnóstico de los diseñadores de la reforma resaltaba que los derechos de propiedad dentro del ejido eran débiles. El *usufructu* de la tierra ejidal estaba condicionado al cultivo, mientras las restricciones de herencia minaban el funcionamiento de los mercados de tierra y abrían la posibilidad de manipulación política. Muchos ejidatarios viejos no podían hacer buen uso de su tierra, en tanto que muchos avecindados jóvenes sufrían de un déficit de tierras o de inseguridad en su tenencia¹⁴¹.

La meta de las reformas era: “eliminar las restricciones al funcionamiento de los mercados de tierra, empoderar a las comunidades para escoger el régimen de derechos de propiedad más acorde a sus necesidades, aumentar la seguridad de la tenencia y la inversión emitiendo certificados de propiedad de la tierra, estableciendo una estructura institucional para reducir el costo de verificar y transferir los derechos sobre la tierra”. El gobierno

¹⁴¹ Deninger K, I. Lavadenz, F. Bresciani, Díaz M. Mexico's, *Second Op, cit.*

pretendía “una transición de formas de propiedad de la tierra consuetudinarias, hacia formas de propiedad más individualizadas”¹⁴².

Según los tecnócratas impulsores de la reforma, “hay una *necesidad* de derechos de propiedad bien definidos y con posibilidades de ser obligados a través del sistema judicial. La falta de esta seguridad ha obstaculizado la inversión agrícola en México”¹⁴³.

Desde la perspectiva de los pueblos indígenas, uno de los efectos a largo plazo más temidos del Procede es la privatización de la propiedad social, y la pérdida de la tierra por parte de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas.

La reforma al 27 reemplazó la prohibición absoluta de venta de tierras (del sector social) por regulaciones que liberan completamente la renta y permiten su venta dentro de los miembros del ejido, pero no con los externos.

Para que la tierra propiedad social pueda entrar al mercado, es necesario recorrer el proceso de certificación de derechos ejidales (Procede) y llegar hasta su última fase. El ejido debe incorporarse al Procede, y una vez que la mayoría de las parcelas han sido asignadas, los ejidatarios y propietarios individuales, pueden aplicar para tener una propiedad total a través del proceso de dominio pleno. Las parcelas certificadas sólo pueden ser transferidas o vendidas a no-miembros del ejido, incluyendo a los extranjeros, después de que el proceso de dominio pleno ha ocurrido.

Los ejidatarios en lo individual solicitan a la Asamblea General de Ejidatarios, derechos de propiedad completos. Una vez aprobada por un mínimo de dos tercios de la Asamblea, el ejidatario puede solicitar al Registro Agrario Nacional (RAN) que sus tierras sean dadas de baja de este Registro y se le expida su título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad.

Según el Censo Ejidal 2007¹⁴⁴ 5,914 ejidos y comunidades (equivalentes al 18.7 por ciento) optaron por el dominio pleno. 4,194 optaron por dar dominio pleno a todo el ejido, mientras que 1,720 decidieron el dominio pleno para una parte. 52,532 ejidatarios solicitaron y obtuvieron el dominio pleno, lo que equivale a 1.3 por ciento de los

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Téllez Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Siglo XXI, 1991

¹⁴⁴ INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal*, Aguascalientes, Ags, 2008, con información recabada durante 2007.

ejidatarios y comuneros totales. 4'658,849 hectáreas —equivalente al 4.38 por ciento de la superficie— cambiaron su régimen de propiedad social a propiedad privada (Cuadro 17, anexo). Muchos de los ejidos que escogieron el dominio pleno están ubicados en las áreas periurbanas, por lo que les interesa vender sus tierras a un precio más alto.

El Banco Mundial pretende explicar esta falta de interés de los ejidatarios por la titulación de sus propiedades, (en donde muy pocos adoptan el dominio pleno que posteriormente será la base para decidir el cambio del régimen de tenencia de la tierra), bajo el argumento de que la propiedad privada está sujeta al pago de impuestos, mientras que la propiedad ejidal no. Los ejidatarios evitan titular sus propiedades con el fin de mantenerse en el régimen fiscal de excepción¹⁴⁵.

Aunque esta es una posible hipótesis, la falta de interés en la titulación puede relacionarse con criterios culturales e históricos y no únicamente mercantiles. Los ejidatarios lucharon para obtener la tierra, que para ellos no es sólo un recurso mercantil sino el espacio en que se construye y recrea su identidad. Por lo tanto no están interesados en debilitar los vínculos sociales que integran el ejido, sino en mantenerlos y fortalecerlos. Esta hipótesis puede ser reforzada por el avance de la certificación de las propiedades sociales en mayor proporción como tierras de uso común, por el fuerte aumento de la renta de tierras, que no ha sido acompañada ni por la titulación, ni por las ventas.

Los estados que perdieron mayor superficie social en términos absolutos fueron: Sonora, Quintana Roo, Oaxaca, Baja California y Michoacán. Quintana Roo, es el que mayor proporción de superficie estatal del sector social ha perdido (14 por ciento) lo que concuerda con el gran interés por las propiedades de este estado para desarrollos turísticos. Quintana Roo no registra propiedad parcelada sino únicamente propiedad de uso común. Yucatán, en colindancia con Quintana Roo y con importancia como destino turístico ha perdido cerca de 13 por ciento de su superficie social. Le sigue Michoacán que ha disminuido su superficie social en 11.3 por ciento y en donde se ha dado una fuerte reconversión productiva hacia cultivos comerciales, como los frutales, que requieren de gran inversión. Sonora ha perdido más del 9 por ciento de su superficie social, en este estado se ha dado una expansión de la agricultura y ganadería industrial. (Cuadro 17)

¹⁴⁵ Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade... Op. cit.* p 27

2.3.9 El Procede y el mercado de tierras

En el viejo esquema, la tierra era un derecho social y no una mercancía. Uno de los principales objetivos que guiaron las contra reformas agrarias de 1992, fue el impulso al funcionamiento de los mercados de tierras. Para los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias de México y también para las instituciones multilaterales como el Banco Mundial, la falta de funcionamiento de los mercados de tierras, que provocaba la naturaleza social de la propiedad ejidal y comunal—inembargable, intransferible, inalienable— se consideraba uno de los más graves problemas del sector rural, causante de la pobreza y el atraso de la población y de la baja productividad y rentabilidad del sector. El Procede debería alentar el funcionamiento del mercado de tierras.

La mayoría de estudios registran que las modificaciones a la legislación agraria y la certificación de los derechos por el Procede han dinamizado el mercado de tierras de compraventa, de renta y otras formas de transacción, tanto entre actores de las propias comunidades como con agentes externos a ellas.

Según el Banco Mundial “el Procede ha sentado las bases para el mejor funcionamiento de los factores de mercado, especialmente para la renta de tierras. Al mismo tiempo, y contrario a lo que los oponentes a los cambios y al Procede temían, no ha habido una ola de venta de tierras como consecuencia del Programa”.¹⁴⁶

La movilidad de tierras en las comunidades campesinas se determina por regulaciones comunitarias, en esta movilidad se juega la condición de ser o dejar de ser campesino y el sentido múltiple de la tierra, no sólo en términos productivos sino también culturales¹⁴⁷.

El IX Censo Ejidal 2007, reporta que existe compraventa de parcelas en 20,990 núcleos agrarios de los 31.518 existentes, es decir dos de cada tres reportan compraventa de tierras (Cuadro 18, anexo); 1,788 ejidos más que en el 2001, reportaron compraventas en el

¹⁴⁶ World Bank *Mexico Land Policy —A decade Op. cit.* p. 39

¹⁴⁷ Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 29

2007, en tanto que no reportan compraventa 10,528 ejidos¹⁴⁸. El 72 por ciento de la compraventa se realiza entre ejidatarios y poseionarios o avecindados, y sólo un 28 por ciento con personas ajenas al ejido. Los principales compradores son los propios ejidatarios (60 por ciento), seguidos por personas ajenas al ejido (29 por ciento) y finalmente también por los avecindados y poseionarios (11 por ciento). En los últimos diez años se han vendido 3'097,958.82 hectáreas. Las mayores superficies se han vendido en Hidalgo (321 mil ha.), principalmente a otros ejidatarios; Coahuila (312 mil), en donde los principales compradores son personas ajenas al ejido; y Sonora, (201 mil), principalmente vendidas también entre los ejidatarios. Es necesario investigar más a fondo el destino de las tierras vendidas y cuáles al venderse a personas externas han dejado de formar parte de la propiedad social de ejidos y comunidades. El INEGI identificó que en 11,361 núcleos agrarios compraron tierras personas ajenas al ejido (Cuadro 18), lo que está prohibido por la ley agraria (Artículo 80).

El Procede no ha tenido un impacto significativo en los mercados de venta de tierras en comparación con su impacto en los mercados de renta de tierras¹⁴⁹. Para el Banco Mundial, la posesión de la tierra o al menos la renta de largo plazo es necesaria como un incentivo para la inversión. Sin embargo, el propio Banco Mundial admite que en tanto los mercados de créditos funcionen de “manera imperfecta”, los mercados de ventas de tierras pueden conducir a la compra especulativa de tierras por los productores ricos, con buen acceso al crédito, y presionar a la venta de la tierra de los pequeños productores sin acceso al financiamiento.

Según los datos del Banco Mundial, desde 1992 —consistente con el estancamiento del sector agrícola— la actividad en el mercado de ventas de tierra se ha reducido independientemente de la situación de la tenencia¹⁵⁰, lo que no ha permitido la venta masiva de ejidos, ni la reconcentración generalizada de la propiedad de las tierras.

Cuando dio inicio el Procede se registró un aumento inusitado de las transacciones de compraventa de tierras en superficies muy pequeñas, a precios por debajo del valor real,

¹⁴⁸ Robles Berlanga, *Saldo de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*, CCEDRSSA, junio 2008.

Cuadro 6

¹⁴⁹ *Ibidem* p. 20

¹⁵⁰ *Ibidem* p. 20

que posteriormente fue sustituido por un incremento en el precio de la tierra y con ello se dio una estabilización y disminución de las ventas¹⁵¹.

A raíz de las reformas el control de la tierra ejidal se ha vuelto tan preocupante como el de la propiedad privada minifundista, pues la validación de la compraventa de parcelas dejó de ser competencia de las autoridades ejidales y de la asamblea general de ejidatarios. Un ejidatario puede ceder sus derechos agrarios a otro ejidatario o a un vecindado, a título individual, con sólo dos testigos sin que medie autoridad alguna. La compraventa de tierra ejidal al interior de la comunidad puede darse libremente siempre y cuando el comprador no acumule más del 5 por ciento de la tierra ejidal¹⁵².

La seguridad de la tierra parcelada aumentó a raíz de la certificación agraria por el Procede. La tierra ejidal parcelada tiene una mayor seguridad de tenencia que la propiedad privada minifundista, avalada mayormente a la palabra por contratos de compraventa particulares, que si bien son reconocidos al interior de las comunidades, carecen de valor al no estar notariados, ni registrados en el registro público de la propiedad. Esta seguridad ha redundado en una revalorización de las parcelas ejidales que han adquirido un mayor precio¹⁵³.

Según los estudios de caso de Concheiro y Diego, la compraventa de tierra se ha incrementado sustancialmente con los cambios constitucionales. Los compradores que dinamizan el mercado de tierras son los caciques locales que integran una élite de ejidatarios, o los acaparadores privados. En algunos casos, el interés de actores externos a las comunidades o ejidos por la renta de la tierra, fomenta el interés de las élites locales por comprar tierra para a su vez rentarlas a estos actores externos, interesados en establecer cultivos de plantación. “La compraventa entre los actores internos de las comunidades puede adquirir niveles importantes sobre todo cuando las élites locales responden más a la lógica de mercado que a la lógica campesina”. Estos actores locales pueden llegar a monopolizar la tierra de los ejidos y polarizar aún más la situación social comunitaria. En tanto que los ejidatarios o vecindados que compran muy pequeñas extensiones de tierra

¹⁵¹ Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 33

¹⁵² Concheiro, L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 27

¹⁵³ *Ibidem.* p. 28

gracias a las remesas enviadas por sus parientes que han migrado, influyen muy poco en el mercado de tierras¹⁵⁴.

La venta de tierras de las comunidades en la mayoría de los casos se hace para enfrentar situaciones de emergencia del que vende. En principio nadie quiere vender la tierra y menos a alguien externo a la comunidad, pero muchos ejidatarios se ven obligados a venderla para solventar gastos por emergencias graves (enfermedades, defunciones, dar de comer a la familia después de un mal año agrícola), pero en la venta se busca incluir la menor tierra posible, de ahí que muchas de las tierras ejidales se vendan en forma fraccionada, manteniendo parte de la superficie, a pesar de que la ley las prohíbe¹⁵⁵.

2.3.10 El mercado de renta de tierras

Uno de los principales cambios de las reformas fue que después de 1992, la renta de la tierra, anteriormente prohibida, es legal para todos los ejidatarios, pero además aquellos que adoptaron el Procede cuentan con un certificado de reconocimiento de derechos adicional. Según el Banco Mundial el aumento de la seguridad de la tenencia debía resultar en el aumento de la oferta de tierras al mercado¹⁵⁶. El Banco Mundial, supuso *a priori* que: “los mercados de tierras funcionan mejor para los agricultores privados, un poco menos para los ejidos certificados y peor para los ejidos no certificados”, y utilizó una ecuación en la que: “con ganancias constantes de acuerdo a la escala y un buen funcionamiento de los mercados de los factores de producción y del crédito, la cantidad de tierra operada debe ser independiente de la cantidad de tierra que se posee, del estatuto de la tenencia y de cualquier otra característica de la unidad de explotación”. “Las explotaciones ponen tierras en renta, u obtienen tierras para renta de acuerdo a su área óptima operada¹⁵⁷”. Sin embargo, los resultados de sus análisis econométricos registran lo erróneo de sus hipótesis y también lo erróneo de la racionalidad de la que parten. El Banco Mundial tuvo que admitir que: “en el sector privado y en los ejidos no certificados la cantidad de tierra operada es altamente dependiente de la cantidad poseída y que los mercados no trabajan

¹⁵⁴ *Ibidem*. p. 32

¹⁵⁵ *Ibidem*. p. 32

¹⁵⁶ Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *Mexico's Second ... Op, cit.* p. 16

¹⁵⁷ *Ibid.* p. 17

perfectamente”. “Todavía más sorprendente, una vez que los factores están controlados, los mercados de tierras no operan más eficientemente en el sector privado que en el sector ejidal”¹⁵⁸.

Para Concheiro y Diego¹⁵⁹, aún desde antes de las reformas agrarias la renta de la tierra era una práctica común y entre un 50 y un 70 por ciento de las tierras de los ejidos de los distritos de riego estaban rentadas. El arrendamiento de las parcelas se daba principalmente en aquellas de producción comercial y rentable, donde el costo de oportunidad de la tierra era alto y en donde era necesario tener elevada disponibilidad de efectivo o acceso a fuentes de crédito. A principios de los años noventa, la renta de la tierra aunque muy difícil de cuantificar por no ser legal, abarcaba más del 50 por ciento de las mejores tierras agrícolas, para pastoreo y forestales, pertenecientes a ejidos y comunidades. Hasta la fecha, la renta de la tierra se da a partir de compromisos de palabra, que se realizan entre los miembros de una comunidad, o gente de otros pueblos que se haya ganado la confianza de los campesinos. Los montos de arrendamiento están ligados a los cultivos, a la calidad y ubicación de la tierra.

En el campo mexicano paulatinamente se ha desarrollado una concentración selectiva de tierra de acuerdo a la coyuntura económica, y otra que tiene que ver con procesos más generales, permanentes y de larga trayectoria como la ganaderización, o procesos más recientes y efímeros como la agricultura por contrato. La tendencia a la reconcentración de la tierra da forma a un neolatifundismo construido alrededor de capitalistas agrarios, agroindustrias transnacionales y grandes ganaderos, sin que los límites legales los obstaculicen¹⁶⁰. Los mercados de renta de tierras han sido afectados por la manera en que se operó el Procede más que por los cambios en el marco legal. El Banco Mundial considera que la entrada al Procede apoya el funcionamiento de los mercados de tierras. El Procede ha aumentado la demanda para manejar tierra y ha disminuido la dependencia a operar sobre tierra propia. En los ejidos certificados los propietarios pueden rentar cualquier cantidad de tierra independientemente de su posesión inicial. La demanda

¹⁵⁸ *Ibid.* p.18

¹⁵⁹ Concheiro Luciano y Roberto Diego. *Una perspectiva campesina... Op. cit.* p. 23

¹⁶⁰ *Ibid* p. 26

para renta de tierra es más alta en los ejidos certificados que en los no certificados¹⁶¹. El Banco Mundial, con base en su análisis econométrico afirma que: a pesar de que la estructura de la tierra es bastante similar en los dos tipos de ejidos, los mercados de tierras trabajan completamente diferente en cada uno de ellos. “En los ejidos no certificados son los grandes productores quienes toman tierras en renta y los pequeños productores quienes rentan sus tierras, mientras ocurre lo opuesto en los ejidos certificados. En los ejidos no certificados los mercados de renta tienden a contribuir a la concentración de la tierra en lugar de a la redistribución hacia los productores más pequeños”. “Los mercados de tierras son más activos y distribuyen la tierra hacia aquellos productores con bajas posesiones de tierra propia”¹⁶². Para el Banco Mundial la puesta en marcha del Procede más que los cambios legales por sí mismos aumentan la seguridad en la tenencia y permiten a los pequeños productores aumentar el tamaño de sus operaciones a través de la renta¹⁶³. La observación empírica y los estudios de caso de Concheiro y Diego¹⁶⁴ no permiten aceptar esta temeraria afirmación del Banco Mundial. En la mayoría de los ejidos certificados ocurre lo mismo que el Banco sostiene sólo ocurre en los ejidos no certificados. En México como consecuencia de las contrarreformas agrarias se está viviendo una reconcentración selectiva de la tierra, principalmente la de alto potencial productivo, en manos de los grandes productores, capitalistas agropecuarios, caciques, funcionarios, etc. y no una renta de tierras a favor de los pequeños productores con falta de ellas. En Sinaloa, uno de los estados en los que el Procede ha avanzado rápidamente pues se ha certificado el 96.6 por ciento de la superficie del sector social, 41 por ciento como superficie parcelada y el resto como superficie de uso común, (Cuadro 3), la renta de la tierra a partir de las contrarreformas agrarias de 1992, ha aumentado vertiginosamente. En Sinaloa el 75 por ciento de la superficie es propiedad social y sólo el 25 por ciento privada (cuadro 5). La buena calidad de las tierras y la infraestructura de riego en Sinaloa son un atractivo para la concentración de las parcelas, que la reforma al artículo 27 permite y alienta. A través de la renta de las parcelas, se ha formado una élite de grandes productores dedicados a la siembra de maíz y frijol a partir de la década de los noventa. Estos productores por sus economías

¹⁶¹ Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *Mexico's Second... Op. cit.* p.18

¹⁶² *Ibidem*

¹⁶³ *Ibid.* p.19

¹⁶⁴ Concheiro Luciano y Roberto Diego. *Una perspectiva Op. cit.* p. 24

de escala obtienen rentas diferenciadas en el proceso de producción y comercialización de los granos básicos. La concentración de la tierra en Sinaloa es un fenómeno que aumentó vertiginosamente en la última década. La comercialización de maíz está apoyada por un subsidio que vuelve muy atractiva su producción para los grandes agricultores. Según información de los ejidatarios y productores entrevistados, cerca del 80 por ciento de la tierra está rentada. Hay ejidos completos rentados¹⁶⁵.

En el caso de Sonora, otro estado con un avance alto en el Procede, pues el 79.5 por ciento de la tierra está certificada, en su mayoría como superficie de uso común (cuadro 3), alrededor del 80 por ciento de las tierras ejidales de riego están rentadas.

La renta de la tierra de los ejidos provoca la desaparición de su organización económica y política y en varios casos de sus empresas y de las organizaciones campesinas de segundo y tercer nivel que las aglutinaban: Uniones de Ejidos, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo.

En los ejidos con tierras de riego donde los empresarios privados han mostrado interés por invertir en la producción agropecuaria, el arrendamiento de la tierra por medio de un pago en efectivo es la forma de transacción más común. El vínculo entre el arrendador y el arrendatario, que generalmente es una empresa, lo suelen realizar los coyotes o intermediarios locales, como convenios en donde se considera al ejidatario en lo individual y no al ejido¹⁶⁶. El trato individual permite que el ejidatario tenga menor poder de negociación y mayores beneficios para la empresa.

La tierra no se da en rentas para la redistribución entre los pequeños productores o campesinos que carecen de ella, sino que ocurre como una necesidad, una fatalidad principalmente de los pequeños productores, derivada de la incapacidad de hacerla producir por falta de capital, insumos, crédito, rentabilidad, mercados. Para los campesinos la entrada al mercado de renta de tierras implica la imposibilidad de hacerla producir y obtener mejores ganancias.

A pesar de estas observaciones el Banco Mundial concluye que “hay muy poca evidencia de que las reformas políticas de 1992 y la implementación del Procede favorecen la concentración de la tierra. Al contrario, la certificación de los derechos a la tierra

¹⁶⁵ Benjamín Valenzuela, comunero de Sinaloa e integrante de SEPRODAC, entrevista personal 2009

¹⁶⁶ Concheiro L. y R. Diego, *Op. Cit.* p. 33-34

aumenta la demanda para cultivar tierras y permite a los pequeños productores entrar al mercado desde el lado de la demanda¹⁶⁷”. Lo que la experiencia muestra es que los pequeños productores generalmente entran al mercado de tierras desde el lado de la oferta y salen temporalmente de la actividad productiva.

Para el Banco Mundial sigue siendo un grave problema que aún después de las reformas y el Procede han aumentado los contratos de rentas, pero no las transacciones de ventas. Desde su punto de vista “la prevalencia de contratos de corto plazo, inclusive en el sector ejidal, sugiere que la activación de los mercados de tierras por sí misma no es suficiente para permitir cambios estructurales de largo plazo como los que requiere el sector agrícola de México”. Los contratos de renta de corto plazo no son suficientes para dar seguridad a las inversiones requeridas para mejorar la productividad (irrigación, mecanización, plantas de empaque etc.)¹⁶⁸.

Desde el punto de vista campesino el aumento de la mediería y el arrendamiento son generadas por necesidades de supervivencia, o por la búsqueda de cierta estabilidad o combinación con otras actividades extra predio, pero responden a la clara voluntad de continuar siendo ejidatarios, y por lo tanto de conservar su tierra en posesión.

2. 3.11 Acceso al crédito

La esperanza de que la certificación de la tierra aumentaría el acceso de los ejidatarios al crédito fue una de las ideas que guiaron las reformas agrarias, sin embargo, no se ha registrado un impacto en el acceso al crédito. Ha habido una disminución general del crédito entre 1992 y 2000, en donde los productores que recibieron crédito se redujeron al 22 por ciento, contra el 25 por ciento de los productores que habían recibido crédito entre 1984 y 1992. La agudización de la crisis del sector agropecuario, debido a la liberalización agrícola y comercial ha disminuido aún más la rentabilidad de la mayoría de los cultivos, de ahí que los bancos privados no estén interesados en financiar actividades de dudosa rentabilidad y difícil recuperación, en tanto que las propias reformas hacia la apertura orientaron el crédito hacia el sector privado, a la par que el crédito del sector público se redujo considerablemente en ese periodo.

¹⁶⁷ Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, *Op. Cit.* p. 19

¹⁶⁸ *Ibidem* p. 19

Los ejidos no certificados accedieron al crédito como grupo en un 44 por ciento, mientras que sólo el 27 por ciento de los productores privados y el 29 por ciento de los ejidos certificados accedieron al financiamiento como grupo, a pesar de las limitaciones legales para utilizar la tierra como garantía¹⁶⁹.

Como la adopción del dominio pleno depende de completar el proceso de certificación, Procede puede ser una condición necesaria pero no suficiente para mejorar el acceso al crédito. Procede otorga la propiedad de los solares, pero sólo reconoce el *usufructu* de las parcelas agrícolas que no son una garantía atractiva para los prestamistas formales. Así, el Banco Mundial admite que no ha habido un aumento suficiente de disponibilidad de crédito, incluso para los ejidos que participaron en el Procede¹⁷⁰.

2.4 Los ejidos después de las reformas

El cuadro construido por Robles Berlanga¹⁷¹ compara el ejido tipo antes de las reformas y el Procede, con el ejido tipo que resulta de ellas. Sus fuentes son los Censos ejidales 1991 y 2007. (Cuadro 19)

CUADRO 19		
EJIDO TIPO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS		
DESTINO DE LAS TIERRAS HA	1991	2007
SUPERFICIE TOTAL	3445	3362
PARCELADA	927	1067
NO PARCELADA	2518	2295
NO PARCELADA DE USO COMUN	2225	2199
SUJETOS AGRARIOS (NÚMERO)		
TOTAL	118	180
EJIDATARIOS Y COMUNEROS	118	134
POSESIONARIOS		46
SUPERFICIE PARCELADA (HA)		
TAMAÑO DEL PREDIO POR SUJETO		
AGRARIO	9.1	7.8
SUPERFICIE PARCELADA	927	1067
SUPERFICIE PARCELADA DE LABOR	759	652
SUPERFICIE CON USO AGRICOLA	631	602
SUPERFICIE CON RIEGO	68	120

¹⁶⁹ Klaus Deininger, Isabel Lavadenz, "Mexico's second ... *Op. cit*

¹⁷⁰ World Bank *Mexico Land Policy —A decade after... Op. cit*

¹⁷¹ Robles Berlanga, *Saldos de las reformas ... Op. cit.*

MUJERES CON TIERRA (NUMERO)		
EJIDATARIAS	28	37
POSESIONARIAS	6	11
INFRAESTRUCTURA (NUMERO)		
BORDOS PA ABREVADERO	0.28	0.25
POZOS DE RIEGO	0.13	0.15
TRACTORES	3.93	0.12
TRILLADORAS	0.18	0.005
BODEGAS	0.25	0.24
BODEGAS M2	272	112
FUENTE: Robles Berlanga H, con base en: VII Y IX CENSO EJIDAL		

Además de algunos aspectos anteriormente ya mencionados resalta:

- El aumento en 52 por ciento de los sujetos agrarios a partir fundamentalmente de los posesionarios, inexistentes en el censo de 1991 y que en el censo del 2007 representan el 25 por ciento de los sujetos agrarios totales. Las mujeres ejidatarias y posesionarias con tierra aumentaron.
- La reducción del tamaño de las parcelas promedio de los ejidatarios de 9.1 hectáreas a 7.8 hectáreas lo que constata que el minifundio no se revirtió a partir de las reformas. Aunque la superficie parcelada aumento, se redujeron la superficie de labor y la superficie con uso agrícola, de donde se desprende que parte de la superficie dedicada a la agricultura se mantiene ociosa, a pesar de que aumento la superficie parcelada.
- El riego casi se duplicó y aumentaron en 15 por ciento los pozos para riego. El resto de la infraestructura agrícola se redujo de manera alarmante: los tractores casi desaparecieron, las trilladoras que eran pocas, ahora son casi nulas; los metros de bodegas representan menos de la mitad.
- Así podemos afirmar que la reforma agraria y el Procede no sólo no solucionaron los problemas de capitalización y rentabilidad agrícola de los ejidos y comunidades agrarias sino que al debilitar las estructuras colectivas en un entorno macroeconómico desfavorable, caracterizado por la apertura comercial y la liberalización de la agricultura ha provocado una mayor descapitalización de las

unidades de producción ejidales y comunales, así como la reducción de la superficie de labor y del tamaño de los predios.

Tal como afirma Robles Berlanga¹⁷², con la suma de los datos que arroja el IX Censo Ejidal y su comparativo con el VII Censo, se puede inferir que los propósitos de la contrarreforma agraria de: revertir el minifundio, capitalizar el campo, promover nuevos esquemas de organización y generar certidumbre en la tenencia de la tierra no se alcanzaron.

¹⁷² *Ibid.*

Cuadro 4. Ejidos y comunidades totales y certificados

ESTADO	EJIDOS TOTAL	EJIDOS CERTIFICADOS	SIN CERTIFICAR	SUPERFICIE TOTAL	SUPERFICIE CERTIFICADA	% certificada	Superficie sin certificada	comunidades TOTAL	COMUNIDADES CERTIFICADAS	COMUNIDADES SIN CERTIFICAR	SUPERFICIE TOTAL ha	SUPERFICIE CERTIFICADA ha	porcentaje	Superficie sin certificada ha	FECHA
AGUASCALIENTES	183	177	6	254,483	235,393	92.5	19,090	3	2	1	13,239	9,901	74.8	3,338	nov-06
BAJA CALIFORNIA	224	218	6	5,358,646	5,305,516	99.0	53,130	3	3	0	216,660	214,306	98.9	2,354	nov-06
BAJA CAL SUR	100	97	3	4,996,851	4,939,925	98.9	56,926	0	0	0	0	0		0	nov-06
CAMPECHE	382	366	16	3,133,367	2,627,697	83.9	505,670	0	0	0	0	0		0	nov-06
COAHUILA	882	861	21	6,523,305	6,338,342	97.2	184,963	2	2	0	11,453	7,361	64.3	4,092	nov-06
COLIMA	163	156	7	307,701	295,287	96.0	12,414	2	2	0	6,130	4,752	77.5	1,378	nov-06
CHIAPAS	2,146	1,918	228	3,485,167	2,171,620	62.3	1,313,547	89	65	24	843,474	706,851	83.8	136,623	nov-06
CHIHUAHUA	904	878	26	9,482,057	9,358,722	98.7	123,335	75	68	7	588,704	533,750	90.7	54,954	nov-06
DISTRITO FED										0				0	
DURANGO	977	975	2	5,822,780	5,695,669	97.8	127,111	121	119	2	2,400,503	2,043,290	85.1	357,213	nov-06
GUANAJUATO	1,495	1,432	63	1,245,274	1,090,769	87.6	154,505	6	5	1	8,819	6,560	74.4	2,259	nov-06
GUERRERO	1050	991	59	3,342,519	2,515,449	75.3	827,070	195	168	27	1,642,615	1,371,885	83.5	270,730	nov-06
HIDALGO	1014	950	64	850,467	714,661	84.0	135,806	152	118	34	137,293	96,783	70.5	40,510	nov-06
JALISCO	1,408	1,308	100	2,472,242	2,213,341	89.5	258,901	61	39	22	839,744	367,023	43.7	472,721	06-sep
MÉXICO	1054	994	60	842,144	662,274	78.6	179,870	150	125	25	243,100	162,314	66.8	80,786	nov-06
MICHOACÁN	1,674	1,657	17	2,346,372	2,002,507	85.3	343,865	94	81	13	445,513	322,472	72.4	123,041	nov-06
MORELOS	202	196	6	289,375	240,061	83.0	49,314	29	17	12	66,571	34,200	51.4	32,371	nov-06
NAYARIT	364	331	33	1,190,395	936,671	78.7	253,724	39	28	11	927,576	727,012	78.4	200,564	nov-06
NUEVO LEÓN	594	569	25	1,878,479	1,675,399	89.2	203,080	14	12	2	91,543	44,840	49.0	46,703	nov-06
OAXACA	825	682	143	1,641,146	1,045,340	63.7	595,806	696	419	277	5,818,055	2,589,351	44.5	3,228,704	nov-06
PUEBLA	1039	992	47	1,230,879	1,012,477	82.3	218,402	120	88	32	310,097	196,434	63.3	113,663	nov-06
QUERÉTARO	356	350	6	502,641	483,916	96.3	18,725	15	11	4	57,248	32,215	56.3	25,033	nov-06
QUINTANA ROO	277	273	4	2,789,523	2,670,135	95.7	119,388	0	0	0	0	0		0	nov-06
SAN LUIS POTOSÍ	1154	1,135	19	3,918,818	3,508,346	89.5	410,472	160	144	16	122,940	54,756	44.5	68,184	nov-06
SINALOA	1,186	1,171	15	3,140,321	3,027,296	96.4	113,025	94	93	1	563,851	527,322	93.5	36,529	nov-06
SONORA	933	914	19	5,202,902	5,085,525	97.7	117,377	47	38	9	1,143,029	587,246	51.4	555,783	nov-06
TABASCO	751	750	1	1,088,643	1,001,302	92.0	87,341	2	1	1	1,499	1,250	83.4	249	nov-06
TAMAULIPAS	1,331	1,308	23	2,417,145	2,246,750	93.0	170,395	4	2	2	178,679	23,323	13.1	155,356	nov-06
TLAXCALA	240	239	1	194,211	182,914	94.2	11,297	2	1	1	194,211	182,914	94.2	11,297	06-sep
VERACRUZ	3,454	3,375	79	2,842,817	2,434,329	85.6	408,488	78	75	3	127,777	93,734	73.4	34,043	nov-06
YUCATÁN	729	701	28	2,265,301	2,084,573	92.0	180,728	2	1	1	1,157	1,052	90.9	105	nov-06
ZACATECAS	749	719	30	3,636,075	3,268,448	89.9	367,627	15	12	3	95,631	56,057	58.6	39,574	nov-06
NACIONAL	27,664	26,941	723	84,405,002	77,470,177	91.8	6,934,825	2,278	1,740	538	16,885,096	10,855,156	64.3	6,029,940	nov-06

Elaboraciones propias con datos de SRA, Información Agraria Básica. Noviembre y septiembre 2006

<http://www.sra-eservicios.gob.mx/sra-e/dgia/fuentes/fichas.asp>

CUADRO 3

COMPARATIVO DE SUPERFICIE TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES CERTIFICADAS Y NO CERTIFICADAS (CON Y SIN PROCEDE) ASÍ COMO DISTRIBUCIÓN INTERNA DE LA TIERRA

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUN IDAD Censo 2007 ¹	Sin		SUPERFICIE TOTAL Ejidos y comunidad Censo 2007 ¹	SUPERFICIE CERTIFICA DA Procede RAN ²	DIFEREN- CIA	POR CEN- TAJE	DISTRIBUCIÓN INTERNA DE LA TIERRA (HA)										OTRAS SUPERFI- CIAS
		Núcleos Certificados Procede RAN ²	Procede Diferencia					SUPERFICIE NO PARCELADA					ASENTAMIENTO HUMANO					
								SUPERFICIE PARCELADA Censo 2007	SUPERFICIE PARCELADA CERTIFICADA Censo 2007	Diferencia	TOTAL Censo 2007	USO COMÚN Censo 2007	USO COMUN Procede	Diferencia	Porcen- taje	TOTAL	RESERVA CRECIMEN- TO	
TOTAL MEXICO	31,518	28,757	2,761	105,949,097	88,584,657	17,364,440	16	33,631,740	25,851,330	7,780,410	70,667,399	69,296,523	62,400,843	6,895,679	11	1 370 876.84	155 128	649 957.66
AGUASCALIENTES	188	179	9	276,711	245,346	31,365	11	130,753	116,428	14,325	138,402	129,204	125,529	3,674	3	9 199.34	1 285	7 555.44
BAJA CALIFORNIA	240	221	19	5,935,533	5,522,177	413,357	7	2,499,351	2,264,201	235,150	3,414,457	3,395,376	3,255,163	140,213	4	19 081.51	1 500	21 724.80
BAJA CALIFORNIA SU	99	97	2	5,090,224	4,939,926	150,298	3	319,210	298,630	20,580	4,754,400	4,747,557	4,639,467	108,090	2	6 843.55	1 648	16 613.53
CAMPECHE	385	366	19	3,190,615	2,636,271	554,344	17	824,838	682,404	142,434	2,339,831	2,314,224	1,947,438	366,786	19	25 607.43	4 041	25 945.65
COAHUILA	875	864	11	6,509,380	6,537,265	-27,885	0	1,576,048	2,082,412	-506,364	4,893,548	4,859,195	4,441,373	417,822	9	34 353.36	3 180	39 783.84
COLIMA	165	165	0	339,905	300,040	39,865	12	258,363	243,237	15,126	72,802	68,543	54,887	13,656	25	4 259.23	295	8 739.55
CHIAPAS	2,824	2,237	587	4,442,154	2,883,376	1,558,779	35	2,469,267	1,292,845	1,176,422	1,787,700	1,641,760	1,574,772	66,988	4	145 939.82	32 151	185 187.09
CHIHUAHUA	987	947	40	10,374,583	9,895,536	479,047	5	1,234,396	879,509	354,887	9,009,820	8,947,730	9,002,414	-54,684	-1	62 090.24	8 500	130 366.63
DISTRITO FEDERAL	37	0	37	56,769	0	56,769	100	10,119	0	10,119	45,898	44,155	0	44,155	0	1 743.12	59	752
DURANGO	1,124	1,094	30	8,232,290	7,738,963	493,326	6	825,861	765,566	60,295	7,341,272	7,292,613	6,962,118	330,495	5	48 659.83	5 952	65 155.77
GUANAJUATO	1,543	1,437	106	1,327,661	1,098,722	228,939	17	681,555	613,131	68,424	602,661	557,427	466,593	90,834	19	45 235.15	2 823	43 444.50
GUERRERO	1,259	1,159	100	5,003,702	3,887,335	1,116,367	22	2,041,363	1,356,678	684,685	2,858,930	2,771,336	2,524,977	246,359	10	87 594.17	2 808	103 409.17
HIDALGO	1,189	1,068	121	1,068,220	811,445	256,775	24	512,757	384,691	128,067	533,416	499,562	413,933	85,629	21	33 854.35	2 857	22 046.05
JALISCO	1,429	1,354	75	3,376,714	2,593,085	783,628	23	1,282,912	1,140,088	142,824	2,029,394	1,991,055	1,441,168	549,887	38	38 339.50	4 642	64 406.97
MÉXICO	1,234	1,122	112	1,447,813	831,714	616,099	43	794,924	455,796	339,129	596,049	535,674	375,645	160,029	43	60 374.62	10 744	56 839.61
MICHOACÁN	1,910	1,743	167	3,046,476	2,328,017	718,459	24	1,474,568	1,058,431	416,138	1,516,155	1,454,773	1,259,854	194,920	15	61 381.61	7 342	55 752.47
MORELOS	234	213	21	396,526	274,262	122,264	31	205,592	146,799	58,794	167,063	143,823	126,390	17,433	14	23 240.43	1 013	23 870.07
NAYARIT	404	359	45	2,235,945	1,663,684	572,260	26	816,406	552,182	264,225	1,374,439	1,351,432	1,106,138	245,294	22	23 007.76	2 254	45 099.21
NUEVO LEÓN	607	581	26	2,075,494	1,720,258	355,236	17	557,916	467,294	90,622	1,494,711	1,466,753	1,240,932	225,821	18	27 958.52	3 797	22 866.19
OAXACA	1,632	1,128	504	8,621,025	3,835,939	4,785,086	56	2,970,937	655,240	2,315,697	5,432,433	5,311,626	3,165,611	2,146,015	68	120 807.62	13 367	217 654.16
PUEBLA	1,195	1,080	115	1,630,748	1,208,912	421,836	26	710,812	561,841	148,971	884,512	849,961	630,399	219,562	35	34 550.86	3 560	35 423.74
QUERÉTARO	378	361	17	583,361	516,138	67,222	12	188,867	177,457	11,411	382,574	363,816	330,488	33,328	10	18 757.70	604	11 919.38
QUINTANA ROO	282	273	9	2,886,521	2,670,481	216,040	7	254,684	49,922	204,761	2,605,243	2,569,780	2,610,692	-40,911	-2	35 463.68	5 379	26 593.32
SAN LUIS POTOSÍ	1,421	1,300	121	4,194,487	3,668,801	525,686	13	1,212,474	1,020,418	192,056	2,928,047	2,846,665	2,606,754	239,910	9	81 383.32	6 696	53 965.73
SINALOA	1,309	1,265	44	4,156,452	3,704,173	452,279	11	1,794,954	1,705,421	89,533	2,264,739	2,215,665	1,997,288	218,377	11	49 074.18	2 812	96 759.00
SONORA	979	952	27	6,344,665	5,674,606	670,059	11	1,177,156	718,178	458,978	5,105,603	5,056,713	4,950,399	106,313	2	48 891.24	4 768	61 904.64
TABASCO	779	751	28	1,107,746	1,002,553	105,193	9	873,303	827,985	45,318	201,477	185,402	167,419	17,983	11	16 076.03	537	32 964.92
TAMAULIPAS	1,391	1,312	79	2,652,921	2,270,074	382,847	14	1,433,708	1,321,769	111,939	1,172,963	1,134,393	931,746	202,647	22	38 570.29	3 903	46 249.17
TLAXCALA	246	240	6	202,118	183,135	18,983	9	152,722	142,469	10,253	41,477	37,452	37,974	-522	-1	4 025.86	195	7 917.73
VERACRUZ	3,684	3,456	228	3,011,704	2,531,544	480,160	16	2,635,195	2,311,561	323,634	330,561	249,867	188,609	61,257	32	80 695.03	4 613	45 947.01
YUCATÁN	722	702	20	2,311,175	2,086,374	224,802	10	557,496	548,065	9,432	1,742,940	1,710,234	1,530,245	179,990	12	32 706.28	5 159	10 738.58
ZACATECAS	767	731	36	3,819,459	3,324,506	494,954	13	1,153,231	1,010,684	142,548	2,603,866	2,552,755	2,294,428	258,327	11	51 111.07	6 644	62 361.80

FUENTE: Elaboraciones propias con datos de INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008. Y RAN, Procede, diciembre 2006.

CUADRO 8 TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES SEGÚN TIPO DE ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES	ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL													SIN ACTIVIDADES DE ESTE TIPO
		CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL	AGRÍCOLA			GANADERA			FORESTAL			RECOLECCIÓN			
			TOTAL	REALIZA DA POR LA MAYORÍA	EN FORMA COLECTIVA	TOTAL	REALIZA DA POR LA MAYORÍA	EN FORMA COLECTIVA	TOTAL	REALIZADA POR LA MAYORÍA	EN FORMA COLECTIVA	TOTAL	REALIZA DA POR LA MAYORÍA	EN FORMA COLECTIVA	
Total México	31 518	31 066	29 147	24 221	1 548	25 697	12 224	914	2 994	2 187	1 481	6 726	4 349	735	452
AGUASCALIENTES	188	186	182	173	10	182	113	6	2	1	1	17	12	1	2
BAJA CALIFORNIA	240	213	166	77	14	176	29	7	8	3	3	33	11	5	27
BAJA CALIFORNIA SUR	99	97	59	29	7	95	52	5	1	0	0	12	6	0	2
CAMPECHE	385	382	367	276	20	359	161	23	92	38	26	120	64	11	3
COAHUILA DE ZARAGOZ/	875	858	791	613	55	775	381	38	15	8	6	300	164	31	17
COLIMA	165	163	159	132	1	162	91	0	16	9	1	38	22	1	2
CHIASPAS	2 824	2 807	2 716	2 387	78	2 046	976	69	265	205	118	611	482	59	17
CHIHUAHUA	987	983	859	675	77	966	542	53	201	165	120	179	113	23	4
DISTRITO FEDERAL	37	36	33	26	1	22	4	3	8	4	7	15	6	5	1
DURANGO	1 124	1 109	1 008	793	112	1 066	534	62	227	192	184	300	192	46	15
GUANAJUATO	1 543	1 540	1 515	1 412	82	1 272	751	29	45	35	14	253	192	26	3
GUERRERO	1 259	1 253	1 206	1 100	44	1 153	432	24	198	153	87	245	157	29	6
HIDALGO	1 189	1 166	1 116	980	56	832	317	35	138	103	75	237	158	12	23
JALISCO	1 429	1 419	1 360	1 208	85	1 337	721	49	190	141	105	236	146	36	10
MÉXICO	1 234	1 206	1 172	1 070	95	679	303	30	174	123	85	315	209	53	28
MICHOACÁN DE OCAMPC	1 910	1 890	1 825	1 676	102	1 666	682	54	288	213	131	335	237	54	20
MORELOS	234	229	222	204	7	199	51	4	9	7	4	39	18	1	5
NAYARIT	404	403	397	350	22	385	164	16	54	30	14	94	66	10	1
NUEVO LEÓN	607	595	545	427	28	472	306	17	38	35	29	127	79	11	12
OAXACA	1 632	1 624	1 591	1 393	125	1 322	486	36	300	181	118	563	376	55	8
PUEBLA	1 195	1 178	1 144	1 041	86	691	220	30	159	140	105	315	208	32	17
QUERÉTARO	378	373	361	322	12	274	107	5	36	29	19	93	56	11	5
QUINTANA ROO	282	279	267	232	6	236	44	4	107	86	82	119	72	17	3
SAN LUIS POTOSÍ	1 421	1 413	1 317	1 086	39	1 247	603	37	52	27	12	270	162	35	8
SINALOA	1 309	1 272	1 232	967	54	1 087	367	24	85	57	20	259	128	19	37
SONORA	979	846	626	351	72	651	431	82	25	21	10	235	127	29	133
TABASCO	779	774	675	431	14	736	518	16	31	11	3	123	76	15	5
TAMAULIPAS	1 391	1 384	1 262	920	44	1 224	430	20	37	24	25	278	177	17	7
TLAXCALA	246	244	242	230	3	149	48	0	11	10	8	42	31	1	2
VERACRUZ	3 684	3 677	3 365	2 515	122	2 939	1 616	66	136	103	51	539	348	63	7
YUCATÁN	722	700	645	451	38	543	145	45	28	18	9	267	172	16	22
ZACATECAS	767	767	722	674	37	754	599	25	18	15	9	117	82	11	0

NOTA: La Información presentada corresponde a los datos captados en el cuestionario por medio de las preguntas: 21 y 22

FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008. CUADRO NO. 18

CUADRO 10

SUPERFICIE AGRÍCOLA, PARCELADA Y DE USO COMÚN CON RIEGO O AGRICULTURA ITINERANTE

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES CON SUPERFICIE PARCELADA						EJIDOS Y COMUNIDADES CON SUP. DE USO COMÚN	SUPERFICIE USO COMÚN PARA AGRICULTURA				EJIDOS Y COMUNIDADES CON SUP. DE USO COMÚN DESMONTADA			
	TOTAL ha	CON USO AGRÍCOLA ha	Num. Ejidos y comunidades CON RIEGO	CON RIEGO ha	superficie ha	Número ejidos y comunidades		Superficie ha	SEMBRADA EN 2007	PARA SEMBRARSE SÓLO POR UNO O DOS AÑOS	AD CON SUP. DE USO COMÚN DESMONTADA	USO AGRÍCOLA Y GANADERO (HA)			
												TOTAL	AGRÍCOLA	GANADERO	
TOTAL México	28 541 33 631 739.87	18 984 008.02	10 469	3 771 283.94	22 868 69 296 522.58	6 624	4 235 323.34	554 972.44	253 140.74	1 610	362 016.40	186 267.51	175 748.89		
AGUASCALIENTES	182 130 752.71	122 551.34	139	26 993.56	155 129 203.64	27	695.34	638.22	52.00	3	22.00	16.00	6.00		
BAJA CALIFORNIA	208 2 499 351.25	215 258.36	130	167 519.51	158 3 395 375.58	34	28 017.35	3 000.53	478.17	4	1 626.77	1 313.27	313.50		
BAJA CALIFORNIA SUR	88 319 210.02	20 490.29	56	19 699.29	99 4 747 556.88	6	453.77	204.08	50.00	3	272.52	72.52	200.00		
CAMPECHE	343 824 837.89	203 287.91	66	7 794.32	332 2 314 224.08	218	201 620.57	63 885.53	10 960.73	86	19 557.47	9 200.81	10 356.66		
COAHUILA DE ZARAGOZA	845 1 576 047.99	372 432.96	433	135 281.91	775 4 859 195.13	130	56 291.19	5 950.09	1 082.18	16	780.27	534.27	246.00		
COLIMA	154 258 363.03	138 914.53	115	47 549.31	105 68 543.13	31	2 623.52	740.20	17.37	18	371.84	128.21	243.63		
CHIAPAS	2 495 2 469 266.90	1 543 223.48	262	44 175.50	1 727 1 641 760.47	622	329 396.65	183 820.59	16 016.08	159	14 393.32	10 023.45	4 369.87		
CHIHUAHUA	840 1 234 396.23	936 951.26	353	214 050.04	951 8 947 730.08	232	288 952.50	94 056.94	12 352.52	54	38 440.51	14 736.09	23 704.41		
DISTRITO FEDERAL	28 10 118.68	8 673.18	3	59.25	26 44 155.00	13	6 355.36	5 211.10	8.00	3	20.00	18.00	2.00		
DURANGO	876 825 860.98	667 961.33	455	131 274.66	1 072 7 292 613.04	328	222 000.79	88 833.13	14 358.39	50	15 367.96	9 292.46	6 075.50		
GUANAJUATO	1 521 681 554.56	643 572.78	911	196 930.46	1 173 557 426.65	119	11 624.21	6 222.59	50.68	10	83.62	56.62	27.00		
GUERRERO	1 087 2 041 363.02	1 142 522.41	464	93 604.49	966 2 771 335.70	393	477 611.59	210 469.93	8 999.10	99	28 964.09	13 619.01	15 345.07		
HIDALGO	1 074 512 757.44	414 592.46	321	69 992.11	1 025 499 562.08	253	40 838.51	21 163.88	6 166.30	31	1 388.10	667.31	720.80		
JALISCO	1 269 1 282 912.17	861 807.87	605	171 670.25	1 127 1 991 055.02	439	196 617.70	115 160.97	4 396.04	136	46 755.79	18 591.66	28 164.12		
MÉXICO	1 162 794 924.33	609 838.83	565	123 711.50	1 044 535 674.43	231	29 401.77	20 346.90	101.66	28	576.93	332.48	244.44		
MICHOACÁN DE OCAMPO	1 792 1 474 568.36	1 123 626.44	972	358 200.56	1 616 1 454 773.38	438	118 124.62	49 955.37	7 527.08	126	14 864.07	8 843.19	6 020.87		
MORELOS	224 205 592.40	182 661.94	147	51 478.42	180 143 823.23	40	4 783.05	4 200.76	4.40	10	412.63	176.13	236.50		
NAYARIT	359 816 406.22	514 011.25	215	107 554.33	302 1 351 431.64	100	195 715.15	29 619.40	13 320.43	41	30 026.50	8 074.34	21 952.15		
NUEVO LEÓN	587 557 916.04	251 526.43	159	40 332.53	535 1 466 753.28	72	16 863.63	7 121.98	191.90	7	709.19	139.19	570.00		
OAXACA	1 474 2 970 936.87	1 904 961.06	547	169 843.66	1 277 5 311 626.28	557	679 525.45	229 319.00	19 686.44	155	20 118.12	12 862.86	7 255.26		
PUEBLA	1 127 710 812.08	620 012.71	485	96 864.54	944 849 961.19	181	53 092.58	22 449.40	1 623.38	36	3 353.38	1 289.30	2 064.08		
QUERÉTARO DE ARTEAGA	358 188 867.24	169 201.83	181	43 649.43	347 363 816.34	47	2 408.97	1 913.85	34.95	1	15.00	15.00	0.00		
QUINTANA ROO	153 254 683.58	40 004.18	12	1 688.65	281 2 569 780.31	245	351 386.45	78 552.81	32 251.77	112	63 142.49	50 567.01	12 575.47		
SAN LUIS POTOSÍ	1 340 1 212 473.52	900 382.30	273	84 757.95	944 2 846 664.53	203	58 290.00	23 619.89	8 951.60	43	3 495.42	2 669.94	825.47		
SINALOA	1 128 1 794 954.00	1 337 059.90	725	647 110.16	933 2 215 665.08	272	186 323.62	60 533.74	17 336.35	65	10 207.03	4 819.97	5 387.05		
SONORA	567 1 177 156.28	379 428.56	375	288 976.12	864 5 056 712.58	305	196 783.54	91 329.72	1 941.88	52	14 611.48	1 040.24	13 571.23		
TABASCO	759 873 303.01	284 208.19	28	1 481.47	273 185 401.80	79	9 828.07	2 310.75	750.65	32	3 273.56	1 132.62	2 140.94		
TAMAULIPAS	1 353 1 433 707.86	729 785.64	522	218 726.86	920 1 134 393.33	112	19 159.41	8 348.79	152.82	20	1 502.66	890.32	612.34		
TLAXCALA	243 152 722.38	151 020.52	91	11 012.40	169 37 452.07	26	828.06	579.65	1.30	3	2.30	2.30	0.00		
VERACRUZ DE IGNACIO D	3 611 2 635 195.19	1 272 261.40	386	80 156.82	1 164 249 866.94	365	54 196.12	22 102.69	6 021.50	113	5 229.56	2 500.16	2 729.39		
YUCATÁN	569 557 496.18	188 940.14	146	33 988.76	631 1 710 234.29	458	379 556.03	92 518.30	68 229.28	85	21 361.82	12 197.75	9 164.06		
ZACATECAS	725 1 153 231.34	1 032 836.43	327	85 155.02	753 2 552 755.27		15 957.63	10 791.51	25.71	9	1 069.93	444.94	625.00		

FUENTE: Elaboraciones propias con base en: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008. Cuadros 2, 3, 4

CUADRO 12

Estructura Agraria por tipo de tenencia y tamaño de la parcela. Ciclo Primavera Verano

DELEGACION	> 0 <= 1			> 1 <= 5			> 5			TOTALES		
	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES
	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.
COLONIA	549	94	0	3886	1128	0	5398	2809	0	9833	4031	0
COMUNAL	198902	20601	32	194350	20568	243	12938	1993	8	406190	43162	283
NACIONAL	1138	104	0	724	147	0	326	58	0	2188	309	0
FEDERAL	880	230	0	1597	1292	0	271	141	0	2748	1663	0
EJIDAL	741532	152286	4	1089923	287506	85	205813	64048	17	2037268	503840	106
PRIVADA	110788	29283	4	166457	53998	5	104120	47907	92	381365	131188	101
Total	1,053,789	202,598	40	1,456,937	364,639	333	328,866	116,956	117	2,839,592	684,193	490

Fuente: ASERCA, Procampo, por superficie elegible tenencia y posesión, ciclo Primavera-verano 2001

CUADRO 11

Estructura agraria por tipo de tenencia t tamaño de la parcela Ciclo Otoño-Invierno

DELEGACION	> 0 <= 1			> 1 <= 5			> 5			TOTALES		
	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES	PROPIA	NO PROPIA	AMBAS POSESIONES
	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.	PRED.
COLONIA	236	38	0	916	227	0	2688	1203	0	3840	1468	0
COMUNAL	30309	2489	0	15099	1252	1	899	1022	1	46307	4763	2
EJIDAL	104062	15968	0	155392	49599	4	6177	38600	45	321224	104167	49
FEDERAL	754	132	0	1123	637	0	884	176	0	2761	945	0
NACIONAL	108	9	0	153	39	0	54	56	0	315	104	0
PRIVADA	11856	2634	0	16654	6957	0	27257	20347	8	55767	29938	8
TOTAL OI	147325	21270	0	189337	58711	5	37959	61404	54	430,214	141385	59

Fuente: ASERCA, Procampo, por superficie elegible tenencia y posesión, ciclo otoño-invierno, 2001

CUADRO 14

TOTAL DE EJIDATARIOS, COMUNEROS Y POSESIONARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES	TOTAL SUJETOS AGRARIOS	EJIDATARIOS Y COMUNEROS	HOMBRES	MUJERES	CON PARCELA INDIVIDUAL				EJIDOS Y COMUNIDADES CON POSESIONARIOS	POSESIONARIOS						EJIDOS Y COMUNIDADES CON AVECINDADOS	AVECINDADOS			Porcentaje mujeres avecindadas			
						TOTAL	PORCENTAJE	MUJERES	PORCENTAJE		HOMBRES	MUJERES	CON PARCELA INDIVIDUAL	Porcentaje	MUJERES	Porcentaje		mujeres total porcentaje	TOTAL	HOMBRES		MUJERES		
Total MEXICO	31 518	5 653 726	4,210,899	3,377,094	833,805	3,392,173	80.6	611,196	18	17 712	1 442 827	25.5	1,111,257	331,570	1,109,699	76.9	243 368	16.9	15.1	17 379	2,447,228	1,423,300	1,023,928	41.8
AGUASCALIENTES	188	19 917	16 217	13 825	2 392	15 346	94.6	2 220	14	124	3 700	18.6	3 374	326	2 739	74.0	183	4.9	12.1	152	20 600	11 637	8 963	43.5
BAJA CALIFORNIA	240	22 584	17 111	13 142	3 969	14 213	83.1	2 974	21	114	5 473	24.2	3 137	2 336	1 692	30.9	282	5.2	14.4	96	88 649	49 504	39 145	44.2
BAJA CALIFORNIA SUR	99	9 289	7 084	5 905	1 179	5 403	76.3	826	15	58	2 205	23.7	1 856	349	1 588	72.0	181	8.2	10.8	76	12 380	7 352	5 028	40.6
CAMPECHE	385	54 134	46 567	41 951	4 616	31 283	67.2	3 029	10	150	7 567	14.0	5 917	1 650	4 249	56.2	1 402	18.5	8.2	274	16 167	9 706	6 461	40.0
COAHUILA DE ZARAGO	875	61 615	57 714	48 303	9 411	52 531	91.0	7 874	15	266	3 901	6.3	3 089	812	2 726	69.9	569	14.6	13.7	494	42 637	24 360	18 277	42.9
COLIMA	165	15 505	13 349	10 951	2 398	12 199	91.4	2 191	18	109	2 156	13.9	1 773	383	1 657	76.9	167	7.7	15.2	117	72 632	37 397	35 235	48.5
CHIAPAS	2 824	500 727	351 959	304 253	47 706	269 976	76.7	33 226	12	1 493	148 768	29.7	116 241	32 527	106 682	71.7	23 551	15.8	11.3	1 700	211 304	135 454	75 850	35.9
CHIHUAHUA	987	127 952	107 187	89 552	17 635	81 385	75.9	10 763	13	390	20 765	16.2	16 890	3 875	12 916	62.2	1 721	8.3	9.8	500	54 209	35 193	19 016	35.1
DISTRITO FEDERAL	37	32 637	29 007	18 386	10 621	14 814	51.1	2 220	15	23	3 630	11.1	3 025	605	2 440	67.2	336	9.3	7.8	12	2 618	1 784	834	31.9
DURANGO	1 124	176 738	149 890	112 405	37 485	83 984	56.0	13 682	16	505	26 848	15.2	22 350	4 498	16 068	59.8	2 168	8.1	9.0	608	67 330	35 968	31 362	46.6
GUANAJUATO	1 543	148 147	108 703	87 935	20 768	102 468	94.3	18 304	18	1 109	39 444	26.6	30 844	8 600	30 253	76.7	5 483	13.9	16.1	794	98 531	51 902	46 629	47.3
GUERRERO	1 259	435 574	335 112	239 822	95 290	225 808	67.4	57 836	26	750	100 462	23.1	73 288	27 174	73 954	73.6	18 371	18.3	17.5	436	99 176	49 279	49 897	50.3
HIDALGO	1 189	217 683	173 511	144 282	29 229	153 010	88.2	24 517	16	633	44 172	20.3	36 155	8 017	36 277	82.1	6 705	15.2	14.3	531	41 384	26 955	14 429	34.9
JALISCO	1 429	177 307	137 503	113 179	24 324	113 807	82.8	18 597	16	991	39 804	22.4	33 065	6 739	32 396	81.4	5 410	13.6	13.5	676	160 972	84 827	76 145	47.3
MÉXICO	1 234	563 451	323 961	264 030	59 931	272 106	84.0	44 802	16	952	239 490	42.5	184 513	54 977	206 776	86.3	45 909	19.2	16.1	654	119 666	77 873	41 793	34.9
MICHOACÁN	1 910	305 389	214 832	164 720	50 112	169 048	78.7	30 601	18	1 261	90 557	29.7	70 257	20 300	66 996	74.0	14 221	15.7	14.7	778	114 198	64 202	49 996	43.8
MORELOS	234	78 204	64 157	51 113	13 044	54 682	85.2	9 364	17	179	14 047	18.0	11 543	2 504	13 197	93.9	2 084	14.8	14.6	126	8 693	5 703	2 990	34.4
NAYARIT	404	86 635	68 724	55 830	12 894	55 888	81.3	10 261	18	319	17 911	20.7	15 108	2 803	15 771	88.1	2 585	14.4	14.8	324	42 988	25 258	17 730	41.2
NUEVO LEÓN	607	42 010	37 289	33 509	3 780	32 594	87.4	3 232	10	197	4 721	11.2	3 917	804	1 762	37.3	199	4.2	8.2	365	8 808	6 795	2 013	22.9
OAXACA	1 632	790 005	566 401	412 697	153 704	468 965	82.8	120 536	26	769	223 604	28.3	160 820	62 784	173 899	77.8	45 635	20.4	21.0	908	164 889	91 885	73 004	44.3
PUEBLA	1 195	308 556	216 676	165 575	51 101	191 935	88.6	43 147	22	757	91 880	29.8	60 808	31 072	69 535	75.7	19 327	21.0	20.2	563	59 462	40 170	19 292	32.4
QUERÉTARO	378	51 069	35 922	29 047	6 875	32 315	90.0	6 158	19	275	15 147	29.7	12 166	2 981	13 425	88.6	2 638	17.4	17.2	247	20 396	14 327	6 069	29.8
QUINTANA ROO	282	52 742	36 107	32 126	3 981	16 218	44.9	1 244	8	137	16 635	31.5	14 626	2 009	1 376	8.3	511	3.1	3.3	188	11 429	9 525	1 904	16.7
SAN LUIS POTOSÍ	1 421	189 646	153 092	132 600	20 492	140 629	91.9	18 936	13	766	36 554	19.3	30 979	5 575	32 607	89.2	4 955	13.6	12.6	877	62 533	42 673	19 860	31.8
SINALOA	1 309	166 257	152 779	124 569	28 210	130 547	85.4	24 263	19	416	13 478	8.1	11 701	1 777	10 596	78.6	1 459	10.8	15.5	653	117 028	61 081	55 947	47.8
SONORA	979	89 324	78 231	61 532	16 699	44 393	56.7	8 563	19	343	11 093	12.4	8 681	2 412	6 932	62.5	1 627	14.7	11.4	430	173 052	86 140	86 912	50.2
TABASCO	779	113 234	60 606	48 459	12 147	55 765	92.0	10 849	19	587	52 628	46.5	37 330	15 298	44 809	85.1	12 607	24.0	20.7	463	69 520	38 629	30 891	44.4
TAMAULIPAS	1 391	85 005	76 791	63 714	13 077	72 756	94.7	12 171	17	629	8 214	9.7	6 533	1 681	6 436	78.4	1 149	14.0	15.7	951	40 642	27 810	12 832	31.6
TLAXCALA	246	52 918	44 216	36 117	8 099	41 217	93.2	7 275	18	161	8 702	16.4	7 215	1 487	7 144	82.1	1 112	12.8	15.8	105	3 923	2 648	1 275	32.5
VERACRUZ	3 684	399 471	294 675	244 033	50 642	276 509	93.8	46 082	17	2 454	104 796	26.2	84 143	20 653	87 737	83.7	17 988	17.2	16.0	2 584	390 562	228 693	161 869	41.4
YUCATÁN	722	155 140	128 865	123 111	5 754	66 076	51.3	1 605	2	382	26 275	16.9	24 168	2 107	9 061	34.5	733	2.8	1.5	283	9 558	7 519	2 039	21.3
ZACATECAS	767	124 861	106 661	90 421	16 240	94 303	88.4	13 848	15	413	18 200	14.6	15 745	2 455	16 003	87.9	2 100	11.5	12.8	414	41 292	31 051	10 241	24.8

Correspondiente a Cuadros; 12, 13, 14 y 15 del Censo Ejidal 2007.

FUENTE: Elaboraciones propias con base en INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008.

CUADRO 15

EJIDOS Y COMUNIDADES CON PERMANENCIA DE MAYORÍA DE JÓVENES SEGÚN ACTIVIDAD A LA QUE SE INTEGRAN Y SIN PERMANENCIA DE JOVENES SEGÚN DESTINO DE LA MIGRACION

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES TOTALES	EJIDOS COMUNIDADES CON PERMANENCIA DE MAYORÍA DE JÓVENES	Porcentaje	EJIDOS Y COMUNIDADES SEGÚN ACTIVIDAD A LA QUE SE INTEGRAN				NO SE INTEGRAN A LAS ACTIVIDADES	EJIDOS Y COMUNIDADES SIN PERMANENCIA DE JÓVENES	porcentaje	LUGAR DE DESTINO DE MIGRACION					EJIDOS	
				AGROPECUARIAS O FORESTALES	COMERCIALES	ARTESANALES	OTRAS				DENTRO DEL PAÍS		FUERA DEL PAÍS				COMUNIDADES SIN PERMANENCIA DE JOVENES + LOS QUE NO SE INTEGRAN
											ÁREAS URBANAS	ÁREAS RURALES	ESTADOS UNIDOS	%	A OTRO PAÍS		
ESTADOS UNIDOS MEXICANO	31518	18,521	58.8	10,330	105	66	319	7,701	12997	41	3369	806	8805	67.7	17	66	
AGUASCALIENTES	188	119	63.3	22	0	0	4	93	69	37	5	3	61	88.4	0	86	
BAJA CALIFORNIA	240	173	72.1	32	2	1	5	133	67	28	43	2	22	32.8	0	83	
BAJA CALIFORNIA SUR	99	79	79.8	15	0	1	5	58	20	20	20	0	0	0.0	0	79	
CAMPECHE	385	288	74.8	201	1	5	4	77	97	25	29	5	63	64.9	0	45	
COAHUILA DE ZARAGOZA	875	709	81.0	274	0	0	14	421	166	19	123	9	33	19.9	1	67	
COLIMA	165	68	41.2	23	0	0	1	44	97	59	13	2	82	84.5	0	85	
CHIAPAS	2824	2,324	82.3	1,844	4	3	14	459	500	18	141	77	282	56.4	0	34	
CHIHUAHUA	987	569	57.6	309	2	1	24	233	418	42	118	31	269	64.4	0	66	
DISTRITO FEDERAL	37	32	86.5	12	1	0	1	18	5	14	3	0	2	40.0	0	62	
DURANGO	1124	649	57.7	380	4	0	10	255	475	42	53	20	402	84.6	0	65	
GUANAJUATO	1543	591	38.3	242	6	0	6	337	952	62	16	41	895	94.0	0	84	
GUERRERO	1259	728	57.8	541	4	9	10	164	531	42	46	17	467	87.9	1	55	
HIDALGO	1189	492	41.4	258	3	2	12	217	697	59	227	58	410	58.8	2	77	
JALISCO	1429	582	40.7	322	5	2	11	242	847	59	38	22	785	92.7	2	76	
MÉXICO	1234	948	76.8	376	17	6	23	526	286	23	101	6	179	62.6	0	66	
MICHOACÁN DE OCAMPO	1910	731	38.3	494	4	4	19	210	1179	62	38	59	1081	91.7	1	73	
MORELOS	234	168	71.8	91	1	0	0	76	66	28	4	1	61	92.4	0	61	
NAYARIT	404	246	60.9	154	3	1	20	68	158	39	15	5	138	87.3	0	56	
NUEVO LEÓN	607	414	68.2	211	0	0	3	200	193	32	103	7	83	43.0	0	65	
OAXACA	1632	995	61.0	696	12	7	13	267	637	39	196	17	423	66.4	1	55	
PUEBLA	1195	678	56.7	397	11	6	7	257	517	43	139	19	358	69.2	1	65	
QUERÉTARO DE ARTEAGA	378	207	54.8	41	0	1	5	160	171	45	19	8	144	84.2	0	88	
QUINTANA ROO	282	215	76.2	133	0	0	4	78	67	24	39	2	26	38.8	0	51	
SAN LUIS POTOSÍ	1421	638	44.9	356	1	0	7	274	783	55	328	44	411	52.5	0	74	
SINALOA	1309	840	64.2	356	2	2	21	459	469	36	145	30	293	62.5	1	71	
SONORA	979	612	62.5	175	4	3	19	411	367	37	235	32	99	27.0	1	79	
TABASCO	779	624	80.1	277	0	0	11	336	155	20	81	8	66	42.6	0	63	
TAMAULIPAS	1391	825	59.3	412	7	0	15	391	566	41	228	24	313	55.3	1	69	
TLAXCALA	246	159	64.6	66	1	0	2	90	87	35	40	11	36	41.4	0	72	
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA	3684	1,930	52.4	1,146	7	5	21	751	1754	48	625	215	909	51.8	5	68	
YUCATÁN	722	545	75.5	234	2	6	5	298	177	25	137	25	15	8.5	0	66	
ZACATECAS	767	343	44.7	240	1	1	3	98	424	55	21	6	397	93.6	0	68	

NOTA: CORRESPONDE A LOS CUADROS 18 Y 19 DEL CENSO

FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008.

CUADRO 17

EJIDOS Y COMUNIDADES MEDIDOS POR ALGUNA INSTITUCIÓN O EMPRESA QUE HAYAN OPTADO POR EL DOMINIO PLENO DE SUS TIERRAS:

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES MEDIDOS	EJIDOS Y COMUNIDADES QUE OPTARON POR EL DOMINIO PLENO				SUPERFICIE EN DOMINIO PLENO (HA)	superficie total (HA)	porcentaje total nacional	porcentaje total estado
		TOTAL	PARA TODO EL EJIDO O COMUNIDAD	PARA UNA PARTE DEL EJIDO					
				TOTAL	EJIDATARIOS				
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	28 139	5 914	4 194	1 720	52 532	4,658,849	105,949,097	4.397	
AGUASCALIENTES	179	101	69	32	365	18,831	276,711	0.018	
BAJA CALIFORNIA	221	87	35	52	631	357,086	5,935,533	0.337	
BAJA CALIFORNIA SUR	97	54	33	21	853	145,991	5,090,224	0.138	
CAMPECHE	355	51	39	12	303	29,588	3,190,615	0.028	
COAHUILA DE ZARAGOZA	852	216	154	62	1 020	96,574	6,509,380	0.091	
COLIMA	163	56	7	49	385	6,136	339,905	0.006	
CHIAPAS	2 108	319	281	38	2 442	249,191	4,442,154	0.235	
CHIHUAHUA	839	311	268	43	3 194	135,993	10,374,583	0.128	
DISTRITO FEDERAL	2	2	1	1	500	987	56,769	0.001	
DURANGO	1 061	306	229	77	2 853	318,868	8,232,290	0.301	
GUANAJUATO	1 420	321	89	232	4 029	31,107	1,327,661	0.029	
GUERRERO	1 147	207	156	51	3 332	279,401	5,003,702	0.264	
HIDALGO	1 056	182	119	63	2 323	22,992	1,068,220	0.022	
JALISCO	1 331	277	183	94	1 048	84,907	3,376,714	0.080	
MÉXICO	1 075	307	250	57	4 801	75,122	1,447,813	0.071	
MICHOACÁN DE OCAMPO	1 693	456	350	106	2 123	343,002	3,046,476	0.324	
MORELOS	212	37	20	17	247	1,592	396,526	0.002	
NAYARIT	352	93	57	36	333	27,098	2,235,945	0.026	
NUEVO LEÓN	571	139	120	19	360	50,435	2,075,494	0.048	
OAXACA	1 105	240	175	65	5 284	401,949	8,621,025	0.379	
PUEBLA	1 086	198	131	67	2 175	47,313	1,630,748	0.045	
QUERÉTARO DE ARTEAGA	361	133	88	45	628	15,016	583,361	0.014	
QUINTANA ROO	266	68	65	3	300	403,448	2,886,521	0.381	
SAN LUIS POTOSÍ	1 309	152	69	83	1 097	27,777	4,194,487	0.026	
SINALOA	1 254	274	212	62	2 021	192,665	4,156,452	0.182	
SONORA	820	288	218	70	3 199	595,267	6,344,665	0.562	
TABASCO	759	116	70	46	688	39,056	1,107,746	0.037	
TAMAULIPAS	1 318	192	135	57	1 157	132,379	2,652,921	0.125	
TLAXCALA	237	66	32	34	1 298	5,614	202,118	0.005	
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA	3 497	376	302	74	1 265	103,121	3,011,704	0.097	
YUCATÁN	677	158	122	36	1 802	298,667	2,311,175	0.282	
ZACATECAS	716	131	115	16	476	121,675	3,819,459	0.115	

FUENTE: **Elaboraciones propias con información de INEGI.** *Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, 2008.*

Correspondiente a Cuadro 37 y cuadro 1

CUADRO 18

TOTAL DE EJIDOS Y COMUNIDADES SEGÚN COMPRAVENTA DE TIERRAS EJIDALES, TIPO DE PARTICIPANTES Y SUPERFICIE VENDIDA POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	EJIDOS Y COMUNIDADES	CON COMPRAVENTA DE TIERRAS EJIDALES							SUPERFICIE VENDIDA EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS (HA)	NO REPORTAN COMPRAVENTA
		TOTAL	ENTRE EJIDATARIOS	CON AVECINDADOS O POSESIONARIOS	CON PERSONAS AJENAS AL EJIDO	PRINCIPALES COMPRADORES				
						EJIDATARIOS	AVECINDADOS O POSESIONARIOS	PERSONAS AJENAS AL EJIDO		
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	31 518	20 990	17 308	11 447	11 361	12 662	2 338	5 990	3 097 958.82	10 528
AGUASCALIENTES	188	166	107	115	138	47	31	88	13 635.53	22
BAJA CALIFORNIA	240	173	106	82	114	64	22	87	139 312.63	67
BAJA CALIFORNIA SUR	99	57	35	18	41	17	3	37	62 210.00	42
CAMPECHE	385	221	194	148	141	135	28	58	98 145.50	164
COAHUILA DE ZARAGOZA	875	593	334	225	449	180	54	359	314 223.90	282
COLIMA	165	146	115	80	108	69	10	67	26 101.50	19
CHIAPAS	2 824	1 649	1 548	872	483	1 320	151	178	132 314.93	1 175
CHIHUAHUA	987	618	516	279	351	392	50	176	145 770.85	369
DISTRITO FEDERAL	37	16	7	9	15	6	0	10	310.50	21
DURANGO	1 124	682	536	349	340	379	96	207	83 767.65	442
GUANAJUATO	1 543	1 107	885	577	607	640	139	328	35 894.10	436
GUERRERO	1 259	858	789	453	289	671	91	96	86 438.51	401
HIDALGO	1 189	589	510	300	240	395	63	131	321 159.26	600
JALISCO	1 429	1 113	957	693	708	674	125	314	103 340.78	316
MÉXICO	1 234	858	712	609	504	492	150	216	41 438.46	376
MICHOACÁN DE OCAMPO	1 910	1 410	1 210	773	769	907	147	356	111 757.08	500
MORELOS	234	185	141	139	131	85	20	80	8 716.44	49
NAYARIT	404	322	286	243	249	171	34	117	46 408.61	82
NUEVO LEÓN	607	389	259	163	254	149	38	202	83 985.60	218
OAXACA	1 632	785	721	464	300	586	87	112	86 363.59	847
PUEBLA	1 195	778	692	433	313	557	101	120	33 794.66	417
QUERÉTARO DE ARTEAGA	378	265	152	153	194	69	40	156	12 216.77	113
QUINTANA ROO	282	75	65	54	41	41	19	15	27 251.00	207
SAN LUIS POTOSÍ	1 421	857	723	400	409	530	85	242	70 549.39	564
SINALOA	1 309	1 022	762	431	708	487	97	438	179 372.50	287
SONORA	979	548	364	246	304	272	72	204	201 060.50	431
TABASCO	779	614	526	397	385	364	70	180	103 132.15	165
TAMAULIPAS	1 391	1 060	766	478	683	524	94	442	175 098.05	331
TLAXCALA	246	189	166	99	99	120	18	51	6 980.50	57
VERACRUZ DE IGNACIO DE L	3 684	2 802	2 435	1 729	1 579	1 797	300	705	181 371.48	882
YUCATÁN	722	280	187	136	163	118	45	117	89 104.85	442
ZACATECAS	767	563	502	300	252	404	58	101	76 731.50	204

NOTA: La Información presentada corresponde a los datos captados en el cuestionario por medio de las preguntas: 46, 46.1 y 46.2

FUENTE: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. Aguascalientes, Ags. 2008. Cuadro 38

Capítulo 3

Propiedad comunal, territorios indígenas y política ambiental

3.1.1 La Colonia y los territorios indígenas

El análisis de los territorios de los pueblos indígenas nos remite en un país como México a la colonización. La historia agraria al menos a partir de la Colonia es una historia de despojo. De ahí que el problema de la tierra sea un reclamo fundamental de los pueblos indígenas. “La conquista de las tierras americanas y la sujeción política de sus pobladores sembraron la discordia que se ha prolongado hasta nuestros días.”¹

Los indígenas en tanto comunidades siempre nos hemos considerado propietarios de las tierras que hemos ocupado –heredado de nuestros antepasados— gran parte de las cuales se nos han usurpado desde hace quinientos años²

Florescano realiza un excelente análisis histórico de la destrucción de las instituciones que organizaban los reinos indígenas y su reemplazo por instituciones europeas durante la Colonia. La forma de asentar a la población indígena fue una de las primeras políticas impulsadas. Un texto indígena de 1531, que él recopila refleja el sufrimiento y azoro de los indígenas frente al nuevo reparto de tierra realizado por los conquistadores;

... Nosotros ya vimos lo que son los hechos de los [...] castellanos [...] ¡Cuánta sangre se derramó! [...] porque sólo ellos quieren mandar [...] y porque quieren hacerse dueños de nuestras tierras y de toda cuanta es nuestra riqueza [...] ya es sabido que el hombre Cortés de Castilla, [...] fue autorizado para venir a la repartición de la tierra [...] este señor Marqués vendrá a quitarnos las tierras y también nos señalará tierras que formarán nuevos pueblos. Ahora a nosotros ¿en dónde nos arrojarán? [...] Pero a pesar de todo mi corazón se anima y acuerdo formar aquí un pueblo, al pie de este cerro de Axochco Xaltipac (hoy pueblo del Ajusco, DF) [...] Desde allá abajo, la tierra es nuestra, nos la pasaron a dejar nuestros abuelos. Fueron suyas [...] desde los tiempos antiguos [...] Y para que no

¹ Florescano Enrique, *Etnia, Estado y nación: ensayo sobre las identidades colectivas en México*, Nuevo Siglo. México, Aguilar, 1997 p. 183

² Sofía Robles Hernández, Rafael Cardoso Jiménez. Comp. *Floriberto Díaz. Escrito*. UNAM 2007. p. 27

nos maten conviene que ya no conozcamos todas nuestras tierras. Conviene que acortemos nuestros linderos [...] Luego ahora corto y reduzco nuestras tierras que han de ser [...] Yo calculo que por esta poquita tierra quizá no nos maten. ¡Que importa que fue más grande lo que conocíamos!. Pero esto no es por mi voluntad solamente porque no quiero que mis hijos sean muertos, que sea nomás esta poquita tierra y sobre ella muramos nosotros y también nuestros hijos. Y nomás esta tierra trabajemos, a ver si por esto no nos matan.³

La política de reducciones se concretó en las cédulas reales de 1546, 1551 y 1568, en las cuales el rey dispuso que se "juntara a los indígenas en asentamientos urbanos al estilo europeo. Mandó que se demarcaran las tierras para montes, ejidos y labranza que desde entonces quedaron adscritas al régimen comunal."⁴ Entre 1540 y 1600 los indígenas fueron obligados a abandonar sus asentamientos y forzados a congregarse en nuevas poblaciones. Aunque muchos indígenas se resistieron y el programa no pudo ser aplicado en todas partes, cambió la fisonomía, la geografía, la organización política y cultural de muchos pueblos indígenas. Las cabeceras de los pueblos que se ubicaban en los cerros fueron refundadas en tierras planas, los pobladores que vivían en aldeas dispersas fueron obligados a asentarse en las nuevas poblaciones. La congregación de pueblos fue una táctica utilizada para desposeer a los señores naturales, tanto de sus tierras como de sus macehuales.⁵ Esta antigua táctica de despojo de las tierras indígenas continúa siendo usada en nuestro días y la política agraria en contra de las tierras de uso común, de la agricultura en laderas, de las rancherías dispersas, y la reubicación de poblados en las "ciudades rurales", impulsada fuertemente en Chiapas, es una muestra fehaciente de la vigencia del despojo de las tierras de los pueblos indios.

La política de reducciones, instrumento para implantar el régimen colonial además del despojo y la destrucción que trajo consigo, tuvo dos tipos de efectos para los pueblos indígenas que persisten hasta nuestros días: al segregar a los indígenas del conjunto social "alentó la formación de una identidad reducida al ámbito local [...]"

³ Florescano Enrique, *Etnia... Op, cit.* p. 185-186

⁴ *Ibid.* p. 186

⁵ Ver: Lesly Byrd Simpson, "The Civil Congregations in New Spain", *Iberoamericana* No. 16, 1984. Peter Gerhard. "Congregaciones de indios en la Nueva España de 1670, *Historia Mexicana*, vol. XXVI No. 103, 1977. pp. 347-395, citados por Florescano Enrique, *Etnia, ... Op. cit.*, 1997. p. 187

mientras que las tierras otorgadas a cada pueblo se convirtieron en los recursos que salvaron a los indígenas de las crisis demográficas que amenazaron con extinguirlos. El aislamiento territorial permitió la conservación de la identidad étnica y lingüística, así como la continuidad de sus tradiciones. Desde entonces, las tierras comunales, el santo patrono del pueblo y las fiestas locales fueron los polos alrededor de los cuales se tejieron las nuevas solidaridades que protegieron a los indígenas”.⁶

La conquista transformó los reinos indígenas independientes en comunidades indígenas campesinas. Desde 1530 y 1550, la mayoría de los antiguos señoríos fueron separados y convertidos en “repúblicas de indios”, organizadas según el “municipio español, con derechos comunales a la tierra, gobierno propio y la obligación de pagar tributo y proporcionar trabajadores a los conquistadores. [...] el nudo articulador de estos pueblos fueron las tierras comunales antiguamente poseídas o nuevamente adjudicadas por el gobierno español. La mayor parte de la energía social de los pueblos se concentró en la defensa de estos bienes, de los que dependía el sustento y la existencia de los pobladores.”⁷

Carlos V y Felipe II promulgaron las leyes que crearon las repúblicas de Indios con su dotación paralela de tierras y la declaratoria del *Fundo Legal* que demarcaba la propiedad territorial de cada pueblo.

La política impulsada por Felipe II para legalizar las tierras, obligó a los pueblos indios a elaborar sus *Títulos primordiales* escribiendo la historia del origen de su propiedad con el fin de defender sus derechos territoriales. Los títulos primordiales registran los derechos de los pueblos a la tierra y llaman a defenderla, conservando la memoria indígena de la fundación del pueblo.

“... los títulos primordiales fueron redactados por la propia comunidad para conservar la memoria del origen y los linderos de su propiedad, la cual según sea el caso de cada pueblo, comenzó a verse amenazada a finales del siglo XVI o

⁶ Florescano Enrique. *Etnia... Op. cit.*, 1997. p. 189

⁷ Florescano Enrique, *Memoria mexicana*, México, Taurus, 2001, p. 354, citado en Florescano Enrique, *Etnia ... Op. cit.* p. 249

principios del XVII con motivo de la proliferación de mercedes de tierras dadas a los españoles...”⁸

A la fecha los títulos primordiales mantienen su carácter hermético, y en cierto sentido sagrado, pues no se muestran a cualquiera, ni menos a los extraños, se colocan junto al santo patrón y al bastón de mando en los sitios donde reside el poder político o religioso de las comunidades indígenas. En ocasiones, por ejemplo entre los huicholes, participan en los ritos más importantes de la comunidad como un objeto sagrado.

El Juzgado General de Indios (1592) se fundó para proteger y defender a los indios en el ámbito judicial y concentró su atención en los principales problemas indígenas. Los derechos a la tierra y la propiedad fueron uno de los temas con casos más numerosos.

Los pueblos indios lucharon constantemente por la posesión de sus tierras “entre sí o contra hacendados, durante décadas o aún siglos, gastando en el proceso mucho más de lo que valía la tierra en disputa.”⁹

Una de las principales causas de las rebeliones indígenas durante la época de la Colonia fue la amenaza contra las tierras comunales. Según Marta Terán¹⁰, la expropiación más cuantiosa de bienes territoriales y comunitarios indígenas fue el provocado por las reformas borbónicas, a partir de la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1786:

“Esta orden mandó arrendar todas las tierras y bienes que no se ocuparan en las siembras de la comunidad. [...] súbitamente los bienes que formaban parte de la gran propiedad corporativa de los pueblos indígenas quedaron fuera de su control. En adelante fueron administrados por un intendente y los subdelegados, a través de la nueva organización de las cajas de la comunidad. A su vez los intendentes rentaron esos bienes al mejor postor y el producto de la renta se ingresó en las cajas de la comunidad sin que jamás llegara a manos de los indígenas. [...] Las comunidades indígenas perdieron sobre todo el manejo global de sus bienes, junto

⁸ Margarita Menegus, “Los títulos primordiales de los pueblos de indios”, *Estudios* (Universidad de Valencia), No. 20, octubre 1994 pp.1-24, citado en: Florescano Enrique, *Etnia, ... Op. cit.* p. 250

⁹ Borah, *El Juzgado General de Indias*, pp-139, citado en: Florescano Enrique, *Etnia, ... Op. cit.*, p. 284

¹⁰ Marta Terán. *Muera el mal gobierno. Las reformas borbónicas en los pueblos michoacanos y el levantamiento indígena de 1810*. pp. 56-66 y 116-139, citado en: Florescano Enrique. *Etnia, ... Op. cit.* p. 272

con el acceso a los bosques, pastos, caleras, manantiales y áreas de caza y recolección.”

Una propuesta similar a la contenida en la reforma de 1992 y en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales es la de Abad y Queipo quien por encargo del obispo de Michoacán propuso en 1799, medidas según él radicales para “mejorar” la condición de los indígenas, una de ellas fue: “la división gratuita de las tierras de las comunidades de indios entre los de cada pueblo [...] el mismo obispo propuso al rey expedir una ley para dividir las tierras de las comunidades de los indios en dominio y propiedad entre ellos mismos, dejando sólo en común los ejidos y montes que los pueblos necesiten, a juicio de los intendentes”.¹¹

Este apretado recuento a través de los principales hitos de la historia agraria de la propiedad indígena en la Colonia nos permite rescatar las raíces de la importancia que tiene la tierra para los pueblos indios como elemento de identidad y condición material para su existencia.

3.1.2 La contrarreforma agraria y los derechos indígenas

Gran parte de la tierra de los pueblos indígenas está destinada al uso común. En México, la legislación agraria, a pesar de las últimas reformas neoliberales, todavía protege la propiedad comunal, pero un gran número de intereses económicos atentan contra ella. Existen en México más de 70 millones de hectáreas de propiedad de uso común, que según la Ley Agraria mantiene las características de ser: inalienable, imprescriptible e inembargable; estas tierras en el marco de globalización económica y desregulación ambiental que vive el país, están directamente amenazadas por distintos agentes económicos y por las directrices de la política ambiental. De estas 70 millones, al menos 23 millones pertenecen a ejidos y comunidades indígenas (Cuadro 6). Los pueblos indígenas de México se han refugiado en sus derechos agrarios, ya que les han sido negados sus derechos al territorio.

García Hierro¹² explica que los pueblos indígenas han buscado derechos de propiedad para proteger sus derechos territoriales, a pesar de las diferencias conceptuales

¹¹ Florescano Enrique. *Etnia.... Op. cit.*, P. 287

¹² García Hierro Pedro, “Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho”, en *Revista de Indias*, vol.

que para los pueblos indígenas encarna la propiedad sobre la tierra frente al concepto de propiedad que caracteriza al derecho occidental. Entre estos elementos García Hierro destaca:

Una de las características de la propiedad que interesa a los pueblos indígenas es el ejercicio de poder absoluto, exclusivo y permanente sobre la cosa. Para los pueblos indígenas el territorio se vincula al pueblo y no a los individuos, y tal como en un Estado nación, el derecho político implica que el territorio debe ser respetado por otros, cada pueblo necesita que desde el exterior se respete su territorio íntegramente¹³. Así, cuando los pueblos indígenas reclaman la propiedad sobre sus tierras no ponen el acento en las características esenciales de la institución de la propiedad, ni tampoco en los valores que encierra para una sociedad de mercado, sino lo que rescatan de la propiedad son las posibilidades defensivas que le otorgan el carácter absoluto de su ejercicio, su exclusividad y perpetuidad¹⁴. Pero fuera de ellas, sus demás características son disfuncionales al concepto indígena.¹⁵

La relación que los pueblos indígenas tienen con su entorno, la relación pueblo-*hábitat* no es la relación privada que define la propiedad. El *hábitat* de un pueblo indígena está demarcado por la historia y no por hitos físicos, es una unidad indivisible en su esencia, un patrimonio indisponible, transgeneracional: es por eso que los pueblos indígenas han reivindicado el concepto de territorio como el más apropiado para definir esa peculiar relación¹⁶.

El concepto de territorio es el ámbito de lo público, encarna la idea de un patrimonio colectivo, transgeneracional, indivisible, inapropiable, indisponible, autónomo. Sin embargo para el derecho internacional, el territorio está restringido al Estado y vinculado a la libre determinación que relaciona una unidad histórico-social (pueblos, naciones) con un territorio único donde se ejerce el *imperium*. En el caso de los pueblos indígenas su libre determinación aún está en discusión¹⁷.

Aunque la condición jurídica que un Estado otorgue a las tierras indígenas no cambia la percepción interna del pueblo indígena, sí afecta de manera instrumental puesto

LXI, núm. 223, Perú, 2001, pp 619-647

¹³ *Ibid*, p. 622-623

¹⁴ *Ibid*, p. 624

¹⁵ *Ibid*, p. 623

¹⁶ *Ibid*, p. 625

¹⁷ *Ibid*, p. 626

que la posibilidad defensiva que genera una condición jurídica u otra, facilita, dificulta o imposibilita, la continuidad histórica de la relación pueblo-territorio¹⁸.

El Estado mexicano, como muchos otros, niega la posibilidad de ser un Estado pluricultural y considera que la propiedad colectiva de las comunidades es la máxima concesión posible en tanto transitan hacia la propiedad privada individual. Como hemos analizado, los objetivos de la última contrarreforma agraria (1992) van en sentido contrario a mantener o profundizar la propiedad colectiva, sino que abren la puerta y promueven su privatización.

Andrés Medina¹⁹ compara el sentido de las reformas que afectaron la relación del Estado con los pueblos indígenas durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La propuesta de reforma al Artículo 4º Constitucional pretendía reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas, sin embargo desde su perspectiva, "...esta reforma resulta superficial y limitada, sin afectar realmente el carácter de las relaciones entre los pueblos indios y el Estado...", en cambio, la reforma del artículo 27 constitucional, de 1992, "golpearía violentamente a las comunidades indias, pues no sólo se da por terminado el reparto de tierras, sino sobre todo se abre a las relaciones mercantiles la propiedad comunitaria y ejidal de la tierra. Como antes, esta ley provocaría una nueva reacción defensiva de las comunidades y el surgimiento de otros movimientos, entre los cuales el levantamiento zapatista es el mas espectacular y original²⁰".

Para Floriberto Díaz la reforma al artículo 27 constitucional, provoca que las tierras de las comunidades indígenas no constituyan un seguro para las futuras generaciones. Analiza la redacción final del segundo párrafo, fracción siete del artículo 27: "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas", en tanto que la iniciativa presidencial decía: "la ley garantizará la integridad territorial de los pueblos indígenas". Argumenta Díaz que garantizar implica un trato de iguales, proteger se refiere a una relación de mayor a menor. "...La integridad de las tierras queda en una nimiedad, frente a la integridad territorial". El Convenio 169 de la OIT recomienda el concepto de territorio como sinónimo de tierra, en el sentido que los pueblos indígenas le dan en

¹⁸ *Ibid*, p. 626

¹⁹ Medina Andrés, "Los pueblos indios en la trama de la nación: notas etnográficas", *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, enero-marzo de 1998. p. 159

²⁰ *Ibidem*

distintas partes del mundo. “...Grupos indígenas es una minimización, ridícula y racista para las comunidades o sociedades indígenas que reivindican el derecho colectivo de ser pueblos, lo que significa tener una historia, una lengua, una organización y un espacio propios específicos. Abunda Díaz que en la nueva ley agraria la Asamblea General de Comuneros no es ya una autoridad, si no un simple órgano sin facultad de decisión, lo que opone el derecho individual al derecho colectivo. Además las tierras comunales pueden perder su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable por el sólo hecho de asociación con sociedades mercantiles.²¹

“...La posesión comunal amplia es la forma de tenencia de la tierra más recomendable. Nadie puede ser propietario único de una parte de la tierra, del aire, del sol. Por eso la privatización de terrenos es repudiada enérgicamente por nuestros pueblos. No puede haber entonces una reproducción individual, tendrá que ser colectiva.”²²

3.1.3 La autonomía y la comunalidad

Cualquier pueblo indígena sostiene que el derecho colectivo a la propiedad de la tierra es su fundamento. La comunalidad es la propuesta etnopolítica actual de varios pueblos indígenas de Oaxaca: mixes, zapotecos y chinantecos como sus fundadores, levantada en la década de los 80, para hacer explícita y pública la situación que en mayor o menor medida caracteriza las formas de organización económica, política y social de la mayoría de las comunidades indígenas del país, y a partir de esta base elevar su demanda de autonomía. La comunalidad es un valor central, propio de los pueblos indígenas mesoamericanos en la actualidad, y también la forma en que quieren se les mire desde fuera.

Una característica básica de la ideología tradicional entre los pueblos mesoamericanos, sostiene Benjamín Maldonado²³ es su organización colectivista, como forma normal de vida, que según Jansen es también una forma de resistencia, al haber sido la respuesta a la brutal dominación colonial que estos pueblos enfrentaron²⁴.

²¹ Soffa Robles Hernández, Rafael Cardoso Jiménez. *Comp. Op. cit.* p. 25-27

²² *Ibid* p. 58

²³ Maldonado Benjamín, *Comunidad, comunalidad y colonialismo en Oaxaca. La nueva educación comunitaria y su contexto*, CSEIIO, Secretaría de Asuntos Indígenas, Cedelio, CEEESCI, Universidad de Leiden, Holanda, 2011 p- 57

Florescano²⁵ afirma que la comunidad fue el espacio de refugio de los pueblos mesoamericanos a partir de la conquista. Este espacio como reducción de la totalidad del territorio ancestral y de toma de decisiones, concentró la acción de los pueblos. Desde ese entonces los pueblos originarios tomaron el espacio comunitario como el reducto de autogestión o autogobierno, de ahí que desde entonces y en los hechos, hayan ejercido algún tipo de autonomía en su territorio.

La idea de la comunalidad surge como una ideología de identidad de los pueblos indígenas que muestra que “---la especificidad originaria es su ser comunal con raíces históricas y culturales propias y antiguas, a partir de las cuales se busca orientar la vida de los pueblos como pueblos”²⁶. Entonces, la idea de la comunalidad ha estado desde sus orígenes ligada a la idea de autodeterminación o autonomía. La comunalidad crea las condiciones necesarias para la autonomía.

Se entiende por comunidad tanto el territorio en que se asientan varias familias extensas, así como las relaciones y las redes sociales de alianzas que estas familias establecen, así la unión de comunidades que comparten un territorio, una lengua y una historia común configuran un territorio étnico²⁷.

La organización comunitaria tiene como principio básico la reciprocidad, la ayuda mutua, el dar para recibir²⁸. Para ser miembro de una comunidad no basta haber nacido en ella si no que debe mostrarse la voluntad de ser integrante, participando en el trabajo y los servicios a la comunidad. El sistema de cargos o poder comunal emanado de la Asamblea, el trabajo colectivo obligatorio, las fiestas patronales, son elementos centrales de la comunalidad.

La comunidad dice Floriberto Díaz puede concebirse como

“...el espacio en el cual las personas realizan acciones de recreación y de transformación de la naturaleza, en tanto que la relación primera es la de la Tierra con la gente a través del trabajo. La comunidad esta integrada por: un espacio

²⁴ Maarten Jansen, comunicación personal, con Benjamín Maldonado, 2009 en: Maldonado Benjamín, *Op. cit.* p. 58

²⁵ Florescano, *Etnia, ... Op. cit.* 1997. p. 189

²⁶ Maldonado Benjamín *Op. cit.* p. 60

²⁷ Miguel Bartolomé, *Gente de costumbre y gente de razón, las identidades étnicas en México*, México, Siglo XXI, 1997 p. 87

²⁸ Barabas Alicia y Miguel Bartolomé, coords. *Configuraciones étnicas en Oaxaca*, Tomo 1, Conaculta INAH, 1999, citado en: Maldonado Benjamín, *Op.cit.* 49

territorial demarcado y definido por la posesión. Una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra. Una variante de la lengua del pueblo a partir de la cual identificamos nuestro idioma común. Una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico, religioso. Un sistema comunitario de procuración y administración de justicia²⁹.

Todas estas características de la comunidad son las de un Estado nación, de ahí que el Estado mexicano se niegue a reconocer el derecho de autonomía de los pueblos indígenas por las razones explicadas anteriormente por García Hierro.

De acuerdo al intelectual indígena, Juan José Rendón, la comunalidad tiene cuatro elementos: el poder comunal, el trabajo comunal, la fiesta comunal y el territorio comunal. El poder comunal se realiza mediante dos instituciones comunales: la asamblea general de ciudadanos y el sistema de cargos³⁰. La organización comunitaria descansa en la asamblea como máximo órgano del poder comunal. La asamblea elige a sus autoridades, y a quienes prestarán los distintos servicios en el sistema de cargos. Decide sobre los distintos asuntos que afectan la vida de la comunidad y toma acuerdos sobre su territorio y recursos. La forma de decisión en la asamblea es el consenso. El sistema de cargos son los puestos del gobierno comunitario, pero como su nombre lo indica son un cargo, un servicio encomendado por la asamblea comunitaria, por el que no se pagará ninguna retribución, si no que por el contrario puede ocasionar gastos, además del tiempo que se le dedica. Todos los ciudadanos o miembros de una comunidad con derechos deben servir gratuitamente a su comunidad en un sistema escalafonario, que tarda cerca de diez años en ser recorrido. El cumplimiento de los cargos es obligatorio, incluso para los migrantes.

El sistema de cargos civiles y religiosos continúa vigente en muchas comunidades y ha permitido su pervivencia. De ahí que las instituciones de cualquier nivel de gobierno que buscan súper poner sus decisiones a la asamblea comunitaria, se enfrentan con el rechazo de las comunidades. Como veremos más adelante muchas de las instituciones derivadas de la política ambiental, al pretender tomar decisiones sobre los territorios y recursos de los pueblos indígenas se enfrentan a problemas con las comunidades, pues su presencia es percibida como una usurpación del poder de decisión sobre sus territorios.

²⁹ Sofía Robles, *Op. cit.* p. 38 y 39

³⁰ Maldonado Benjamín *Op. cit.* p 68

El trabajo colectivo gratuito, o tequio es al que todos los ciudadanos están obligados para realizar obras en beneficio de su comunidad. Estos trabajos son obligatorios y existen castigos para las personas que no los cumplen y van desde una multa hasta el encarcelamiento. Actualmente algunas instituciones de gobierno estatal o federal han buscado aprovechar el tequio para convocar a las personas de la comunidad a realizar obras públicas pero por las que pagan algún jornal. Aunque le nombran tequio, las personas de las comunidades establecen la diferencia entre la convocatoria hecha por las autoridades comunitarias y la de otros niveles de gobierno y toman la decisión de ir para recibir el jornal o abstenerse, sin que por ello sea considerado una falta de solidaridad para la comunidad. “El tequio pagado, no es tequio”.

Durante la fiesta comunal se activa el sistema de cargos y el tequio, de ahí que son de gran importancia pues permiten que la energía comunitaria se exprese, Además durante las fiestas, se fortalece la identidad de la comunidad y sus relaciones de alianzas con otras comunidades invitadas.

A través de la historia las comunidades locales han luchado por defender su autonomía en contra de invasiones externas. Los indígenas fueron integrados a las formas de gobierno de la Colonia o el Estado independiente, de ahí que las organizaciones indígenas demanden una forma de gobierno autónomo. Consideran que el derecho a la autonomía es parte de las libertades fundamentales de los pueblos³¹. El Convenio 169 de la OIT demandó a los Estados respetar las tierras y territorios de los pueblos indígenas así como su derecho al control de sus recursos naturales³², intentando evitar los conflictos y despojo al que están sometidos actualmente los pueblos indígenas.

Las demandas de autonomía y autodeterminación de las organizaciones y movimientos de los pueblos indígenas están vinculadas cercanamente al concepto de territorio. El levantamiento zapatista en 1994 puso el tema de los derechos indígenas en la agenda nacional, pero el gobierno faltó a su palabra al rechazar los Acuerdos de San Andrés *Sacamch'en*, que había firmado en 1996. En el 2001, el presidente Vicente Fox presentó al Congreso la iniciativa de Ley Cocopa, sin embargo los Senadores aprobaron una iniciativa distinta a la presentada, que no fue aceptada por el EZLN, ni por el

³¹ Stavenhagen Rodolfo, “Indigenous Peoples: Land Territory Autonomy and Self Determination” in: Rosset Peter, Raj Patel *et.al. Promised Land*, LRAN, Food First Books, USA 2006 p. 214

³² Convenio 169, Organización Internacional del Trabajo, Art. 7.1

Congreso Nacional Indígena pues los cambios redujeron el alcance de los derechos acordados en San Andrés que la iniciativa de la Cocopa recogía³³.

La falta de cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés *Sacamch'en*, cuya principal demanda es la autonomía como libre determinación para los pueblos indígenas tuvo como una de sus razones principales cancelar el establecimiento de territorios autónomos. La iniciativa de la Cocopa establecía respecto a la autonomía y el territorio que:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano para:..... V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del *hábitat* que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación”

En cambio, las reformas aprobadas por el Senado, establecen que:

“Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:.... V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución y VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Tal como afirman los analistas de La Jornada³⁴, más que otorgar un derecho se establece como obligación a las comunidades y pueblos indígenas el deber de conservar y preservar el *hábitat*, sin el reconocimiento de ningún derecho y como si no fuera una obligación de todos los mexicanos hacerlo, y en lo que respecta al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, la formulación niega el reconocimiento previo a la pluriculturalidad de la nación y omite el derecho de los pueblos al acceso

³³ Ver Perfil de *La Jornada*, *Modificaciones del Senado a la Ley Cocopa*, México, sábado 28 de abril, 2001.

³⁴ *Ibidem*

colectivo del uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios y deja sólo la posibilidad de uso y disfrute preferente de los lugares que habitan y ocupan las comunidades.

La principal demanda de los pueblos indígenas de México a raíz del levantamiento zapatista y del fortalecimiento del movimiento indígena independiente del Estado es la autonomía entendida como libre determinación. Una condición básica para el ejercicio de la autonomía es el territorio, de acuerdo a la definición del Convenio 169 de la OIT que incluye no sólo la tierra, si no la naturaleza e incluso el subsuelo y la atmósfera. De ahí la importancia que los pueblos indígenas otorgan al territorio y la negativa del gobierno para aceptar los Acuerdos de San Andrés *Sacamch'en*, pues se colocan en dirección contraria a las pretensiones de despojo de los territorios y recursos indígenas, de privatización y concentración de tierras.

Frente a la negativa del reconocimiento de su demanda de autonomía, en 2003, varios municipios indígenas crearon estructuras de gobierno paralelas o municipios autónomos para promover su propia visión del desarrollo.

II La política ambiental mexicana

En el mundo las preocupaciones ambientales se agudizaron a finales del siglo XX, al ponerse en evidencia los efectos que provoca en el ambiente el desarrollo económico. Mientras los recursos de la tierra están siendo consumidos a un ritmo alarmante, la contaminación está destruyendo el balance ecológico del que depende la continuidad de la naturaleza. Los alcances globales de la crisis ecológica provocan que las instituciones multilaterales y los países desarrollados definan las directrices de la política ambiental, aunque en cada país se pongan en marcha con distintos énfasis y efectos de acuerdo a las relaciones de poder y a sus intereses geopolíticos.

La política ambiental mexicana sigue las directrices globales definidas desde las Naciones Unidas y apoyadas con recursos de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Global del Ambiente (GEF). Al ser un país subdesarrollado necesitado de recursos externos y obediente de los intereses de Estados Unidos, la política ambiental mexicana tiene un sello inequívocamente antinacionalista. México utiliza las oportunidades que le

otorga ser uno de los doce países megadiversos³⁵, pero desde el otro extremo su principal ventaja comparativa es sus débiles regulaciones ambientales de gran interés para las empresas nacionales y transnacionales contaminantes.

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica implicó cambios profundos en las políticas agrícolas, comerciales, de inversión y laborales del país, que en los cuatro años previos a su operación (1990-1993) pasó de ser un Estado con una muy amplia intervención en la economía, a ser una de las economías más abiertas del mundo. Las negociaciones en la agricultura amenazaron las posibilidades de subsistir de la economía campesina, al reducir los precios, sesgar los subsidios a favor de los grandes productores empresariales y las empresas transnacionales, inundar el mercado nacional con productos agrícolas importados y fomentar cadenas de producción que favorecen la concentración de los sectores y ramas de la producción y el fortalecimiento de las empresas transnacionales³⁶. Los efectos del TLCAN no se hicieron esperar y provocaron el explosivo aumento de la migración del campo y la ciudad hacia Estados Unidos. Nuevas zonas anteriormente campesinas se convirtieron en expulsoras de mano de obra y las remesas enviadas por los migrantes constituyeron la segunda fuente generadora de recursos para el país después de las exportaciones de petróleo.

México apostó a ser un país maquilador, apoyado en la ventaja de una fuerza de trabajo barata, pero la entrada de China e India a la Organización Mundial del Comercio (OMC) dejó a México fuera de la competencia, de ahí que la única ventaja comparativa que actualmente tiene el país es mantener estándares ambientales por abajo de la media y dar facilidades a la inversión de proyectos altamente contaminantes o extractivos. Este tipo de proyectos son una amenaza a las comunidades indígenas y campesinas pues pretenden despojarles de sus territorios, de ahí el surgimiento de nuevos movimientos como la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales.

³⁵ La biodiversidad es un indicador de variabilidad biológica en tres niveles: ecosistemas, especies y genes. En el mundo, sólo 12 países son considerados megadiversos: Australia, Indonesia, China, India, Madagascar, República Democrática del Congo, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Estados Unidos y México (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1998).

³⁶ de Ita Ana, "Impactos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en la agricultura mexicana y la producción de granos básicos". Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006 pp. 260

La firma de acuerdos internacionales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN, 1994) y el ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1995), condicionan al país a aceptar marcos jurídicos ambientales, pero a la vez a proteger las inversiones extranjeras antes que impedir la devastación ambiental.

3.2.1 Un acercamiento histórico a las acciones de conservación

La política ambiental mexicana ha estado influida de manera determinante por la política de conservación de la naturaleza de Estados Unidos, que también ha orientado las políticas internacionales.

En México, a finales del siglo XIX y principios del XX se realizaron algunas acciones de protección ambiental similares a las promovidas por los conservacionistas de Estados Unidos tales como la creación, en 1876, del primer parque nacional en el Desierto de los Leones, para proteger el abastecimiento de agua a la Ciudad de México. La ley forestal de 1926 buscó detener la voracidad de las compañías forestales contra los bosques y selvas y sostuvo que eran propiedad de las comunidades, aunque a la par exigió requisitos para explotarlos que sólo podían cumplir esas mismas compañías forestales y no las comunidades

En las selvas las compañías madereras principalmente extranjeras, explotaron sistemáticamente y con gran voracidad maderas preciosas como cedro y caoba, a partir de concesiones privilegiadas que el gobierno les otorgó desde los años veinte con vigencia hasta 1949.

Un primer periodo de expansión de parques nacionales y otras reservas se dio durante el gobierno cardenista (1934-1940) que tuvo como una de sus prioridades conservar y proteger la riqueza natural del país e intentó frenar el crecimiento urbano y la sobreexplotación de las áreas forestales. Desde el Departamento Forestal de la Secretaría de Agricultura, Miguel Ángel de Quevedo aumentó el área dedicada a parques en la Ciudad de México, constituyó los primeros parques nacionales y reservas forestales y puso en marcha programas de reforestación para la protección de las cuencas en las periferias de otras ciudades. El gobierno de Cárdenas creó 36 reservas forestales para detener la explotación ilegal de los bosques que protegen 150 mil hectáreas y 39 parques

nacionales de aproximadamente 650 mil hectáreas de bosques de pino y encino en 17 de los estados más densamente poblados del centro del país³⁷, particularmente en los bosques del altiplano que constituían el territorio más cercano, accesible y ecológicamente más vulnerable y valioso.

La forma de decretar y expropiar los bosques —por causa de utilidad pública— indemnizando y expulsando a sus poseedores y como medida de conservación de los recursos naturales por interés nacional, provocó conflictos con los gobiernos locales y las comunidades afectadas quienes lo consideraban una imposición del gobierno central. El gobierno generalmente no podía pagar la indemnización a los dueños de los predios que continuaban utilizándolos y recibiendo los beneficios por sus actividades económicas.

El gobierno de Cárdenas consolidó un sistema de áreas protegidas con sus respectivos decretos, sin embargo tal como continuó sucediendo, los terrenos expropiados y adjudicados legalmente a la nación eran propiedad de ejidos y comunidades lo que generó fuertes conflictos por la tenencia de la tierra.

El decreto de reservas y parques operó también como una protección estatal a las propiedades amenazadas por invasiones campesinas, o con demandas de reparto agrario, o de expansión de la frontera agrícola, o de la mancha urbana..

Los parques nacionales fueron la figura de conservación principal durante esa época, su localización debía considerar al menos tres criterios: “...tener un gran atractivo paisajístico, constituir un potencial recreativo y poseer importancia ambiental para las ciudades próximas.”³⁸ De ahí que predominaron los parques nacionales en bosques de pino y encino, cercanos a ciudades importantes: Distrito Federal, Pachuca, Toluca, Morelia, Tlaxcala, Orizaba, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Xalapa, San Luís Potosí, Guerrero, Morelos, etc. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), considera actualmente la figura de parques nacionales como una categoría de protección en la que: “...sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna

³⁷ Castañeda Rincón Javier, “Las áreas naturales protegidas de México. De su origen precoz a su consolidación tardía” en: *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. X, núm. 218 (13), 1 de agosto de 2006. p. 14
<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-13.htm>

³⁸ *Ibidem*

y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.”³⁹

De otra parte, la política de reforma agraria impulsada fuertemente durante el cardenismo, según algunos autores⁴⁰ tuvo efectos adversos sobre la conservación ya que provocó la expansión de la frontera agrícola sobre las áreas forestales, al ejecutarse las dotaciones ejidales sobre tierras boscosas. Además era un requisito legal para los ejidos comprobar que la dotación de tierra se utilizaba para producir y no debía quedarse sin sembrar por más de un año, lo que ocasionó la pérdida de grandes extensiones de vegetación natural⁴¹.

En un segundo periodo entre 1940 y 1980, los sucesivos gobiernos de México priorizaron la expansión industrial sobre la protección de la naturaleza y talaron para abrir paso a la ganadería, nueve millones de hectáreas de selvas de la zona tropical del sureste de México, es decir, cerca del cincuenta por ciento del área original que ocupaba la selva, afirma Challenger⁴².

Entre 1946 y 1952, durante la presidencia de Alemán, hubo algunas acciones de conservación, como el decreto de vedas totales en los bosques del centro del país para garantizar su recuperación y la exigencia a las compañías forestales de plantar diez árboles por cada metro cúbico de madera cortado, el establecimiento de reservas forestales y zonas protegidas en las cuencas hidrológicas. Tanto Díaz Ordaz como Luis Echeverría (1964-1976) apostaron a la expansión industrial y agrícola de México considerando que la vida silvestre y las áreas naturales eran un obstáculo. Durante los 70, la política agrícola subsidió ampliamente la destrucción de ecosistemas en todo el país, sobre todo la provocada por la ganaderización. Echeverría (1970-1976), a través del Programa Nacional de Desmontes impulsó la tala de 3 millones de hectáreas de selva en Tabasco y Chiapas para promover la ganadería. Cerca de medio millón de hectáreas de selvas lluviosas medianas y altas, de la zona Tuxtla–Acayucan–los–Choapas en

³⁹ Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Capítulo 1, Artículo 50. México, 28 de enero de 1988

⁴⁰ Castañeda Rincón Javier, *Op. Cit.* p. 15

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Challenger Anthony, “Utilización y conservación de los ecosistemas terrestres de México: pasado, presente y futuro”. México, Conabio, Instituto de Biología UNAM, Asociación Sierra Madre, 1998, citado en: Conabio, Semarnat, *Tercer Informe Nacional de Implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, México, 2001-2005 p. 7-8

Veracruz, fueron totalmente arrasadas y transformadas en pastizales para ganadería extensiva, incluyendo la selva de Uxpanapa, donde con financiamiento del Banco Mundial, en menos de cuatro años (1974–1978), fueron arrasadas con maquinaria pesada cerca de 200 mil hectáreas de selva alta perennifolia. En sentido contrario, para dar en el extranjero una imagen de gobierno interesado en la conservación, Echeverría elaboró la primera Ley Ambiental de México, a principios de los setenta para participar en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972.

Fue hasta los años 80 cuando el gobierno mexicano influenciado por el debate internacional dio un nuevo impulso a la conservación: promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente y creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE, 1983). Estableció reservas de la biosfera con apoyos internacionales y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP, 1986). En 1988 expidió la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA) aún vigente, y en 1994 creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

El gobierno de Salinas de Gortari creó en 1992 la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), y alojó la Reunión Internacional sobre Conocimiento y Conservación de la Biodiversidad. Decretó diez reservas de la biosfera, dos parques marinos nacionales y once más áreas naturales protegidas, que en total cubren 5 millones de hectáreas, equivalentes a casi la mitad de las zonas federales protegidas al final de su sexenio⁴³.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) fue creada en el 2000 e impulsó regulaciones nacionales que busca se conviertan en ley. Según la Conanp el instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad son las áreas protegidas, creadas por decreto presidencial y sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la LGEEPA.

La LGEEPA reconoce ocho categorías de protección⁴⁴: las **reservas de la biosfera** decretadas en ecosistemas no alterados significativamente por la acción humana, o que

⁴³ Castañeda Rincón Javier, “Las áreas naturales... *Op.cit.* p. 16

⁴⁴ LGEEPA, *Op. cit.*, Capítulo 1. Artículos 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55

requieran ser preservados y restaurados; los **parques nacionales** y **monumentos naturales**, en los que únicamente se pueden llevar a cabo actividades para la conservación, e implican una protección mayor, aunque son áreas más pequeñas que las decretadas como reservas; las **áreas de protección de recursos naturales, y de flora y fauna**, localizadas principalmente en zonas forestales o que son el *hábitat* de especies de flora y fauna, en las que sólo se pueden realizar actividades para la protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; los **santuarios** en donde únicamente se permiten actividades de investigación y recreación; los **parques y reservas estatales** y las **zonas de preservación ecológica de los centros de población**.

Cuadro 20			
Áreas Naturales Protegidas federales			
Número ANP	Categoría	Superficie Ha.	% Sup. Nal. ¹
41	Reserva Biosfera	12,652,787	6.44
67	Parques Nacionales	1,482,489	0.75
5	Monumentos Naturales	16,228	0.01
8	Áreas de Protección de Recursos Naturales	4,440,078	2.26
35	Áreas de Protección de Flora y Fauna	6,646,942	3.38
18	Santuarios	146,254	0.07
174	TOTAL	25,384,818	12.92

1. Porcentaje sobre la superficie nacional de 196,476,920 hectáreas
FUENTE: CONANP, 2010

A partir de los años setenta, a nivel internacional la conservación adoptó el modelo de reservas de la biosfera, que se enfocan a conservar la biodiversidad y a proporcionar servicios ambientales. A diferencia de los parques nacionales —principal categoría de protección hasta antes de los setenta y en los que se ejecuta una expropiación de los predios— las reservas de la biosfera deben incorporar las actividades económicas de las comunidades que las poseen. Estas reservas tienen una zona núcleo en la que está prohibido realizar actividades económicas, de extracción o aprovechamiento; una zona de amortiguamiento en la que las comunidades asentadas antes del decreto de reserva tienen derecho a realizar algunas actividades económicas y de aprovechamiento de bajo impacto. Este supuesto como veremos posteriormente a través de algunos ejemplos, pocas veces se cumple pues los objetivos de conservación pesan más que los objetivos de

respeto a la libre determinación de sus poseedores, aún cuando estos sean pueblos originarios.

Con fines analíticos dividimos en dos periodos la creación de áreas naturales protegidas en el país. Un **primer periodo va de 1917 a 1970**, en el que se incluye el cardenismo, con un impulso importante para la conservación. Durante más de cincuenta años se protegieron 1,270,852 hectáreas que equivalen al 5 por ciento de las áreas protegidas actualmente, a partir de parques naturales de pino encino y de algunas áreas de protección de flora y fauna y recursos naturales. Estas 47 áreas protegidas, se caracterizaron por ser extensiones relativamente pequeñas, de las que el Estado debería hacerse cargo después de expropiar a sus poseedores. Ver cuadro 21.

Un **segundo periodo** mucho más corto, que va de **1970 a 2008** en los que se decretan los 24 millones de hectáreas restantes (95 por ciento de las áreas nacionales) y en las que adquieren mayor importancia las reservas de la biosfera.

Este periodo de casi cuarenta años se puede subdividir en dos: uno que va de 1970 a 1988, durante el cual se decretan las primeras reservas de la biosfera, áreas de protección de flora y fauna y nuevamente parques nacionales, que abarcan en total 6.6 millones de hectáreas, equivalentes al 26 por ciento de las áreas conservadas totales. Las reservas de la biosfera son áreas mucho más grandes que las que abarcan los parques nacionales. Además dentro de las áreas de protección de flora y fauna se decretó el Valle de los Cirios que abarca una extensión de más de 2.5 millones de hectáreas, el doble de extensión de las áreas protegidas en el periodo anterior en una sola área. El gobierno creó en 1986 el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Un último periodo que va de 1989 a 2008 en el que se han decretado como protegidas más de 15 millones de hectáreas, equivalentes al 60 por ciento de las áreas protegidas totales. Más de la mitad de esta extensión la ocupan las reservas de la biosfera y con menor importancia las áreas de protección de flora y fauna y recursos naturales. Como puede observarse la superficie sujeta a protección ha aumentado fuertemente a partir de los años 70, y el establecimiento de áreas naturales protegidas se ha intensificado aún más a partir de los años.

Cuadro 21			
Áreas Naturales Protegidas Federales por periodo			
Periodo	Número ANP	Categoría	Superficie Ha.
1917-1969	47	TOTAL	1,270,852
	3	Área de Protección de Flora y Fauna	716,712
	1	Área de Protección de Recursos Naturales	39,557
	43	Parque Natural	514,583
<hr/>			
1970-1988	43	Total	6,566,540
	10	Área de Protección de Flora y Fauna	2,964,419
	1	Área de Protección de Recursos Naturales	167
	10	Parque Natural	39,665
	6	Reserva Biosfera	3,561,684
	16	Santuario	605
<hr/>			
1989-2008	75	Total	15,124,305
	18	Área de Protección de Flora y Fauna	2,446,293
	5	Área de Protección de Recursos Naturales	3,427,662
	4	Monumento Natural (MN)	14,093
	15	Parque Natural	951,395
	32	Reserva Biosfera	8,284,778
	1	Santuario	84
GRAN TOTAL	165		22'961,697

Fuente: Elaboraciones propias con base en CONANP, 2008

La Conanp para el año 2010, administraba 174 áreas naturales de carácter federal que representan más de 25,384,818 de hectáreas, equivalentes al 13 por ciento del territorio nacional.

3.2.2 El financiamiento de la conservación de la naturaleza

La política ambiental se ha apoyado en los programas financieros de las instituciones multilaterales. En 1992 el Banco Mundial a través del GEF⁴⁵, financió 25 millones de

⁴⁵ El GEF, constituido en 1992, cuenta con aportaciones de 166 países, y es el mecanismo financiero de la Convención de Diversidad Biológica, la Convención Marco de Cambio Climático y el Protocolo de

dólares para “asegurar la conservación de 10 áreas naturales protegidas prioritarias”. La ejecución del proyecto inició hasta 1994 por problemas institucionales y en 1996 la Secretaría de Medio Ambiente (Semarnap), invitó a dos de las organizaciones de conservación internacionales más grandes para que restructuraran el proyecto: Pronatura y The Natural Conservancy (TNC). Su evaluación concluyó que los fondos remanentes debían trasladarse a una organización de conservación privada—el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, constituido en 1994— en donde se colocó un fondo específico para áreas protegidas.

En 1997 el GEF aprobó 11.5 millones de dólares para el Corredor Biológico Mesoamericano establecido en también dos proyectos que incorporan apoyos a la conservación comunitaria: El Corredor Biológico Mesoamericano (CBMM) con 11.5 millones de dólares para su aplicación en Yucatán, Quintana Roo, Campeche y Chiapas.

El proyecto del Banco Mundial en apoyo al Sistema Nacional de Áreas Protegidas inició su operación en 1998 y tiene como una de sus principales funciones conseguir fondos de distintos donantes. Los recursos del Banco Mundial o el GEF se dedican básicamente a funciones de administración de las ANP. La mayor proporción de fondos se dedican a contratar personal de la reserva, hacer estudios, planes, monitoreos y evaluaciones, mientras que la compensación a los dueños y poseedores por los recursos y actividades que ya no pueden utilizar o realizar al haberse establecido una ANP en sus territorios, se deja a los escasos recursos públicos del Programa de Desarrollo Rural Sustentable (Proders) de la Semarnat. Además ya que busca incluir a nuevos donantes, propicia que distintos agentes lleguen a las áreas protegidas y en ocasiones propongan “negocios o inversiones” que pueden ser opuestos a las prioridades de la comunidad, además de que las autoridades comunitarias no tienen control sobre ellos. Según el Banco Mundial las ONG de conservación en México han sido exitosas en: establecer áreas privadas de conservación, en el desarrollo de mecanismos locales para obtener financiamiento, en el diseño de enfoques regionales de conservación y en la innovación

Cartagena sobre Bioseguridad. Se coordina a través de un Secretariado que está en Washington y lo instrumenta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y el Banco Mundial (BM), citado en: Yáñez Mondragón Carlos Francisco, *Las áreas naturales protegidas en México, criterios para su determinación Caso estudio: Sierra Tarahumara, Estado de Chihuahua*, 2007 p. 8 (publicación electrónica)

de nuevos esquemas de conservación con grupos comunitarios.

... el Banco Mundial aporta apoyo financiero a ANP en la frontera norte: Los Ajos recibe financiamiento del gobierno de los Estados Unidos; El Vizcaíno lo apoya el gobierno español, además de empresas privadas como Ford; Río Lagartos recibe apoyo de Bimbo; Chinchorro de AHMSA. Izta-Popo recibe recursos de Nestlé. El Golfo de California recibe financiamiento internacional con recursos del GEF y del Banco Mundial; El Triunfo obtiene recursos GEF-BM, el Corredor Biológico Mesoamericano tiene apoyo de GEF-BM; La Sierra Gorda de GEF- y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Carricito Huichol recibe apoyo de Pronatura AC., y El Edén, Yum Balám y la ANP Alfredo V. Bonfil reciben apoyos privados⁴⁶.

Los recursos se destinan fundamentalmente a la operación y no buscan compensar las carencias y limitaciones de uso impuestas a los pobladores o poseedores de los recursos.

De 1992 a 2000, se han aplicado en las ANP de México, 63 millones de dólares del Fondo GEF; de 2000 a 2007 se tienen programado ejercer otros 70 millones de dólares del mismo organismo. Durante 1993, 1994 y 1995 en once ANP (entre ellas Montes Azules y El Vizcaíno en donde opera Conservación Internacional y los hermanos de la Maza Elvira), se ejercieron 31.9 millones de dólares, para apoyar la administración mediante el pago de los costos de inversión: equipo, estudios, centros de información, asesores, especialistas y talleres, y los costos recurrentes (salarios, materiales, servicios generales y contingencias operativas). Todos los recursos fueron para la administración y parcialmente, también se buscaba "en la medida de lo posible beneficiar a la gente local". El criterio anterior se aplica en los Programas Operativos Anuales de Montes Azules, como el de 1996 en sus 6 proyectos, los cuales tuvieron nulos resultados para la conservación y protección⁴⁷.

Yáñez afirma que los recursos no se han destinado a las actividades necesarias para contar con áreas naturales con suficiente justificación y planes de control y manejo

⁴⁶ Yáñez Mondragón Carlos Francisco, *Op. cit.* p. 8 (publicación electrónica)

⁴⁷ *Ibid.*

de ellas:

A partir de 1995 el Instituto Nacional de Ecología (INE), con apoyo de Conservación Internacional (CI), el BM, la World Wildlife Fund (WWF) y The Nature Conservancy, inició la identificación de las eco-regiones prioritarias, participando desde 1996 la Conabio, Pronatura, el Fondo Mexicano para la Conservación, académicos y ONG. En sus resultados mencionan que existen 156 regiones de relevancia biológica por conservar. Sin embargo, en la programación y acuerdos para el ejercicio de los Fondos GEF 2000 al 2007, se decidió aplicar 31.10 millones de dólares (MDD) en el fortalecimiento institucional del Sistema de las ANP; 15.20 miles de millones de dólares (MMD), para el diseño y administración del Corredor Biológico Mesoamericano con Conservation International; 15.65 MDD, para los Tuxtlas, La Chinantla y la Montaña de Guerrero, invertidos en el fortalecimiento de la estructura institucional, la administración, la planeación y el monitoreo; 6.733 MDD, para la administración de la Sierra Gorda, y 7.5 MDD, para la administración, capacitación e inversión en tres zonas más. Por otro lado se han financiado proyectos de bio-prospección, plantas medicinales, adecuación del marco normativo para la regulación y apropiación de la biodiversidad genética, e investigación en agro-biodiversidad⁴⁸.

Por su parte la Conanp también informó que en 1997 obtuvo financiamiento de empresas privadas. Grupo Pulsar aportó para la conservación de Montes Azules, El Vizcaíno, Maderas del Carmen, Los Tuxtlas, Banco Chinchorro y Cuatro Ciénegas. Conanp firmó tres convenios de colaboración con organizaciones no gubernamentales de conservación internacionales: World Wildlife Fund (WWF), The Nature Conservancy (TNC) y Conservation International (CI) para financiar proyectos en más de 12 áreas naturales protegidas.

La participación privada en la conservación de áreas protegidas para Yáñez entraña el riesgo de que las ANP se vean desde el punto de vista comercial más que de protección al deterioro ambiental, pero para la Conanp es vista como la solución para los grandes problemas que enfrentan estas áreas, ya que un flujo financiero constante permite desarrollar actividades prioritarias de conservación.

⁴⁸ *Ibidem*

3.2.3 Los territorios indígenas y campesinos en la LGEEPA

La política ambiental mexicana a partir de la Cumbre de la Tierra de Río (1992) se orientó hacia el desarrollo sustentable: aumentó la creación de áreas naturales protegidas, los programas de conservación, la valorización económica de los servicios ambientales y el establecimiento de instrumentos financieros para promover la conservación.

Una hipótesis de trabajo es que la política ambiental, principalmente el establecimiento de áreas naturales protegidas, va en sentido opuesto a las demandas de autonomía, de libre determinación y de reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas. En los hechos los decretos de la áreas naturales protegidas se convierten en un instrumento para enajenar a los pueblos indígenas el control de sus territorios, a pesar de que los derechos de posesión y de tenencia de la tierra continúen en sus manos.

Una lectura crítica de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), permite desentrañar cómo la propia Ley define mecanismos para que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) pueda enajenar el control de los territorios indígenas y campesinos y transferirlo a otros agentes privados o públicos.

Asumiendo una posición conservacionista la LGEEPA define que “las áreas naturales protegidas son aquellas en las que los ambientes *originales* no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano”, o que requieren ser preservadas y restauradas. Se declaran por decreto de cualquier nivel de gobierno, que además tiene la facultad de regularlas, administrarlas o vigilarlas y son de utilidad pública. El concepto de utilidad pública permite incluso la expropiación.

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que establezcan los decretos que las constituyen⁴⁹. Es decir los derechos de los propietarios están por debajo de la regulación del decreto, el programa de manejo y el ordenamiento ecológico.

⁴⁹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente LGEEPA, México, 28 de enero de 1988. Capítulo 1, Artículo 44.

Los derechos de los poseedores de la tierra no se consideran con ninguna prioridad sobre cualquier otro sujeto o grupo social involucrado, si no que se consideran uno más de las llamadas “partes interesadas” (*stakeholders*). En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas la Semarnat tiene la función de “promover la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, para propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad”⁵⁰.

Antes de declarar un área natural protegida la Semarnat debe pedir la opinión de los gobiernos locales, las dependencias gubernamentales, las organizaciones sociales públicas o privadas, los pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas.⁵¹ No se refiere de manera específica, ni prioritaria a los dueños y poseedores de la tierra y recursos en las que se piensa establecer el ANP, si no que coloca a todos los agentes en el mismo nivel de derechos. Tampoco se refiere al consentimiento libre, previo e informado de los poseedores de los territorios, ni mucho menos a su derecho de veto, incluso si estos fueran pueblos indígenas. De ahí que se puede afirmar que la LGEEPA no considera los derechos de los pueblos indígenas, ni de los propietarios de las tierras.

Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada (su extensión o los usos del suelo) por la autoridad que la estableció y siguiendo las mismas formalidades que para la expedición de la declaratoria.⁵²

Las áreas naturales protegidas podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad y se regularizará la tenencia de la tierra para dar “seguridad jurídica” a sus propietarios⁵³. Así mientras la LGEEPA enajena el control de las decisiones sobre las actividades y uso de recursos que se realizarán en las ANP sin la participación de sus poseedores, busca dar seguridad jurídica a la tenencia de

⁵⁰ *Ibid*, Capítulo 1, Artículo 47

⁵¹ *Ibid*, Capítulo 1, Artículo 58

⁵² *Ibid*, Capítulo 1, Artículo 62

⁵³ *Ibid*, Capítulo 1, Artículo 63

la tierra.

El artículo 59 de la LGEEPA, sí se refiere explícitamente a los propietarios de las tierras pero únicamente para proponer el establecimiento de ANP: los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, así como cualquier persona interesada pueden proponer el establecimiento de ANP en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros. Los predios destinados voluntariamente a la conservación se consideran como áreas productivas dedicadas a una función de interés público. Las declaratorias se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados. La ley también habla de posibilidades de expropiación en algunas condiciones especiales⁵⁴.

Para otorgar permisos, licencias, concesiones o autorizaciones para la exploración, explotación y aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, la LGEEPA únicamente marca que se observarán las disposiciones legales y las prevenciones de la declaratoria y programa de manejo. “El solicitante deberá demostrar su capacidad técnica y económica para llevar a cabo la exploración, explotación o aprovechamiento sin causar deterioro al equilibrio ecológico”⁵⁵.

La LGEEPA no prohíbe explícitamente actividades extractivas altamente contaminantes en las ANP, como la explotación de petróleo o de minerales, ni la apropiación de agua, o cualquier otro recurso por cualquier agente económico, únicamente exige que no cause deterioro al equilibrio ecológico y pone a la disposición de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios asesoría técnica si ellos deciden hacer algún proyecto. La LGEEPA abre la puerta para que otros agentes ajenos a los dueños y poseedores de los territorios –empresas, mineras, cerveceras, refresqueras, extractoras de petróleo, organizaciones internacionales de conservación, inversionistas— entren a las ANP y a los territorios indígenas y campesinos, tomen las decisiones, sobre la tierra y los recursos naturales, promuevan la participación de agentes financieros e incluso sean quienes administren los recursos de varias comunidades, sin respetar a las autoridades de bienes comunales ni a la Asamblea como máxima autoridad en los territorios. Además la Semarnat se compromete a promover inversiones públicas y

⁵⁴ *Ibid*, Capítulo 1, Artículo 60

⁵⁵ *Ibid*, Capítulo 1, Artículo 64

privadas para el manejo de las áreas naturales protegidas.

El gobierno podrá otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas. Los poseedores de los predios tendrán preferencia para obtenerlos⁵⁶.

En síntesis la LGEEPA no considera los derechos de los dueños y poseedores de las tierras y recursos naturales. Por causa de utilidad pública pueden ser declaradas áreas naturales protegidas en cualquier tipo de tenencia de la tierra. Únicamente se debe informar a los poseedores. Los poseedores no tienen derecho de veto. Una vez declarada el ANP, la administración y manejo pasa a cargo de Semarnat. Existe la posibilidad de que pueblos indígenas, organizaciones sociales, pero también públicas o privadas soliciten el manejo del área natural protegida sin que sus dueños o poseedores puedan oponerse.

Los pueblos indígenas, las comunidades ancestrales quienes han cuidado sus territorios por miles de años están exigiendo de manera colectiva como pueblos indígenas la autonomía y libre determinación sobre sus territorios. El Estado mexicano sistemáticamente les ha negado esta demanda. En 2001, a pesar del consenso social manifestado en la *Marcha del Color de la Tierra*, convocada por el EZLN y el Congreso Nacional Indígena (CNI), el legislativo aprobó una ley sobre derechos y cultura indígenas distinta a la demandada en los Acuerdos de San Andrés *Sacamch'en* y que no considera la autonomía ni los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios, entendidos como *hábitat*. En sentido contrario, la LGEEPA posibilita la pérdida de control de los territorios ancestrales por sus dueños y poseedores, e incluso la enajenación de los territorios y naturaleza a otros agentes económicos como las organizaciones privadas de conservación, alguna empresa o cualquier otro.

Las ANP tienen cada vez más dificultades para su decreto, puesto que los dueños de la tierra se oponen a ello.

⁵⁶ *Ibid*, Capítulo 1, Artículo 64, bis 1

3.2.4 Los territorios campesinos e indígenas y la conservación oficial

Por razones históricas, en México los bosques, selvas y la mayoría de los sitios bien conservados son el hogar natal de los distintos pueblos indígenas. Además, una de las principales conquistas de las luchas sociales fue el reconocimiento de los derechos agrarios de los pueblos bajo la forma de ejidos o comunidades agrarias de ahí que más de la mitad del territorio nacional sea propiedad social.

Boege, hace una recopilación amplia de la importancia de los territorios indígenas para la biodiversidad y su conservación. Las áreas geográficas identificadas por Boege⁵⁷ como territorios indígenas, según él constituyen el núcleo duro de los territorios indígenas pues en los municipios considerados indígenas el 80.9 por ciento de los hogares son indígenas⁵⁸. Este criterio es mucho más estricto que el utilizado por la CDI, la Procuraduría Agraria y otras fuentes que consideran como municipio indígena aquellos que tienen más del 40 por ciento de hogares indígenas.

Bosques y selvas en propiedad de ejidos y comunidades agrarias

El dato de la propiedad social de los bosques y selvas ha cambiado en los últimos años, al ajustarlo con mediciones más precisas. Los especialistas forestales David Bray, Leticia Merino y Deborah Barry en el 2007 explican estos cambios⁵⁹:

Frecuentemente se menciona que cerca del 80% de los bosques de México está en manos de ejidos y de comunidades agrarias. Esta cifra fue citada por primera vez en una publicación de 1980 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sin referencia a la base empírica, aunque se ha convertido en el dato más frecuentemente citado sobre el sector forestal en México (Torres-Rojo, comunicación personal, 2003). Para este dato no se sabe cómo fue definido el bosque, ni se estimaron con alguna precisión los números absolutos de las

⁵⁷ Boege, Eckart, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*. México, INAH, CDI, 2008. pp. 63-80

⁵⁸ Boege, Eckart, *El patrimonio biocultural... Op. cit.* El INALI considera población indígena a todos los miembros de un hogar indígena. El hogar indígena es aquel en el que cualquier miembro de la familia; el jefe(a) del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declaró ser hablante de lengua indígena.

⁵⁹ Bray David, Merino Leticia y Barry Deborah, *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales*, México, Semarnat, INE, Instituto de Geografía UNAM, CCMSS, Florida International University, 2007. p. 27

comunidades que cuentan con bosques en sus tierras, o el número total de hectáreas de esos bosques....

El Instituto Nacional de Ecología (INE) está desarrollando actualmente una estimación más precisa del número de comunidades que cuentan con superficie boscosa.

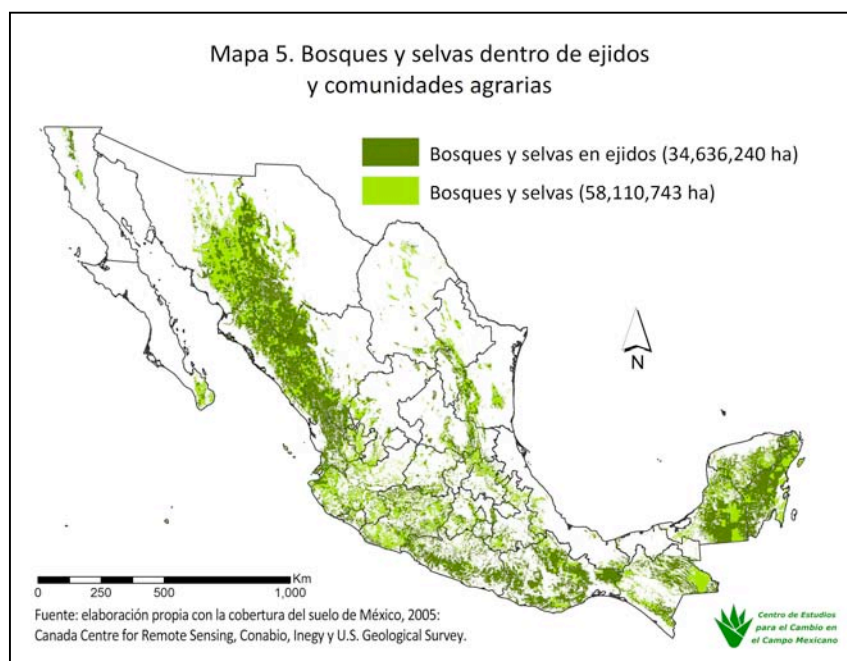
Leticia Merino y Ana Eugenia Martínez, en un documento posterior⁶⁰, comentan que el dato de Ecosur del 2008 omite los ejidos y comunidades que no entraron al Procede y que por tanto no están considerados por el Registro Agrario Nacional:

... en 2008 el Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), con base en la información del INEGI y del Registro Agrario Nacional (RAN) estima que la propiedad pública asciende al 7.5% de la superficie forestal, la propiedad privada representa 33.5% y 59% pertenece a ejidos y comunidades (ECOSUR, 2008). No obstante este cálculo realiza una omisión muy importante ya que no incluye a las comunidades forestales que por tener conflictos de linderos no aparecen en el RAN y que –como muestran los resultados de la encuesta que presentamos en este texto– representan una proporción significativa de las comunidades forestales.

A partir de mediciones independientes el Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam)⁶¹, obtuvo que el 59,9 por ciento de la superficie forestal se localiza en propiedad de ejidos y comunidades agrarias. Registró que los bosques y selvas en el país absorben más de 58 millones de hectáreas, mientras que los que se localizan en propiedad ejidal o comunal ascienden a 34.6 millones de hectáreas, que equivalen al 59.9 por ciento (Mapa). Sus fuentes son los datos estandarizados de INEGI, Conabio, Conafor, y el proyecto LIDAR entre México-Canadá-E.U para 1998 y 2005, que se cruzaron con la capa del INEGI de ejidos y comunidades de 1992, antes de la reforma al artículo 27 constitucional, por lo cual no omite a los ejidos y comunidades que no participaron en el Procede.

⁶⁰ Merino Leticia y Martínez Ana Eugenia, *A vuelo de pájaro: Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México*. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México, p. 11

⁶¹ de Ita Ana y Daniel Sandoval, *Importancia de los territorios campesinos e indígenas para la conservación*. México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam), 2014. A partir de un trabajo cartográfico elaborado por Daniel Sandoval, 2013, obtuvieron el dato de 59.9 por ciento de los bosques y selvas en ejidos y comunidades. Los mapas de bosques y selvas utilizados corresponden a: *Cobertura de suelo de México 2005*, elaborada por el Canada Centre for Remote Sensing (CCRS), Conabio, Inegi y U.S. Geological Survey (USGS).



Las ANP en territorios indígenas y tierras campesinas

Los datos sobre establecimiento de ANP en territorios indígenas y tierras campesinas, son difíciles de obtener, ya que hay una intención gubernamental de esconderlos, de ahí que tomamos distintos parámetros y fuentes.

En el año 2002, de acuerdo a los criterios de la CDI y de la Conanp⁶², de un total de 160 áreas naturales protegidas, 71 se encontraban en localidades con importancia indígena. Estas 71 ANP se asientan sobre 36 de los 62 pueblos indígenas reconocidos por la CDI, entre los que destacan: nahuas (54.5%), mazahuas (9.5%), maya (5.3%), otomí (4.2%), mixteco (4.0%), tzotzil (3.5%), huichol (3.3%), popoluca (2.3%), popoloca (2.2%), mazateco (2.1%), tzeltal (1.5%), chol (1.3%), chontal (1.1%), totonaca (0.9%)⁶³.

Boege, determina que en 52 de las 152 áreas naturales protegidas federales, hay población indígena y más de 2 millones de hectáreas protegidas legalmente se encuentran en territorios indígenas. Las áreas naturales protegidas cuya población total es indígena⁶⁴ son: Bonampak, Nahá, Metzabok, Yaxilán, Agua Azul y Otoch Ma'ax.

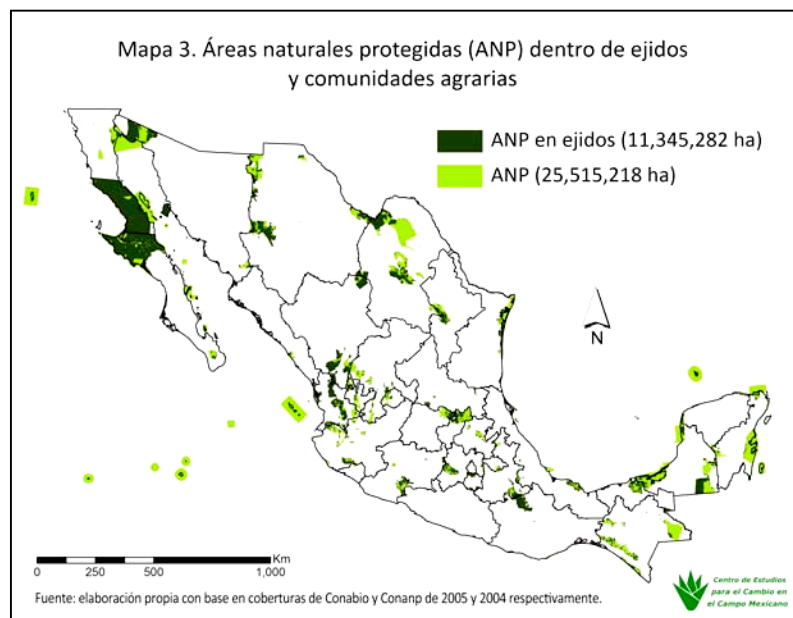
⁶² La Conanp aclara que no consideró a la población indígena que vive en localidades aledañas a las áreas protegidas que tienen derecho de propiedad o uso de las áreas y recursos protegidos.

⁶³ CDI-PNUD, *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México 2002.

⁶⁴ Entre 94 y 100 por ciento de los pobladores son indígenas

Un estudio realizado por el Banco Mundial en México, sobre la participación de los pueblos indígenas en las áreas naturales protegidas, afirma que el 95 por ciento de las áreas protegidas terrestres se encuentran en propiedad social de uso común, de ejidos o comunidades y solamente un 5 por ciento de ellas se localiza sobre propiedad privada o federal⁶⁵. El estudio del Banco Mundial, no consigna fecha ni autor, pero por los contenidos mencionados la fecha se puede aproximar al 2001.

Las ANP son en su mayoría y continuarán siendo de propiedad social (un 95% de la superficie es de propiedad comunitaria, indígena, ejidal y una mínima parte privada o federal). Predomina la llamada propiedad social; propiedades colectivas de grupos campesinos (ejidos) y comunidades indígenas (Bienes Comunes). No se plantea en el presente Proyecto ni es política del GOM, la modificación de las formas de propiedad o el reasentamiento de habitantes de las reservas.



Al localizar geográficamente las áreas naturales protegidas y sobreponerlas a la cobertura de ejidos y comunidades agrarias, el dato del Banco Mundial resulta por demás

⁶⁵ Banco Mundial, *Diagnósticos sociales y planes de desarrollo de pueblos indígenas de las siguientes áreas naturales protegidas: Cuatrociénegas (Coahuila), Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (Baja California y Sonora), Corredor Biológico Chichinautzin-Zempoala (Morelos, Estado de México, Distrito Federal), Tehuacán-Cuicatlán (Puebla y Oaxaca)* s/f. (fecha aproximada 2001) p. 3

erróneo. Los datos del Ceccam⁶⁶ reportan que en 2013 existían 176 áreas naturales protegidas y 130 se encontraban superpuestas a porciones de propiedad social de ejidos y comunidades agrarias. Las 176 ANP abarcan una superficie total de 25.5 millones de hectáreas de las cuales, 11.3 millones (44.4 por ciento) son territorio de ejidos y comunidades agrarias (mapa 3).

El dato de más de 90 por ciento de las ANP situadas sobre ejidos y comunidades sigue siendo erróneo hacia el año 2000, pero aumentan la proporción de ANP sobre territorios sociales, ya que en fechas posteriores al año 2000, la instalación de ANP se realizó sobre desiertos o zonas costeras y marítimas que generalmente no son propiedad social. El estudio del Banco Mundial además sostiene que no es política del gobierno de México la modificación de las formas de propiedad o el reasentamiento de los habitantes de las reservas⁶⁷

Salvador Anta, funcionario ambiental en distintas instituciones señaló que los decretos de áreas naturales protegidas “dejan de lado la participación de los dueños de la tierra, en la toma de decisiones por lo que las comunidades y ejidos suelen manifestar su desacuerdo ante la posibilidad de que se decrete una ANP en su propiedad.”⁶⁸ También los promotores de distintos proyectos económicos de desarrollo urbano y agroindustrial, turístico, minero, de infraestructura, petroleros, se oponen al establecimiento de ANP pues piensan que limitarán sus desarrollos⁶⁹. Sin embargo, como apuntamos arriba⁷⁰ en la LGEPPA no encontramos prohibiciones definitivas al establecimiento de proyectos altamente contaminantes como son las minas, o las explotaciones de petróleo, sino que únicamente señala que debe evitarse el daño ecológico.

Anta ilustra las dificultades cada vez mayores al establecimiento de ANP mencionando que entre 2001 y 2006 la Conanp recibió 252 solicitudes para el establecimiento de ANP, pero a finales del 2006 sólo se habían decretado ocho. Además las extensiones de las reservas también se han reducido. Entre 1995 y 2000 se decretaron

⁶⁶ de Ita Ana y Daniel Sandoval, *Importancia de los territorios indígenas y campesinos para la conservación*, Ceccam, México, 2013

⁶⁷ Banco Mundial, *Op. Cit s/f*

⁶⁸ Anta Salvador, “Áreas naturales de conservación voluntaria.” Estudio elaborado para la Iniciativa Cuenca. México, abril de 2007 p. 6

⁶⁹ Anta Salvador, *Op. cit.* p. 33

⁷⁰ *Supra.* p. 33

27 ANP con 4 millones de hectáreas, mientras que en el período 2000-2005 se decretaron 28 ANP pero con 1.7 millones de hectáreas.

Las comunidades indígenas y campesinas, poseedoras de la mayoría de los recursos naturales en México a partir de la tenencia comunal y ejidal garantizada por la ley agraria, han hecho patente su rechazo a la imposición de áreas naturales protegidas en sus territorios, así como a enajenar el control de las decisiones sobre sus recursos a instancias administrativas oficiales, con pérdida del poder de la asamblea de ejidatarios o comuneros como autoridad territorial.

Las regiones terrestres prioritarias para la conservación

En el año 2000, Conabio con el apoyo de las organizaciones internacionales de conservación⁷¹ identificó áreas cuyas características físicas y bióticas favorecen la biodiversidad en diferentes ámbitos ecológicos, que tienen posibilidades de conservación. El resultado de este trabajo fue la identificación geográfica de 152 regiones terrestres prioritarias para la conservación de la biodiversidad que en conjunto abarcan 51.55 millones de hectáreas, correspondiente a más de la cuarta parte del territorio del país⁷². El 95 por ciento de la superficie de las áreas naturales protegidas está correlacionada espacialmente con la de las RTP y 66 áreas naturales protegidas (todas ellas reserva de la biosfera) se encuentran identificadas como RTP.

Las RTP se aproximan a los *hot spots* definidos globalmente por su importancia para la biodiversidad y la presencia de amenazas significativas⁷³. Según Anta, las RTP “...están fuera de las áreas naturales protegidas decretadas (por lo que) es urgente desarrollar alternativas para su protección y conservación”⁷⁴. La superficie de las RTP es casi el doble de las que abarcan las ANP por lo que las políticas ambientales buscan orientarse a éstas para ampliar su influencia⁷⁵. Mapa

⁷¹ Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Agencia Internacional para el Desarrollo de la Embajada de los Estados Unidos de América (USAID), The Nature Conservancy (TNC) y el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN)

⁷² Arriaga, L., J.M. Espinoza, C. Aguilar, E. Martínez, L. Gómez y E. Loa (coordinadores). *Regiones terrestres prioritarias de México*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, 2000. www.conabio.gob.mx/conocimiento/regionalizacion/doctos/Tmapa.html

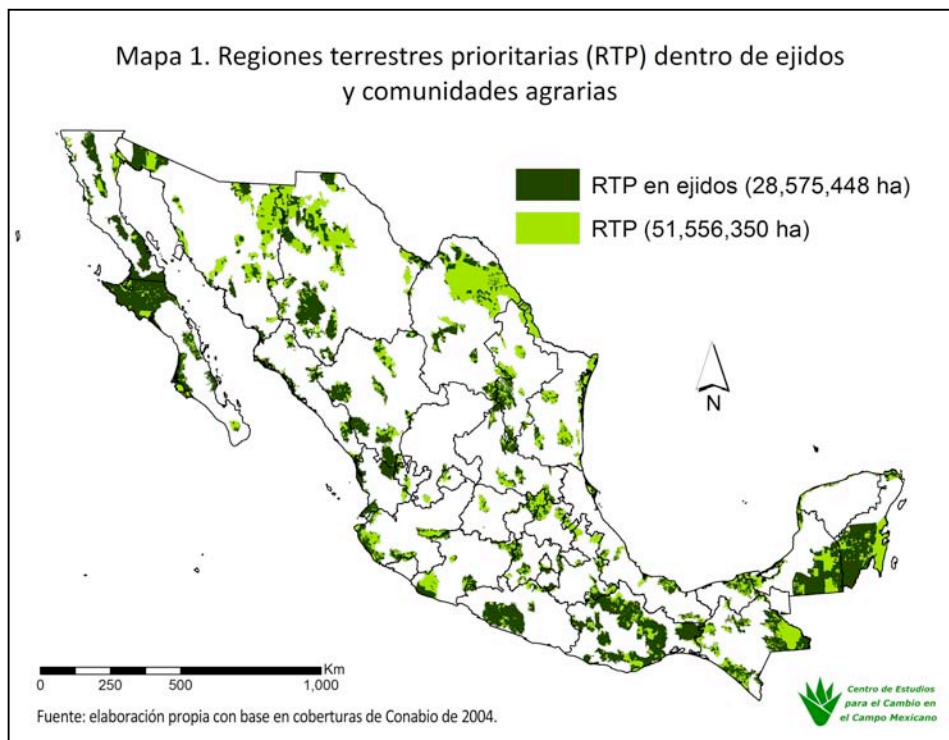
⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Anta Salvador, *Op. Cit.* 2007. p. 6

⁷⁵ de Ita Ana y Daniel Sandoval, *Op. cit.* Ceccam, 2013

La mayor concentración de RTP se presenta en Chihuahua, Sonora y Coahuila, ya que por sus grandes extensiones tienen una baja densidad demográfica y disponen de grandes espacios relativamente inalterados. Sin embargo, destacan Oaxaca y Quintana Roo por la alta proporción de su superficie incluida⁷⁶.

La mayor parte de RTP “...se encuentran en sistemas montañosos que por presentar ambientes poco atractivos para los asentamientos humanos, han mantenido niveles de integridad ecológica adecuados. (...) Predominan bosques templados y selvas tropicales⁷⁷.” El documento hace notar también los impactos de los incendios y aprovechamientos forestales en las RTP.



Para Conabio la identificación de las RTP debe apoyar la orientación de la inversión para la conservación pública y privada, nacional o internacional y pretende que sea “...un marco de referencia para que la Conanp considere la incorporación de nuevas áreas de protección natural dentro del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”⁷⁸. La política ambiental busca fortalecer las RTP y ampliar la cobertura de las ANP.

⁷⁶ Arriaga, L., J.M. Espinoza, C. Aguilar, E. Martínez, L. Gómez y E. Loa (coordinadores). *Op. Cit.* 2000

⁷⁷ *Ibid.*, 2000

⁷⁸ *Ibid.*, 2000

El mapa elaborado por el Ceccam muestra que una gran proporción de la superficie que abarcan las Regiones Terrestres Prioritarias se ubica sobre ejidos y comunidades agrarias. El total de las RTP abarca 51.6 millones de hectáreas del territorio nacional, y de éstas, 28.6 millones de hectáreas, es decir el 68.6 por ciento de la superficie de las RTP se ubica sobre la propiedad social de ejidos y comunidades agrarias. Según Boege⁷⁹, casi 60 RTP se traslapan con territorios indígenas y en las RTP viven por lo menos un millón 612 mil 371 habitantes mayores de cinco años hablantes de alguna lengua indígena. .

Las áreas voluntarias de conservación

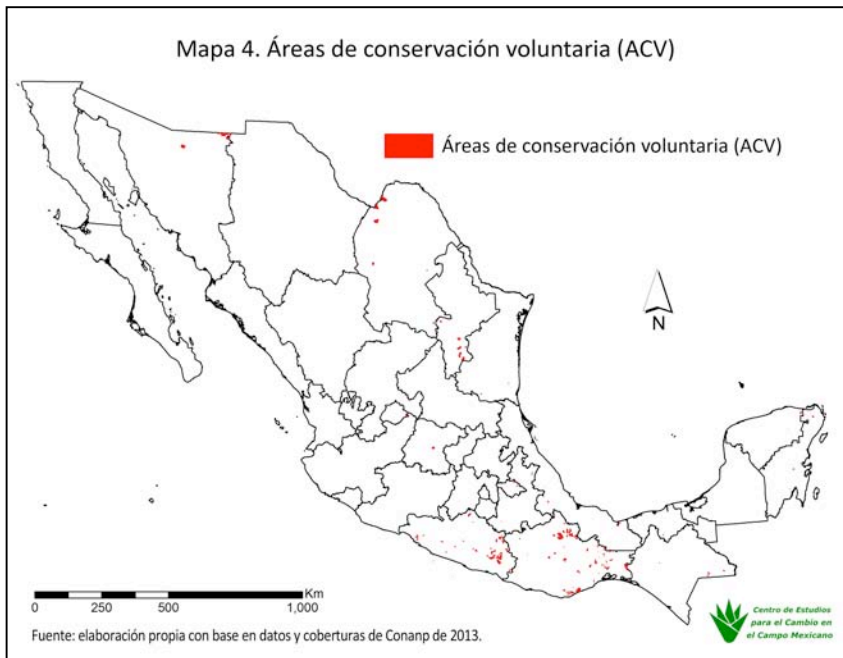
A finales de los años 80, las pretensiones gubernamentales de instalar ANP fueron enfrentadas por los ejidos y comunidades poseedores de los territorios proponiendo áreas voluntarias de conservación. La primera propuesta de un área campesina de conservación, llamada Reserva Ecológica Campesina provino de los indígenas zoques chimalapa de Oaxaca, ubicados en la selva de los Chimalapas, segunda en extensión después de la Lacandona. Aunque no fue aceptada por el gobierno, fue el primer antecedente de las áreas voluntarias que existen actualmente.

Muchas de las comunidades y ejidos por voluntad propia destinan ciertas áreas de su territorio a la conservación, tal es el caso de las zonas en donde nacen los manantiales, en lugares destacados por su belleza, en sitios en donde hay bosques antiguos. También las comunidades y ejidos forestales normalmente destinan parte de su territorio forestal a la conservación dejando sin manejar ciertas áreas que deciden serán para las generaciones venideras. En otros casos regiones con existencias de bosques y selvas que no se dedican a su explotación mantienen buena parte de su territorio sin sembrar ni cortar, destinándolo a la recolección y a la caza. Estas áreas comunitarias de conservación se establecen por decisión de las comunidades a través de sus Asambleas, en algunos casos se establecen en los estatutos comunitarios, en otros se realizan a través de actas y en otros más es un acuerdo de palabra respetado por los miembros de una comunidad.

La mayoría de las áreas voluntarias de conservación se encuentran ubicadas en

⁷⁹ Boege Eckart, “Regiones prioritarias de biodiversidad en los territorios de los pueblos indígenas de México”, *Cartilla 2*, CDI, 2004. http://www.cdi.gob.mx/pnuma/c2_05a.html

Oaxaca, puesto que las comunidades y pueblos indígenas se opusieron decididamente a la política de creación de áreas naturales protegidas federales o estatales, al reconocer que este mecanismo enajenaba el control de los territorios a las comunidades para cederlos a funcionarios de la Secretaría del Ambiente (Semarnat), encargados de administrar la reserva y a partir de ellos, a organizaciones conservacionistas internacionales o agentes privados.



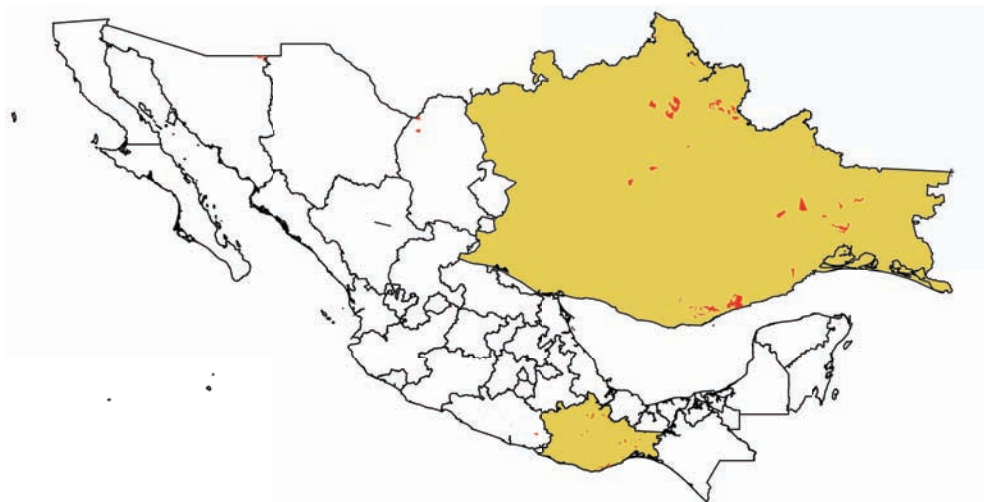
Debido a la importancia que tiene en México la propiedad social de la tierra, en posesión de ejidos y comunidades, así como la tradición del control del territorio a través de sistemas normativos de gobierno autónomos, ejercidos a través de acuerdos comunitarios y ejidales tomados por la Asamblea como máxima autoridad de estos núcleos agrarios, las reservas comunitarias para la protección de recursos naturales son formas de conservación establecidas por los ejidos y comunidades agrarias en sus territorios. Este tipo de reservas de conservación autónomas y decididas por asamblea son características de Oaxaca y Quintana Roo. En la Comunidad Lacandona en Chiapas se encuentra La Cojolita que es la de mayor extensión⁸⁰. Oaxaca es el estado con mayor número y superficie de áreas certificadas. Existen 79 áreas de certificación voluntaria en

⁸⁰ Anta Salvador, *Áreas naturales.... Op, cit*, 2007. p. 9

el estado. Ver Mapa

A partir del año 2003 la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) de la región Pacífico Sur, que incluye a Oaxaca, buscó “reconocer el esfuerzo e interés de las comunidades oaxaqueñas por conservar sus ecosistemas forestales y sus recursos naturales, a través de una certificación (voluntaria) que se ampara en el artículo 59 de la LGEEPA”⁸¹. Según los funcionarios de la Conanp se buscaba otorgar a las comunidades recursos financieros a través de proyectos de desarrollo sustentable, o de pago por servicios ambientales que “recompensaran” su esfuerzo voluntario en la conservación. Sin embargo, cuando estas áreas fueron certificadas por la Conanp, aumentaron los condicionamientos hacia ellas, e impusieron requisitos que las comunidades no habían pactado.

Oaxaca: Áreas Voluntarias de Conservación



Fuente: Sandoval Daniel, Ceccam, con datos de Anta Salvador, 2007

Algunos estudios de caso sobre áreas de conservación voluntaria⁸² son un ejemplo del enfrentamiento en los territorios de dos sistemas de conservación y de dos estructuras de gobierno distintas. La conservación que viene de las comunidades y las áreas que ellas destinan a la conservación por acuerdo de asamblea, y la conservación impuesta desde

⁸¹ Anta Salvador *Areas ... Op. cit*, 2007 p. 10

⁸² de Ita Ana, *Los programas de pago por servicios ambientales en algunas comunidades indígenas de Oaxaca*. Mecanoescrito, 2007. Gerold Schmidt, *El caso de la zona de preservación de Santiago Lachiguiri la imposición gubernamental versus la autogestión comunal de las tierras ancestralmente conservadas*. Mecanoescrito, 2010

afuera, que busca tomar las decisiones sobre el territorio e imponer métodos de conservación que se oponen a los que llevan a cabo las comunidades y ejidos. En muchos casos los recursos que compensarían las prohibiciones de realizar actividades en las áreas protegidas no llegan a los comuneros, pero las comunidades se ven forzadas a cumplir condiciones decididas por las instituciones del gobierno que van en contra de las decisiones de la asamblea.

En mayo 2008 a partir de un decreto que reforma la LGEEPA⁸³ se agregó como una categoría más de protección las **áreas destinadas voluntariamente a la conservación** que también pasaron a ser competencia de la federación. Estos predios se consideran como áreas productivas dedicadas a una función de interés público. Esta característica según los abogados agrarios puede servir a las autoridades para justificar su intervención con el fin de proteger esas otras necesidades colectivas. Esta intervención gubernamental puede ser reglamentada, parcial o total, lo cual implica regular, ordenar, controlar o supervisar las áreas de interés, limitando derechos individuales y colectivos, o incluso decretando la expropiación de la zona.

Para la Conanp y la Semarnat, "... las zonas de preservación se consideran sitios intocables, por su importancia estratégica para la reproducción de las unidades domésticas y de la misma biodiversidad..."⁸⁴

Las áreas de certificación voluntaria pueden ser propuestas por los propietarios o poseedores de las tierras: pueblos indígenas, organizaciones sociales, públicas o privadas, y cualquier persona. El gobierno expide una declaratoria que establece su manejo a cargo del propietario y con la participación de la Semarnat. Los certificados también se integran al Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas. La certificación no puede tener un plazo menor de 15 años y debe contar con una estrategia de manejo. El establecimiento de un área voluntaria de conservación no impide que el gobierno decrete un área natural protegida que se le superponga y abarque parte o la totalidad de este tipo de áreas.

⁸³ Semarnat, "Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para fortalecer la certificación voluntaria de predios. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo 2008

⁸⁴ Semarnat, Conanp, "Estudio Técnico Justificativo para la Certificación de las Unidades de Gestión Ambiental de Preservación del Área del Cerro de las Flores, Comunidad de Santiago Lachiguiri, Tehuantepec, Oaxaca. Octubre de 2003. p. 38, citado en: Lizy Peralta, *El Cerro de las Flores, "Zona de Preservación"*, *Justificación jurídico-ambiental sobre la terminación de su Certificación*, México, Cenami, 2008.

Antes del decreto estas áreas se destinaban voluntariamente por sus poseedores a la conservación, pero no contaban con programas de manejo, ni eran consideradas una categoría de protección federal, aunque tenían la obligación de cumplir con el compromiso de destinarse a la conservación por el plazo estipulado.

Entre junio de 2002 y septiembre de 2008 (antes del decreto) se certificaron 177 áreas voluntarias en 15 estados del país que ascienden a más de 207,887 hectáreas y en ellas participan, entre otros, nueve pueblos indígenas y cerca de 70 000 habitantes⁸⁵.

Para el 2008 el nuevo cambio en la LGEEPA colocó a las áreas voluntarias de conservación como una categoría más de área natural protegida —estableció su carácter ellas, adoptando atribuciones sobre los territorios que las comunidades habían buscado no permitir. Así mientras las comunidades desde finales de los ochenta proponen áreas voluntarias de conservación para mantener el control sobre sus territorios, las autoridades ambientales promueven certificar estas áreas ante la Conanp y empiezan poco a poco a aumentar los condicionamientos sobre ellas. Esto ha ocasionado fuertes conflictos entre las comunidades y la Conanp que amenazan con agudizarse al aumentarse las presiones para la conservación.

Sin embargo, estas comunidades tienen un interés real en la conservación y en algunas ocasiones, han buscado una coincidencia con las instancias y programas oficiales, proponiendo establecer reservas ecológicas campesinas, controladas y administradas por los propios campesinos, pero reconocidas oficialmente.

3.2.5 Instrumentos de la política ambiental

Otros instrumentos de la política ambiental son el ordenamiento ecológico del territorio, los programas de pagos por servicios ambientales y los programas de desarrollo sustentable. Todos estos instrumentos están relacionados entre sí y mantienen una coherencia y compatibilidad pues buscan como meta, en última instancia establecer áreas naturales protegidas.

El ordenamiento ecológico del territorio delimita en una unidad territorial “unidad

⁸⁵Datos de: Anta Salvador, *Áreas Naturales de Conservación ... Op. cit.* 2007.

de gestión ambiental” los diferentes usos del suelo y los clasifica en: aprovechamiento, preservación, conservación, protección y restauración. Las áreas de **aprovechamiento** son aquellas apropiadas para el uso y manejo de los recursos naturales, para realizar actividades productivas a una determinada intensidad. Las áreas de **preservación o protección** son en las que se busca mantener los ambientes naturales, son las susceptibles de integrarse al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), con usos recreativos, científicos y ecológicos, en las que están prohibidas las actividades productivas o los asentamientos humanos no controlados. Las áreas de **conservación** son aquellas en las que se busca que los usos no interfieran con su función ecológica relevante ni con su inclusión en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, mientras las de restauración son áreas con procesos de deterioro ambiental acelerado en las que es necesario realizar actividades para su recuperación.

El ordenamiento ecológico logra un acercamiento en el territorio y la definición de los usos que a éste pueden dársele. Ya que el acercamiento es real, a partir de los ordenamientos territoriales la secretaría del Ambiente (Semarnat) obtiene información específica tal como listas de especies endémicas, raras o en peligro, conoce el estado de conservación de las diferentes áreas, y la riqueza biológica y territorial. Esta información, en manos de Semarnat pasa a otros agentes como el Banco Mundial o las organizaciones privadas de conservación.

Los ordenamientos territoriales deben realizarse con la “participación de las comunidades” facilitando la definición de acuerdos sobre el uso del territorio y recursos por “las partes interesadas” e incluso apoyando la solución de conflictos por límites o por el uso de los recursos naturales.

El ordenamiento ecológico está definido en la LGEEPA y también se considera de utilidad pública lo que le dota de una obligatoriedad. Los ordenamientos del territorio no han sido tan cuestionados por las comunidades y organizaciones indígenas y campesinas como el pago por servicios ambientales o la imposición de áreas protegidas, y en varias ocasiones han permitido un ejercicio real de participación en los acuerdos sobre el territorio. Sin embargo, en las comunidades y sobre todo en aquellas en las que existe un fuerte tejido social, los ordenamientos territoriales, los acuerdos comunitarios sobre el uso del territorio, son una práctica vigente y continua. Algunas veces estos acuerdos se

plasman en los Acuerdos de Asamblea o en los Estatutos ejidales o comunales, pero otras se mantienen vigentes a partir de derechos consuetudinarios o usos y costumbres. Cuando el ordenamiento ecológico territorial promovido por la Semarnat logra sumarse a esta práctica comunitaria y fortalecerla es bien recibido y puede considerarse un instrumento que apoya a las comunidades, pero cuando éste no es el caso, si no que a partir de él se establecen normas no consensadas, o en contra de los derechos de las comunidades y de las autoridades ejidales o de bienes comunales, se convierten en un instrumento de enajenación de las decisiones y en la puerta de entrada de otros proyectos y programas ambientales que buscan impulsar las agendas de las organizaciones multilaterales y privadas en los territorios de las comunidades.

El ordenamiento ecológico, una vez decretado es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, si es de modalidad local es también de observancia para los sectores social y privado⁸⁶.

Los alcances legales del ordenamiento territorial muchas veces no son claros para las comunidades. Según la legislación ambiental vigente, los ordenamientos territoriales comunitarios no son vinculantes, y la comunidad que los establece los puede cambiar en el momento que lo desee a partir de una asamblea de comuneros. Únicamente los ordenamientos territoriales municipales son vinculantes.

A pesar de que un ordenamiento ecológico del territorio debería realizarse por consenso para que los miembros de la comunidad lleguen a un acuerdo de uso del territorio, en muchos casos el ordenamiento no es conocido por los comuneros que únicamente deben acatar ciertas prohibiciones.

No se ha logrado entender qué es un ordenamiento, cuáles son sus alcances legales, hay un vacío de información. Hasta dónde un ordenamiento territorial se puede convertir en ley o no, quién lo impone⁸⁷.

Según la LGEEPA los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen y al igual que las ANP propone la participación de los interesados sin darle algún *estatus* prioritario a los propietarios afectados y considera

⁸⁶ LGEEPA *Op. cit.* Capítulo 1, Artículo 20 Bis 5

⁸⁷ testimonio de comunero de Santiago Lachiguiri, en: de Ita Ana, *Los programas de pago por servicios ambientales Op. Cit.*, 2007

suficiente la consulta pública y la difusión.

Se han realizado varios ordenamientos territoriales y ecológicos en los territorios de los pueblos indígenas: zapotecos 67, chinantecos 49, mixtecos 22, mixes 12, nahuas del altiplano 10, purhepechas 9, chontales de Oaxaca 9, tlapanecas 5, tzotziles 5, zoques 5, cuicatecas 4, tzeltales 4, mazatecos 3, popolocas 1, nahua de Michoacán 1, triqui 1⁸⁸.

Los **programas de pagos por servicios ambientales** iniciaron en México en el año 2003, y han provocado distintas reacciones tanto de analistas de políticas públicas como de los propios comuneros o ejidatarios sujetos a ellos.

Desde el enfoque de la economía ambiental los pagos por servicios ambientales son una forma de valorización monetaria y mercantil de la naturaleza, y un instrumento para internalizar los costos ambientales a través de las transferencias estatales de recursos al sector social como compensación por sus servicios ambientales, por ejemplo los proporcionados por los bosques que son de su posesión.

México ocupa el onceavo lugar a nivel mundial en cuanto a la superficie de ecosistemas forestales (65 millones de hectáreas) y según los diseñadores de las políticas tiene la posibilidad de generar una amplia gama de servicios ambientales que servirían como una fuente importante de ingresos para el sector forestal, cuyo objetivo principal sería el cuidado de las ANP y su aprovechamiento óptimo.

En el año 2002, el gobierno de México acordó con el Banco Mundial un Programa de Ajuste Estructural de Políticas Públicas (EnvSAL) para apoyar el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, en los temas de turismo, energía, agua y forestal⁸⁹. En el tema forestal el programa marcó entre sus objetivos la promoción y el desarrollo de un mercado de servicios ambientales. El programa con el Banco Mundial tiene tres fases, y es a partir de los recursos de este préstamo, junto con recursos fiscales del gobierno mexicano que operan desde el 2003 los programas de servicios ambientales a cargo de la Conafor.

Los pagos inician como un subsidio otorgado por la Conafor, a cambio del compromiso de la comunidad, el ejido, o el propietario privado de conservar el bosque

⁸⁸ Boege Eckart, *El patrimonio biocultural ... Op. cit.* . p. 146

⁸⁹ World Bank, "Program Document for a Proposed Loan in the Amount of US 200.510 million to the United Mexican States for a Second Programmatic Environment Development Policy Loan". August, 2005. Report No. 32248 MX

sin explotar durante cinco años. La cuota de subsidio por hectárea y por año en el 2003, era de 6 a 8 salarios mínimos diarios en el DF, para bosque templado y para bosque mesófilo o de niebla respectivamente. El convenio únicamente dura cinco años y puede amparar una extensión de máximo 3,000 hectáreas. Los subsidios se entregan a las autoridades agrarias, al Comisariado de Bienes Comunales o al Comisariado Ejidal, o al dueño del predio.

Ante el adelgazamiento del Estado, los encargados de operar estos programas son las consultoras o despachos ambientales, que a pesar de no formar parte de la estructura de la Secretaría del Ambiente están vinculados a los funcionarios públicos y tienen una agenda y formas de operación acorde a las líneas y metas de la Secretaría.

Para las organizaciones forestales los pagos por servicios ambientales constituyeron una conquista ya que desde el momento de creación del Procampo, como un subsidio generalizado para los cultivos agrícolas, ellas demandaron un subsidio forestal por hectárea, al que denominaron Probosque, para mantener el bosque en pie, de tal forma que se evitara la ampliación de la frontera agrícola sobre los bosques.

Al inicio en 2003, el programa de pagos por servicios ambientales (PSA) tuvo por objetivo compensar a los dueños de los bosques por mantenerlos sin cortar durante un periodo de cinco años. En caso de incumplimiento, no se pagarían las hectáreas que hubieran sido afectadas, sin tener ninguna otra penalización.

Sin embargo, las reglas de operación del Programa de Pago por Servicios Ambientales han cambiado en el transcurso de los años. Mientras en el 2003 no solicitaban que se hicieran actividades específicas, sino que los recursos eran para compensar a los ejidatarios, comuneros y poseedores de recursos forestales por la conservación del bosque o selva. A partir del 2007, la nueva administración de gobierno incluyó estos programas dentro del programa Proárbol y le agregó a los términos de referencia el “Programa de Mejores Prácticas de Manejo”, que incluyen actividades obligatorias de mejoramiento y protección que deben realizarse en el bosque: medidas que apoyen la captación de agua, que mejoren su calidad, eviten los deslaves, labores de reforestación o establecimiento de plantaciones, conservación y protección de la biodiversidad, medidas para la prevención de incendios y de plagas y enfermedades. La

entrega del monto anual de subsidio está condicionado al cumplimiento de las actividades acordadas.

La obligación de realizar ciertas obras dificulta la democratización de la entrega de los recursos a cada uno de los poseedores del bosque que han sido imposibilitados de utilizarlo, ya que las autoridades agrarias reparten los recursos entre los poseedores, pero también deben destinar parte del subsidio al pago de las brigadas que hacen el trabajo y la compra de los implementos para realizarlo, palas, picos, equipo, etc. También puede provocar favoritismos y conflictos en la contratación de los trabajadores, y problemas entre los poseedores de los recursos y las autoridades agrarias. La naturaleza de los apoyos se desvirtúa pues ya no se sabe si lo que se paga son las labores de mejoramiento, o si se compensa la conservación del bosque.

Una vez transcurridos los cinco años del programa pagado con subsidios. la Conafor pretende que los servicios ambientales puedan ser vendidos y por lo tanto de manera paralela busca crear mercados de servicios ambientales en los que los agentes económicos que se benefician de la captura de agua o de carbono paguen a las comunidades que conservan los bosques. Estos mercados no han podido ser creados y las empresas no están interesadas en pagar por algo que actualmente obtienen gratis, de ahí que no hayan aceptado continuar con los pagos que el gobierno concluye. El tránsito de un subsidio a la compra-venta de un servicio es muy complicada y conlleva otros problemas pues los convenios ya no son con el gobierno si no con los empresarios privados. Hasta ahora las empresas se han negado a pagar un monto fijo y similar al que el gobierno otorgaba, de ahí que la Conafor haya propuesto como alternativa crear fondos concurrentes en los que participe con cierto porcentaje el gobierno, pero que incluya también la aportación de agentes privados.

Las comunidades y ejidos deben presentar su programa de mejores prácticas de manejo en el que definirán cuáles actividades realizarán en cada uno de los cinco años. Estas actividades serán monitoreadas y de su evaluación dependerá la entrega de los recursos correspondientes a cada uno de los años.

Además el pago por servicios ambientales se ha convertido en un señuelo para que los predios contratados para ser beneficiarios de este subsidio se conviertan en áreas de certificación voluntaria para la conservación, y en un descuido en áreas naturales

protegidas federales. Así lo que empieza siendo un pago por un servicio ambiental y una compensación que sería un derecho de las comunidades, se orienta por las autoridades y consultores ambientales a formar áreas protegidas con todas las restricciones, pérdida de derechos y enajenación del manejo a las comunidades o ejidos poseedores. Una vez contratados los pagos de los subsidios, las consultoras ambientales buscarán que las comunidades acepten incluir estos predios en las distintas categorías de protección.

Para las comunidades no queda muy claro si seguir los pasos de convertirse en áreas de certificación voluntaria u obligatoria son necesarios para recibir los subsidios, o si podrían negarse y continuar recibiendo sus compensaciones. Los empleados de las consultoras ambientales presionan continuamente a las comunidades y ejidos para que las áreas contratadas para servicios ambientales se conviertan en áreas naturales protegidas, “voluntarias” o federales y apelan a la legislación forestal que en su reglamento define como acahual los terrenos en selvas que alguna vez fueron aprovechados para usos agropecuarios pero que en ese momento se han regenerado con vegetación secundaria nativa si:

- a) en selvas altas o medianas, cuenta con menos de quince árboles por hectárea con un diámetro normal mayor a veinticinco centímetros, o bien, con un área basal menor a cuatro metros cuadrados por hectárea, y
- b) en selvas bajas, cuenta con menos de quince árboles por hectárea con un diámetro normal mayor a diez centímetros, o bien, con un área basal menor a dos metros cuadrados por hectárea.⁹⁰

Esta definición restrictiva del acahual, coloca en la categoría de bosque a muchos de los acahuals que se han dejado descansar cinco años para recibir el pago por servicios ambientales y cuando sus dueños quieren volver a explotarlos para la agricultura, encuentran restricciones pues los árboles que deben ser talados tienen diámetros mayores a los estipulados para acahual.

Los pagos por servicios ambientales priorizan como zona elegible los bosques mesófilos por los que pagan una cuota mayor que por bosques templados. El aprovechamiento del bosque mesófilo está sujeto a mayores a restricciones, por lo que

⁹⁰ Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, 21 de febrero de 2005. Capítulo Único, Título Primero, Artículo 2,

los pagos por servicios ambientales podrían ser una alternativa de compensación, si ello no implicara cambiar su uso y aceptar alguna categoría de conservación que implique la pérdida de derechos de la comunidad o el ejido sobre esos territorios, además de la injerencia en la toma de decisiones de las autoridades ambientales, forestales y otros agentes.

El comité comunitario encargado de administrar los pagos de servicios ambientales y de vigilar el cumplimiento del contrato, o las propias autoridades de bienes comunales, son convencidos a través de reuniones de convertir sus bosques en áreas protegidas. Además se busca que estas autoridades tengan una injerencia geográfica mayor que las propias autoridades agrarias formando Coordinadoras Regionales de Recursos Naturales, que abarcan a diferentes comunidades cuyos predios contratados con servicios ambientales se encuentran cercanos y que pueden tener más poder que las propias autoridades agrarias comunitarias y ejidales de cada una de las comunidades.

En las reuniones de los comités de recursos naturales, los funcionarios ambientales buscan hacerles creer que sus formas tradicionales de cuidado de la naturaleza son erróneas y que sólo bajo la idea de conservación impuesta desde fuera se mantendrán bien conservados. Así puede notarse un cambio en el lenguaje de las comunidades para referirse a la conservación y al cuidado de la naturaleza, interiorizando el lenguaje de la economía neoclásica del banco mundial (capital natural, capital social, etc.)

Ya que el programa tiene una duración límite de cinco años y una superficie elegible de tres mil hectáreas, la Conafor busca al término de los cinco años, elaborar un nuevo contrato por otras tres mil hectáreas en una zona cercana y con características similares al primer polígono. Esta alternativa permite a las comunidades no quedarse sin apoyos al concluir el periodo de cinco años. 1.3 millones de hectáreas de terrenos con valor biológico estaban recibiendo pagos por servicios ambientales en el 2007.

Los distintos instrumentos de la política ambiental persiguen una misma finalidad y se complementan. El ordenamiento territorial y la declaración de áreas naturales protegidas se apoyan mutuamente. El ordenamiento muchas veces abre paso a la declaración de un área natural protegida al justificar la importancia biológica de los sitios propuestos. El área natural protegida adquiere carácter de obligatoriedad jurídica y su

plan de manejo se coloca sobre los derechos de los poseedores de los territorios así estos sean pueblos originarios. El pago por servicios ambientales en algunas ocasiones y en cierta medida trata de compensar con un ingreso las restricciones impuestas por la política de protección, pero en otras es un instrumento para que las comunidades acepten dejar en conservación y sin trabajar ciertas áreas de sus bosques, que a partir de presiones los funcionarios ambientales buscarán sean incluidos como áreas naturales protegidas.

La actitud de presión que ejercen las consultoras intermediarias hacia las comunidades para que establezcan áreas de conservación voluntarias, o para que acepten el establecimiento de áreas naturales protegidas es muy similar independientemente de la región o consultora de qué se trate. Una posible explicación además de que muchos de los consultores provienen de una misma escuela de pensamiento y son parte del mismo grupo político vinculado a la Secretaría del Medio Ambiente entre 1994 y 2000, Julia Carabias, es que los criterios para la calificación de la elegibilidad de los predios incluyen como meritorio: estar certificados por el Procede, encontrarse en los límites de las Montañas Prioritarias, ubicarse en la zona de amortiguamiento de un área natural protegida, tener un contrato mercantil como prestador de servicios ambientales con alguna empresa.

Distintos programas de conservación e instancias del gobierno estuvieron involucrados en la creación de áreas de conservación comunitaria:

“... Programas gubernamentales como el Procymaf, el Coinbio (Conservación de la Biodiversidad en Tierras Indígenas), el (Corredor Biológico Mesoamericano) CBMM, y (Manejo Integrado de Ecosistemas) MIE, han apoyado el establecimiento de áreas de conservación comunitaria entre los ejidos y comunidades beneficiarias de estos proyectos en los estados de: Durango, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

Desde 1997 el Procymaf, mediante los conceptos de apoyo para realizar (ordenamientos territoriales comunitarios) OTC, (evaluaciones rurales participativas) ERP, estudios para identificar nuevos recursos forestales o para la certificación forestal, ha apoyado sustantivamente la identificación de áreas para la conservación de ecosistemas, para su integración al (programa de servicios ambientales) PSA, para el desarrollo de proyectos de ecoturismo, para la constitución de (unidades de

manejo sinérgico) UMAS, y todos estos instrumentos han significado importantes estímulos para el establecimiento de áreas comunales protegidas.⁹¹”

La delegación de Semarnat y la Coordinación de Procymaf en Oaxaca gestionaron ante el GEF y el Banco Mundial recursos para apoyar iniciativas comunitarias de conservación⁹².

El Programa de Desarrollo Regional Sustentable (Proders) fue asignado a la Conanp en 2001 para consolidar la inversión en las comunidades que habitan dentro, o en las inmediaciones de las áreas protegidas e incluso en las Regiones Prioritarias para la Conservación a pesar de que no cuenten con decreto. Algunos proyectos tipo son ecoturismo, artesanías, medicina tradicional, ciertos cultivos con bajo impacto ambiental para las zonas de amortiguamiento. También algunos programas de la Conafor complementan la protección de las áreas naturales a través de programas de reforestación, establecimiento de plantaciones forestales, etc.

Aunque son necesarias evaluaciones específicas, los pobladores o poseedores de los territorios de las reservas de la biosfera comentan que viven peor después de que éstas son decretadas, a pesar de los programas y nuevos proyectos, ya que estos generalmente no logran compensar las actividades económicas a las que anteriormente se dedicaban.

Varias comunidades indígenas y campesinas, de distintos estados de país, que practican agricultura de montaña, bajo el sistema de manejo de acahuals, sufren presiones de parte de las autoridades ambientales y agropecuarias para evitar la roza tumba y quema y la agricultura de subsistencia en las laderas que se relaciona con la pretensión de mantener los sistemas montañosos bien conservados al catalogarlos como *hot spots*. Estas regiones son las que se han integrado a los programas de pagos por servicios ambientales hídricos y por captura de carbono.

⁹¹ Anta Salvador, *Op. Cit.* 2007 p. 8

⁹² *Ibid.* p. 8

3.2.6 Las áreas protegidas y el cambio climático

A pesar de que quedan sin resolver muchas interrogantes sobre la capacidad de los bosques para ser sumideros efectivos de carbono⁹³, la posición hegemónica para cumplir los compromisos de reducción de emisiones establecidos para los países desarrollados que hayan ratificado el protocolo de Kioto, son los mercados de carbono. El Programa de Reducción de Emisiones por Deforestación o Degradación de los bosques (REDD), otorga una nueva y creciente importancia a las áreas naturales protegidas.

...Las áreas protegidas ofrecen una importante alternativa para mantener y reforzar los sumideros de carbono en los bosques, sin embargo requieren un manejo adecuado para cumplir con este objeto⁹⁴.

Los promotores de las políticas ambientales en México esperan que los mecanismos financieros para mitigar el cambio climático, ya sea a través de REDD o de mercados de captura de carbono, se conviertan en instrumentos para evitar la deforestación y conservar los ecosistemas y su biodiversidad.

Para la Conanp los proyectos REDD pueden convertirse en un motor para detener el cambio de uso de suelo, la degradación de los ecosistemas forestales, y para contribuir a la conservación. La Conanp se propone poner en marcha diversos proyectos de captura de carbono en áreas protegidas en la Sierra Gorda, La Sepultura, La Encrucijada, Montes Azules. Además impulsa un proyecto piloto REDD en la Selva El Ocote, en Chiapas.

El cambio climático y los proyectos REDD colocan una mayor presión para establecer áreas protegidas en los territorios de las comunidades y pueblos indígenas. Se pronostica que estas áreas protegidas de carbono serán más restrictivas que las áreas naturales protegidas.

En la situación actual, las comunidades campesinas e indígenas tienen derechos sobre la tierra, pero se enfrentan a la ausencia de derechos sobre su territorio, mientras las políticas ambientales pueden constituirse en un vehículo para alienar sus derechos previos. La política de creación de áreas naturales protegidas que enajena el control y uso

⁹³ Ver Nadal Alejandro. “Mercado de carbono y calentamiento global” en: *La Jornada*, 9 de noviembre 2009

⁹⁴ Dudley *et al.* *Natural Solutions: Protected areas helping people cope with climate change*. 2010

del territorio a los pueblos y comunidades poseedoras en donde se establecen es el ejemplo más drástico y acabado.

III Oaxaca propiedad comunal y territorios indígenas

Oaxaca es el estado más diverso en términos culturales y biológicos. Existen 16 pueblos indígenas —Amuzgo, Chatino, Popoloca, Huave, Zapoteco (4), Mixteco (3), Chinanteco (2), Ixcateco, Mazateco, Chontal, Mixe, Tlapaneco, Cuicateco, Zoque, Triqui, Náhuatl— además de que la estructura agraria en el estado se caracteriza por la gran importancia que tiene la propiedad social. El 90.2 por ciento de las 9.53 millones de hectáreas son propiedad de ejidos y comunidades, y dentro de ella 62 por ciento es propiedad comunal. De las 1,633 comunidades agrarias que existen en el país 360 (22 por ciento) se ubican en Oaxaca, y a ellas pertenecen 2.287 millones de hectáreas (26.5 por ciento) del total de 8.621 millones de hectáreas que absorbe la propiedad social en el estado.

De acuerdo al IX Censo Ejidal de 2007, en Oaxaca existen 1,632 núcleos agrarios. 1,277 comunidades y ejidos tienen 5.311 millones de hectáreas (equivalente al 62 por ciento del total), como superficie de uso común. 1,474 ejidos y comunidades cuentan con superficie parcelada, equivalente a 2.971 millones de hectáreas.

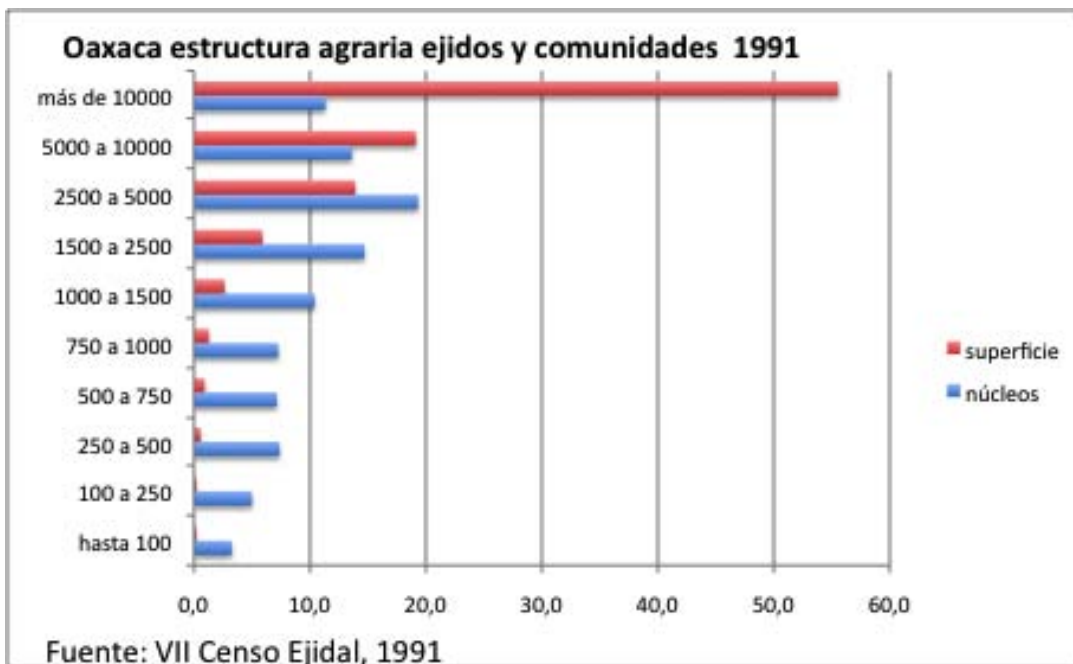
Casi la totalidad de las comunidades y ejidos de Oaxaca se dedican a actividades agropecuarias y forestales. El 98 por ciento de los núcleos agrarios se dedican a la agricultura; el 81 por ciento a la ganadería, 18.5 por ciento a la forestería y 35 por ciento a la recolección.

1,454 núcleos agrarios destinan a la agricultura de temporal alrededor de 1.9 millones de hectáreas y sólo 547 ejidos y comunidades tienen 170 mil hectáreas con riego. Un poco menos de la mitad de los ejidos con superficie de uso común (557) dedican a la agricultura cerca de 680 mil hectáreas. Así en el estado se dedica a la agricultura alrededor de 2.75 millones de hectáreas.

La agricultura itinerante, una práctica satanizada erróneamente por las instituciones dedicadas a la agricultura y ambientales tal como analizaremos en los ejemplos de comunidades con servicios ambientales y áreas voluntarias de conservación, se practica en Oaxaca únicamente por 177 comunidades y ejidos, en 20 mil hectáreas de monte de un total de superficie de 1.74 millones de hectáreas.

942 comunidades o ejidos tienen la superficie de uso común enmontada (más de 1.741 millones de hectáreas) y 177 comunidades o ejidos han sembrado, o han utilizado para ganadería en los últimos cinco años 27 mil hectáreas dentro de estas superficies. 155 comunidades o ejidos registran haber desmontado 20,118 hectáreas de superficie de uso común; de ellos 127 núcleos agrarios utilizaron 12,862 hectáreas para la agricultura, mientras que 67 núcleos agrarios utilizaron 7,255 hectáreas para ganadería.

El VII Censo Ejidal de 1991, todavía diferencia el tipo de propiedad social y según esta fuente en Oaxaca sobre una base de 1,615 núcleos agrarios, 783 eran ejidos que ocupaban 1.5 millones de hectáreas y 832 eran comunidades agrarias quienes detentaban 6.5 millones de hectáreas, es decir el 81 por ciento de la superficie del sector social. Entre los ejidos y las comunidades agrarias se mostraba una diferencia entre superficie parcelada y no parcelada, en los ejidos el 53 por ciento de la superficie es parcelada y en las comunidades sólo el 28 por ciento tiene esta característica. Oaxaca absorbe el 32 por ciento de las comunidades agrarias del país y el 36 por ciento de la superficie comunal.



Más de la mitad de la superficie del sector social en Oaxaca la integra 12 ejidos y 172 comunidades agrarias, mayores de 10 mil hectáreas (11 por ciento de los núcleos

agrarios). Otros 535 núcleos agrarios (33 por ciento del total), absorben el 33 por ciento de la superficie en núcleos mayores de 2,500 hectáreas y hasta 10 mil hectáreas. El restante 17 por ciento de la superficie social corresponde al 56 por ciento de los ejidos y comunidades agrarias menores a las 2,500 hectáreas.

Oaxaca fue el estado en el que más núcleos agrarios decidieron no participar en el Procede. De un total de 1632 ejidos y comunidades, hasta diciembre del 2006 habían participado en el Procede 1163 núcleos agrarios, mientras que 439 se habían negado al Programa a pesar de las fuertes presiones que ejerció el gobierno para que la mayoría de núcleos agrarios certificaran su tierra.

Como se analizó en el capítulo anterior, una de las razones para la menor certificación en Oaxaca es la gran proporción de propiedad comunal. Se puede observar que en la mayoría de los municipios (439) hubo al menos un ejido o comunidad agraria que se negó a certificar su tierra. De un total de 8.6 millones de hectáreas que constituyen el sector social en Oaxaca, únicamente se certificaron 4.3 millones de hectáreas, equivalentes al 50 por ciento de la superficie social en el estado. De estas 4.3 millones de hectáreas certificadas, 3.3 millones fueron certificadas como de uso común (77 por ciento), 877 mil como parceladas y 69,591 como asentamiento humano. La tierra de uso común según la ley agraria vigente mantiene su carácter de inalienable, intransferible e inembargable.

De un plumazo las estadísticas borran los ejidos y comunidades agrarias que no participaron en el Procede, de quienes ninguna fuente ofrece información. En el caso de Oaxaca la mitad de la superficie del sector social permanece sin información pues la estadística oficial únicamente toma como fuente el Procede.

A partir de coberturas georeferenciadas intentamos un acercamiento a los 439 ejidos o comunidades que no participaron en el Procede (Mapa 2) y que poseen la mitad de la superficie social del estado. Podemos notar que forman en la mayoría de los casos regiones compactas, y que en muchos casos concuerdan con territorios indígenas.

De esta forma podemos afirmar que en Oaxaca se registró una acción de desobediencia civil pacífica en contra de la voluntad y presiones estatales, en donde los pueblos indígenas –quienes en muchos casos mantienen su tierra bajo la forma comunal– decidieron no participar en el programa al entender que este programa disminuía sus

derechos a la posesión, uso y disfrute de su tierra natal en forma colectiva, así como erosionaba el poder de la asamblea comunal en la toma de decisiones.

Considerando únicamente los ejidos y comunidades certificadas se puede observar que los 3.3 millones de hectáreas de superficie de uso común tiene distintos usos del suelo. 46 por ciento se dedica a la agricultura, 11 por ciento se destina a la ganadería, el 16 por ciento tiene un uso agropecuario y 25 por ciento forestal. Un 4 por ciento de estas tierras de uso común son de riego o humedad, en tanto que 60 por ciento son de temporal, 10 por ciento de buen agostadero y 26 por ciento son de monte o agostadero en terrenos áridos.

Las 877 mil hectáreas parceladas, 58 por ciento se destina a la agricultura, 22 por ciento a la ganadería, 17.7 tiene un uso agropecuario y únicamente 0.6 por ciento es forestal. Sólo 4 por ciento son de riego o humedad y 77 por ciento de temporal, 14.2 agostadero de buena calidad y 5 por ciento de monte o agostadero en terrenos áridos.

Como puede observarse las tierras de uso común tienen también funciones productivas agrícolas, ganaderas y forestales. Únicamente el 4 por ciento de la superficie parcelada o de uso común certificada cuenta con riego, por lo que la agricultura practicada es fundamentalmente de temporal. No obstante en Oaxaca el sector agropecuario tiene todavía una gran importancia pues aporta cerca del 10 por ciento del PIB en 2009, en tanto que en el país el sector únicamente aporta el 3.6 por ciento.

Aunque hay grandes diferencias entre los municipios la superficie promedio de los núcleos agrarios en Oaxaca es de 2,517 hectáreas, con un área parcelada de 516 hectáreas, el asentamiento humano abarca 41 hectáreas y el tamaño de las parcelas es de 3.5 hectáreas, con solares de cerca de 1,663 metros. Los hombres poseen el 73 por ciento de la superficie parcelada.

Los 570 municipios que integran Oaxaca en muchas ocasiones coinciden con los límites de las comunidades agrarias, de ahí que la autoridad política sobre el territorio es más fuerte. En México hay un total de 2,438 municipios, Oaxaca posee 570 (casi el 25 por ciento). El municipio se constituye por un ayuntamiento, el cual puede ser elegido por sufragio secreto y directo, o como una conquista del movimiento indígena oaxaqueño por usos y costumbres. Más del 70 por ciento de los municipios utilizan este mecanismo, ya

que de los 570 municipios del estado, 412 utilizan este sistema para la elección de sus autoridades.

De un total de población en el estado de 3.8 millones de personas (de acuerdo al Censo de 2010), Oaxaca registra 790 mil sujetos agrarios (en el IX Censo Ejidal del 2007), de los cuales 566,401 son ejidatarios y comuneros y 223,604 son poseionarios. Si consideramos una familia promedio de 4 personas, podemos estimar que 3.13 millones de personas (más del 80 por ciento) están relacionadas con el sector social, en un territorio en que el 90 por ciento es propiedad social. De acuerdo al Censo de Población (2010) más del 52 por ciento de la población puede considerarse rural pues habita localidades menores a 2,500 habitantes, en tanto que 97 por ciento de ella pertenece a alguno de los 16 pueblos indígenas del estado.

El 82 por ciento de los ejidatarios y comuneros cuenta con parcela individual. La mayoría de los ejidatarios y comuneros 73 por ciento, son hombres (412,697).

En Oaxaca todavía son más las propiedades agrarias sin poseionarios (863), mientras que en 769 comunidades y ejidos existen poseionarios en un total de 223,604, que equivale al 28 por ciento del total de sujetos agrarios; de estos el 78 por ciento tienen parcela individual. Un 71 por ciento de los poseionarios son hombres. 908 ejidos y comunidades registran avecindados, en un total de 164,889.

Oaxaca: sujetos agrarios 2007	
Sujetos agrarios (ejidatarios+comuneros+poseionarios)	790,000
Ejidatarios y comuneros	566,401
Poseionarios	223,604
Avecindados (no son considerados sujetos agrarios pues no tienen derechos)	164,889

Fuente: IX Censo Ejidal INEGI, 2007

995 comunidades y ejidos en Oaxaca (61 por ciento del total) reportan que la mayoría de jóvenes permanecen en sus comunidades y el 70 por ciento de los núcleos informa que se integran en actividades agropecuarias. Sin embargo en 27 por ciento de los núcleos aunque los jóvenes permanecen, no se integran a ninguna actividad.

637 comunidades y ejidos (39 por ciento), reportan que los jóvenes migran. En un 66 por ciento de ellas hacia Estados Unidos y en un 31 por ciento de ellas hacia áreas urbanas ubicadas en el país.

Las organizaciones y comunidades indígenas de Oaxaca, han luchado por defender sus territorios y por conseguir su autonomía. Han mantenido como elementos de identidad, el sistema de cargos, la fiesta, el tequio, la lengua, que son los elementos de la comunalidad.

3.3.1 Áreas naturales protegidas en Oaxaca

Oaxaca es el estado con mayor diversidad biológica de México, en el se encuentran 40 por ciento del total de especies de mamíferos del país, 63 por ciento de las aves, 26 por ciento de los reptiles, 35 por ciento de los anfibios, 23 por ciento de los peces de agua dulce. 49 por ciento de las especies de vertebrados endémicas del país se encuentran en Oaxaca⁹⁵. 50 por ciento del total nacional de especies florísticas (9,000) también se localiza en este estado⁹⁶. Los endemismos en plantas vasculares oscilan entre 1 y 57 por ciento. Se estima que cerca de 2,800 especies de plantas son utilizadas y Oaxaca es muy probablemente centro de origen de los principales cultivos mesoamericanos: maíz, calabaza y varias especies de frijol. Además ocupa el tercer lugar nacional con mayor superficie arbolada, totalizando 6.2 millones de hectáreas⁹⁷ y el 95 por ciento de los bosques y las selvas es propiedad de ejidos y comunidades agrarias.

En Oaxaca Conabio ha identificado once áreas prioritarias para la conservación: Tehuacán-Cuicatlán, la Sierra Granizo en la Mixteca, la Sierra Trique, la Sierra de Tidaa, la Sierra Norte, Zimatlán, Río Verde, los Manglares de Chacahua y Manialtepec, la Sierra Sur y Costa de Oaxaca, la Sierra Mixe-La Ventosa, la Selva Zoque que comprende Chimalapas, Ocote y Uxpanapa. No obstante, en Oaxaca únicamente existe una Reserva de la Biosfera, la Reserva Tehuacán-Cuicatlán compartida con el estado de Puebla, decretada en septiembre de 1998 y que abarca 490 mil hectáreas de ambos estados. También existen tres parques nacionales, dos de ellos establecidos desde la época

⁹⁵ García Mendoza A., M de J. Ordoñez y Briones M comp. *Biodiversidad de Oaxaca*. México, Instituto de Biología de la UNAM, Fondo Oaxaqueño para la Conservación de la Naturaleza, WWF, 2004 p. 24

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ INEGI, *Inventario Nacional Forestal*, con base en la *Carta del Uso del Suelo y Vegetación Serie II*, 2000-2001

cardenista (Benito Juárez y las Lagunas de Chacagua) y Huatulco establecido en 1998. Yagul, como monumento natural establecido en 1999; Boquerón de Tonalá establecida como área de protección de flora y fauna en 2008; dos santuarios en las Playas Escobilla y la Bahía de Chacagua del 2002. Las áreas naturales protegidas decretadas por el gobierno federal abarcan un 3.5 por ciento de la superficie estatal, un porcentaje mucho menor al promedio nacional.

Áreas naturales protegidas en Oaxaca			
		Decreto	Extensión Ha
Reservas de la Biosfera			
Tehuacán-Cuicatlán		18-sep-98	490,187
		sólo Oaxaca	296,272
Parques nacionales			
Huatulco		24-jul-98	11,891
Benito Juárez		30-dic-37	2,737
Chacagua		09-jul-37	14,187
Monumento natural			
Yagul		24-may-99	1,076
Área de Protección de Flora y Fauna			
Boquerón de Tonalá		sep-08	3,912
Santuario			
Playa de Escobilla		29-oct.86	
Playa Bahía de Chacagua		29-oct.86	
Total en Oaxaca			328,999

3.3.2 La Reserva de la Biósfera Tehuacán-Cuicatlán

Fue decretada en septiembre de 1998. Abarca 490,187 hectáreas y 51 municipios; 296,272 hectáreas se localizan en 31 municipios de Oaxaca: Santiago Chazumba, San Pedro y San Pablo Tequixtepec del Distrito 2; Concepción Buena Vista, San Juan Bautista Coixtlahuaca, San Miguel Tequixtepec y Tepelmeme Villa de Morelos del Distrito 3; Teotitlán de Flores Magón, San Juan de los Cues, San Martín Toxpalán, San Antonio Nanahuatipam, Santa María Tecomavaca, Santa María Ixcatlán y Mazatlán Villa de Flores del Distrito 4; San Pedro Jocotipac, Valerio Trujano, Santa María Texcatitlán, San Juan Bautista Cuicatlán, Concepción Pápalo, Santos Reyes Pápalo, Santa María Pápalo, Santiago Nacaltepec, San Pedro Jaltepetongo y San Juan Tepeuxila del Distrito 5; Asunción Nochixtlán, San Miguel Huautla, Santa María Apazco, Santiago Apoala,

Santiago Huaucuililla y San Pedro Cántaros Coxcaltepec del Distrito 10; Santa Catarina Zapotitlán y San Juan Bautista Atatlahuaca del Distrito 11 y 193,915 hectáreas en 20 municipios de Puebla.

La reserva tuvo su origen en la unión de dos áreas naturales protegidas, la de Oaxaca promulgada como reserva estatal en 1996 y la de Puebla en 1997. En la reserva el 96 por ciento de la superficie es propiedad del sector social y sólo 14,827 hectáreas presumen ser privadas.

El 50 por ciento de la superficie es propiedad comunal, el 26 por ciento es ejidal, el 8 por ciento corresponde a ambos tipos de tenencia y el 16 por ciento a pequeña propiedad o indefinida. La reserva se sobrepuso a 122 núcleos agrarios. 57 corresponden a Oaxaca, en donde predominan las comunidades (36), son ejidos 13, comunidad y ejido, 8. En tanto que en Puebla, de los 65 núcleos agrarios 56 son ejidos, 7 son bienes comunales, 2 son ejidos y comunidades.

A diferencia de la tendencia observada a nivel nacional, todos los núcleos de Oaxaca dentro de la reserva participaron en el Procede, pero 7 ejidos del estado de Puebla, hasta el 2010 no habían participado en el programa: San Martín Atexcal, San Pedro Chapulco, San Juan Bautista Coxcatlán, Santa Ana Teloxtoc, Los Reyes Metzontla, San Pedro Atzumba y Zapotitlán Salinas que en conjunto tienen 66,597 hectáreas (16.3 por ciento) Los núcleos certificados abarcan una superficie de 408,7615 hectáreas, equivalente al 83.4 por ciento del área natural protegida.

Las comunidades que se encuentran en la reserva no se distribuyen de manera homogénea, sino que se concentran principalmente en el valle de Zapotitlán, en la región de Coixtlahuaca - Nochixtlán y en la Sierra Mazateca. Existen 278 asentamientos humanos, 144 están en Puebla y 136 en Oaxaca. De estos la mayoría (88 por ciento) tienen entre 1 y 218 habitantes; sólo 6 por ciento tiene entre 238 y 473, habitantes; un 3 por ciento de los asentamientos tiene de 528 a 989 habitantes y el restante 3 por ciento tiene de 1,024 a 2,637 habitantes. En Oaxaca el poblado San Juan de las Cues es el único con más de mil habitantes (1,458). Entre 1995 y el 2005 la población en la Reserva creció

en 909 habitantes, pero mientras en las localidades poblanas aumentó en 4,226, en las localidades oaxaqueñas se redujo en 3,317 posiblemente por la emigración⁹⁸.

Esta reserva tiene una población de 35,724 habitantes, 20,817 corresponden a Puebla y 14,907 a Oaxaca⁹⁹. Más del 78 por ciento de la población en la reserva es población indígena (27,961 personas)¹⁰⁰: mazatecos, chinantecos, nahuas, chocholtecos, popolocas, cuicatlecos e ixtecos. 18,733 indígenas se concentran en Oaxaca, y los mazatecos son el grupo mayoritario (44 por ciento), seguido de los cuicatecos (29 por ciento). La población restante está dividida entre mixtecos, chinantecos, chochos e ixcatecos. En el estado de Puebla, la población indígena es de 9,228 personas predominando los popolocas y nahuas.

Los actuales pobladores son descendientes de pueblos originarios. Existen mas de 200 sitios arqueológicos que dan cuenta de que esta región estuvo poblada desde la prehistoria, entre los años 12,000 y 8,500 antes de nuestra era. 60 sitios arqueológicos se ubican en el estado de Oaxaca, en los municipios de Santiago Chazumba, San Juan Bautista Coixtlahuaca y San Miguel Tequixtepec, Sus pobladores fueron cazadores y recolectores, que vivían en microclanes de máximo cuatro familias. Posteriormente entre el 9,600 y 7000 a.c., los pobladores lograron la domesticación de varias especies de plantas fundamentales para la alimentación y la agricultura: el aguacate, el amaranto, la calabaza, el chile, el guaje, el frijol y sobre todo el maíz, lo que les permitió constituirse en pueblos de entre 100 y 300 personas.

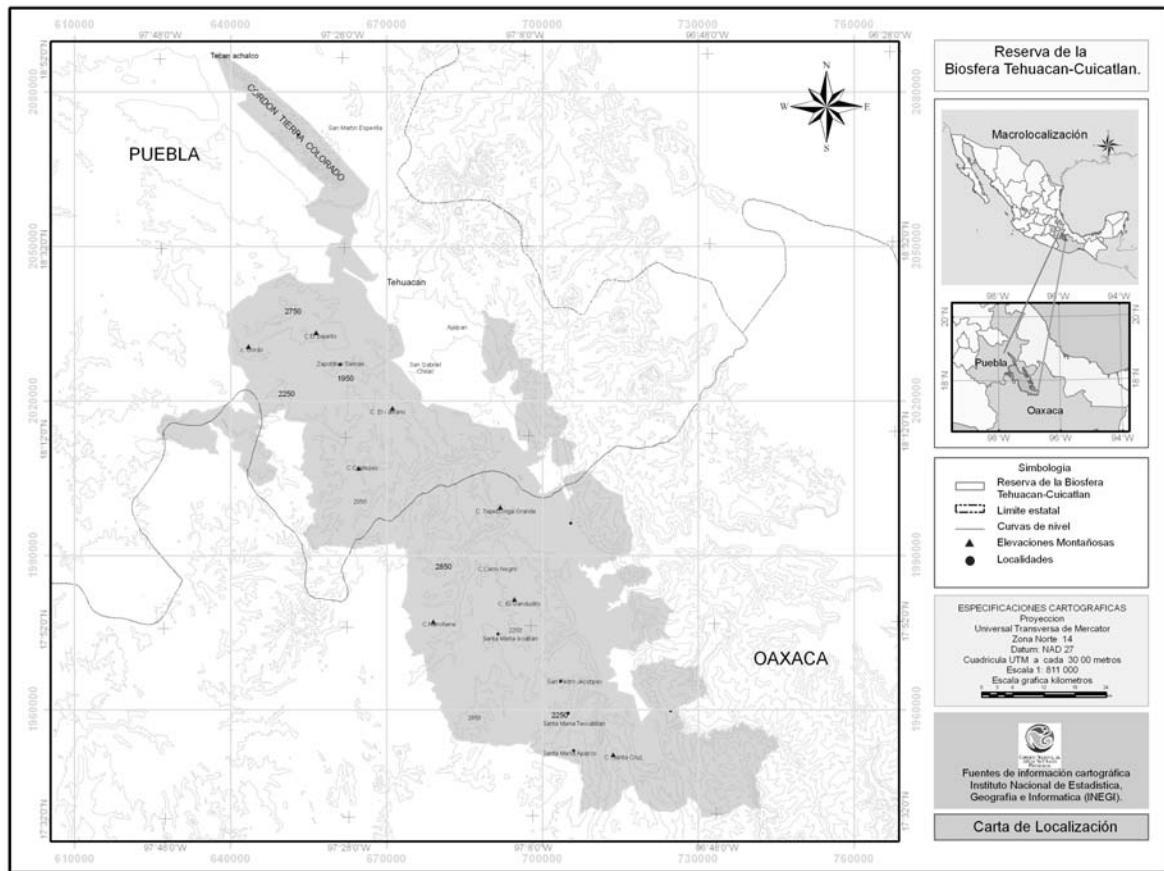
También fueron grandes inventores de obras hidráulicas. Antes de la llegada de los españoles construyeron diques, canales y presas —aquí se ubica la presa del Purrón la más antigua de Mesoamérica— un sistema de canales de riego de 33 mil hectáreas y sistemas de terrazas, que les permitieron buenos rendimientos de sus cosechas. También fabricaban cerámica con técnicas que se han mantenido por más de 2000 años y explotaban la sal. A partir de la Colonia la ganadería de caprinos cobró mucha

⁹⁸ S/a Programa de Manejo. *Reserva de la biosfera Tehuacán - Cuicatlán, Pue. Oax.*, s/f. p. 44

⁹⁹ INEGI, *II Conteo de población y vivienda 2005*

¹⁰⁰ *Ibid*, 2005

importancia como un mecanismo utilizado por los indígenas para recuperar tierras, aunque la cacería se mantuvo como actividad complementaria para la alimentación.¹⁰¹



Fuente: s/a Programa de Manejo. Reserva de la biosfera Tehuacán – Cuicatlán... Op. cit. p.7

Actualmente la mayor parte de la población depende de la agricultura y ganadería para su subsistencia. Los principales cultivos son maíz, frijol chile, calabaza, cebada y trigo, algunas hortalizas y frutales. Un 5 por ciento de los productores agrícolas son pequeños propietarios, con tierras de riego en las que realizan actividades agrícolas para el mercado. El resto de los productores son comuneros y ejidatarios que siembran para el autosustento en tierras de temporal y de ladera, en extensiones promedio de 2 hectáreas. Sus bajos rendimientos, a causa del tipo de suelo pobre en materia orgánica y a pesar del uso de fertilizantes químicos, hace necesario el desmonte de mayores superficies lo que junto a las prácticas de quema son muy cuestionados por sus efectos ambientales. El cambio de uso de suelo forestal para la agricultura, tiene una fuerte presión sobre el

¹⁰¹ s/a Programa de Manejo. Reserva de la biosfera Tehuacán – Cuicatlán... Op. cit p. 41

matorral xerófito y el bosque tropical seco. La escasez de lluvias en este tipo de ecosistema y la agricultura nómada afecta sobre todo grandes extensiones de vegetación, con el desarrollo de procesos erosivos y el establecimiento de una vegetación arbustiva.

La ganadería caprina extensiva continúa siendo una actividad generalizada en la región y en algunos municipios es la principal actividad productiva. En la región de Tehuacán existen 4,000 cabezas. El manejo de hatos de chivos es causante de la compactación y deterioro del suelo ya que destruye e impide la regeneración de la vegetación original; los hábitos alimenticios de los chivos, que incluyen casi todo tipo de plantas afecta principalmente a chaparrales, mezquites y el matorral xerófito.

Por otra parte, en la zona de influencia de la reserva, pero fuera de la poligonal, en varias comunidades de Tehuacán, Puebla y en Coixtlahuaca y San Miguel Tequixtepec, Oaxaca, se han establecido enormes granjas avícolas y porcícolas, que emplean la mayor cantidad de mano de obra. El manejo inadecuado de los desechos las ha convertido en fuentes de contaminación, de agua y aire, por emisión de metano, ya que no cuentan con plantas de tratamiento, o las instalaciones necesarias para el manejo.

Los ingresos obtenidos por actividades en sectores secundarios y terciarios complementen los requerimientos de alimentos y otras necesidades básicas de las familias¹⁰². Las comunidades aprovechan tradicionalmente la palma para el tejido de sombreros, petates, canastos; también se utiliza para techos. La leña es el único combustible del que disponen. El aprovechamiento forestal es una actividad muy importante y las comunidades cuentan con planes de manejo.

Hay comunidades que explotan bancos de ónix para artesanías, bancos de cantera para la construcción, y también se dedican a la producción de sal. El sector terciario se circunscribe al comercio y el turismo.

El crecimiento urbano también es una amenaza a la reserva pues proliferan asentamientos irregulares y va acompañado del aumento de basura y la proliferación de tiraderos al aire libre. El municipio con más presión de crecimiento urbano es Tehuacán y su área conurbada.

¹⁰² s/a Programa de Manejo. Reserva de la biosfera Tehuacán – Cuicatlán... Op. cit p. 53

En dos distritos de riego de Puebla se ha establecido una prohibición a la extracción de aguas subterráneas, no se permiten nuevas concesiones, ni aumento a las cuotas de agua.

El Plan de Manejo

El Plan de Manejo oficial al momento de desarrollar la investigación, no existía como tal, sino que únicamente existía un archivo electrónico bajo el título de: *Programa de Manejo. Reserva de la biosfera Tehuacán - Cuscatlán, Pue. Oax.*, sin fecha, ni autor del que obtuvimos la mayor parte de la información referente a esta reserva. No obstante durante el proceso de revisión de este trabajo fue publicado el Programa de Manejo en el Diario Oficial de la Federación, que no modifica los ordenamientos del antiguo programa¹⁰³.

En la declaratoria de la Reserva de la Biosfera Tehuacán–Cuicatlán se estableció un polígono general, y no se estableció una zonificación (zona núcleo y zona de amortiguamiento). Debido a la tenencia de la tierra que en más del 95 por ciento es social, y a la fuerte presencia de población indígena, más del 78 por ciento de los habitantes de la Reserva. Siguiendo una metodología de la FAO propusieron 5 Subzonas, de acuerdo al uso del territorio. En el 2006 y 2007, realizaron talleres con los representantes de las comunidades y ejidos, el Instituto de Biología de la UNAM, FES - Ixtacala, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)- Iztapalapa, Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo Integral Regional (CIIDIR) Oaxaca, Instituto de Ecología (INECOL) Xalapa, Instituto Tecnológico de Oaxaca (ITAO), Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Oaxaca, en los que identificaron 8 sistemas para ser conservados.

La *zona de preservación* abarca 141,781 hectáreas (29 por ciento del total de la reserva) y en ella no puede realizarse agricultura, forestería, ganadería, construcción de infraestructura ni apertura de caminos, tampoco está permitida la cacería, ni el uso de

¹⁰³ Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera Tehuacán-Cuicatlán, ubicada en los estados de Oaxaca y Puebla. Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 2014

lámparas para observar la fauna silvestre, tampoco la circulación de vehículos de motor, Se puede recolectar leña para uso doméstico.

Las zonas de *uso tradicional* tiene una superficie total de 133,739 hectáreas, equivalente al 27 por ciento del área total, ubicada en 19 polígonos dispersos. En ellos las comunidades realizan actividades tradicionales como la recolección de leña, madera, plantas medicinales, palma para elaboración de artesanías, agave para la fabricación de mezcal, agricultura y cacería para autoconsumo. Está prohibida la ganadería y el pastoreo o el aprovechamiento forestal.

La zona de *aprovechamiento sustentable de los ecosistemas*, comprende una superficie de 178,169 hectáreas (36 por ciento) localizadas en 19 polígonos. Esta zona se dedica a la agricultura de temporal: cultivo de la milpa con maíz, frijol, trigo, calabaza, amaranto, cebada. Existe agricultura de riego dedicada principalmente al cultivo de hortalizas. Producción de caña de azúcar, cítricos, papaya mango, sandía, melón, zapote negro, manzana, pera y durazno, ganadería caprina.

La restante superficie (8 por ciento) se divide en tres tipos de uso, Una zona de aprovechamiento especial se refiere a 14 polígonos en los que se encuentran bancos de piedra utilizados para la construcción; en conjunto abarcan 239 hectáreas. La zona de aprovechamiento público con 1000 hectáreas abarca zonas utilizadas para el turismo: un jardín botánico, y tres sitios con hermosos paisajes. La zona de asentamientos humanos en donde se ubican las distintas poblaciones dentro de la reserva.

La zona de influencia de la reserva son las superficie aledañas a la poligonal de la reserva y que en este caso comprende la totalidad de los 51 municipios considerados en la declaratoria, en tanto que la zona de la Reserva puede no abarcarlos totalmente.

Administración

Desde la declaratoria de la Reserva de la Biosfera Tehuacán Cuicatlán (1998), Semarnat se hizo cargo de su manejo y administración. En el año 2000, la Conanp asumió su manejo y administración que ha contado con presupuesto federal y del Fondo Global del Ambiente (GEF). El Grupo Mesófilo y Geoconservación han participado en los ordenamientos territoriales y buscado alternativas económicas para las comunidades. La organización “Alternativas para el Desarrollo” participó con sistemas de manejo de

cuencas. Las comunidades administran los proyectos turísticos y el jardín botánico. Han tenido recursos de Semarnat para la instalación de Unidades de Manejo de Vida Silvestre (UMAS) que han quedado inconclusas.

El Comité Técnico Científico (CTC) de la reserva está formado por investigadores de instituciones académicas, ONG, asociaciones civiles y la Dirección de la Reserva está a cargo de la Conanp, además de las autoridades municipales y federales.

Esta es una reserva altamente poblada. Muchos pobladores de las regiones en la jurisdicción de Puebla no están de acuerdo con participar en los programas oficiales que les ofrecen, varios de los cuales ha fracasado o no tienen continuidad. Tienen una mala relación con los administradores de la reserva, y están en contra de las políticas de restricciones impuestas sobre su territorio y recursos como la recolección de leña para la venta o la cacería de subsistencia¹⁰⁴. En la parte oaxaqueña, al momento de ser decretada la Reserva de la Biosfera Tehuacán Cuicatlán, algunas comunidades promovieron amparos pues como dueños de las tierras no se les había informado cuál sería su situación legal. Los amparos como se ve no prosperaron pues la reserva se impuso.

Sin embargo el Plan de Manejo declara que:

en la RB Tehuacán-Cuicatlán, los principales actores son los dueños y poseedores de la tierra que usan y poseen los recursos naturales a diario para su subsistencia. Los acuerdos de coordinación que se logren con ellos, serán la clave para la conservación de la biodiversidad y el uso sustentable de los recursos naturales. Esta aseveración se fundamenta en el profundo conocimiento que tienen las comunidades indígenas y campesinas de la región sobre las biodiversidad y el uso que de forma tradicional han hecho de ella por más de 7 mil años.¹⁰⁵

A partir de los documentos analizados la situación de esta reserva parece ser flexible hacia los pobladores y al menos declarativamente los reconoce como pueblos originarios, acepta su experiencia en el manejo de su entorno, y asume que es necesario construir con ellos los consensos para la conservación.

¹⁰⁴ Parkswatch, *Mexico: Tehuacán-Cuicatlán Biosphere Reserve*, June 2002

<http://www.parkswatch.org/parkprofile.php?l=spa&country=mex&park=tibr&page=thr>

¹⁰⁵ s/a *Programa de Manejo. Reserva de la biosfera Tehuacán – Cuicatlán... Op. cit p. 70*

Esta dividida en tres tipos de zonas. La zona de preservación, que es la que cuenta con mayores restricciones pues no permite ningún aprovechamiento excepto el de leña para autoconsumo y abarca el 29 por ciento del territorio. La zona de *uso tradicional* abarca un 27 por ciento de la superficie y en ella se puede practicar la recolección, agricultura y cacería para autoconsumo, mientras que está prohibida la ganadería y la forestería. Y una tercera zona de 36 por ciento del territorio en la que sí está permitida la agricultura y ganadería.

Además de las amenazas a los ecosistemas de la reserva apuntados en el Plan de Manejo, la organización Park Watch realizó una evaluación de esta reserva en el 2002¹⁰⁶ y señaló que sólo existía el 60 por ciento de la vegetación primaria que existía en 1998, al momento de su creación. Podemos considerar que la reserva no ha tenido éxito en conservar los ecosistemas que se proponía.

De ora parte todavía entre 2006 y 2007 existía desconocimiento de los pobladores sobre la existencia del Área Natural Protegida, sus restricciones y la legislación que la regula lo que había ocasionado deterioro¹⁰⁷.

Los administradores de la reserva consideran que:

Un aspecto fundamental para lograr la sustentabilidad ambiental de la región es que los habitantes de las zonas rurales, especialmente en donde se concentra la biodiversidad, cuenten con opciones para desarrollar actividades productivas que les permitan mejorar sus condiciones de vida sin dañar la naturaleza¹⁰⁸.

Entre las alternativas propuestas figuran los programas de pagos por servicios ambientales, que deberían apoyar los ingresos que las comunidades dejan de percibir al evitar actividades de alto impacto ambiental. Esta es una alternativa que parece lógica y justa, sin embargo, tal y como veremos en los dos ejemplos siguientes, muchas veces en la realidad estos pagos no compensan a las comunidades, sino se convierten en un mecanismo para usurpar el control sobre sus recursos.

¹⁰⁶ Parkwatch, *México... Op. cit.*

¹⁰⁷ s/a *Programa de Manejo. Reserva de la biosfera Tehuacán – Cuicatlán... Op. cit* p. 72

¹⁰⁸ *Ibid*

3.3.3 Los Chimalapas: La primera propuesta de Reserva Ecológica Campesina

Los Chimalapas se integran por 594 mil hectáreas de selvas tropicales vírgenes, de las cuales 300 mil aún se encuentran inalteradas, y junto con las regiones de Uxpanapa, (Veracruz), y El Ocote, (Chiapas), como unidad fisiográfica, marcan el límite norte de la existencia de selvas altas perennifolias en el continente americano¹⁰⁹.

Los Chimalapas fueron el refugio de los *binidani*, nombre zapoteca para una raza antigua que huyó al monte, en vez de aceptar la dominación española. En 1687 los zoques compraron a la Corona Española sus propias tierras, que abarcaban 600 leguas cuadradas¹¹⁰ y el Gobierno Independiente reconoció sus títulos virreinales. que son la base de sus derechos de posesión.

Pero desde 1850 iniciaron las invasiones y la apropiación y explotación ilegal intensiva de la región por hacendados, madereros y ganaderos, sobre todo en las regiones que colindan con Chiapas.

En 1967 Díaz Ordaz, presidente de México confirmó mediante un decreto presidencial, la propiedad comunal de 594 mil hectáreas, para San Miguel y Santa María Chimalapas, pero la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), no efectuó el deslinde físico de los terrenos y los gobiernos de Chiapas no reconocieron la propiedad comunal de Santa María y San Miguel, sino que consideran esa superficie terrenos nacionales dentro del estado de Chiapas lo que ha provocado el permanente conflicto agrario e incluso en la actualidad el conflicto entre los gobiernos estatales de Oaxaca y Chiapas que atenta contra la soberanía del estado de Oaxaca.

La propuesta inicial en 1987 de crear una Reserva de la Biosfera en Chimalapas provino del Pacto de Grupos Ecologistas y algunos académicos, como un mecanismo que detuviera el fuerte deterioro de los recursos naturales, y la inestabilidad socio-política provocada por la confluencia de intereses antagónicos en el territorio comunal. Sin embargo los comuneros zoques se oponían al establecimiento de una Reserva por atentar contra la soberanía comunitaria.

¹⁰⁹ Instituto Nacional de Ecología, *Chimalapas*,
<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/28/chimalap.html>

¹¹⁰ *Ibid*

En 1989 el gobierno federal propuso declarar Los Chimalapas como Reserva de la Biosfera (1989) y como un mecanismo para solucionar los conflictos de límites entre Oaxaca y Chiapas, pero esta propuesta fue atajada por los indígenas zoques dueños ancestrales de ese territorio, proponiendo un desarrollo congruente con los objetivos comunales de conservar su territorio.

El Comité Nacional de Defensa de los Chimalapas se formó en 1991, encabezado por autoridades municipales y comunales de Santa María y San Miguel, junto con ecologistas, investigadores y artistas, y propuso la solución al conflicto agrario —30 comunidades campesinas apoyadas por el gobierno de Chiapas se habían establecido de manera ilegal en el territorio zoque, complicando la situación de tala clandestina que realizaban los madereros, la expansión de la ganadería extensiva sobre la selva impulsada por terratenientes, el tráfico de especies exóticas y el narcotráfico que ocurría en la zona— la cancelación de una autopista que afectaría gran parte de la selva mejor conservada, y la creación de un nuevo modelo de ANP en todas las comunidades, establecida por decisión de los campesinos, manejada y administrada por las comunidades. Por acuerdo declararon unilateralmente su intención de establecer en todo el territorio de Chimalapa una reserva ecológica campesina y no permitir que proyectos externos se realizaran en la zona sin autorización de los comuneros¹¹¹.

En 1992 elaboraron la propuesta de Reserva Ecológica Campesina¹¹², como un modelo alternativo de conservación y desarrollo y la presentaron al Presidente Salinas quien aceptó su creación¹¹³ y anunció su interés por multiplicar ese modelo en El Ocote, Chiapas y zonas aledañas. “Los campesinos y ecologistas proponían la Reserva Campesina como una nueva figura legal, distinta a las categorías existentes para la conservación de áreas naturales, pero reconocida por el gobierno, pero los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) argumentaron que el proceso jurídico para crearla tardaría años, además de que la figura de Reserva de la Biosfera permitiría el

¹¹¹ García Aguirre Miguel Ángel, *La reserva ecológica campesina de los Chimalapas*, México, Pacto de Grupos Ecologistas, 1997

¹¹² *Ibid*

¹¹³ Avila, Alejandro y García A., Miguel A.- “La Reserva Campesina en Chimalapa”, en, *Semillas para el cambio en el campo*. (Compiladores Luisa Paré, David B., Bray, John Burstein y Sergio Martínez).- México, SALDEBAS, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1997. p. 84

acceso a los fondos del programa *Man and the Biosphere* de la UNESCO¹¹⁴.

En 1993 la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), entregó a Santa María y San Miguel Chimalapas los planos definitivos del área que se propondría como Reserva. Los ganaderos ubicados en la zona “La Gringa” se oponían a entregar simbólicamente los terrenos, pues a pesar de localizarse en el centro de la propuesta de Reserva, pretendían quedar fuera de ella. Pero en 1994, la Secretaría de Desarrollo Social, ante los gobernadores de Chiapas y Oaxaca, los presidentes municipales de Santa María y San Miguel Chimalapas y funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, ONG, el PGE y el CNDCH rescató y reintegró 40 mil 954 hectáreas de la comunidad de San Isidro La Gringa, al municipio de Santa María Chimalapas con lo cual se recuperaron los derechos agrarios de los campesinos e indígenas zoques de la región¹¹⁵. Salinas no aceptó incluir la Reserva Campesina de los Chimalapas entre las Áreas Naturales Protegidas oficiales, tal como lo solicitaban los comuneros.

A la fecha no existe una Reserva de la Biosfera en Chimalapas, pero sí existen algunas áreas voluntarias de conservación reconocidas por la Conanp. San Miguel Chimalapas destinó 15,328.54 hectáreas en el Cordón del Retén que forma parte de la cobertura de selva. También existe un área comunal de conservación en Cerro Azul, territorio perteneciente a Santa María Chimalapas, establecida en el 2004, sobre 1,754.45 hectáreas que tendrá una duración de diez años.

Los conflictos por límites estatales entre Chiapas y Oaxaca, continúan afectando fuertemente a la región de los Chimalapas además de las invasiones del territorio.

3.3.4 Santiago Lachiguiri y su área voluntaria de conservación

Santiago Lachiguiri es una comunidad zapoteca, ubicada en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca, que detenta bajo la forma de propiedad comunal 27,667.5 hectáreas. En 1997 le fueron restituidas 16,882.2 hectáreas, a favor de 900 comuneros. Siglos atrás este reconocimiento lo había hecho la Corona mediante título primordial. El Procede en el 2005 certificó las 27,667.5 hectáreas la gran mayoría como superficie de uso común, para

¹¹⁴ *Ibid...*

¹¹⁵ Instituto Nacional de Ecología, *Chimalapas*,
<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/28/chimalap.html>

820 comuneros, excepto el asentamiento humano que abarca 139.4 hectáreas y 1.4 hectáreas como superficie parcelada¹¹⁶.

La región es muy importante para la retención y recarga de agua. Existen abundantes cuerpos de agua que forman parte del sistema hidrológico del distrito de riego de Tehuantepec. Tiene una muy alta precipitación pluvial, entre 1000 y 1800 mm promedio anual.

Para el año 2010, la comunidad tiene 1652 habitantes: 765 hombres y 887 mujeres. En promedio las mujeres tienen 2.66 hijos. El 62 por ciento de los adultos habla alguna lengua indígena, la principal es el zapoteco, seguida por el mixe, por lo que se considera una comunidad indígena.

El analfabetismo entre los adultos asciende al 13.12 por ciento y se presenta en una proporción de más del doble entre las mujeres (18.5 por ciento, en tanto que en los hombres asciende a 7.5 por ciento). El grado de escolaridad promedio de la población son 4.7 años, pero los hombres tienen mayor escolaridad que las mujeres, (5.6 años, frente a 3.9 años las mujeres)

La comunidad de Santiago Lachiguiri, es la cabecera municipal y la mayor del municipio de Santiago Lachiguiri. Absorbe al 35 por ciento de la población municipal. El resto de la población vive en las restantes 37 comunidades que lo integran. Cuatro¹¹⁷ localidades tienen una población mayor a quinientos habitantes –Santiago Lachiguiri, Guigovelaga, San Miguel y Santa María Coatlán– mientras que el resto tienen una población menor y tres localidades están integradas por menos de tres viviendas.

13 de las localidades del municipio tienen muy alto grado de marginación, y 22 de ellas tienen un grado alto. Entre estas últimas se encuentra Santiago Lachiguiri. El grado alto de marginación se expresa en que para el 2010, 15 por ciento de la población de la localidad mayor de 15 años es analfabeta y cerca de 72 por ciento no tiene la educación primaria completa. Más de 6 por ciento de la población entre 6 y 15 años no asiste a la escuela. 87 por ciento no tiene derecho a ningún servicio de salud.

En la localidad se encuentran 463 viviendas particulares habitadas, de ellas¹¹⁸ el 5

¹¹⁶ RAN, PHINA,

¹¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social. Catálogo de localidades, Santiago Lachiguiri.

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=20&mun=470>

¹¹⁸ Fuente: Estimaciones del Conapo, 2011

por ciento no cuenta con excusado; un 4 por ciento no tiene energía eléctrica; un uno por ciento carece de agua entubada; 6 por ciento tienen piso de tierra; 91 por ciento no tienen lavadora y 65 por ciento no tienen refrigerador.

El sistema de cargos es una institución vigente en la comunidad como en la gran mayoría de las comunidades oaxaqueñas. La comunalidad tiene uno de sus pilares en el tequio, o trabajo o servicio obligatorio, que los miembros de una comunidad deben dar para producir servicios colectivos.

Santiago Lachiguiri es un pueblo de montaña y practica una forma de vida y de producción para satisfacer sus necesidades que busca no rebasar la capacidad de carga de su ecosistema¹¹⁹.

Es una comunidad indígena muy organizada. Muchos de los comuneros son socios de la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), organización pionera en la producción de café orgánico bajo sombra, que exporta hacia Europa a través del comercio justo desde inicios de los noventa. Actualmente en la comunidad se desarrollan distintos proyectos y su labor a favor de la biodiversidad, la producción orgánica, el comercio justo, la educación, la democratización y fortalecimiento organizativo es reconocida a nivel nacional e internacional.

Santiago Lachiguiri como muchas otras comunidades oaxaqueñas, ha buscado formas autogestivas de conservación de su territorio —entendido como *hábitat*— que no impliquen la pérdida de control sobre el mismo, ni la injerencia de agentes externos a sus decisiones. De ahí que impulsaron la formación de un Área Comunitaria Protegida, o Reserva Ecológica Campesina. Estas modalidades de conservación, en las que la comunidad mantiene el control sobre sus recursos y territorio, fueron la respuesta de las comunidades organizadas ante los intentos del gobierno federal por decretar áreas naturales de conservación en los territorios de los pueblos originarios.

Como ejemplifica el caso de Lachiguiri, estas formas de conservación que dejan en manos de sus dueños y poseedores los recursos, no se llevan a cabo sin conflicto. Por el contrario muchos de los agentes institucionales responsables de estos proyectos, parten de una idea de conservación occidental, de preferencia sin campesinos, a través de

¹¹⁹ Álvaro Salgado, Comunicación personal, 2007

prohibiciones y sanciones, y no reconocen el trabajo que realizan cotidianamente los poseedores de los recursos a favor de la conservación y la diversidad biológica.

Santiago Lachiguiri es una comunidad zapoteca muy activa en temas ambientales. Al momento de la visita (2007), una buena parte de los comuneros son cafecultores, que cultivan con técnicas orgánicas, muy conscientes de la importancia de mantener la biodiversidad y diversificar el cafetal. Tienen un gran conocimiento de la agricultura de montaña y del manejo de acahuales a la manera tradicional de la agricultura mesoamericana, que se caracteriza por modificar muy poco su hábitat. Cultivan para autoconsumo, maíz, frijol, calabaza y otros cultivos asociados, con semillas propias, sin fertilizantes ni plaguicidas. Utilizan únicamente herramientas mecánicas para las labores agrícolas. Hasta el 2005 utilizaban el sistema de roza, tumba y quema, pero para el 2007 la Secretaría del Medio Ambiente (Semarnat) prohibió el uso de fuego.

Algunos otros comuneros que viven en la parte más baja se dedican a la cría de ganado vacuno y la comunidad está buscando alternativas para que el ganado utilice menos superficie de pastoreo.

Lachiguiri cuenta con un ordenamiento territorial comunitario, también establecieron junto con Santa María Guienagati la primer reserva campesinas o área voluntaria de conservación de 3,000 hectáreas, en el Cerro de las Flores o Chayotepec, que fue certificada por la Conanp¹²⁰, publicitada por las instituciones ambientales como un éxito¹²¹, y participaron en el Programa de Servicios Ambientales Hídrológicos de la Conafor. Como cafetaleros organizados han conservando el ambiente y fomentado la biodiversidad, pero no han recibido apoyo del gobierno.

Los problemas

Al momento de la visita¹²², en una asamblea en El Ocotal Buenavista, junto con las comunidades de El Porvenir y Lachidola, todas localidades del municipio de Santiago Lachiguiri, los comuneros exponen su preocupación: “Hicieron mal el trazo de la zona

¹²⁰ La Conanp ha promovido y reconocido la certificación de 34 áreas comunitarias y/o privadas a propuesta de los dueños y poseedores en el marco normativo del Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, entre las cuales destaca un importante número de Reservas Ejidales o Comunitarias que se han certificado desde 2003, por iniciativa de las propias comunidades y ejidos de origen indígena (13 de las áreas certificadas son indígenas, 12 en Oaxaca y una en San Luis Potosí).

¹²¹ Según un periódico local, les entregaron el certificado en el 2004

¹²² Septiembre del 2007

de reserva y algunos comuneros no pueden entrar a los acahuales en los que tradicionalmente habían sembrado”. Además declaran que no saben si hubo algún pago por servicios ambientales o algún otro programa, pues ellos no han recibido nada. Piensan que pudo haber algún apoyo a las autoridades comunales pues compraron alambre de púas.

No han recibido dinero a pesar de que iban a participar en programas de servicios ambientales para captura de carbono. El Banco Mundial les informó que sí hay fondos destinados para ese programa.

Los comuneros están muy enojados pues dicen que: “unos cobran, mientras otros trabajan”. Invitaron a esta reunión a las autoridades municipales de Santiago Lachiguiri y a las de bienes comunales de la localidad, y ninguna de las dos asistieron por falta de tiempo, a pesar de que ellas representan a toda la comunidad en los ámbitos comunitario y municipal.

La conservación de la selva y de la reserva no nos beneficia a nosotros, no vemos la mejoría. Muchos compañeros no han podido trabajar los acahuales que tradicionalmente trabajaban para sobrevivir sembrando maíz, ya no pueden entrar a ellos.

Los de Conanp hicieron las líneas que marcan la zona de protección con base en una brecha y ni siquiera se dieron cuenta de que estaban pasando por acahuales que metieron en la línea de conservación.

Son 120 los comuneros afectados. Sus áreas de cultivo quedaron dentro de la zona de conservación. Toda la población vive del campo, practican agricultura para autoconsumo y su principal cultivo comercial es el café. Pero en la delimitación quedaron como parte de la superficie de conservación tanto milpas como cafetales. “Ya no pueden cortar los cafetales que están en la zona de reserva, todos los que están arriba del camino”.

En Lichidola, una localidad serrana de Santiago Lachiguiri, casi todos tienen acahuales arriba de la carretera. Los afectados en Crucero, cada uno tiene dos hectáreas de monte, de acahual que no puede tocar. Sin dar a conocer los trabajos y a espaldas de los comuneros de Lachidola y Crucero, el Comisariado (de Bienes

Comunales) *estableció los compromisos de conservación. El Comisariado debía haber hecho una reunión con los comuneros que iban a ser afectados. Y los compromisos deberían depender de los dueños de los acahuales. Cuando supieron ya habían hecho las mediciones y definido el área de protección. Tanto el Comisariado como la Semarnat establecieron las condiciones. No fue con el consentimiento de los afectados.*

Conservación, aprovechamiento y certificación. Ellos vinieron a imponer esto sin medir las consecuencias... En Lachiguiri somos 820 comuneros y ahora están afectados 120, cuyos acahuales quedaron en la zona de conservación..

Tal como se expresa en el testimonio de los comuneros, aunque toda la comunidad está certificada como superficie de uso común, la Asamblea de comuneros ha dotado a cada uno de ellos de parcelas para siembra que son reconocidas por el resto de los comuneros sin que tengan un título individual. Así los comuneros afectados por la imposición del área de conservación no tienen acceso a otra parcela, sino que se han quedado sin poder sembrar pues sus tierras de cultivo quedaron en las áreas definidas por la Semarnat y el Comisariado de Bienes Comunales como áreas de conservación. Además debido a que cultivan en acahuales, o terrenos que dejan descansar por un tiempo antes de volver a sembrarlos, los empleados de la Semarnat encargados de hacer el trazo, consideraron que esas áreas no eran tierras de cultivo, sino que al estar enmontadas las definieron como áreas de conservación.

*Si ya no tenemos derecho a trabajar en la zona de conservación, ¿qué otro tipo de trabajo se va a hacer, si no podemos rozar para sembrar maíz?. ¿Si el gobierno no atiende a los comuneros afectados podemos cancelar el compromiso?. Porque era sólo una certificación, no es un decreto. Nosotros no estamos invadiendo. Nos vienen a arrebatar lo que es nuestro. Nos quieren reducir al máximo. **Nos pagan por estar sin estar.** Sin ninguna participación. Ese movimiento de cuidado ambiental es necesario, pero esta gente lo aprovecha para hacer de las suyas.*

Los comuneros expresan la importancia que tiene la producción de maíz para su sobrevivencia y la necesidad de sembrar, pues de esta actividad depende su sustento. Enfatizan que ellos tienen la propiedad sobre sus tierras, pero el gobierno utilizando argumentos de protección ambiental les enajena su uso.

Otras autoridades vienen a imponer reglas para que se trabaje. La roza, la tumba y la quema ahora está totalmente prohibida, en más de la extensión que les corresponde, en más de la extensión que los comuneros acordamos como reserva. Por ejemplo yo se cómo se trabaja el café, y las instituciones condicionan a hacer el cultivo de maíz de determinada forma. La milpa está súper chaparra. Este año se puede rozar, pero no quemar.

Los comuneros tienen el problema de que las parcelas de cultivo de algunos de ellos fueron definidas como zonas de conservación, a pesar de que la Asamblea de comuneros habían decidido que esa no era zona de reserva. Pero además la Semarnat ha impuesto prohibiciones a la quema de los acahuales. Bajo esta técnica tradicional de cultivo, los acahuales que producirán un año son cortados (roza y tumba) y quemados para incorporar los nutrientes al suelo. Los comuneros practican el manejo de acahuales en la forma tradicional y para ello aplican un complejo cuerpo de conocimientos, para rozar, tumbar y quemar el monte, pero evitando que se erosione, o que los árboles grandes no vuelvan a crecer. Los comuneros compensan dejando crecer otros acahuales por siete años, el desmonte que realizan en uno de ellos. Así en el caso de esta comunidad, el manejo de acahuales ha permitido su conservación.

Primero establecieron un convenio de tres años, que no tenía muchas restricciones y de ahí los de las instituciones del gobierno empezaron a agarrarse. A la gente nunca se le dijo cuáles eran los pros y los contras, sólo se dijo que iban a establecer un área de certificación para crear fuentes de trabajo, para evitar la emigración.

El convenio de establecimiento de un área de certificación primero fue de tres, después de cinco y luego de diez años. Primero la Conanp dijo que si después de cinco años el pueblo no quiere continuar con la reserva no tiene ninguna obligación de hacerlo.

Nosotros queremos respetar la selva sin internarnos más. Pero queremos saber cuántos años quedó de compromiso la reserva y dejarlo por sólo tres años y terminar. La Semarnat exige únicamente trabajar en los acahuales de cuatro años hacia abajo. Los acahuales de cuatro años para arriba por ejemplo, de ocho años etc. ya no se pueden trabajar porque necesitan un estudio para saber si es acahual de mesófilo. Si es de mesófilo ya no se puede trabajar, se tiene que conservar. Por

tradición nosotros dejamos descansar siete años para volver a trabajar el mismo terreno, así que la mayoría de los acahuales ya no podrán ser trabajados.

En el momento de la visita los comuneros se enfrentaban a la falta de información sobre los límites del área de conservación voluntaria y el tiempo de duración. Tenían información confusa sobre la duración del compromiso de conservación que ellos habían adquirido y como veremos más adelante, los límites y plazos del ordenamiento territorial, los pagos por servicios ambientales y las áreas voluntarias de conservación nunca habían sido claros y los funcionarios ambientales evitaban clarificarlos para favorecer sus propios intereses.

Los comuneros enfatizan su deseo de conservar la selva, pero también cuestionan que los programas de servicios ambientales que tienen una duración de cinco años, junto con el reglamento de la Ley forestal vigente les dejarán sin poder volver a trabajar sus acahuales y este es un problema general que afecta a todas las comunidades que destinan parte de su tierra a la conservación a través de este programa. De una parte para tener acceso a los subsidios que otorga el programa de servicios ambientales de la Conafor, los comuneros adquieren el compromiso de no tocar sus acahuales por cinco años. En el caso de Santiago Lachiguiri, ellos normalmente dejan descansar sus acahuales siete años. Pero el término de este compromiso se enfrentan al reglamento de la Ley Forestal que estipula los límites del volumen de madera que se puede sacar de una hectárea sin que se necesite un permiso forestal. Este volumen en la mayoría de los casos será sobrepasado al intentar tumbar acahuales de siete años. Si además estos acahuales son de bosque mesófilo, es casi imposible obtener permiso, ni siquiera un plan de manejo para poderlos cortar. Así las leyes se oponen al manejo de acahuales y obligan a los comuneros a dejar esas superficies para conservación, sin importar que requieren sembrarlas para su sustento.

“Área de conservación” lo dicen muy fácil, pero no informan, decidieron que iniciaba arriba de la carretera en donde estaban los acahuales que trabajan los comuneros afectados.

El ordenamiento territorial se los pintaron bonito. Los que tenían animales en la zona cálida, ahora ya no pueden porque la Semarnat viene y les impone una infracción. El programa es muy intenso y nosotros como campesinos por falta de información no logramos entender las cosas. El Comisariado no quiere ver a sus comuneros, a los que tienen campos en terrenos de conservación.

No hay coordinación de las autoridades de Bienes Comunales con el pueblo. Las autoridades están impulsando proyectos de ecoturismo, de embotellamiento de agua, existe un comité de cabañas...

En la conservación de la selva participan muchas instituciones ambientales, que no dan un verdadero acompañamiento. Las instituciones del gobierno prometieron buscar alternativas de aprovechamiento de la selva que no afectaran su conservación. Plantearon introducir palma camedor, que es un cultivo desconocido en la región, para el que faltó inversión y asistencia técnica.

Han buscado como solución impulsar distintos proyectos productivos en otras zonas, pero sólo 17 comuneros serán beneficiados por pequeños proyectos. No hay recursos en lo individual, si no sólo de los proyectos. “El dinero de los proyectos está destinado para cosas específicas y no se puede mover”.

El Comisariado tiene la información pero no se la da a la comunidad porque la información es poder, pero esa relación no va a cambiar si no lo exige la comunidad.

Es una historia de caciques, en donde los del centro llevan la batuta. Ellos viven del comercio en el pueblo, y están acusando a la gente de la montaña que viven como campesinos, porque están tumbando palos — si tiran cinco palos, tienen que pagar multa. A un señor de Magdalenita lo estaban encarcelando por tres iguanas.

La política ambiental le deja mucho margen de acción a las autoridades comunitarias, vinculadas con los funcionarios, que no incluyen a los comuneros, no informan, ni rinden cuentas. En este caso los comuneros se quejan de la falta de atención que tienen las localidades del ejido que no son la cabecera municipal.

La asamblea comunal no funciona. Se hace desde el palacio municipal, sin micrófono. Asisten entre 700 y 800 personas, la participación es nula, nadie escucha, estas cosas no las tratan y causan conflicto entre la cabecera y los pueblos. La cabecera lleva la batuta con sus intereses muy propios. Nosotros somos los afectados y allá hay otro tipo de ideas que quizá no concuerdan con nosotros. El pueblo tiene que despertar y ver nuestra participación en lo que nos ha

correspondido cuidar. Viene tiempo de cambios de la autoridad municipal. No sabemos qué va a pasar con la autoridad comunal, que acaba de cambiar y tarda tres años.

A los indígenas nos orillaron a las montañas porque era la tierra que creían inservible, pero ahora es todo lo contrario, ahí está la mayor riqueza y por eso ahora nos quieren sacar. La migración no se dio nada más porque sí, vino el receso del café y mucha gente ahorita está saliendo.

El Ordenamiento Territorial Comunitario

En 1999, el Comité Regional de Recursos Naturales de Yautepec, propuso la elaboración de un ordenamiento territorial comunitario. Los ordenamientos, cuando se realizan promoviendo la real participación de la comunidad, abren un proceso de discusión y acuerdos comunitarios sobre el territorio, para la protección, uso y disfrute de los bienes comunes. Sin embargo, en otras ocasiones los ordenamientos no buscan respetar la voluntad de los dueños y poseedores de los territorios, si no enajenar el control de la comunidad sobre ciertas zonas o recursos. En Lachiguiri el ordenamiento territorial comunitario “venía con ganas de prohibir e inquietó mucho a las comunidades de la zona¹²³”.

Según refieren, las comunidades de Santiago Lachiguiri y Santa María Guienagati en el texto: *La Puerta del Viento*¹²⁴, el ordenamiento territorial inició en Santa María Guienagati, en donde la asamblea comunal aceptó que se realizaran los trabajos, que iniciaron en el 2001 y terminaron la tercera fase en el 2003. Durante la primera fase, el ordenamiento provocó conflictos entre los comuneros y la autoridad agraria, de ahí que el presidente del Comisariado de Bienes Comunales tuvo que renunciar. Los trabajos continuaron y concluyeron con la nueva autoridad.

En Santiago Lachiguiri el ordenamiento se realizó sobre 18 mil hectáreas (65 por ciento del territorio comunal) e inició en 1999. La comunidad se interesó en realizarlo como un instrumento que permitiera evitar los incendios que durante 1998 habían destruido una parte importante del Cerro de las Flores, y también para conseguir otra

¹²³ Santiago Lachiguiri, Santa María Guienagati. *Puerta del viento. Cerro de las Flores, área comunitaria protegida*, UCIRI, CONANP, Instituto Maya, IIS-UABJO, 2007. p. 115

¹²⁴ *Ibidem*

fuentes de recursos financieros que apoyaran los ingresos que ya no obtenían por la baja de los precios del café.

Sin embargo según refieren los comuneros durante la visita a la zona, aunque se intentó dar autonomía a las comunidades, había intereses más fuertes por los recursos.

Los despachos que realizaron el ordenamiento confundían la participación comunitaria con hacer una dinámica y la consulta con llevarse a dos o tres personas a hacer recorridos con un GPS, después de los cuales propusieron ciertas áreas para la conservación. Mucha gente que estaba en esas áreas no fue consultada y ahora ya no pueden sembrar en donde tradicionalmente hacían su milpa o tenían sus cafetales. Tienen cinco años sin poder cortar porque sus trabajadores se ubican en área de conservación. En primer lugar no se debió haber declarado área de conservación, si no de aprovechamiento, pero además aunque estuviera en área de conservación sí podía haberse cosechado. Pero esa información nunca se la dejaron clara a la gente, ni la Conanp, ni ningún otro les explicó.

La comunidad no conoce el documento del ordenamiento territorial para saber cuáles son los compromisos y tampoco tienen los mapas, ni los polígonos. Coinbio, referida como la institución que lo coordinó, también se negó a entregarlos.

En Santiago Lachiguiri para el 2007 estaban en la tercera etapa del ordenamiento, condicionada a que se apruebe la segunda. Las instituciones ambientales les han propuesto que al concluir la tercera etapa, pueden incluir el ordenamiento como parte de los estatutos comunales y pueden inscribirlo en el Registro Agrario Nacional (RAN), para que tenga una obligatoriedad jurídica. Varios piensan que dada la experiencia no les conviene esta propuesta pues les costará más trabajo salirse y cancelar sus compromisos.

No se ha logrado entender qué es un ordenamiento, cuáles son sus alcances legales, hay un vacío de información. Hasta dónde un ordenamiento territorial se puede convertir en ley o no, quién lo impone...

Según la legislación ambiental vigente, los Ordenamientos Territoriales Comunitarios no son vinculantes, y la comunidad que los establece los puede cambiar en el momento que lo desee a partir de una asamblea de comuneros. Únicamente los Ordenamientos Territoriales Municipales son vinculantes. De ahí que los consultores

ambientales que trabajan para la Semarnat busquen utilizar un instrumento que pertenece a las comunidades: el Estatuto Comunal, para conseguir sus fines de conservación y establecer como regulación comunitaria, las definiciones de áreas de conservación, aprovechamiento y restauración, de los ordenamientos, además de las prohibiciones de acceso a los recursos que ellos sin conocimiento del manejo comunitario han decidido.

Santiago Lachiguiri cuenta además con un *Plan para el desarrollo integral, sustentable y pluricultural del municipio de Santiago Lachiguiri*, resultado de siete reuniones celebradas durante 2005, pero este plan no define los límites de la zona de conservación del Cerro de Las Flores. El Plan menciona que la recolección de leña será regulada por el Comisariado de Bienes Comunales, que está prohibida la caza de fauna, que existe un área “santuario natural de flora y fauna” en el Cerro de las Flores.

Áreas comunitarias protegidas

En el 2003, la Conanp, con base en la propuesta de Los Chimalapas, de establecer reservas comunitarias en lugar de áreas naturales protegidas decretadas desde arriba, planteó a las comunidades de Santiago Lachiguiri y Santa María Guienagati, el manejo sustentable de toda la región y en las zonas con los ecosistemas mejor conservados la definición voluntaria de áreas comunitarias protegidas.

De acuerdo al Artículo 59 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente (LGEPPA),

los pueblos indígenas, las organizaciones sociales públicas o privadas y demás personas interesadas podrán promover ante la Secretaría el establecimiento en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, cuando se trate de áreas destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. La Secretaría en su caso promoverá ante el Ejecutivo Federal la expeditoria de la declaratoria respectiva, mediante la cual se establecerá el manejo del área.

Santiago Lachiguiri decidió declarar El Cerro de las Flores y Santa María Guienagati el Cerro del Chayote (Chayotepec), que es el mismo cerro con dos nombres distintos y dos comunidades propietarias, como un área comunitaria protegida. Está fue la primera área comunitaria de Oaxaca y decidieron certificarla ante la Conanp.

A partir de una Asamblea General en la Comunidad de Santiago Lachiguiri, realizada el 15 de agosto de 2003, y en presencia de funcionarios de Semarnat y de la Conanp, los comuneros decidieron que el Cerro de Las Flores, que son tierras de uso común de su comunidad agraria, fuera certificado como zona de preservación por cinco años. En los diarios estatales se publicó que el certificado del área de conservación se entregó a las autoridades comunales de Santiago Lachiguiri en el 2004.

La autoridad comunal y los prestadores de servicios o despachos, delimitaron que de la brecha hacia arriba era área de conservación. Pero había muchos terrenos sembrados, inclusive de regadío. La gente no participó, no marcaron árboles, no pusieron banderas. El polígono lo definieron sin la participación de los productores y está atentando contra un derecho de los comuneros. La comunidad no conoce ni el ordenamiento territorial, ni el polígono del área de reserva campesina.

En la mayoría de los casos se contrató a un técnico a través de algún programa, pero los técnicos no involucraron a toda la gente. Hicieron recorridos, con comisiones o con las autoridades, pero no hubo la suficiente discusión para delimitar las áreas y este método excluyó a mucha gente de la opinión y decisión de qué había que conservar y hasta dónde terminaba un área o empezaba otra, y cuáles eran áreas de aprovechamiento. Fue un manejo de la información de pocos, que se les aplicó a todos. La propuesta de conservación debía pasar por una asamblea, pero la gente sin información decidió por cosas que no tenía claro. Hoy en día esta situación afecta intereses comunitarios y de los sectores productivos: ganadero, cafetalero, maicero.

Algunos comuneros tuvieron que abandonar sus cafetales porque quedaron en áreas que se consideran de conservación. El café en fotos satelitales parece que es un bosque, pero después se reprodujeron los polígonos medidos por Aserca, y al acercarse se ve que están tapizados de café.

No se sabe qué indicadores utilizaron los funcionarios para exigirnos abandonar áreas de café en producción, que además estaban capturando agua y carbono.

Solicitaron a la Semarnat que mostraran el polígono. Los funcionarios fueron al campo acompañados por personas de la comunidad para verificar los sitios de

aprovechamiento de los comuneros afectados. “Tomaron los puntos y lo subieron al programa de cartografía de la computadora, pero dudaban en proyectarlo pues los puntos que para los comuneros eran área de aprovechamiento caían dentro del área de conservación”.

Existe un programa de pago por servicios ambientales al café al que no tienen acceso los cafetaleros de Santiago Lachiguiri, a pesar de ser parte de las organizaciones cafetaleras que lograron se estableciera como la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca, (CEPCO), UCIRI y otras.

La postura de Semarnat es que ahora, después de cuatro años de establecida la reserva campesina, esos acahuales tienen 8 y 10 años y no los pueden tumbar. Para cambiar las zonas y evitar que sus áreas de aprovechamiento estén marcadas como áreas de protección, necesitan un estudio técnico justificativo¹²⁵, solicitado y pagado por los productores. Según los funcionarios de Semarnat la LGEEPA prohíbe cortar los acahuales mayores de cuatro años.

Según el reglamento de la Ley Forestal¹²⁶, el acahual es la vegetación secundaria nativa que surge de manera espontánea en terrenos que estuvieron en uso agrícola o pecuario en zonas tropicales. “En selvas altas o medianas, cuenta con menos de quince árboles por hectárea con un diámetro normal mayor a veinticinco centímetros, o bien, con un área basal menor a cuatro metros cuadrados por hectárea, y en selvas bajas, cuenta con menos de quince árboles por hectárea con un diámetro normal mayor a diez centímetros, o bien, con un área basal menor a dos metros”

Los acahuales no cuentan con programa de manejo que deba ser autorizado por la Semarnat, pero el cambio de uso de suelo y su incorporación a la producción sí necesita de autorización de la Semarnat y también puede intervenir la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) con sanciones¹²⁷. El bosque mesófilo está considerado

¹²⁵ El productor presenta una solicitud ante a Semarnat indicando la superficie, el uso que le va a dar, y realiza el pago. Un técnico evalúa el sitio, las especies que hay y sus categorías de protección, si en el área no hay especies en peligro, amenazadas o si el área no es de aprovechamiento restringido acepta que la usen para sembrar maíz, pero si dice que conviene darle un manejo forestal el productor no podrá sembrar maíz, además de que es el productor el que debe pagar por el estudio.

¹²⁶ Semarnat, Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Artículo 2, México, 2005

¹²⁷ Información personal de la Conafor en Veracruz, 2007.

en la Ley Forestal dentro de las áreas de conservación y aprovechamiento restringido¹²⁸, de ahí que si un predio deja de ser considerado acahual al tener un mayor número de árboles o tener un diámetro mayor al estipulado, pasa a ser considerado bosque mesófilo con restricciones para su aprovechamiento.

El bosque mesófilo es una de las prioridades de conservación en México debido a que tiene una distribución limitada y fragmentaria, al establecerse en fuertes pendientes, en zonas de alta humedad relativa. A pesar de que ocupa menos del uno por ciento del territorio nacional, contiene el 10 por ciento de la flora mexicana, que lo hace el tipo de vegetación con mayor proporción de especies vegetales por unidad de superficie. El bosque mesófilo se distribuye en “islas ecológicas”, donde la combinación de factores provoca una concentración de endemismos¹²⁹.

Sin embargo, para los comuneros de Lachiguiri, la Semarnat no toma en cuenta por qué llegaron a esa situación:

...el productor dejó su acahual de cuatro años, porque le hicieron creer que estaba en área de conservación, ya no es su culpa que haya crecido tanto, diez años. Pero los funcionarios no entienden..

En la parte del corredor en donde hicieron las cabañas hay un terreno plano que tiene agua de regadío y también les prohibieron sembrar maíz y estaba en área de aprovechamiento. El poseedor ya tiene diez años sin sembrar.

El productor no ve ningún beneficio, pero si ve que falta tortilla, leña, que ya no puede cazar para tener carne de algún animalito, y no hay información que aclare el manejo de los recursos. Tampoco se ha apoyado a los productores afectados para hacer algún proyecto alternativo que compense la actividad que dejaron.

Los funcionarios de la Semarnat manejan la información como les conviene. La Conanp debe saber que la gente está muy enojada.

¹²⁸ Semarnat, Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Artículo 28, México, 2005

¹²⁹ Rzedowski, J. *Vegetación de México*. México, LIMUSA, 1978. 432 pp., Rzedowski, J. “Diversidad y orígenes de la flora fanerogámica de México”. *Acta Botánica Mexicana*, 14, Mexico, 1991. 3-21, citado en: Semarnat, Grupo Mesófilo, *Asesoría en ordenamiento ecológico comunitario participativo para tres comunidades de la Región de la Chinantla, del Municipio de San Felipe Usila, Oaxaca*, México s/f https://www.google.com.mx/search?q=PAIR%20UNAM%201994&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a&source=hp&channel=np&gfe_rd=cr&ei=Jek_VLi_KuXf8gfcYD4DQ

Los vacíos de información han permitido que las autoridades tomen decisiones a su antojo, mientras que a los campesinos no se le ha aclarado el alcance de los ordenamientos territoriales, o de las áreas comunitarias de conservación y las posibilidades de modificarlas o desecharlas.

En entrevista el departamento jurídico de la Conanp informó (2007) que¹³⁰: aunque las áreas comunitarias protegidas son definidas voluntariamente por sus poseedores, al certificarlas ante la Conanp adquieren una obligatoriedad jurídica. Los acuerdos y compromisos, así como su vigencia, definidos voluntariamente y autoimpuestos por la Asamblea de Comuneros, están plasmados en el Certificado emitido por la Conanp y entregado al Comisariado de Bienes Comunales. No es posible cancelar los compromisos, sino que es necesario esperar hasta que el plazo caduque.

El artículo 77 bis de la LGEEPA fue modificado en mayo del 2008 y se refiere a las áreas certificadas. Anteriormente el plazo mínimo era de 10 años y actualmente el plazo mínimo es de 15 años. Era de suponerse que ya que el área natural protegida de Lachiguiri es anterior a esta modificación, su vigencia sería de 10 años que vencen en el 2013. Sin embargo los comuneros afirmaban que únicamente se habían comprometido por cinco años, que vencían en el 2008, de ahí su interés en terminar el compromiso.

En el transcurso de la investigación, el Comisariado de Bienes Comunales de Lachiguiri cambió y fue elegido como nuevo Presidente de Bienes Comunales uno de los comuneros afectados por la reserva campesina. Este Comisariado decidió investigar la situación de la zona de preservación e inició un proceso de información al total de comuneros en Asamblea. Las nuevas autoridades buscaron recuperar la Asamblea como máxima autoridad, alentaron que la Asamblea se democratizara para tomar decisiones colectivas y promovieron la transparencia en el manejo de la información. La comunidad buscó la asesoría de los abogados agrarios de Servicios del Pueblo Mixe (SER) quienes aceptaron llevar el caso y además el acompañamiento del Centro Nacional de Misiones Indígenas (Cenami) para los procesos de investigación participativa.

¹³⁰ Entrevista personal, Departamento Jurídico Conanp, 2007.

Programa de pago por servicios ambientales hidrológico

En el año 2004, Santiago Lachiguiri y Santa María Guienagati iniciaron su participación en el programa de Servicios Ambientales Hidrológico, e incluyeron la superficie del Cerro de las Flores. Los comuneros de Lachiguiri no han sido informados por el Comisariado sobre los pagos, ni su destino. Además los cerca de 120 comuneros afectados no han recibido pagos en compensación por haber sido afectadas sus áreas de aprovechamiento y no poder sembrar en donde tradicionalmente tenían su cafetal o sus milpas. Durante la visita los comuneros expresan su necesidad de encontrar una nueva fuente de recursos económicos para mantener a sus familias pues ahora compran su maíz en la Conasupo:

Aunque sea que la Conasupo nos apoye con maíz pues no podemos trabajar, ni tenemos ninguna compensación

Santiago Lachiguiri desde 2004 recibe pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos, sobre una superficie de 517.6 hectáreas de conservación de bosque mesófilo. Estos pagos se otorgan a través del Comisariado de Bienes Comunales por cinco años consecutivos y equivalen a 8.5 salarios mínimos en el Distrito Federal, por hectárea, por año, equivalente a 400 pesos por hectárea. La vigencia del pago por servicios ambientales concluye en el 2008. Durante 2004 y 2005, años en que se encontraron datos, los pagos anuales ascendieron a \$207,040 pesos, por el total de 517.6 hectáreas.

Ya que en Santiago Lachiguiri son 820 comuneros, si los pagos se repartieran en montos iguales entre todos, les corresponderían 207.04 pesos por comunero al año. Este monto equivale a 24 kilos de tortilla que en ninguna medida compensa la producción o el ingreso que hubieran podido obtener los comuneros afectados en sus parcelas de aprovechamiento, convertidas de un día a otro, por decisión de los funcionarios ambientales y el comisariado en áreas de conservación. Se considera que en la zona una persona consume alrededor de 200 kilogramos de maíz al año.

Sin embargo, aún peor, los comuneros afectados informan nunca haber recibido ningún pago por servicios ambientales. Lo cual significa que los recursos no se repartieron entre todos los comuneros, o al menos entre los comuneros afectados.

Hasta el 2007, los pagos por servicios ambientales hidrológicos tenían por objetivo compensar con recursos, el mantenimiento de áreas de conservación sin aprovechamiento. A partir del 2007, al articularse dentro del Programa Proárbol, las reglas de operación de los Programas por Servicios Ambientales¹³¹ empezaron a exigir la realización de actividades obligatorias conocidas como “mejores prácticas de manejo” a las que condicionaron la entrega de los recursos. Entre estas actividades se encuentran: limitar el pastoreo extensivo, formar brigadas de vigilancia, establecer señalamientos en las áreas de conservación, realizar un taller de capacitación para el núcleo agrario. Así parte de los recursos están siendo destinados a pagar los jornales de las personas que participarán en estas actividades, o a la compra de materiales y herramientas de trabajo para realizarlas, disminuyendo aún más las posibilidades de compensación a los poseedores que han incluido sus terrenos en el Programa y en este caso a los comuneros afectados .

Además las comunidades que reciben pagos por servicios ambientales están sujetas a varias restricciones en las áreas incorporadas al programa: no se permite cambiar de uso el suelo forestal, derribar arbolado para cualquier fin, excepto si está enfermo y con autorización de la autoridad ambiental, Actividades que impliquen la pérdida de vegetación natural, construir presas o bordos, alterar cauces de agua. abrir minas o bancos de materiales, construir caminos, depositar desechos, realizar cacería de fauna silvestre, extraer o aprovechar ilegalmente la flora y fauna silvestre o dañar su *hábitat*, introducir especies no nativas de flora o fauna¹³².

Otros programas ambientales (Proders)

Santiago Lachiguiri recibió algunos recursos por parte de la Semarnat para los Programas de Desarrollo Rural Sustentable (Proders¹³³) a realizarse en el Cerro de las Flores entre 2004 y 2007 que se detallan en el Cuadro 22.

¹³¹ CONAFOR, Proárbol, Reglas de operación para el pago por servicios ambientales hidrológicos, México, 2007

¹³² *Ibid*

¹³³ Programa actualmente asignado a la CONANP

Cuadro 22			
Año	Proyecto	lugar	Monto pesos
2004	Forestal, a través de Conafor		10,000
2004	Desarrollo regional sustentable		120,000
2004	Semarnat: Empleo temporal		230,000
2004	Parcelas Agroforestales		138,000
2005	Colocación de señales preventivas y restrictivas para la protección del Cerro de las Flores		50,000
2005	Proyecto de ecoturismo. Equipar con binoculares telescopio y material de primeros auxilios al Comité de Guías para la observación de aves.		40,000
2005	Estudio de factibilidad económica y social para las actividades de ecoturismo		60,000
2006	Infraestructura ecoturística construcción de dos cabañas para ecoalojamiento		86,000
2006	Plan de manejo del área certificada Cerro de las Flores		115,000
2006	Taller de capacitación de promotores de interpretación ambiental local para ecoturismo		30,000
2007	Labores de roza y pica y curvas de nivel con la vegetación muerta de 19.5 hectáreas	Crucero Buenavista	33,046
2007	Ampliación de infraestructura ecoturística. Construcción de una cabaña para alojamiento	El Porvenir	75,000
2007	Instalación de un vivero de 20,000 árboles frutales —aguacate y durazno— para suministro de un sistema agroforestal	Crucero Buenavista	64,955
2007	Habilitación de senderos		75,000
2007	Plantación de 10 hectáreas con especies maderables para leña		42,000
2007	Plan de manejo para el establecimiento de una UMA extensiva de venado cola blanca		90,000
2007	Capacitación: Conservación y uso sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad		35,000
2007	Capacitación de Comités de manejo ambiental local en técnicas de combate de fuego, quemas prescritas y monitoreo de especies		35,000

En la información de Proders destaca que en el 2006 se pagaron 115 mil pesos para elaborar el Plan de Manejo del Área Certificada, que la mayoría de los comuneros dice desconocer. Posteriormente, también en 2007, se publicó “La Puerta del Viento”¹³⁴, un texto que pretende ser el Plan de Manejo del Cerro de las Flores, pero que no define las distintas áreas: de protección, de aprovechamiento, de amortiguamiento, ni sus particulares restricciones. La elaboración de este Plan de Manejo debió haber servido para plasmar las decisiones de uso del suelo de los comuneros y debería especificar la situación de cada una de sus parcelas lo cuál no ocurrió.

¹³⁴ Santiago Lachiguiri, Santa María Guienagati. *Puerta del viento. Cerro de las Flores, área comunitaria protegida, Op. cit. ... 2007.*

Según informó el Departamento Jurídico de la Conanp, las áreas certificadas, al ser definidas voluntariamente y no por decreto, no tienen la obligación de contar con un Plan de Manejo, pues a los poseedores o propietarios les costaría muy caro elaborarlo. A este tipo de áreas se les pide que definan una estrategia de manejo, por consenso. En el caso del Cerro de las Flores, la comunidad de Lachiguiri consiguió recursos de Semarnat para costear el Plan de Manejo. A pesar de ello los comuneros no lo conocen y el texto publicado como tal no es un plan de manejo.

La lucha por revocar el compromiso de conservación

Las nuevas autoridades de bienes comunales (2008) decidieron emprender la defensa del territorio de Santiago Lachiguiri y el interés de los 120 comuneros afectados por la reserva campesina en el Cerro de las Flores.

En primer lugar solicitaron a la Conanp el expediente del área voluntaria de certificación y junto con la Asamblea pudieron constatar que el Acta de Asamblea (15 de agosto de 2003) en que se fundamenta el certificado había sido falsificada. La Conanp entregó tres versiones distintas de la misma acta que se analizaron en el peritaje jurídico ambiental realizado por el Cenami¹³⁵. Una de las actas de asamblea sí es reconocida por los comuneros, y no estipula el plazo de vigencia; otra falsificada, marca treinta años. Además de una solicitud firmada por el que era presidente de Bienes Comunales que manifestaba el interés de la comunidad por preservar la zona “a perpetuidad”¹³⁶. De acuerdo a la Ley Agraria, ya que el tema a tratar en la asamblea del 15 de agosto de 2003 se refería a la posesión y destino de las tierras, la convocatoria debía hacerse con un mes de anticipación, y únicamente se hizo con cinco días, además debían estar representados como mínimo un 75 por ciento de los comuneros, pero las actas únicamente consignan a 420, que no cumple el *quorum*. Además faltó la presencia del representante de la Procuraduría Agraria¹³⁷.

El Certificado del Área de Preservación Cerro de las Flores de la Comunidad Santiago Lachiguiri establece la obligación de cumplir con las políticas, lineamientos y

¹³⁵ Lizy Peralta, El Cerro de las Flores, “Zona de Preservación”, Justificación jurídico-ambiental sobre la terminación de su Certificación, México, Cenami, 2008.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid*

acciones establecidas en el Ordenamiento Ecológico Territorial Comunitario. Mientras el ordenamiento abarca una superficie de 15,444.37 hectáreas (58 por ciento del territorio comunal), la Certificación únicamente se establecía sobre 1,453.86 hectáreas (5.3 por ciento)

En septiembre de 2008 los comuneros afectados por el área de la reserva, reunidos con funcionarios de la Semarnat, en presencia del Presidente Municipal y el Comisariado de Bienes Comunales externaron sus dudas e inconformidades¹³⁸: solicitaron información sobre la procedencia y montos de los recursos de los Programas de Servicios Ambientales y su distribución entre los comuneros; solicitaron acceso al convenio de la Zona de Reserva, para conocer el plazo de vigencia; saber la ubicación de las 517 hectáreas en el área de preservación del Cerro de las Flores, y saber la ubicación de 1,215 hectáreas, que se proponían como ampliación del área de certificación, pues rebasa la cantidad de 1,450 hectáreas ya destinadas a la zona de reserva y conservación y se negaron a dar anuencia para ello. Además simbólicamente se negaron a recibir los apoyos de un proyecto de abono orgánico:

“...no queremos ni proyectos, ni recursos económicos que pueden causar mayor desorientación, confusión y posibles conflictos y divisiones internas. Los proyectos son redituables solamente a largo plazo, pero el hecho que ahora no podemos sembrar suficiente maíz y frijol para sufragar los gastos familiares nos afecta sobre todo en los ingresos familiares por el hecho que ahora tenemos que comprar estos productos de primera necesidad. Queremos acceso a nuestras tierras para sembrar maíz y frijol como ancestralmente lo hemos hecho¹³⁹.”

Durante este proceso las nuevas autoridades comunitarias y los comuneros sensibles apostaron a reconstruir la Asamblea como máxima autoridad, para ello también reformularon sus Estatutos Comunitarios, a partir de procesos de discusión, análisis y construcción de consensos entre la mayoría de los comuneros. En los Estatutos Comunales¹⁴⁰ hacen explícitos sus derechos indígenas al territorio amparados por el

¹³⁸ Acta de Inconformidad de comuneros de Santiago Lachiguiri ante los funcionarios ambientales, septiembre 2008

¹³⁹ *Ibid*

¹⁴⁰ Estatuto Comunal de la Comunidad de Santiago Lachiguiri, Municipio de su mismo nombre, Estado de Oaxaca, s/f

Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas aprobada en el 2007. La comunidad de Santiago Lachiguiri se reconoce como una comunidad agraria y como una comunidad indígena, que propone organizarse y regirse por las instituciones que son los sustentos de la comunalidad como la Asamblea, la propiedad comunal de la tierra y la exclusión de la propiedad individual sobre las tierras y los recursos, las festividades colectivas, el tequio o trabajo comunal.

Debido a que los funcionarios ambientales consideran la forma de agricultura tradicional de manejo de acahuales como destructora de la selva, en sus Estatutos Comunales la reivindican como “... un sistema de agricultura tradicional milenario que mantiene el equilibrio entre la producción de alimentos y el cuidado de la montaña, bosque y selva” y definen la forma de hacer un buen uso de ellos, después de haber analizado el tema entre los comuneros, junto con el consejo de Ancianos y haber definido entre todos las prácticas de manejo del acahual.

Todo el Capítulo IV se dedica a las Tierras Ancestralmente Conservadas, afirmando la convicción de la comunidad en su conservación, pero a partir de las prácticas ancestrales y decidida desde la Asamblea como autoridad máxima en el territorio. Así oponen a la conservación impuesta desde arriba y desde afuera su visión de la conservación y reivindican su existencia desde tiempos ancestrales y no a partir de la llegada de programas y autoridades ambientales ajenas a la comunidad.

La regulación, vigilancia y mantenimiento de las tierras ancestralmente conservadas quedarán a cargo de la comunidad, como ha estado desde tiempo inmemorial; por lo tanto, queda prohibido certificar o inscribir bajo cualquier figura de conservación oficial estas tierras ancestralmente conservadas. Cualquier disposición contraria será nula de pleno derecho.

Los recursos económicos que se gestionen o se propongan otorgar a la comunidad con la finalidad de mantener la conservación de las tierras ancestralmente cuidadas, se recibirán sin condicionamiento alguno. Estos recursos económicos serán destinados para uso comunitario y en beneficio de la comunidad, según lo acuerde la Asamblea General de comuneros¹⁴¹

¹⁴¹ Art. 75, Estatuto Comunal de la Comunidad de Santiago Lachiguiri, Municipio de su mismo nombre, Estado de Oaxaca, s/f

En enero de 2009, la asamblea de comuneros decidió solicitar a la Conanp la “cancelación de la Certificación de manera anticipada”, además de investigar y aclarar las diferencias de ubicación de la zona de reserva o preservación, de certificación voluntaria, la zona sujeta a pago por servicios ambientales y las zonas de trabajo de los comuneros (trabajaderos) que habían sido afectados. Además se negaron a recibir cualquier apoyo o programa de las autoridades ambientales.

En 2011 la comunidad de Santiago Lachiguiri logró que la Conanp aceptara la revocación del área voluntaria de certificación establecida en el Cerro de las Flores. Así la primera área voluntaria de conservación campesina fue revocada por la propia comunidad debido al enfrentamiento entre dos visiones de conservación, la impuesta por los funcionarios ambientales y la que han realizado las comunidades indígenas desde tiempos ancestrales.

En la comunidad de Santiago Lachiguiri, el interés de los comuneros por la conservación de la biodiversidad fue aprovechado por las autoridades ambientales, federales y por las autoridades comunitarias para despojar al menos a 120 comuneros de los derechos sobre una parte de su territorio.

Aunque en Oaxaca la política ambiental de forma declarativa afirma respetar los derechos de los pueblos indígenas, el caso de Santiago Lachiguiri muestra como los intereses conservacionistas de las instituciones gubernamentales, plasmadas en las leyes, decretos y programas se oponen a los intereses de ejercicio de la autonomía de los pueblos originarios sobre sus territorios y no favorecen la participación comunitaria, la organización, ni acatan rendir cuentas.

El diseño de los programas ambientales parte de una concepción de conservación impuesta y no reconoce las formas de conservación comunitarias. Además es una constante en la aplicación de los programas la falta de información a los directamente afectados, la falta de transparencia, el dolo, todo ello opuesto a la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas para establecer cualquier tipo de proyecto en su territorio.

Las autoridades ambientales favorecieron los intereses de la cabecera municipal, en contra de las comunidades de la montaña. Es un hecho que los pocos recursos que recibió Lachiguiri a través de distintos programas ambientales no han compensado a los

comuneros afectados sino que se han distribuido en beneficio de otras personas, de ahí que los comuneros y las nuevas autoridades hayan optado por fortalecer la Asamblea como órgano de control y decisión comunitaria.

En el caso de Lachiguiri se combinaron tres diferentes acciones ambientales: el ordenamiento territorial, el área certificada y el pago por servicios ambientales, cada uno establece ciertas restricciones en el manejo de distintas zonas. La más restrictiva es el área comunitaria certificada. Al certificar el área de reserva ante la Conanp, las restricciones adquirieron un carácter jurídico. La forma en que se realizaron las mediciones por los consultores y los funcionarios ambientales desconocieron los derechos de los comuneros. La LGEEPA señala que antes de establecer un área de conservación, se deben poner banderas y señalamientos para que todos los pobladores y con mayor razón los poseedores, conozcan en dónde están los límites. Además durante treinta días los poseedores o propietarios pueden reclamar o presentar inconformidades sobre las definiciones del área. Ninguna de estas acciones se realizó en Lachiguiri.

En Lachiguiri a la actitud de control de los funcionarios ambientales se sumó la falta de democracia y transparencia del Comisariado de Bienes Comunales y la falta de poder real de la Asamblea.

El pago por servicios ambientales en sentido estricto debió ser entregado en primer lugar a los comuneros afectados garantizándoles el ingreso perdido al no poder sembrar en sus parcelas. Sin embargo esto nunca ocurrió. Para los comuneros los plazos de los programas de pagos por servicios ambientales de cinco años, correspondían a los plazos de la vigencia del compromiso de conservación del Cerro de las Flores, al que se habían comprometido originalmente por diez años y después mediante un acta falsa a perpetuidad. Los límites de las áreas sujetas a los pagos por servicios ambientales no se conocieron por los comuneros y los recursos otorgados fueron recibidos y gastados por el Comisariado de Bienes Comunales sin dar cuenta a la Asamblea.

Después de varios intentos de los comuneros por conocer y entender los compromisos y restricciones a los que están sujetos sus terrenos, demandaron la cancelación del compromiso asumido de forma voluntaria y presentaron dos estudios, un peritaje antropológico y un estudio técnico justificativo jurídico ambiental, este último exigido por la Conanp.

La revocación de la certificación voluntaria de la primera reserva campesina es una muestra del fracaso de la política ambiental y de su falta de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

3.3.5 La Chinantla y la conservación comunitaria

La Chinantla es el espacio geográfico que conforma el territorio histórico del grupo étnico chinanteco. Se denomina como Chinantla a los 14 municipios que conforman el territorio tradicional habitado por el grupo de los chinantecos, quienes se reconocen a sí mismos como *tsa ju jmi'* -“gente de palabra antigua-”¹⁴².

Es una región geográfica y cultural que abarca 366 mil 243 hectáreas, en el estado de Oaxaca, situada entre los límites de la Sierra Norte y la Cuenca del Papaloapan, en alturas que van de los 9 a los 3,100 msnm. Es la tercera selva más grande y mejor conservada de México, y contiene uno de los relictos más importantes de bosque mesófilo de montaña. El total del área de bosques, tiene una superficie de 248,186 hectáreas, integrada entre otras por selva alta y mediana perennifolia (63,181 hectáreas) y por bosque mesófilo de montaña, (42,584.41 hectáreas). Su cubierta forestal alcanza hasta 40 metros de altura. Los estudios de la UNAM¹⁴³ la identifican como una de las regiones con mayor biodiversidad en México por unidad de medida. Registra entre 2,000 y 4000 plantas vasculares; 93 especies de anfibios (62 endémicos, 49 en la lista roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza UICN); 200 reptiles (114 endémicos, 107 en la lista roja); 530 aves (31 endémicas, 169 en la lista roja) y 260 mamíferos (41 endémicos y 62 en la lista roja). además de una gran diversidad de peces y anfibios.

La Chinantla se ubica en las subcuencas de los ríos Usila y Valle Nacional, y dentro las microcuencas de los ríos Perfume y Santiago, de la cuenca del río Papaloapan. Es uno de los lugares más lluviosos de México, anualmente capta 3,632 milímetros cúbicos. Genera el 71 por ciento de la electricidad que necesita el estado de Oaxaca y suministra 55,591 metros cúbicos de agua potable al día.

Por los importantes ecosistemas que alberga La Chinantla está incluida en la

¹⁴² Oliveras de Ita Daniel, *Cosmovisión y territorio entre los chinantecos de Tlaxepusco*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Etnología, Escuela Nacional de Antropología e Historia, México, INAH, SEP, 2005. pp 170

¹⁴³ Programa de Aprovechamiento Integral de los Recursos Naturales PAIR-UNAM, 1990 y 1994

Región Terrestre Prioritaria para la Conservación Sierras del Norte de Oaxaca-Mixe (RTP-130). Desde principios de los años 90 investigadores del Programa de Aprovechamiento Integral de los Recursos Naturales y la UNAM (PAIR-UNAM¹⁴⁴), realizaron estudios sobre la importancia de la región por su diversidad biológica y endemismos, su papel en la captura de agua, como corredor biológico, como Área de Importancia para la Conservación de Aves.

Desde principios de los 90, investigadores ambientales, principalmente del PAIR-UNAM y de algunas organizaciones no gubernamentales de Oaxaca (SERBO, Grupo Mesófilo) han trabajado la zona, levantando inventarios de flora y fauna, o planteando distintos proyectos productivos para las comunidades indígenas. La coordinadora del PAIR, la maestra Julia Carabias, ocupó entre 1995 y 2000 el cargo de secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales desde donde impulsó la propuesta para crear un área natural protegida en la región. En 1998 con recursos del GEF, la entonces Semarnap realizó un diagnóstico para justificar la creación de Áreas Naturales Protegidas (ANP) en La Montaña de Guerrero, La Chinantla de Oaxaca y los Tuxtlas, Veracruz. Esta última ya se encontraba decretada. La propuesta de La Chinantla no se concretó.

Desde 2001 y hasta el 2011 se desarrolló el proyecto de Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE) en La Chinantla identificada como una de las tres ecoregiones prioritarias, junto con Los Tuxtlas, Veracruz y La Montaña de Guerrero. Este proyecto operó con recursos del GEF por 15.3 millones de dólares, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (PNUD-Conanp), dependiente de la Semarnat¹⁴⁵. Estas ecoregiones se consideran de importancia global y se espera entre los resultados del proyecto contar con “tres nuevas áreas de conservación establecidas (una en Chinantla y dos en Montaña) con sus respectivas funciones de conservación operacionalizadas”. Esta información concuerda con los varios intentos de establecer un área natural protegida en La Chinantla, que no ha sido aceptada por sus dueños y poseedores.

Han existido tres intentos por decretar un área natural protegida en La Chinantla.

El primero se paró con una carta; el segundo se detuvo por la presión de las

¹⁴⁴ Este programa estuvo coordinado en algunos periodos por Julia Carabias, posteriormente secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales- (1995-2000) y por Enrique Provencio.

¹⁴⁵ http://www.undp.org.mx/spip.php?page=proyecto&id_article=802

*comunidades a la CONANP y para detener el tercero fue necesaria la intervención de abogados*¹⁴⁶.

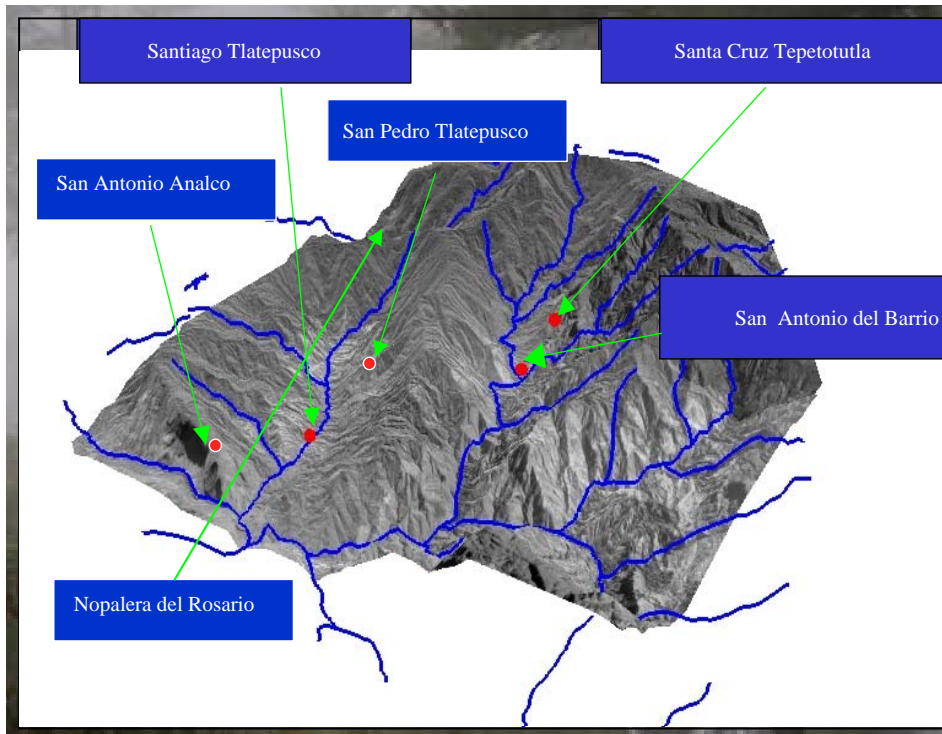
Según el proyecto aunque el decreto de áreas naturales protegidas en La Chinantla y La Montaña (en Los Tuxtlas ya había sido decretada una ANP) “serían claramente necesarias, para suministrar refugios para las especies silvestres, dados los fundamentos demográficos, culturales y económicos de estos paisajes, será necesario considerar las diferentes categorías de áreas protegidas y llegar a un consenso con las comunidades locales relevantes y las agencias de gobierno estatales y federales”¹⁴⁷. El proyecto señala como las principales amenazas a la ecoregión: la agricultura itinerante de muy baja productividad, el desmonte para pastizales y la necesidad doméstica de leña para ser usada como combustible.

Ya que los dueños de los bosques de La Chinantla se opusieron a la creación de un área natural protegida, los mismos integrantes del equipo de la Maestra Julia Carabias y el PAIR, ubicados en distintas instituciones y consultoras, buscaron lograr los objetivos de conservación de la ecoregión a través de un camino indirecto, trabajando con cada una de las comunidades para definir ordenamientos territoriales y áreas de conservación voluntaria que protegieran los ecosistemas seleccionados por ellos e incluso tomados en cuenta por el GEF.

La región de La Chinantla de la cuenca alta del Río Usila, manejada bajo programas de conservación integra a seis comunidades, cinco de ellas del municipio de San Felipe Usila: San Antonio Analco, San Antonio del Barrio, Santa Cruz Tepetotutla, Santiago y San Pedro Tlatepusco; una del municipio de Valle Nacional: Nopalera del Rosario.

¹⁴⁶ Testimonio de un asesor de la región en 2011

¹⁴⁷ UNDP, MEX00/G31/A/1G/GEF, 2001, Integrated Ecosystem Management in 3 priority regions. p. 9



Fuente: Mondragón Fernando, *Chinantla*, Corenchi, Geoconservación,

Estas seis comunidades están integradas en el Comité de Recursos Naturales de la Chinantla (Corenchi), que ha sido el mecanismo de coordinación y manejo regional del territorio ideado a partir de los trabajos del MIE y por los consultores de Geoconservación y PAIR.

Las seis comunidades se ubican en la cuenca del Río Usila y en las microcuencas de los ríos Perfume, y Santiago. En conjunto las seis comunidades tienen una población de 2039 habitantes y un territorio de 34,692 hectáreas, de las cuales destinan 27,520 a conservación (79.3 por ciento), De éstas han sido certificadas ante la Conanp como áreas voluntarias de conservación 26,520 hectáreas.

En conjunto las seis comunidades ubicadas en la cuenca alta del río Usila, representan el 20.5 por ciento de las 58,053 hectáreas con bosque mesófilo de montaña en La Chinantla que es uno de los ecosistemas que captan mayor cantidad de agua, por eso es tan importante su conservación. Resulta de particular importancia la conservación del bosque mesófilo de esta región, que es una de las zonas de recarga hidrológica fundamentales para la parte media y baja de la Cuenca del Papaloapan. Los ríos Perfume y Santiago, afluentes de Río Usila, se calcula proveen 50 por ciento del agua que fluye a

la presa Cerro de Oro, una de las principales reservas de agua del sur de México.

En las restantes 7,868 hectáreas (20 por ciento del territorio de las seis comunidades) se dedican a la producción agrícola¹⁴⁸ de maíz, frijol, hortalizas, yuca, cacao, vainilla, pita, tepejilote, palma camedor, frutales, para el consumo familiar. 128 hectáreas dedicadas a la producción de café orgánico por tres comunidades están certificadas;

Utilizan semillas propias, existe una gran variedad de especies algunas endémicas como teocintles aún sin registrar en las comunidades del municipio de Usila. Tienen un gran conocimiento etnobotánico y valoran su agrobiodiversidad.

A la mayoría de estas comunidades únicamente se puede llegar caminando y cruzando ríos. Fabrican muchos de los utensilios que utilizan con madera, jícaras, barro y fibras de la región: hamacas, redes, canastas, casas, bancos, ollas, cucharas, molinillos, jícaras, etc.

Cuadro 23. La Chinantla: Datos generales comunidades de la Cuenca alta del Río Usila con programas de conservación									
	Superficie ha	Procede	Comuneros	Población			Población mayor de 15 años		grado marginación
				Hombres	Mujeres	Total	analfabeta %	sin primaria %	
San Antonio Analco	2707	NO	73	147	158	305	32	59	Alto
San Antonio del Barrio	2310	Uso común 98%	73	87	78	165	26	60	Alto
San Pedro Tlatepusco	6380	Uso común 98%	57	96	115	211	17	44	Alto
Santa Cruz Tepetotutla	12372	Uso común 98%	172	213	216	429	26	52	Alto
Santiago Tlatepusco	5928	NO	103	279	288	567	13	40	Alto
Nopalera del Rosario	4994	Uso común 100%	45	5	10	15	22	67	muy alto
Total	34691		483	827	865	1692			

Fuente: Elaboraciones propias con datos de:
 Sedatu, Ran, PHINA, <http://phina.ran.gob.mx/phina2/Sessiones>
 Sedesol Catálogo de localidades: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=205590019>

¹⁴⁸ Mondragón Fernando, *Chinantla*, Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta, Geoconservación, (presentación de diapositivas), s/f (debido a la existencia de fondos concurrentes se supone como fecha el 2009).

La región de la Chinantla es una de las regiones mejor conservadas de México, y tiene una gran tradición cultural. Son comunidades chinantecas con una fuerte identidad étnica, que hablan la lengua chinanteca, usan huipil, se organizan bajo el sistema de cargos, practican el tequio y la mano vuelta, tienen una rica gastronomía, en ellas está vigente la cosmovisión mesoamericana y conocen perfectamente su territorio¹⁴⁹.

En el año 2000, el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (Procymaf) proporcionó fondos a la comunidad de Santa Cruz Tepetotutla para realizar un Ordenamiento Territorial Comunitario, el primero de la región de La Chinantla Alta. El ordenamiento lo realizó una organización no gubernamental de Oaxaca: Estudios Rurales y Asesoría (ERA), pero por problemas internos en la comunidad no fue validado por la Asamblea General de Comuneros¹⁵⁰. Posteriormente, en 2003, Geoconservación retomó y concluyó el ordenamiento territorial. Parte de este ordenamiento se integró a los estatutos comunales que se elaboraban de manera simultánea por Campo AC. Los estatutos comunales fueron inscritos en el Registro Agrario Nacional. De esta forma le dieron mayor validez al ordenamiento territorial.

Santa Cruz Tepetotutla tiene en posesión como comunidad agraria 12,372 hectáreas para 172 comuneros. Se gobierna mediante el sistema de usos y costumbres, y el sistema de cargos donde la máxima autoridad es la Asamblea General entre quienes se elige al Comisariado de Bienes Comunales, al Agente Municipal y a los responsables de las comisiones y cargos desempeñados por los comuneros. Para el 2010, la comunidad tenía 429 habitantes todos ellos chinantecos; 213 hombres y 216 mujeres cuya principal actividad económica es la agricultura.

La comunidad tiene un grado de marginación alto, ya que el 26.5 por ciento de la población mayor de quince años es analfabeta en el 2010.

El ordenamiento territorial definió que sólo el 15 por ciento del territorio de Santa Cruz Tepetotutla puede usarse para actividades agrícolas y pecuarias, en tanto que casi siete mil hectáreas de bosque mesófilo (62.2 por ciento del territorio) se dedicarían exclusivamente a la conservación y a la extracción regulada de algunos productos

¹⁴⁹ Oliveras Daniel, *Op. Cit.* 2006

¹⁵⁰ Pérez Pilar, Anta Salvador y Mondragón Fernando, “Los ordenamientos territoriales en las comunidades de la Chinantla Alta, Oaxaca”, Seminario “Análisis Metodológico del Ordenamiento Comunitario del Territorio”, COINBIO, México, 2006. p. 4

forestales no maderables. Además está prohibido desmontar las áreas definidas para conservación, y el fuego utilizado en las labores de preparación para el cultivo se debe usar con precaución y avisando a las autoridades agrarias. También está prohibido cazar especies enlistadas en alguna categoría de riesgo según la NOM-059-ECOL-2001¹⁵¹.

A partir de este ordenamiento Geoconservación intentó buscar proyectos adicionales para la comunidad como ecoturismo, subsidios para los cafetaleros y transformar toda la producción de café en orgánica, impulsar el aprovechamiento forestal maderable en una pequeña zona identificada para ello.

El ordenamiento territorial de Santa Cruz Tepetotutla fue considerado por los consultores que lo promovieron como un ejemplo para otras comunidades chinantecas, que aceptaron la propuesta de realizar el suyo. El ordenamiento define las zonas de conservación, aprovechamiento, protección y restauración de recursos naturales. Las zonas de conservación definidas en los ordenamientos territoriales comunitarios “en todos los casos se han establecido como Áreas Comunales Protegidas y han sido certificadas ante la Conanp...”¹⁵²

La consultora Geoconservación promovió elaborar ordenamientos territoriales de otras comunidades de la Chinantla Alta para integrar una ecoregión y busco recursos gubernamentales para ello. Así elaboró el ordenamiento territorial y los estatutos comunales de San Antonio del Barrio. Geoconservación con recursos del Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (Procymaf II) realizó los ordenamientos territoriales comunitarios de Santiago Tlatepusco y San Pedro Tlatepusco en tanto que el cambio de los estatutos comunitarios fue pagado por Conafor.

Santa Cruz Tepetotutla y San Antonio del Barrio buscaron involucrar a las comunidades vecinas de Santiago y San Pedro Tlatepusco, para crear un comité regional de recursos naturales. En el año 2004, las cuatro comunidades firmaron un “Acuerdo Regional Comunitario para la Conservación de los Recursos Naturales de las Cuencas del Río Perfume y Santiago, en presencia de representantes de la Conanp, la Semarnat y el

¹⁵¹ Anta Salvador y Fernando Mondragón, *El Ordenamiento Territorial y los estatutos comunales: el caso de Santa Cruz Tepetotutla, Usila, Oaxaca*, Instituto Nacional de Ecología.

<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/505/cap10.html> (última actualización 2007)

¹⁵² Información de un asesor de la región, 2011

MIE-PNUD¹⁵³.

En este acuerdo “reconocen que los árboles, las plantas, los animales de monte, el agua, y oxígeno no tienen límites territoriales por lo que se comprometen a su conservación y aprovechamiento sustentable”.

Los objetivos del Acuerdo son:

- Conservar la vegetación natural, los animales de monte o salvajes que habitan las áreas de conservación comunitaria;
- Conservar los ríos y manantiales sin contaminantes e incrementar el área boscosa de las comunidades.
- Para alcanzarlos, las comunidades se comprometen a elaborar y ejecutar el ordenamiento territorial comunitario e incorporar acuerdos locales a sus estatutos comunales que apoyen la conservación de los recursos naturales.
- También, a buscar los mecanismos compensatorios por servicios ambientales y fortalecer las áreas comunitarias para la conservación de los recursos naturales y el manejo sustentable de la cuenca alta del Usila¹⁵⁴.

De acuerdo a información recabada en campo, este acuerdo no se decidió mediante una asamblea, sino que fueron sólo los comisariados los que firmaron pues Geoconservación les prometió buscar recursos para el manejo de las áreas¹⁵⁵.

El Acuerdo de Conservación es muy restrictivo ya que prohíbe casi cualquier actividad en las zonas de conservación comunitarias y mantiene las mismas prohibiciones que una zona núcleo de un área natural protegida.

El punto 2 del Acuerdo de Conservación de las cuatro comunidades dice: “en las zonas de conservación comunitaria están prohibidas las siguientes actividades:

1. Desmontar o dañar vegetación con fines agrícolas o pecuarios y otras actividades que dañen los bosques o la vida silvestre de esta zona. (Por ejemplo realizar roza, tumba y quema)
2. Llevar a cabo cacería de animales de monte (fauna silvestre)

¹⁵³ Pérez Pilar, Anta Salvador y Mondragón Fernando, *Op. cit* , p. 5

¹⁵⁴ Mondragón Fernando, *La protección comunitaria de las cuencas de los ríos Perfume y Santiago; el aprovisionamiento y negociación para el cobro y pago de los servicios ambientales hidrológicos en las comunidades del Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta, México*. México, FAO-Facility, Conafor, Corenchi, Geoconservación, s/f (fecha aproximada 2008) p. 2

¹⁵⁵ Entrevista a comunero de La Chinantla 2011

3. Extracción de cualquier tipo de plantas, animales, frutos y semillas.
4. Extracción de madera y leña”

Estas prohibiciones afectan directamente la reproducción de la familia campesina al impedirles realizar las actividades necesarias para su sobrevivencia. La roza tumba y quema es la forma que se emplea para sembrar en comunidades de montaña. De ahí que se impida a los campesinos sembrar los alimentos básicos que necesitan para su sustento.

La cacería cumple una función alimenticia al proporcionar la carne de animales a la familia campesina. La prohibición de extraer plantas, animales, frutos impide practicar la medicina tradicional, recolectar alimentos y semillas para la alimentación, recolectar semillas para la reforestación. La prohibición de extraer madera o leña deja a las comunidades sin combustible, además de que el bosque corre más peligro de incendios si no se retira la madera muerta.

Una gran proporción del territorio de las cuatro comunidades quedó como área de conservación, sujeto a todas las restricciones mencionadas. “Hay comunidades que tienen hasta el 80 por ciento de su territorio en conservación¹⁵⁶”.

En 2004 las cuatro comunidades decidieron formar una organización de comunidades a la que denominaron Comité Regional de Recursos Naturales de la Chinantla (Corenchi) y a la cual se han sumado las comunidades de Analco y Nopalera del Rosario que se encuentran en proceso de realizar sus ordenamientos territoriales comunitarios con el apoyo del World Wildlife Fund (WWF) y Procymaf II. Una condición para pertenecer al Corenchi es que la comunidad cuente con ordenamiento territorial.

El Corenchi está integrado por cuatro delegados y una autoridad agraria de cada comunidad. La asamblea comunitaria elige a los delegados y nombra a la directiva, (presidente, secretario y tesorero). Estos cargos duran dos años. Corenchi además participa activamente en el Consejo Regional de Recursos Naturales del Papaloapan y busca a través de esta instancia ampliar la cobertura de gestión.

En conjunto, las seis comunidades agrarias del Corenchi poseen una superficie de 34,692.39 hectáreas reguladas por sus ordenamientos territoriales comunitarios y una superficie de vegetación continua de 26,770 hectáreas en buen estado de conservación,

¹⁵⁶ Testimonio de comunero de San Pedro Tlatepusco.

que equivale al 81 por ciento del territorio, certificada por la Conanp como “área voluntaria de conservación”. A partir de 2003, varias comunidades chinantecas –Santa Cruz Tepetotutla, Santiago y San Pedro Tlatepusco, San Antonio de El Barrio– fueron propuestas por Conafor para recibir pagos por servicios ambientales hidrológicos, bajo el supuesto de que después de cinco años podrían lograr que fuera el mercado quien pagara estos subsidios.

En 2004 incluyeron más de 8 mil hectáreas a este programa. En 2007 estas comunidades ampliaron sus áreas sujetas a servicios ambientales y también se incorporaron al programa las comunidades de San Antonio Analco y Nopalera del Rosario. En conjunto las seis comunidades ingresaron 16,054 hectáreas al Programa, lo que les proporcionó 2,199,070 de pesos, que dividido en diez pagos anuales, divididos entre 2,039 habitantes, les corresponde a cerca de tres pesos diarios por persona.

Cada comunidad tiene el control de los ingresos que obtiene por el Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH). Desde el Corenchi se propuso invertir en un fondo de ahorro socioambiental que serviría para integrar un fondo concurrente para apoyar las negociaciones de mercado¹⁵⁷.

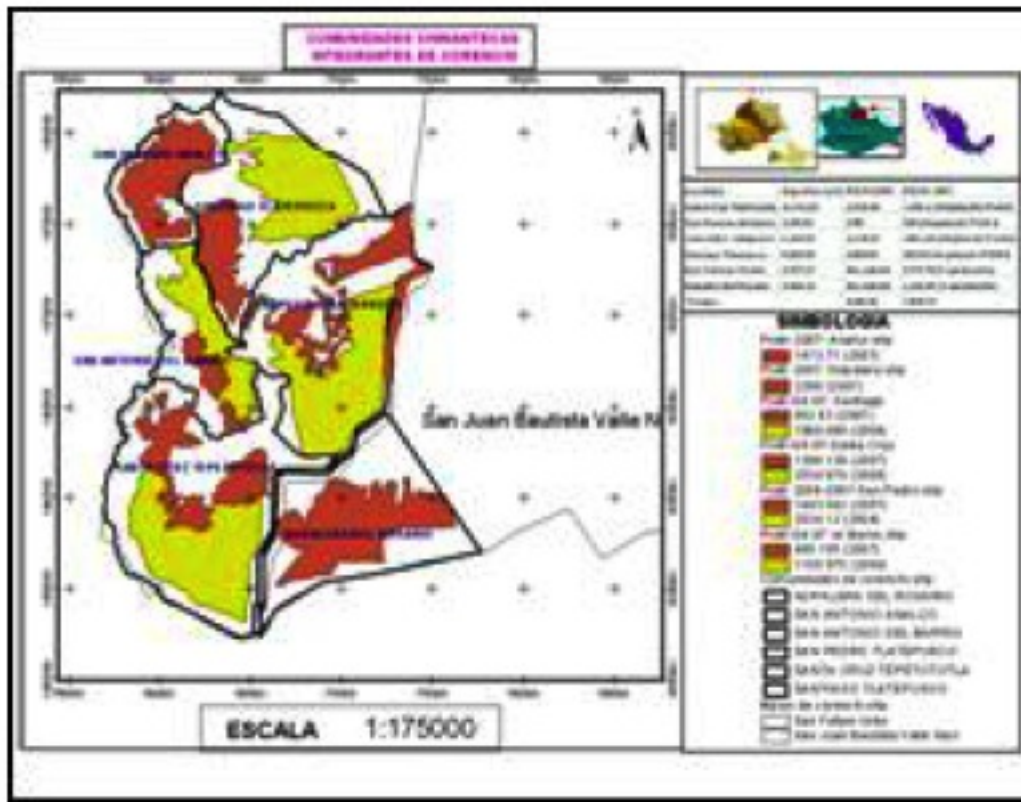
Durante los años 2001 a 2003, Santa Cruz Tepetotutla participó en un proyecto de captura de carbono, financiado por la Federación Internacional de Automovilismo y canalizado por el Fondo Bioclimático de Chiapas a partir de la organización Servicios Ambientales de Oaxaca, AC (SAO)¹⁵⁸.

Este recuento de las principales acciones de conservación llevadas a cabo en la región muestra que la organización de la sociedad civil, Geoconservación ha sido un actor determinante. Aunque en sus informes y estudios Geoconservación da la autoría e iniciativa a las comunidades es claro que quien conduce el proceso es la consultora. Geoconservación es un despacho de consultores encargados de operar los programas ambientales. Está integrada por biólogos cercanos al PAIR y a Julia Carabias, como Salvador Anta o Fernando Mondragón. En algunos momentos estos biólogos forman parte de las instituciones ambientales gubernamentales, mientras en otros son parte de la

¹⁵⁷ Ibid. p. 3

¹⁵⁸ Anta Salvador y Fernando Mondragón, *El Ordenamiento Territorial y los estatutos comunales... Op. cit.*

consultora.



Entre las acciones de conservación emprendidas por las comunidades de La Chinantla, resalta el uso de instrumentos propios de la comunidad y la Ley Agraria como los estatutos comunales, para convertir en obligatoria la zonificación y condicionamientos de uso de suelo del ordenamiento territorial impulsado por las autoridades ambientales y los consultores. Ya que los ordenamientos territoriales comunitarios no tienen una obligatoriedad jurídica, los consultores promovieron que las comunidades los incluyeran en sus estatutos comunales, que son las reglas internas de la comunidad, y que también operan frente a los actores externos. Algunos de los principales acuerdos establecidos en los estatutos comunales son:

1. Respetar la zonificación y políticas de uso del territorio. Zonas de conservación, aprovechamiento, restauración, uso urbano
2. Acuerdo para no desmontar áreas con vegetación primaria.
3. Acuerdo para no realizar cacería en las zonas de conservación.

4. Compromiso de los comuneros para realizar guarda-rayas cuando realicen la quema de sus acahuales cuando se prepara la milpa.
5. Evitar tirar basura en los caminos¹⁵⁹

El cambio de los estatutos comunales de las comunidades agrarias que integran el Corenchi, fue pagado por la Conafor. La consultora logró que el estatuto comunal estipule que el comisariado tiene derecho a hacer negociaciones sobre los recursos naturales sin tener que pasar por la Asamblea como máxima autoridad de la comunidad. De esta forma utilizando el estatuto comunal limitan el poder de la Asamblea y otorgan mayor poder al Comisariado para negociar asuntos relacionados con recursos naturales y agilizar decisiones que los comprometan, incluso si estas decisiones van en contra de la decisión comunitaria. Esta ruta ideada por la consultora, evita las decisiones democráticas y las convierte en decisiones de un pequeño grupo: el Comisariado, lo que permite si es necesario convencerlo, o cooptarlo y enajenar la decisión de la Asamblea sobre su territorio.

La consultora promovió que las áreas de conservación identificadas en los ordenamientos territoriales fueran certificadas ante la Conanp como “áreas de certificación voluntaria”, figura bajo la cual los comuneros adquieren la obligación de no hacer cambios en el uso de suelo y acatar las restricciones impuestas por un periodo determinado. Después del 2008, mediante una reforma a la LGEEPA, las áreas de conservación voluntaria deben tener un plan de manejo, que cumpla con las regulaciones del ordenamiento territorial.

En varios casos los comuneros decidimos incluir cierta superficie para conservación, pero al llegar el certificado avalado por la Conanp, marcaba que habíamos decidido una mayor superficie¹⁶⁰.

La formación del Corenchi como una organización de segundo nivel, bajo la figura de asociación civil, fue promocionada como una iniciativa y logro de las comunidades para ampliar su ámbito de influencia a la región, además de trabajar bajo un enfoque de cuenca, sin embargo para comunidades agrarias e indígenas, como son las

¹⁵⁹ Pérez Pilar, Anta Salvador y Mondragón Fernando, *Op. cit.* p. 2

¹⁶⁰ Testimonio de comunero de San Antonio del Barrio

comunidades que la integran, esta no es la figura idónea, sino debió formarse como unión de comunidades indígenas, en las que la base y la representación agraria fuera una garantía de transparencia y democracia para mantener el poder de las asambleas de comuneros como máxima autoridad en el territorio. Lejos de ser una organización que amplía la representación de las comunidades, el Corenchi también puede ser considerado como un mecanismo que brinda información y promueve la toma de decisiones por únicamente ciertos representantes comunitarios, no forzosamente por las autoridades comunales vigentes. Estos representantes toman las decisiones sin tener que dar la información y obtener el consentimiento de la asamblea general de comuneros, por lo que es mucho más ágil y fácil obtener la aprobación de los proyectos, así se trate de cuestiones sobre el territorio que de acuerdo a la Ley Agraria deben pasar por una asamblea dura¹⁶¹.

Posteriormente las decisiones y proyectos son presentados a la asamblea para su aprobación, pero no tiene que participar en todo el proceso de discusión y construcción de las propuestas.

Las comunidades están organizadas en Corenchi. El presidente del Comité no consulta a la base de la asamblea de las comunidades... Cuando hay una buena relación entre el Comité y las instituciones y el asesor ya la hicieron. Elaboran proyectos y ya que están hechos los presentan pero no a las asambleas comunitarias locales, sino a la asamblea regional. La asamblea local nombró a otros comuneros que fueron a participar en la regional.

El comité informa pero ya hizo (el proyecto) y también la gestión. De la asamblea regional lleva la información a la asamblea local. Por eso la asamblea local, el pueblo, no sabe porque el presidente del Comité es el que está promocionando todo eso...¹⁶²

La forma de operación del Corenchi enajena las decisiones a la Asamblea de comuneros de cada una de las seis comunidades agrarias e indígenas que lo integran, que son la máxima autoridad en el territorio y convierte en los hechos un proceso vigente en las comunidades indígenas de democracia directa en un proceso de “democracia

¹⁶¹ Ver *Supra*, Capítulo 2. p. 60

¹⁶² Testimonio de comunero de Santiago Tlatopusco

representativa”, en donde los comuneros pierden el control de las decisiones sobre sus territorios pues son los representantes ante el Corenchi a quienes se informa sobre el proyecto y quienes tienen la capacidad de avalarlo. Posteriormente se presenta a las asambleas locales como un hecho dado.

Actualmente el Corenchi está integrado por seis comunidades agrarias, que son a su vez comunidades chinantecas, en las que opera la comunalidad y el sistema de cargos. Las comunidades de San Pedro Tlatepusco, San Antonio del Barrio y Santa Cruz Tepetotutla sí participaron en el Procede; San Pedro certificó la totalidad de su territorio comunal como tierras de uso común, en tanto que las otras dos comunidades definieron una pequeña superficie como parcelada. Santiago Tlatepusco y San Antonio Analco no participaron en el Procede. La población total de las comunidades integradas en el Corenchi es de 2,039 habitantes.

Una de las ventajas que pierden las comunidades agrarias al participar en el Procede es que únicamente pueden definir un único heredero de sus derechos agrarios, en tanto que las que no participan pueden incluir a todos los nuevos comuneros que su Asamblea decida en el padrón de comuneros. De acuerdo a los testimonios de varios comuneros, en las comunidades de la Chinantla Alta, “el visitador agrario, (empleado de la Procuraduría Agraria), estuvo presionando para que los nuevos comuneros se inscribieran como herederos únicos”, de tal forma que la Asamblea pierda la posibilidad de en el futuro incluir a nuevos comuneros en el padrón.

Revisamos la experiencia de Santiago Tlatepusco ubicada en el municipio de San Felipe Usila Oaxaca, una de las comunidades que rechazó el Procede.

Santiago Tlatepusco

Es una comunidad agraria de 567 habitantes a quienes en 1971 le fueron restituidas 5,928 hectáreas como bienes comunales en beneficio de 103 comuneros. Esta comunidad decidió no participar en el Procede. Su experiencia con los programas ambientales de conservación es opuesta a la visión de los consultores y promotores de los mismos. Un representante del Comisariado de Bienes Comunales, en entrevista dio su versión:

La consultora Geoconservación llegó a la comunidad y ofreció apoyo en el conflicto agrario que tenía Santiago Tlatepusco con la cabecera municipal de San Felipe

Usila. El consultor ofreció buscar programas gubernamentales para que la comunidad obtuviera algunos ingresos. Después de recorrer las seis comunidades que actualmente están integradas en el Corenchi propuso realizar el ordenamiento territorial comunitario, “este fue el primer paso para proponer distintos proyectos, pero la comunidad no sabía de qué se trataba, ni los compromisos que adquiriría. Él llegaba a imponer los proyectos. La gente se fue con la finta de los recursos.”¹⁶³

El consultor promovió que la comunidad participara en el programa de Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) y después propuso certificar de manera voluntaria un área para la conservación.

*Como el ordenamiento territorial se hizo mal, todo está mal. No delimitaron áreas de conservación. Nunca dijeron desde qué punto y hasta dónde llegaban. Movieron áreas productivas sin consentimiento... No les consultaron. En una primera etapa de cinco años... dijeron que estaba de un lado, a los otros cinco años se movieron al otro lado. No se sabe dónde está la conservación.*¹⁶⁴

Los comuneros conocen muy bien su territorio, pues acostumbran recorrerlo desde niños, sin embargo no pueden identificar las áreas de conservación ya que la consultora busca que los límites de cada una de las áreas sean difusos para ir sumando más restricciones a mayores áreas.

En las reuniones, la información es confusa, no dan la totalidad de la información siempre hablan de beneficios y nunca dicen los perjuicios aunque la hemos exigido como comunidad.

Por ejemplo cuando los comuneros hablan de los cinco años de las áreas de conservación, además de que fueron mal delimitadas desde el inicio, se refieren a las áreas comprometidas para el pago de servicios ambientales hidrológicos, que no es la misma que el área de certificación voluntaria. Al cabo de los primeros cinco años, el área destinada a pagos por servicios ambientales debe ser otra, y dejar libre la primera. Pero la confusión de áreas, la falta de delimitación y marcado en el territorio, ha sido usado para que las comunidades destinen cada vez una mayor proporción de su territorio a la conservación, buscando que incluyan la mayor parte en la certificación voluntaria que

¹⁶³ Testimonio de una autoridad del Comisariado de Bienes Comunales, 2012

¹⁶⁴ Testimonio de una autoridad comunal de Santiago Tlapeusco

tiene una duración más larga y mayores restricciones y condicionamientos, en caso de que la comunidad quiera terminar su compromiso antes del periodo acordado.

Además en la Chinantla y en Santiago Tlapeusco hay importantes relictos de bosque mesófilo. Cuando es incluido en el pago por servicios ambientales hidrológicos, el bosque mesófilo recibe un mayor monto (8 salarios mínimos por hectárea), que el que reciben el resto de bosques o selvas (6 salarios mínimos), sin embargo después de dejarlo descansar cinco años, que es la duración del pago en el programa, tiene mayores restricciones para volverlo a usar como área productiva y en algunos casos puede requerir incluso de un plan de manejo que es muy difícil de conseguir.

En el ordenamiento territorial de Santiago Tlapeusco, la consultora Geoconservación identificó como las principales presiones ambientales los incendios, el corte de árboles para leña, la forma de producción con el sistema de roza, tumba y quema. De manera equivocada define que la comunidad es frágil económicamente porque es capaz de autosustentarse, a partir de su propia producción de maíz y frijol.

Después del ordenamiento sigue el cambio de los estatutos comunales pagado por Conafor. El Consultor sabe el valor que tienen los estatutos comunales y tomó ese camino para obligar a los comuneros a cumplir lo que el ordenamiento territorial decía.

En Santiago 38 comuneros tuvieron que bajar a zonas de cultivo más calientes pues sus acahuales quedaron en áreas de conservación y tienen miedo de que les echen al ejercito, o que la comunidad los castigue sin darles lo correspondiente al Pago por Servicios Ambientales. Se pierden maíces, frijoles, quelites, calabazas, chiles. Se ganan plagas pues se perdieron las áreas frías.

Los comuneros que se oponen a las regulaciones que implican los programas de servicios ambientales enfatizan en que el Consultor, utilizó uno de los mecanismos propios de las comunidades como son los Estatutos Comunales, para hacer obligatorio para la comunidad la zonificación y prohibiciones contenidas en el ordenamiento territorial.

También perdemos conocimiento tradicional, ya no conocen técnicas agrícolas, ya no caminan a los acahuales más lejanos, ni entran a los bosques a hacer

*cacería. Antes se hacían recorridos de vigilancia, pero cazando para aprovechar más el viaje.*¹⁶⁵

Para los comuneros es muy importante el conocimiento tradicional que implica poner en práctica el manejo de acahuales puesto que se una de las formas de producción más antiguas y está aún vigente en algunas comunidades tradicionales de México. La Semarnat y los promotores de los programas ambientales buscan erradicarla sin valorar los conocimientos de esta forma de cultivo, los beneficios que representa para los comuneros y sin analizar cuándo el manejo de acahuales puede ser una alternativa de conservación de la selva e incluso de captura de carbono y cuándo (debido a la presión sobre las áreas) deja de ser sustentable.

Los comuneros cuestionan también el que los programas de conservación y la certificación como área voluntaria de conservación les impida entrar a ciertos lugares de su territorio, pues ellos acostumbran recorrerlo y lo conocen perfectamente. De estos recorridos y del conocimiento de su territorio depende su muy particular concepción del mundo.

La consultora promovió certificar como áreas voluntarias de conservación, las áreas que había definido en el ordenamiento territorial para este fin. *“El pago por servicios ambientales se implementa en la mayoría de comunidades. Los consultores se agarran del programa para que la gente le entre a la certificación voluntaria, por la que no le pagarán nada y que son diferentes”*¹⁶⁶.

Cuando nos certificaron preguntamos si podemos trabajar ahí, porque tomaron parte de los acahuales en los que trabajaban algunos comuneros.

En ese momento los responsables de la certificación les respondieron que sí, pero después fueron informados por la Conanp de que no era permitido.

Perdieron sus acahuales de 15 o 20 años en los que se daba de todo: calabaza, cebollines, frijoles. Ahora la gente se fue a la parte baja donde están sembrando maíz con poco provecho, también perdió sus semillas criollas. La limitación de uso de suelo limita la posibilidad de experimentar. Nosotros intercambiamos semillas,

¹⁶⁵ Comunero de Santiago Tlatepusco

¹⁶⁶ Información del Abogado que lleva el caso de la comunidad de Santiago Tlatepusco

cambiamos de lugar, de cultivo, y de fechas para experimentar y obtener buenas cosechas.

Las autoridades comunitarias, informaron que al tomar posesión, no existía en sus oficinas documentación de los distintos acuerdos y proyectos ambientales en los que participaba la comunidad. Solicitaron los documentos a la Conafor y a la Conanp pero se los negaron. Posteriormente con el apoyo de una organización de la sociedad civil: Maderas del Pueblo, y a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), obtuvieron todo su expediente.

El abogado de Servicios del Pueblo Mixe, que hace dos años inició el proceso de revocación del certificado como área voluntaria de conservación informó que:

Al revisar el certificado como área voluntaria de conservación, la comunidad se disgustó mucho pues ellos habían decidido incluir 2,000 hectáreas para conservación y el certificado estipula 4,200 cuando tienen en total 5,200. La comunidad había definido también que la certificación duraría cinco años, pero el certificado especifica 30 años. Esta fue la piedra de toque que decidió a la comunidad a revocarlo. Las actas estaban alteradas y con firmas falsas¹⁶⁷.

La comunidad de Santiago Tlatepusco tiene el 81 por ciento de su territorio certificado para la conservación de manera voluntaria, de ahí que los comuneros hayan sufrido un impacto fuerte en sus actividades cotidianas como campesinos; “no pueden usar el territorio, sacar leña, no pueden sembrar, ni cazar; la gente lo considera una privación del acceso al derecho a la tierra¹⁶⁸. “La parte de arriba ya no se puede trabajar, sólo estamos trabajando en la parte baja”¹⁶⁹.

Antes de la conservación del gobierno nuestra gente cazaba animales silvestres. Cuando llegó la conservación ahora está prohibida la cacería. La población de animales dañeros aumentó y ahora atacan las milpas y nuestro trabajo y esfuerzo diario. Nuestros abuelos comían carne de animal silvestre. Ahora están comprando

¹⁶⁷ Testimonio del abogado que lleva el caso de la revocación del certificado, 2013

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Testimonio del Comisariado de Bienes Comunales de Santiago Tlatepusco, 2012

*carne de res que tiene enfermedades, pollos de granja, en vez de ir a tirar a algún tejón o mapache*¹⁷⁰.

*El territorio es nuestro y no debemos tocarlo. Cuando las instituciones dicen que los animales están en peligro de extinción y por eso no debemos tocar los bosques pero nos damos cuenta que somos nosotros los que estamos en peligro de extinción y en cualquier momento nos pueden desalojar*¹⁷¹.

Para la población de Santiago Tlatepusco la cacería es una actividad muy importante, no sólo como forma de obtener alimento y una importante fuente de proteínas, sino como forma de actualizar su cosmovisión¹⁷². Los chinantecos son pueblos cazadores, aunque no únicamente se dediquen a la cacería, pero su visión del mundo, del territorio, de los seres que lo habitan y con quienes lo comparten, se pone a prueba durante los eventos de cacería. Esto recrea su cultura y fortalece su identidad como pueblos chiapanecos. Los programas de conservación están atentando contra la cultura chinan teca pues al impedir la cacería, recorrer el territorio, practicar el manejo de acahuales, destruyen los cimientos de la comunidad y de su identidad.

La comunidad se ha dado cuenta de que forma parte de un plan más amplio que el gobierno busca imponer en La Chinantla, desde Valle Nacional hasta Usila. De ahí que la comunidad hace dos años haya decidido revocar la certificación voluntaria como área de conservación de la mayoría de su territorio, a pesar de la labor de convencimiento que lleva a cabo la consultora permanentemente.

*“Después de la certificación voluntaria, la Conanp quería decretar el territorio de conservación como área natural protegida, además que forma parte de un paquete que incluye también una presa mini hidroeléctrica en Santiago. La gente tomó la decisión de revocar el certificado, pero es un proceso que llevará mucho tiempo.”*¹⁷³

Los comuneros de Santiago Tlatepusco reconocen que hay dos tipos de conservación la que ellos han practicado como forma ancestral de relación con la naturaleza y de acuerdo a su cosmovisión, que ha permitido que matengan su territorio como uno de los mejor conservados del país, y la conservación que viene de fuera que parte de una concepción de conservación occidental, en la que se busca que los territorios

¹⁷⁰ *Ibid*

¹⁷¹ Testimonio de Comisariado de Bienes Comunales de Santiago Tlatepusco 2011

¹⁷² Ver: Oliveras de Ita Daniel, *Op. Cit.*, 2006

¹⁷³ Información del abogado de Santiago Tlatepusco, 2013

se mantengan sin presencia humana, para que no sean tocados. Este tipo de conservación es impulsada por el Banco Mundial, los organismos multilaterales, los países desarrollados y es ejecutada por el gobierno de México, a través de los programas de conservación e impuesta como prohibiciones a los dueños de los territorios.

La conservación ya estaba desde tiempos ancestrales, siempre ha estado ahí y va a estar. La comunidad dijo que ya tenemos la conservación y no queremos la que “ellos” (los consultores e instituciones ambientales) digan¹⁷⁴.

Nopalera del Rosario y San Pedro Tlatepusco

Nopalera del Rosario y San Pedro Tlatepusco son otras dos comunidades de La Chinantla que también forman parte del Corenchi. Algunos comuneros dieron su testimonio que coincide con lo que informaron los de Santiago Tlatepusco, sobre todo en lo que se refiere a los impactos que han tenido los programas de conservación en la vida comunitaria y la forma de operación de las consultoras.

Nopalera del Rosario es una comunidad chinanteca que pertenece al municipio de Valle Nacional. Tiene en posesión como comunidad agraria 4,994 hectáreas propiedad de 45 comuneros. Nopalera del Rosario decidió en el 2005 certificar por el Procede toda su superficie como de uso común, excepto 1.5 hectáreas que ocupa el poblado.

El comisariado de Bienes Comunales en el 2011 hizo un recuento de la ruta que siguen las consultoras e instituciones para imponer los programas de conservación:

Cuando por primera vez los consultores se presentan es para el pago por servicios ambientales, pero para ser beneficiados de este programa tenemos que hacer como primer paso el ordenamiento territorial. El ordenamiento territorial no lo hicieron en campo ni a nuestras decisiones, sino lo hicieron en el escritorio. Una vez que tuvieron el ordenamiento territorial fuimos beneficiarios de los pagos por servicios ambientales, pero ahora Conafor nos exigió la certificación voluntaria con la Conanp. Esta certificación es como un área natural protegida y dura 15 años. A pesar de tener la certificación voluntaria, nos querían imponer un Área Natural Protegida.

¹⁷⁴ Testimonio de Comisariado de Bienes Comunales de Santiago Tlatepusco 2011

La forma de operación de las consultoras y las instituciones es la misma en las distintas comunidades. Se puede notar que tanto Conafor como Conanp actúan juntas y persiguen un mismo fin: lograr imponer un área natural protegida.

“El ordenamiento territorial lo hizo el Grupo Mesófilo y define las áreas de conservación, pero es tan restrictivo que puede equipararse a la zona núcleo de un área natural protegida: no pueden desmontar para siembra o pastoreo de animales, ni cazar, ni recolectar plantas, madera, leña, animales, semillas, no pueden hacer nada¹⁷⁵.”

Prohíben el cambio de uso de suelo y como abarcaron mucha superficie ya no pudieron aprovechar sus acahuales, Ellos (Conanp) pensaban que era un bosque maduro, pero era un acahual de 10 o 15 o 20 años, pero las dependencias nunca saben cuál es la realidad, ellos, las dependencias nunca saben cuál es la realidad y dicen que es un bosque cuando es un acahual¹⁷⁶

La Conanp buscó convencer a la comunidad de aceptar que se declarara como Área Natural Protegida el Área de Conservación Voluntaria y les prometió mayores beneficios.

La Conanp nos facilitó el intercambio de experiencias para que supiéramos qué era una ANP. La Conanp siempre nos comentó que tendríamos mayores beneficios pero una vez que nos dimos cuenta que conservación voluntaria y ANP era lo mismo, pensamos que si teniendo la certificación voluntaria no nos apoyaron...

No más que la ANP era de un director técnico que no iba a ser de las comunidades, sino miembros externos que cumplirían el cargo, ya no íbamos a ser las comunidades quienes iban a decidir, sino un director externo es el que iba a decidir y estaríamos en un nivel más bajo.

Conafor y Semarnat han buscado convencerles para que entren a los programas de captura de carbono o REDD+, pero la comunidad tiene temor:

¹⁷⁵ Información de un asesor regional, 2011

¹⁷⁶ Comisariado de Bienes Comunales de Nopalera del Rosario, 2011

...siempre dicen que PSA es lo mejor que pudo tener la comunidad porque hablan de cantidades muy altas de dinero, pero si hacemos los cálculos anuales resulta que un comunero podía recibir entre 3 y 4 pesos diarios pero decían que eran 45 millones de pesos. Dicen que no pasa nada si decidimos entrar a REDD+, pero ya nos damos cuenta que tuvimos perjuicios con los pagos por servicios ambientales y provocó problemas.

San Pedro Tlatepusco es una comunidad indígena y agraria que tiene un territorio de 5,881 hectáreas, para 57 comuneros. San Pedro sí entró al Procede en 2006 y certificó el total de su territorio como uso común. Un grupo de comuneros comparten sus reflexiones en torno a los programas ambientales y sus efectos en la comunidad.

La llegada del pago por servicios ambientales en el 2001 o 2002, era una sorpresa para la comunidad. No sabíamos cuáles eran los convenios que tenían. Como siempre no nos dicen qué había detrás de todo esto. Más tarde nos dimos cuenta cómo estaban realmente los convenios. La Conanp certificó 5,050 hectáreas de tierra (86 por ciento de nuestro territorio) y ahí venía otro convenio encima; y de ahí nos dimos cuenta que la mayoría del territorio estaba certificado. La comunidad decidió que se certificara por cinco años para pago por servicios ambientales y después nos dimos cuenta que lo habían certificado por 25 años. Siempre dicen que no pasa nada. Los consultores nunca dicen la verdad¹⁷⁷.

La consultora Geoconservación actuó de la misma forma en las diferentes comunidades chinantecas, provocando que los comuneros se confundieran entre el programa de pagos por servicios ambientales, que es el único programa que ofrece recursos y es operado por Conafor, y la certificación en teoría voluntaria de un mucho mayor número de hectáreas por las que la comunidad no recibe pago y tiene una duración mucho más larga, en este caso de veinticinco años, cuando los comuneros pensaban que habían acordado cinco años que es la duración del programa de pago por servicios ambientales.

La gente se dio cuenta que ya no podían trabajar en sus acahuals y no sabían cuáles eran las áreas certificadas y cuáles eran las áreas de pagos por servicios ambientales, no tenían mapas ni nada. Hasta ahora no se sabe donde están las áreas

¹⁷⁷ Comunero de San Pedro Tlatepusco, 2013

de conservación, porque no está marcado dónde es y dónde no es... Empezaron a discutir cual era la realidad .

En San Pedro Tlapeusco tomaron tan en serio sus compromisos y las restricciones impuestas por los programas de conservación que pusieron a discutir sus ideas en el terreno e hicieron junto con los consultores su plan de manejo.

Con los consultores hicimos el plan de manejo para demostrarles a ellos la importancia del uso de la tierra, de lo que estamos trabajando en los acahuales. Qué podíamos hacer ahí, en cuáles lugares había más riqueza de animales y a pesar de todo eso se estaba perdiendo la cultura de cómo la gente trabajaba antes. Se perdía porque se prohibía la cacería, recolectar plantas medicinales y las decisiones.

Los comisariados de bienes comunales han tenido problemas con sus asambleas, quienes les reclaman información y discusión de las decisiones que toman. Como vimos en los ejemplos anteriores es una práctica recurrente de la consultora evitar la discusión de la asamblea de comuneros a la que intenta evadir y obtener únicamente la firma del Comisariado. Un asesor de estas comunidades chinantecas informó que el cambio de los estatutos comunales pagado por Conafor establece que el Comisariado tiene derecho a negociar proyectos relacionados con los recursos naturales, lo cual deja sin poder de control a la asamblea que es la máxima autoridad comunitaria.

Los comisariados tomaban decisiones sin consultar a la asamblea. Resistimos en la asamblea y citamos a la gente del gobierno que tenía los programas de pagos por servicios ambientales para que aclararan. El Comisariado se enojó porque exigimos nos diera información.

El análisis de la política ambiental y su operación a través de distintos instrumentos —áreas naturales protegidas, ordenamientos territoriales, pagos por servicios ambientales, áreas voluntarias de conservación— en territorios indígenas del estado de Oaxaca nos permite un acercamiento a las distintas concepciones de conservación en un mismo territorio. La conservación que practican los pueblos indígenas ha permitido que sus territorios se encuentren entre los mejor conservados del país, y tiene que ver directamente con la forma de concebir el mundo, el ambiente, el

territorio, los seres que lo habitan y con los que se comparte la existencia, mientras que la conservación impuesta desde las instituciones nacionales e internacionales, parte de la idea de que los seres humanos son depredadores por naturaleza y más aún en situaciones de pobreza, de ahí que para que el territorio se mantenga bien conservado es necesario emitir una serie de prohibiciones que limiten las actividades humanas, sin tomar en cuenta las decisiones o deseos de sus legítimos poseedores y dueños quienes han cuidado el territorio durante siglos.

Estas dos concepciones se enfrentan en los territorios de los pueblos indígenas. En México los pueblos indígenas tienen derechos agrarios reconocidos por la Constitución como ejidos o comunidades agrarias. Sin embargo mantienen su demanda de autonomía como libre determinación, que no les fue concedida en la Constitución, pero que pretenden construir en los hechos. La imposición de los programas ambientales de conservación se enfrenta a la decisión de conquistar la autonomía que tienen los pueblos indios.

Oaxaca fue el estado que menos aceptó participar en el Procede y que tiene un mayor porcentaje de propiedad social (80 por ciento de la superficie estatal es propiedad de ejidos y comunidades) y es el estado en el que la propiedad comunal tiene mayor importancia (77.8 por ciento de la propiedad social es comunal). Una gran mayoría de las comunidades agrarias son también comunidades indígenas, en las que opera el sistema de cargos. En los pueblos indígenas de Oaxaca se puede observar en la actualidad, la operación de sistemas normativos propios, que sustentan la propuesta política de la comunalidad. En Oaxaca la gran presencia de pueblos indígenas con territorio, lengua, cultura, e identidad es la base material sobre la cual los pueblos indígenas quieren construir la autonomía.

La política ambiental y sus programas de conservación se convierte en una amenaza a los territorios de los pueblos indígenas, pues en lugar de que los pueblos indígenas sean reconocidos por el buen estado de conservación en que mantienen su *hábitat*, los programas de conservación les son impuestos enajenando el control de sus decisiones sobre el territorio, que aunque formalmente les pertenece en propiedad, en los hechos las decisiones de cómo lo pueden usar y disfrutar pasa a manos de los

funcionarios públicos o los consultores privados. Estos agentes ajenos a las comunidades indígenas se abrogan el derecho de tomar las decisiones que competen a la asamblea de ejidatarios y comuneros como máxima autoridad sobre el territorio y son una forma de alienar una gran parte del territorio de los pueblos indígenas.

4. Conclusiones

1. La importancia de la tierra y el territorio para los pueblos indígenas, como la condición sin la cual no sería posible su reproducción como culturas y sociedades distintas, se opone frontalmente a la fase actual del capitalismo, caracterizada por Andrés Barreda como acumulación residual y por David Harvey como en la que prevalece la acumulación por desposesión o nuevo imperialismo, momento en el que el capital se apropia de bienes comunes de los cuales nunca antes se había apropiado, entre los que sobresalen los territorios campesinos e indígenas. Así en el campo se vive un despojo generalizado de los territorios de los pueblos indígenas como uno de los mecanismos necesarios para la reproducción del capital en el momento actual. De la misma forma que en los inicios del capitalismo en el siglo XIV, el cercamiento de los bienes comunes y la destrucción de la economía campesina constituyó una de las piezas principales de la acumulación originaria del capital, a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI esta forma de acumulación originaria, denominada por Marx acumulación originaria permanente, se generalizó y alcanzó los distintos reductos del planeta en los que no había ocurrido una subsunción real de otras formas de producción —tales como la economía campesina— al capital.

De la misma forma que en los inicios del capitalismo, en el momento actual este proceso también se da con violencia. La destrucción de la economía campesina en muchas regiones del mundo, entre ellas México, lleva implícita una gran carga de violencia. Además de igual forma que en el momento de la acumulación originaria del capital el Estado cumplió un papel fundamental promoviendo y facilitando el despojo de los bienes comunes a través de leyes y políticas, en el momento actual es también una constante la actuación del Estado para legalizar el despojo de los bienes comunes y de las tierras y territorios campesinos a través de leyes, políticas y programas. Así el Estado legaliza el robo de los territorios campesinos a sus poseedores, argumentando la utilidad pública, el interés nacional, la preponderancia de la actividad.

En México la contrarreforma al artículo 27 Constitucional fue una pieza clave para impulsar la desposesión de los campesinos e indígenas, la cual ha sido analizada a lo largo de este trabajo, sin embargo, el proceso de despojo continúa a través de las nuevas leyes secundarias de hidrocarburos, minería, electricidad, agua, geotermia, etc. promovidas desde el Estado, que definen todas estas actividades extractivas como

“preponderantes” y de “interés público”, como una vía para sortear la defensa que los campesinos e indígenas han hecho de sus territorios a partir de sus derechos agrarios.

2. En México, como una conquista de la Revolución Mexicana de 1910, a principios del siglo XXI, más de la mitad del territorio nacional —105.6 millones de hectáreas— está en manos de campesinos y pueblos indígenas bajo la forma de ejidos y comunidades agrarias.

Sin embargo, durante la década de los 90, el Estado mexicano promovió la reforma de varias leyes: la ley agraria con la que inicia el proceso de reformas estructurales, la ley de aguas, la ley minera y creó otras nuevas con el fin de establecer una nueva arquitectura jurídica, acorde al nuevo uso de las tierras y para legalizar la desposesión de sus antiguos poseedores, los campesinos y los pueblos indígenas. En México, la contrarreforma al artículo 27 Constitucional es el corazón de este tipo de reformas.

Diseñada por el Banco Mundial, la contrarreforma al artículo 27 Constitucional de 1992, siguió la tendencia de privatización y titulación individual de las tierras colectivas y de formalización de los derechos de propiedad consuetudinarios. En el caso mexicano, los objetivos de la reforma eran: dar seguridad a la tenencia de la tierra, en términos de propiedad privada, a pesar de que el ejido y la comunidad agraria son formas de tenencia de la tierra reconocidas en la Constitución; desamortizar la tierra propiedad del sector social y promover su participación en el mercado. Esta contrarreforma decretada desde arriba, nunca tuvo el consenso de los campesinos e indígenas quienes la consideraron la muestra de la ruptura del pacto social del Estado con los campesinos que había permitido la construcción del Estado posrevolucionario.

Las organizaciones campesinas nacionales no pudieron, o no quisieron encabezar un movimiento de resistencia a la contrarreforma, lo que les costó escisiones y deslegitimidad frente a sus bases. La contrarreforma al artículo 27 se sumó a la lista de agravios que fueron las causas del levantamiento zapatista en 1994, y que dio origen a una movilización indígena independiente sin precedentes, en la que la demanda de autonomía entendida como libre determinación es central. Una de las condiciones de la autonomía es tener un territorio para ejercerla, de ahí que el movimiento indígena considere de gran importancia sus derechos territoriales y no esté dispuesto a perderlos por un título individual.

En 1993, después de la contrarreforma al artículo 27 de la Constitución, el gobierno promovió un Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, (Procede), que tenía como finalidad certificar los derechos de propiedad sobre las tierras. En un primer momento el Procede se convirtió en la piedra de toque de la contrarreforma y algunas agrupaciones campesinas pequeñas impulsaron su oposición, a diferencia de las organizaciones campesinas nacionales que la habían avalado con su firma. A pesar de que el Procede era un programa voluntario, que partía del supuesto de que los campesinos e indígenas estarían muy interesados en contar con un título individual sobre su tierra, el programa se enfrentó con la oposición en las comunidades y ejidos. El gobierno tuvo cada vez más dificultades para certificar a los núcleos agrarios y pasó de ofrecerlo como un programa voluntario, a exigirlo como condición para obtener subsidios de otros programas, así como para realizar la mayoría de los trámites sobre la tierra. Muchos ejidos optaron por certificar sus tierras como una forma de tener en orden sus documentos.

Las comunidades agrarias fueron aún más reacias en aceptar el Procede. La mayoría de las comunidades agrarias, son también comunidades indígenas (58.6 por ciento) ya que es la forma de tenencia que restituye a las comunidades y pueblos antiguos la tierra de la cual en algún momento fueron despojados. Aún en la nueva ley, la tierra en posesión de las comunidades agrarias, mantiene su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo que se aporten a una sociedad civil o mercantil¹. Además para poder llegar al dominio pleno, las comunidades deben primero convertirse en ejidos. El gobierno optó por impulsar el Procecom mediante el cual se certificaba como de uso común la totalidad de la tierra de las comunidades. Al certificarse como de uso común continúa siendo inembargable intransferible e inalienable.

No obstante al participar en el Procede, los comuneros pierden derechos respecto a su territorio, el más importante es la imposibilidad de incluir a nuevos comuneros. En las comunidades agrarias que no entraron al Procede la asamblea de comuneros decide quiénes pueden tener derecho sobre la tierra, y pueden inscribir como comuneros a personas de la comunidad que no tienen derechos agrarios, como los hijos. En las comunidades que sí participaron en el Procede, cada comunero

¹ Secretaría de la Reforma Agraria, Ley Agraria, México, DOF, 26/02/1992, artículo 99

únicamente tiene derecho a definir un sucesor, que adquirirá derechos sólo a partir de la herencia. El número de comuneros no puede aumentar y por lo tanto no pueden incluir a nuevos comuneros.

3. El Procede concluyó por decreto el 31 de diciembre del 2006, después de 14 años de operación, sin lograr certificar la totalidad de los núcleos agrarios. Entre 1993 y 2006, periodo durante el cual se promovió el Procede de un total de 105.9 millones de hectáreas en propiedad de ejidos y comunidades agrarias según el Censo del 2007, 17.4 millones de hectáreas, (equivalentes al 16 por ciento de la tierra en propiedad social) habían quedado sin certificar y correspondían a 2,761 ejidos y comunidades agrarias. En estas tierras los ejidatarios y comuneros decidieron por voluntad propia no participar en el programa, a pesar de las presiones del gobierno, como una forma de expresar su rechazo a una política agraria que en sentido contrario a sus demandas, buscaba la titulación individual de las tierras. El rechazo a participar en el Procede fue la manifestación del rechazo a la contrarreforma.

Mediante la presión, el gobierno logró certificar 28,757 ejidos y comunidades agrarias del país, equivalentes al 91.2 por ciento del total, que poseen 88.6 millones de hectáreas, como derechos de 3'431,752 campesinos².

Pero la participación en el Procede ha sido diferenciada y registra variaciones significativas en los distintos estados del país. Oaxaca es el estado que menos participó en el Procede. Del total de hectáreas que no ingresaron al Procede, Oaxaca aportó 27.5 por ciento. En Oaxaca el 80 por ciento de la tierra es propiedad social, y quedó sin certificar el 56 por ciento de ella. La gran población indígena y el alto porcentaje de propiedad social en el estado, nos hace suponer que los 4.79 millones de hectáreas que quedaron sin certificar representan en la mayoría de los casos al núcleo duro de distintos pueblos indígenas, quienes por decisión propia optaron por mantenerlas como propiedad social, la mayoría de ellas bajo el régimen comunal. Oaxaca se caracteriza por la importancia que tiene la propiedad comunal, —el 62 por ciento de la tierra del estado es propiedad comunal y casi una tercera parte de los núcleos agrarios decidieron no participar en el Procede.

El segundo estado con menor superficie certificada es Chiapas en donde 1.56 millones de hectáreas, equivalente al 35 por ciento del total de la superficie del sector

² SRA, *Información Agraria Básica*, noviembre 2006. <http://www.sra-eservicios.gob.mx/sra-e/dgia/fuentes/find.asp>

social, no se certificaron. De un total de 2,825 núcleo agrarios, 587 no se certificaron. El rechazo político al Procede es la principal causa de la baja participación del estado. Según un estudio de Reyes³, los municipios de Ocosingo, Margaritas, Simojovel, Altamirano, Chilón y Tila fueron los que más rechazaron al Procede. Ocosingo, Margaritas y Altamirano son también el corazón del EZLN y de los territorios autónomos o caracoles zapatistas. En Guerrero quedaron sin certificar 1.12 millones de hectáreas, (22 por ciento del total), que se ubican en cien núcleos agrarios, de los 1,259 que existen en el estado.

El estado de México y Morelos, aunque son estados más pequeños, también muestran un alto porcentaje de superficie sin certificar, sin embargo en estos dos casos la mayor extensión no certificada parece corresponder a superficie de ejidos y comunidades invadidos o vendidos ilegalmente, debido al alto valor que tiene la tierra para fraccionamientos urbanos.

Al analizar las diferencias de participación de los ejidos y comunidades agrarias en el Procede, es evidente que las comunidades agrarias certificaron en mucho menor medida que los ejidos. El Procede a nivel nacional certificó sólo el 76 por ciento de las comunidades agrarias, en tanto que en los ejidos ascendió a 97.4 por ciento. Respecto a la superficie únicamente se había certificado el 64.3 por ciento de la superficie de las comunidades agrarias, en tanto que se certificó el 91.7 por ciento de la superficie de los ejidos⁴. A partir de 1998, la tarea de Procede fue certificar los límites de la comunidad. No obstante 538 comunidades agrarias, (23 por ciento del total), de las más de 2,339 comunidades existentes decidieron no participar en el Procede.

Los ejidos y comunidades indígenas certificaron en mucho menor medida que los promedios nacionales, 62 y 12 por ciento de su superficie respectivamente. Oaxaca, Chiapas y Guerrero tienen una presencia indígena muy alta. También destacan como regiones con muy poca certificación la Sierra Huichola y la

³ Reyes María Eugenia, "La oposición al Procede en Chiapas: un análisis regional, en: *El Cotidiano*, enero-febrero, 2008, vol. 23, Num. 147, México, UAM Azcapotzalco, 2008. p. 10

⁴ SRA, *Información Agraria Básica*, noviembre 2006. <http://www.sra-eservicios.gob.mx/sra-e/dgia/fuentes/find.asp> La estadística agraria oficial busca diluir las diferencias entre ejidos y comunidades agrarias. Se utilizó la información a agosto del 2006, pues no había datos para diciembre del 2006.

La unidad del Censo 2007 son los ejidos y comunidades agrarias indiferenciadas, de ahí que obtener datos diferenciados y susceptibles de comparación para estos dos tipos de propiedad resulta una tarea. muy difícil por las variaciones de cifras que presentan las distintas fuentes secundarias.

Sierra Tarahumara, así como comunidades mayas en Campeche y Yucatán, lo que nos habla de que los pueblos indígenas evitaron participar en el Procede como un mecanismo de defensa de sus territorios. En muchos de los casos los ejidos y comunidades no certificados forman regiones compactas, o son parte de municipios contiguos lo que nos remite a la posibilidad de construcción de territorios autónomos, que el gobierno ha refutado. Las organizaciones indígenas más politizadas y conscientes como las que integran el Congreso Nacional Indígena (CNI) impulsaron como política expresa no participar en el Procede, lo que tuvo efecto en los resultados observados.

4. Pero no sólo resistieron los ejidos o comunidades que decidieron rechazar el Procede, también los ejidos y comunidades que participaron en él, al decidir por acuerdo de asamblea certificar su tierra como de uso común mantuvieron su carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable. Únicamente la superficie parcelada puede ser enajenada.

De una superficie de 88.6 millones de hectáreas certificadas por el Procede y en posesión de 28,757 ejidos y comunidades agrarias, únicamente pueden ser enajenadas 25.9 millones de hectáreas, certificadas como parceladas, ya que el resto fue certificada como propiedad de uso común, lo cual impide que pierda su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable. Esta situación nos habla de la resistencia colectiva, silenciosa y espontánea, que opusieron los ejidos y las comunidades agrarias a la privatización e individualización de su tierra. Sin una dirección visible del movimiento, las comunidades y ejidos respondieron certificando una gran proporción de su tierra como superficie de uso común, impidiendo que pudiera venderse, hipotecarse, rentarse. Aunque ninguna organización campesina nacional quiso encabezar la oposición a la contrarreforma al artículo 27, ni al Procede, los ejidos y comunidades agrarias, a partir de una resistencia colectiva y silenciosa buscan cómo mantener la propiedad social de sus tierras. La oposición y el “No al Procede”, resultaron inoperantes al pasar los años y frente a las presiones estatales, excepto en los ejidos y comunidades con mayor consciencia y sin problemas de documentos agrarios: carpetas básicas. A contracorriente de lo esperado por los diseñadores de las políticas, los resultados de la contrarreforma son una muestra de la

resistencia campesina y principalmente de los pueblos indígenas aún en épocas de globalización y apertura económica.

5. Una posible explicación de por qué los indígenas y campesinos mexicanos resistieron a las presiones para convertir su tierra ejidal o comunal en propiedad privada, es que para los campesinos, pero sobre todo para los indígenas la tierra tiene connotaciones particulares, que la hacen formar parte de algo mayor llamado territorio que no sólo incluye las funciones productivas sino representa un referente cultural dentro del cual se inscribe la identidad colectiva.”⁵. Ya que la pérdida del territorio amenaza a los pueblos indígenas y también a los campesinos con la pérdida de las posibilidades materiales de continuar siendo campesinos e indígenas, la defensa de la tierra que implica la defensa del territorio se constituye en una necesidad radical y por tanto en un deber colectivo.

6. Entre los principales cambios que provocó la contrarreforma al Artículo 27 destaca que aunque canceló la obligación del Estado de dotar con tierra bajo la forma de ejido, a los campesinos que lo solicitaran, la comparación de los datos del Censo de 1991, antes de la reforma y los del Censo del 2007, una vez concluido el Procede, registran un aumento de 1,535 núcleos agrarios hasta llegar a un total de 31,518. A la par la extensión de la propiedad social pasó de 103.2 millones de hectáreas en el Censo de 1991, a 105.9 millones de hectáreas en el Censo del 2007. También aumentó el número de sujetos agrarios que incluyó la figura de posesionarios quienes aparecen por primera vez en el Censo de 2001. En 1991 existían 3.5 millones de ejidatarios y comuneros con derechos a la tierra, mientras que para 2007, los ejidatarios y comuneros habían aumentado a 4.2 millones, además de que los posesionarios ascendían a más de 1.4 millones. Así los sujetos agrarios con derechos alcanzaron los 5.6 millones en el 2007. Robles Berlanga⁶ comenta que esta situación responde al interés de los ejidatarios y comuneros por otorgar derechos a familiares, que no tenían derechos agrarios previos. Así al cancelar el Estado su obligación de repartir tierras, la sociedad rural, ejidatarios y comuneros, decidieron repartir tierra por cuenta propia. De esta forma la sociedad rural ejidal y comunal dotó de tierras a

⁵ Bartolomé Miguel, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*. México, INI- Siglo XXI, 1997. p. 86

⁶ Robles Berlanga Héctor, *Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*. CCEDRSSA, junio 2008.

2.1 millones de nuevos sujetos agrarios, la mayoría de ellos –68 por ciento– bajo la forma de poseionarios.

Un acercamiento más profundo a través de los metadatos de los Censos Agropecuarios y Ejidales de 1991 y 2007 solicitados al INEGI, permite identificar que fueron las unidades de producción ejidales mayores a mil hectáreas las que redujeron su participación en el total de la superficie en 5.3 millones de hectáreas, lo mismo que las unidades de producción de 5 a 20 hectáreas las que redujeron su participación en 800 mil hectáreas, mientras que las pequeñas unidades de producción de hasta 5 hectáreas aumentaron en 1.1 millones de unidades al serles repartidas 1,5 millones de hectáreas.

Esta acción va en sentido contrario a la intención de los diseñadores de la contrarreforma que veían en ella la posibilidad de enfrentar el minifundio y de aumentar el tamaño de las parcelas. Esta decisión de los ejidatarios y comuneros debilita las unidades de producción ya que mientras menores son las parcelas resulta más difícil que permitan la reproducción de la familia, que pasa a depender de otras actividades económicas, dejando la actividad agrícola como un complemento. No obstante parece responder a la incertidumbre en que viven las familias campesinas y que prefieren garantizar a los miembros de la familia derechos sobre la tierra, en un momento en que todavía eso es posible.

7. Una de las metas de las reformas era lograr “una transición de formas de propiedad de la tierra consuetudinarias, hacia formas de propiedad más individualizadas”, además de “eliminar las restricciones al funcionamiento de los mercados de tierra”⁷.

Para que la tierra propiedad social pueda entrar al mercado, es necesario recorrer el proceso de certificación de derechos ejidales (Procede) y llegar hasta su última fase. El ejido debe incorporarse al Procede, y una vez que la mayoría de las parcelas han sido asignadas, los ejidatarios y propietarios individuales, pueden aplicar para tener una propiedad total a través del proceso de dominio pleno. Las parcelas certificadas sólo pueden ser transferidas o vendidas a no-miembros del ejido, incluyendo a los extranjeros, después de que el proceso de dominio pleno ha ocurrido.

Los ejidatarios en lo individual solicitan a la Asamblea General de Ejidatarios, derechos de propiedad completos. Una vez aprobada por un mínimo de dos tercios de

⁷ Deninger K, I. Lavadenz, F. Bresciani, Díaz M. Mexico's, *Second Agrarian Reform. Implementation and Impact*, World Bank, November 2001.

la Asamblea, el ejidatario puede solicitar al Registro Agrario Nacional (RAN) que sus tierras sean dadas de baja de este Registro y se le expida su título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad de la localidad.

Según el Censo Ejidal del 2007⁸, casi un quinto de la totalidad de ejidos y comunidades han solicitado el dominio pleno (5, 914), para 1.2 por ciento de los ejidatarios y comuneros. Las tierras del sector social que han corrido el proceso hasta llegar a dominio pleno ascienden a 4.7 millones de hectáreas, que equivalen al 4,4 por ciento de la tierra del sector social.

A pesar de que sólo el 19 por ciento de los ejidos ha solicitado el dominio pleno, el Censo Ejidal del 2007 registra que dos de cada tres ejidos (20,990) reportan compraventa de tierras; ya que la mayoría se realizaron entre personas del ejido, otros ejidatarios, poseionarios o avecindados, no es necesario tener el dominio pleno, pero 11,361 ejidos sí han realizado ventas a personas ajenas al ejido, lo que muestra como al menos la mitad de los ejidos que han vendido tierra a personas ajenas, lo han hecho sin pasar por el proceso de dominio pleno lo que es ilegal. Si bien la compraventa de tierra parece ser una práctica bastante generalizada ya que dos de cada tres ejidos la practican, contrasta con la poca superficie vendida. Entre 1997 y 2007 se vendieron 3 millones de hectáreas, que equivalen al 2.9 por ciento de la superficie del sector social y son menos de las 4.7 millones de hectáreas que han solicitado el dominio pleno.

La falta de interés en la titulación puede relacionarse con criterios culturales e históricos y no únicamente mercantiles. Los ejidatarios lucharon para obtener la tierra, que para ellos no es sólo un recurso mercantil sino el espacio en que se construye y recrea su identidad. Por lo tanto no están interesados en debilitar los vínculos sociales que integran el ejido, sino en mantenerlos y fortalecerlos. Esta hipótesis puede ser reforzada con el hecho de que los ejidos y comunidades certificaron una mayor proporción de sus tierras (cerca del 70 por ciento) como de uso común.

8. Como uno de los resultados del Procede la renta de las tierras ejidales se ha incrementado sobre todo en los ejidos de buena productividad agrícola y riego, como son los ejidos del norte del país. Cuantificar la renta de la tierra es difícil pues no hay estadísticas de ello. Sin embargo por estudios de caso y de manera indirecta se sabe que hay ejidos en Sonora y Sinaloa por ejemplo, en los que entre un 60 y 80 por ciento del ejido están rentados. Esta situación ha debilitado el funcionamiento de las

⁸ INEGI, Censo Ejidal 2007.

asambleas ejidales pues los ejidatarios están ausentes. En varios casos las personas que rentan las parcelas ejidales logran concentrar enormes extensiones de tierra, hay parcelas sembradas por un mismo productor de mil y hasta tres mil hectáreas lo que les permite aprovechar economías de escala, también reciben los subsidios a la comercialización por la venta de sus cosechas, en algunos casos reciben el Procampo y en otros se lo dejan al dueño. El costo de la renta de las parcelas de riego se ha incrementado muy fuertemente en las zonas de alta productividad agrícola.

A partir de los datos de Aserca para cultivos que reciben el subsidio de Procampo pudimos constatar que de los más de 3.5 millones de predios que siembran durante el ciclo primavera verano y son de temporal, 19 por ciento son predios rentados o prestados. Los propietarios privados tienen predios de temporal más grandes que los ejidatarios y mientras más grande es el predio mayor proporción de predios son rentados. Es decir la renta de la tierra es más común entre los predios de mayor tamaño y también se practica de manera más frecuente entre los propietarios privados que entre los ejidatarios. La renta entre los comuneros es mucho menos frecuente. El 31.5 por ciento de las parcelas privadas mayores a cinco hectáreas son rentadas o prestadas, en tanto que el 24 por ciento de las ejidales y el 13 por ciento de las comunales tienen esta condición.

Durante el ciclo otoño-invierno que se cultiva en riego, por cerca de 600 mil predios, un cuarto de las parcelas es rentada, porcentaje mayor a las parcelas rentadas en el ciclo primavera verano (19 por ciento). Pero además las parcelas comunales y ejidales mayores a cinco hectáreas en su mayoría son rentadas: el 53 por ciento de las comunales y el 86 por ciento de las ejidales son rentadas. Las parcelas privadas mayores a cinco hectáreas también son rentadas en cerca de 43 por ciento.

Estos datos dan una idea de la magnitud de la renta de las parcelas para cultivo, principalmente de los predios más grandes en las zonas de riego. La contrarreforma agraria de 1992 señaló entre sus objetivos impulsar el mercado de tierras. Podemos afirmar que la renta ha aumentado a raíz de la contrarreforma a la ley agraria, pero a diferencia de lo esperado por sus diseñadores, la renta no ha permitido superar el minifundio, ni aumentar el tamaño de las parcelas de manera generalizada para integrar economías de escala, sino que los predios de hasta cinco hectáreas siguen siendo los mayoritarios en el país. únicamente las parcelas rentadas superan a las parcelas propias en los predios mayores a cinco hectáreas en el ciclo

otoño invierno, principalmente de riego. Así los predios que destinan principalmente su producción al mercado son los que han aumentado la renta de predios, sugiriendo que la polarización del modelo agrícola en el país se ha profundizado

La contrarreforma agraria sí ha permitido y alentado la renta de parcelas, sin embargo y a pesar de lo extendido de esta práctica, no ha sido seguida de la compraventa de terrenos, lo que confirma que los ejidatarios y comuneros no están interesados en vender su tierra, cuando no pueden, o no quieren cultivarla la rentan, pero no tienen interés en perderla. No obstante la renta de tierras provoca su concentración en ejidatarios o agricultores privados que tienen la capacidad económica para concentrar tierra y hacerla producir. La vida orgánica del ejido se debilita, y los pocos ejidatarios que se mantienen produciendo en sus tierras tienen menos soporte colectivo para organizar la vida productiva.

9. Después de 15 años de contrarreforma agraria (1992-2007) se nota un cambio en la estructura y características de los ejidos que son contrarias a los propósitos esgrimidos por sus diseñadores para impulsarla.

Para el 2007, en comparación con 1991, los ejidos son más pequeños pues la tierra ha debido repartirse en un mayor número de sujetos agrarios. El Procede ha otorgado derechos a 29 por ciento más de sujetos agrarios de los que existían antes de su operación. Así aunque uno de los objetivos de la contrarreforma era hacer frente al minifundio, la mitad de los ejidatarios y el 78 por ciento de los comuneros tienen parcelas menores a cinco hectáreas, por lo que este propósito no se cumplió. “La minifundización extrema de la tierra, saca de la competencia esas tierras y con ello afecta al conjunto del mercado al desvalorizar las operaciones propiamente mercantiles”⁹. El minifundio no es un problema exclusivo de la propiedad social, el 62 por ciento de los propietarios privados también tienen parcelas menores a cinco hectáreas.

El Banco Mundial sostuvo que el Procede aumentó el bienestar de las familias al permitir el trabajo fuera de la unidad campesina¹⁰. Pero Concheiro y Diego argumentan en contra de esta posición, ya que mientras el trabajo de los ejidatarios queda en mayor proporción fuera de la agricultura, más se parcelan las tierras y

⁹ Concheiro, L. y R. Diego, coord. *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001 p. 19

¹⁰ World Bank, *Mexico: Land Policy. A decade after the Ejido Reform*, 15 June, 2001 p. 46

menores son sus posibilidades de hacer frente a las necesidades de la familia campesina, el ejido pierde las posibilidades de ser una unidad productiva.

10. Reflejo de la crisis en el campo derivada de su inserción subordinada al resto de los sectores económicos, a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica que colocó al sector agropecuario y forestal como uno de los perdedores netos, al profundizar la competencia desleal por el mercado interno con importaciones a precios *dumping* de productos agrícolas provenientes de Estados Unidos, aunado a una política interna de marcado sesgo antiagrícola y a la reducción de los subsidios para los productores pequeños y su localización en beneficio de los productores empresariales más grandes, o de las empresas transnacionales agroindustriales, los ejidos y comunidades dan cuenta de una fuerte descapitalización en el periodo (1992-2007).

Siguiendo la comparación realizada por Robles Berlanga del ejido tipo antes de Procede y el resultante después de Procede¹¹, se puede notar que: en promedio el tamaño de los predios que corresponden a cada sujeto agrario a partir del 2007 son de 7.8 hectáreas cuando en 1991 eran de 9.1 hectáreas. Además la superficie parcelada de los ejidos y comunidades aumentó en un 15 por ciento, pero a la par la superficie de labor se redujo en un 14 por ciento. A pesar de que hubo un mayor parcelamiento de tierra, la tierra se cultivó menos, así en 1991 se sembró sólo el 68 por ciento de la tierra parcelada, pero en el 2007 únicamente se cultivó el 56 por ciento.

La infraestructura agrícola se vio fuertemente diezmada. Únicamente aumentó de forma considerable la superficie irrigada (77 por ciento) y los pozos para riego, (15 por ciento), pero el resto de la infraestructura hace notar la destrucción del aparato productivo agrícola de los ejidos. Las áreas de bodega se redujeron en 59 por ciento. Los bordos para abrevadero se redujeron en un 10 por ciento, en tanto que los tractores y las trilladoras en los ejidos y comunidades casi desaparecieron al reducirse en 97 por ciento respectivamente. Los ejidos después de la contrarreforma agraria se encuentran en peores condiciones productivas para satisfacer las necesidades crecientes de producción de alimentos que demanda la población mexicana.

La evidencia empírica alerta sobre el debilitamiento de las estructuras agrarias de toma de decisiones —las Asambleas ejidales y comunales— como un resultado

¹¹ Robles Berlanga Hector, *Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*. CCEDRSSA, junio 2008.

directo de la contrarreforma agraria y el Procede. El caso extremo son los ejidos rentados en donde el impacto directo lo sufre la Asamblea, al vaciarse de miembros con la consecuente pérdida de sentido. En el extremo opuesto, en donde la Asamblea funciona mejor es en las comunidades agrarias indígenas, en las que el sentido de identidad y pertenencia es fuerte, y en las que la Asamblea de Bienes Comunales está relacionada también con el sistema de cargos.

11. La contrarreforma al artículo 27 constitucional fue el corazón de las reformas hacia el campo del neoliberalismo ya que modificaría la estructura agraria y el papel de los campesinos e indígenas al cambiar sus relaciones de tenencia de la tierra.

Los campesinos e indígenas de acuerdo a sus relaciones agrarias son principalmente ejidatarios y comuneros. Muchas de sus relaciones con el Estado y el mercado se modificaron al desaparecer las instituciones alrededor de la propiedad social que hacían posible que el ejido y la comunidad agraria funcionaran como una unidad productiva y a partir de éstas construyeran organizaciones de segundo y tercer nivel: el financiamiento, la compra de insumos, la comercialización de las cosechas, el manejo y reparación de maquinaria, la producción de fertilizantes, el aserrío y beneficiado de los productos, etc. La orientación de la contrarreforma hacia la individualización de la propiedad social y la destrucción de las instituciones estatales o sociales que tenían como propósito el funcionamiento productivo de los ejidos y comunidades ha dado por resultado que los ejidos y comunidades se hayan debilitado como unidades productivas, pero sin poder funcionar sin apoyos estatales como unidades productivas privadas, ni menos competir en un mercado abierto y transnacionalizado como es hoy el campo mexicano. De ahí que los ejidos y comunidades sean cada vez menos productivos en términos económicos dentro del sector agrícola. La descapitalización mostrada por las unidades ejidales y comunales de producción es una constante y fue dirigida por las políticas públicas, una de las principales la contrarreforma al artículo 27 constitucional.

12. El Banco Mundial definió tres tipos de ejidos y hacia ellos a través del gobierno mexicano orientó distintos programas para hacerlos funcionar bajo una nueva lógica. Los ejidos situados en regiones de alta productividad agrícola, debían participar en relaciones de mercado y competir con las unidades de producción privada. El resultado en estos ejidos ha sido el aumento de la renta de las parcelas y una nueva

concentración de la tierra en manos principalmente privadas y en menos ocasiones en manos de algunos ejidatarios que se encuentran en mejores condiciones que el resto. La reforma buscó expresamente el funcionamiento de los mercados de tierras y a esto se orientaron también los distintos planes de subsidios que benefician prioritariamente a los agricultores grandes, en zonas de riego. En estados con alta productividad agrícola y riego, como es Sinaloa, los ejidatarios que se mantienen produciendo son una minoría, mientras que la agricultura empresarial ha tenido un fuerte auge, reconcentrando grandes extensiones de tierra a partir de la renta apoyada por los programas de subsidios agrícolas. La estructura agraria del ciclo otoño-invierno corrobora que son los ejidatarios, propietarios privados y comunidades agrarias (en ese orden), mayores a cinco hectáreas, quienes más producen en tierras rentadas.

Los ejidos y comunidades periurbanos que según el Banco Mundial debían aportar la tierra para la expansión de las ciudades a partir de la venta, en muchos casos han vendido y en muchos otros se encuentran presionados por los megaproyectos de urbanización, librando distintas batallas como “afectados ambientales”.

Por último, los ejidos y comunidades poseedores de importantes recursos naturales según las directrices del Banco Mundial deben orientarse a la conservación de la biodiversidad, el agua, el carbono, etc. En estos ejidos se aplican políticas ambientales orientadas hacia la desposesión de los bienes comunes, para transferir su control a manos del Estado y garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental global. Estos ejidos y comunidades están siendo objeto de enormes presiones y de una política ambiental orientada hacia la desposesión ejidal y comunal de los bienes, para transferir sus derechos de *usufructu* al Estado y a los actores privados. Estos ejido y comunidades ven cada vez más penalizada la actividad de siembra tradicional de milpa a través del sistema de roza, tumba y quema¹², además de que sus bosques y selvas buscan ser objeto de programas de pagos por servicios ambientales, ordenamientos territoriales, establecimientos de áreas naturales protegidas, a través de los cuales enajenan el control del territorio a las comunidades y ejidos.

13. La crisis ambiental que converge con la crisis económica y de alimentos ha colocado a la tierra y la naturaleza, cada vez más escasas, nuevamente en el centro.

¹² Ver *Infra*, Capítulo III

En México los territorios de los campesinos y de los pueblos indígenas se colocan en la mira de distintos agentes económicos que buscan explotarlos, pero ya que la mitad de la superficie del país es propiedad social, el interés por estos recursos origina fuertes disputas y conflictos entre sus propietarios– y otros agentes interesados en ellos, de ahí el surgimiento de nuevos movimientos emergentes en defensa de los territorios y recursos campesinos e indígenas.

Muchos de los ejidos y comunidades agrarias se encuentran entre los territorios mejor conservados de México y son de gran importancia para la conservación. A partir de un trabajo cartográfico realizado por el Ceccam¹³ pudimos ubicar la importancia que tienen los territorios propiedad de los campesinos e indígenas para la conservación.

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio)¹⁴, definió en el año 2000, 152 regiones terrestres prioritarias para la conservación (RTP), debido a que sus características físicas y bióticas favorecen condiciones particularmente importantes para la biodiversidad; todas ellas se superponen a la propiedad social de campesinos e indígenas. La superficie total de las RTP es de 51.4 millones de hectáreas, pero 28.5 millones de hectáreas, son propiedad de ejidos y comunidades agrarias (mapa 1).

Conabio también definió 110 regiones hidrológicas prioritarias RHP, que abarcan 80.3 millones de hectáreas, de ellas 41.3 millones de hectáreas (51.4 por ciento) se ubican en tierras de ejidos y comunidades agrarias (mapa 2).

En 2013 existían 176 áreas naturales protegidas y 130 se encontraban superpuestas a porciones de propiedad social de ejidos y comunidades agrarias. Las 176 ANP abarcan una superficie total de 25.5 millones de hectáreas de las cuales, 11.3 millones (44.4 por ciento) son territorio de ejidos y comunidades agrarias (mapa 3). Además las comunidades y ejidos han establecido sus propiedades áreas voluntarias de conservación.

El 59.9 por ciento de la superficie forestal se localiza en propiedad de ejidos y comunidades agrarias. Los bosques y selvas en el país absorben más de 58 millones

¹³ de Ita Ana y Sandoval Daniel, *Op. cit.*

¹⁴ Arriaga, L., J.M. Espinoza, C. Aguilar, E. Martínez, L. Gómez y E. Los (coordinadores). 2000. Regiones terrestres prioritarias de México. Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad, México.

de hectáreas, mientras que los que se localizan en propiedad ejidal o comunal ascienden a 34.6 millones de hectáreas, (Mapa 4).¹⁵

14. Los pueblos indígenas de México tienen derechos agrarios, como ejido o comunidad agraria, pero no tienen derechos territoriales ya que el gobierno mexicano faltó al compromiso asumido con el EZLN y el Congreso Nacional Indígena (CNI) plasmado en los Acuerdos de San Andrés *Sacamch'en*, Chiapas, y en la iniciativa de ley presentada por la Cocopa que resultarían en una Ley de Derechos y Cultura Indígenas¹⁶.

Los pueblos indígenas de México, a partir de sus derechos agrarios, como ejidos o comunidades agrarias, han establecido formas propias de organización y gobierno, utilizando y dotando de contenido a las instancias agrarias como: la asamblea, el Comisariado de Bienes Comunales, el Comisariado Ejidal, los Consejos de Vigilancia, los comités, etc. A partir de la base agraria han establecido el sistema de cargos, los sistemas normativos de usos y costumbres, y construido su propuesta de comunalidad que opera en muchas de las comunidades indígenas. Este reducto de decisión indígena y comunitaria se ha visto amenazado por los programas e instrumentos de conservación, que imponen condicionamientos al uso del territorio, ya que parten de una concepción de conservación distinta y en algunos casos opuesta a la que practican las comunidades indígenas, la cual les ha dado como resultado que sus territorios estén entre los mejor conservados.

15. La orientación de los programas de conservación internacionales y en México está influida por las ideas conservacionistas de Estados Unidos de finales del siglo XIX, en donde la naturaleza debe mantenerse intocada y se opone a la vida de los pueblos que la habitan. De ahí que la Conanp declara que: “El instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad son las Áreas Protegidas. Éstas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más

¹⁵ El Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam), a partir de mediciones propias elaboradas por Daniel Sandoval, 2013, obtuvo el dato de 59.9 por ciento de los bosques y selvas en ejidos y comunidades. Los mapas de bosques y selvas utilizados corresponden a: *Cobertura de suelo de México 2005*, elaborada por el Canada Centre for Remote Sensing (CCRS), Conabio, Inegi y U.S. Geological Survey (USGS).

¹⁶ Ver: *Sembrando Viento* No. 1 “Qué son los Acuerdos de San Andrés”, Publicación Mural del Ceccam, o Luis Hernández Navarro y Ramón Vera Herrera, *Acuerdos de San Andrés*, Editorial Era, 1998.

reconocidos y valorados”¹⁷. Así, se propone que el “ambiente original” no se altere. Las ANP se consideran el instrumento más importante, de ahí que se busque decretar la mayor superficie posible.

La política ambiental parte de concepciones de conservación de los recursos naturales que se enfrentan a la concepción indígena de territorio y naturaleza como seres animados y dotados de voluntad. Se ha constatado a nivel mundial y a nivel nacional que muchas de las áreas naturales protegidas se ubican sobre territorios indígenas, que contaban con regulaciones definidas por consenso por estos pueblos.

A pesar de que la política ambiental a nivel internacional sostiene ha habido un cambio de paradigma de conservación a partir de los años 70, y más profundamente a partir de los 90, en el que la conservación ya no se enfrenta a los intereses de los dueños y poseedores de los territorios, sino que busca ser compatible con sus necesidades y derechos, es evidente que la conservación sigue considerándose opuesta a los intereses comunitarios.

16. En México los campesinos e indígenas tienen derechos agrarios adquiridos como una conquista social a partir de la Revolución de 1910. Sin embargo y a pesar de las movilizaciones sociales, y de que la demanda indígena de autonomía fue apoyada por amplios sectores sociales, los indígenas no tienen derechos territoriales. Así la política ambiental es un instrumento más para el despojo del control de los territorios de los pueblos indígenas.

Contrario a la demanda de autonomía –como libre determinación en sus territorios– que impulsan los pueblos indígenas de México, el decreto de áreas naturales protegidas enajena estos territorios a los pueblos y transfiere los derechos a decidir sobre ellos a los funcionarios ambientales y a partir de ellos a organizaciones privadas. La política ambiental se coloca como una amenaza más a los territorios indígenas y campesinos ya que a partir de la declaración de áreas naturales protegidas, las comunidades y ejidos poseedoras de algunos de los territorios mejor conservados del país pierden sus derechos a decidir sobre ellos. La propia LGEEPA abre caminos para la intervención de otros agentes económicos en los territorios en los que se han decretado áreas naturales protegidas, incluso empresas extractivas altamente contaminantes como las mineras.

¹⁷ www.conanp.gob.mx/que_hacemos/

17. El programa de pagos por servicios ambientales condiciona el uso del territorio a la conservación prohibiendo los usos tradicionales del bosque como la cacería, y la recolección.

Una vez concluido el compromiso de mantener el bosque sin tocar por cinco años, para el pago por servicios ambientales, muchas veces los comuneros tienen problemas para volver a sembrar en ese lugar pues se enfrentan a las prohibiciones de la Ley Forestal de no cortar árboles (de cierto diámetro y volumen por hectárea) sin autorización y sin un programa de manejo. Así lo que para los comuneros era acahual, o zona que estaba en descanso con la intención de volver a sembrar en ella pasados ciertos años y mediante el sistema de roza-tumba y quema, se convierte para los funcionarios forestales en bosque que no está permitido talar. Las comunidades van perdiendo cada vez más territorio para la producción, al convertirse distintas áreas en zonas de conservación. En las áreas de conservación está prohibida la agricultura itinerante y el método de roza-tumba y quema.

18. El programa de pago por servicios ambientales inició en el 2003 y ha aumentado sus condiciones hacia los dueños del bosque obligándoles a realizar ciertas labores de protección, para lo cual deben comprar equipo o contratar fuerza de trabajo; de manera que ha dejado de ser un mecanismo de compensación por no utilizar el bosque, para convertirse en un salario por realizar trabajos de mejoramiento y protección.

Para muchas comunidades el pago por servicios ambientales es una fuente de ingresos monetarios importante, por lo que aceptan los compromisos de conservación que limitan el uso sobre su territorio. Sin embargo, al estar mezcladas intencionalmente las áreas de conservación para el pago de servicios ambientales, con las áreas de conservación voluntaria, y las áreas de conservación determinadas en el ordenamiento territorial, definido unilateralmente por las consultoras y en ocasiones equivocado, las comunidades ven limitado el uso de su territorio en una gran porción y no únicamente en el área pagada por el programa.

19. La declaración por la comunidad de áreas voluntarias de conservación ante la Conanp, tiene un carácter obligatorio, al menos durante el tiempo que ampara el certificado. Aunque se le llama declaración voluntaria, su cancelación requiere de un estudio técnico justificativo a cargo de especialistas que deberán ser pagados por la

comunidad. Si la comunidad decide romper su compromiso voluntario antes de lo que el certificado señala y sin realizar el mencionado estudio técnico justificativo y sin obtener el permiso para cancelarlo, puede ser sancionada con multas e incluso con cárcel.

Las áreas voluntarias de conservación en México, eran un recurso propuesto por las organizaciones y comunidades indígenas para evitar la imposición de áreas naturales protegidas federales sobre sus territorios. El 16 de mayo del 2008, se reformó el artículo 59 de la LGEEPA para convertir las áreas voluntarias de conservación en una categoría más de protección, de incumbencia federal. Así el gobierno mexicano busca mantener el control de las áreas voluntarias de conservación y tener injerencia sobre ellas, a pesar de que las comunidades habían definido este mecanismo para evitarlo.

20. El decreto como área natural protegida en terrenos ejidales o comunales, despoja a la asamblea del control sobre ese territorio, que queda sujeto al programa de manejo del ANP y bajo la administración de los funcionarios ambientales de Semarnat y Conanp. Cualquier actividad en el área de influencia de una ANP debe sujetarse al programa de manejo y a la zonificación en él establecida. La falta de cumplimiento puede ser tipificado como delito de Ecocidio, sujeto a sanciones penales.

21. La gobernabilidad en los territorios sujetos a programas de conservación se ve trastocada al intervenir las autoridades ambientales y distintos agentes privados con fines de conservación. La Asamblea de Comuneros pierde autoridad frente a los funcionarios ambientales, organizaciones nacionales e internacionales de conservación, y otros agentes privados. Los conflictos comunitarios y regionales aumentan en los territorios sujetos a programas de conservación de la naturaleza.

22. En México y en el mundo la principal demanda de los pueblos indígenas es la autonomía sobre sus territorios, entendida como libre determinación sobre su *hábitat*, (según el Convenio 169 de la OIT) de los cuales depende su sobrevivencia como pueblos y sociedades distintas. En tanto el gobierno mexicano negó las demandas territoriales de los pueblos indígenas plasmadas en los Acuerdos de San Andrés *Sacamch'en*, ha reforzado su política de creación de áreas naturales protegidas sobre estos territorios como forma de enajenar el control sobre ellos. Mientras más avanza la crisis ambiental, hay más presión sobre los territorios bien conservados de los

ejidos y comunidades agrarias, buscando se incorporen a los mecanismos de mitigación del cambio climático, tales como los programas REDD. De ahí que la ofensiva y los conflictos con las comunidades se prevé aumenten.

23 La política agraria y ambiental analizadas en este trabajo atentan contra los derechos de los pueblos indígenas y de los campesinos sobre sus territorios, que comprenden también los recursos presentes en ellos. A estas amenazas se suman las nuevas leyes energéticas publicadas en agosto del 2014, que en los hechos rompen el pacto social del Estado con los campesinos sobre el cual se fundó el Estado posrevolucionario, y terminan con la certeza jurídica sobre la tierra que el propio Estado invocó como justificación para la contrarreforma agraria de 1992. Al definir las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, de producción y distribución de energía eléctrica, de minería, de energía geotérmica como actividades estratégicas, de orden público y de interés social y al darles el carácter de preponderantes sobre cualquier otra actividad, constituyen una amenaza a los territorios de los pueblos indígenas y campesinos.

Bibliografía citada

- Anta Salvador, “Áreas naturales de conservación voluntaria.” Estudio elaborado para la Iniciativa Cuenca. México, abril de 2007
- Anta Salvador y Fernando Mondragón, *El Ordenamiento Territorial y los estatutos comunales: el caso de Santa Cruz Tepetotutla, Usila, Oaxaca*, Instituto Nacional de Ecología. (última actualización 2007)
<http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/505/cap10.html>
- Appendinni Kirsten, Armando Bartra, Hubert Carton de Grammont, *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano* México, ILET, Plaza y Valdez, 1995.
- Appendinni, Kirsten, *Land regularization and conflict resolution: the case of México*, FAO, El Colegio de México, December 2001.
- Arriaga, L., J.M. Espinoza, C. Aguilar, E. Martínez, L. Gómez y E. Loa (coordinadores). *Regiones terrestres prioritarias de México*. México, Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad, 2000
- Avila, Alejandro y García A., Miguel A.- “La Reserva Campesina en Chimalapa”, en, *Semillas para el cambio en el campo*. (Compiladores Luisa Paré, David B., Bray, John Burstein y Sergio Martínez).- México, SALDEBAS, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1997
- Banco Mundial, *Diagnósticos sociales y planes de desarrollo de pueblos indígenas de las siguientes áreas naturales protegidas: Cuatrociénegas (Coahuila), Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (Baja California y Sonora), Corredor Biológico Chichinautzin-Zempoala (Morelos, Estado de México, Distrito Federal), Tehuacán-Cuicatlán (Puebla y Oaxaca)* s/f. (fecha aproximada 2001)
- Barabas Alicia y Miguel Bartolomé, Coords., *Configuraciones étnicas en Oaxaca: Perspectivas etnográficas para las autonomías*. Vol. I, México INAH-INI, 1999
- Barabas Alicia, “Etnoterritorialidad sagrada” en: Barabas Alicia, *Diálogos con el territorio*, México, INAH, 2003.
- Barreda Andrés, *Viejas y nuevas formas de explotación y despojo*, mecanoescrito, México, 2007
- Bartolomé Miguel, *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*. México, INI- Siglo XXI, 1997.
- Bartra Armando, “Las organizaciones económicas ante la reforma rural”, en: Revista *Cuadernos Agrarios* No. 5 y 6, mayo-diciembre 1992.

- Bartra Armando, “Los nuevos campesinos”, en: Jean Francois Prud’ homme coord., *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*, México, Plaza y Valdez, 1995. pp 169-219.
- Bartra Armando, “Reformas agrarias del nuevo milenio”, en: *Masiosare*. Suplemento del periódico La Jornada, México, D.F. 14 de febrero 1999.
- Bartra Armando, “El laberinto de la plusvalía”, en: *La Jornada*, México, 9 de junio de 2007
- Bartra Armando, “El laberinto de la explotación campesina”, en: México, *La Jornada*, 16 de abril de 2007
- Bartra Armando, *El hombre de hierro. Los límites sociales y naturales del capital*. México, UACM, Itaca, UAM, 2008
- Berger John, *Puerca tierra*, España, Santillana, 2006.
- Boege Eckart, “Regiones prioritarias de biodiversidad en los territorios de los pueblos indígenas de México”, *Cartilla 2*, CDI, 2004.
http://www.cdi.gob.mx/pnuma/c2_05a.html
- Boege, Eckart, *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*. México, INAH, CDI, 2008
- Botey Carlota, “Introducción a la reforma agraria” en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999
- Bray David, Leticia Merino y Barry Deborah, *Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales*. Semarnat, INE, Instituto de Geografía UNAM, CCMSS, Florida International University, México, 2007
- Canada Centre for Remote Sensing, Conabio, INEGI, US Geological Survey, *Cobertura de suelo de México*, 2005
- Castañeda Rincón Javier, “Las áreas naturales protegidas de México. De su origen precoz a su consolidación tardía” en: *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona. Vol. X, núm. 218 (13), 1 de agosto de 2006. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-218-13.htm>
- CDB, *Report of the Second Ad hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change*, 2009
- CDI-PNUD, *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena*, con base en INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, México 2002
- Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, “Qué son los Acuerdos de San Andrés”, en: *Sembrando Viento*, publicación mural No. 1, 1998.

- Convention on Biological Diversity *Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation: Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change*. Montreal, Technical Series No. 41, 2009.
- CDI-PNUD, *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México 2002.
- CDI, *Catálogo de Localidades Indígenas*, 2010
- CDI, *Sistema de información e indicadores sobre la población indígena de México*.
http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=54
- Challenger Anthony, “Utilización y conservación de los ecosistemas terrestres de México: pasado, presente y futuro”. México, Conabio, Instituto de Biología UNAM, Asociación Sierra Madre, 1998.
- Chayanov Alexander V. *La organización de la unidad económica campesina*, Instituto de Investigación Científica de Economía Agrícola de Moscú, Cooperativa Editora de Moscú, 1925
- Colchester Marcus, *Naturaleza cercada. Pueblos indígenas, áreas protegidas y conservación de la biodiversidad*. United Nations Research Institute for Social Development, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales y el Fondo Mundial para la Naturaleza, 1994
- Comas d’ Argemis Dolors, *Antropología económica*, España, Ariel, 1998.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común*. 1987.
- Conabio, Semarnat, *Tercer Informe Nacional de Implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, México, 2001-2005
- Conafor, Proárbol, *Reglas de operación para el pago por servicios ambientales hidrológicos*, México, 2007
- Conanp, Semarnat, *Estrategia 2040. Una orientación para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas de México*. México, Conanp, Semarnat, 2014
- Concheiro Luciano y Roberto Diego, *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Título I, Capítulo 1, Artículo 27, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, Texto vigente, *Última Reforma* DOF 29-07-2010. P. 19-24
www.stps.gob.mx/bp/secciones/dgsst/normatividad/1.pdf

- Concheiro, Luciano y Roberto Diego, coord. *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México, Juan Pablos, UAM, 2001
- Congreso Nacional Indígena, *Declaración "Nunca Más Un México Sin Nosotros"*, Resolutivos del Congreso Nacional Indígena, 8 al 11 de octubre de 1996
- Cornelius W. y D. Mhyre, editors. *The transformation of Rural Mexico. Reforming the Ejido Sector*. University of California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, 1998
- de Ita Ana, "Impactos del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en la agricultura mexicana y la producción de granos básicos". Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006
- de Ita Ana, *Los programas de pago por servicios ambientales en algunas comunidades indígenas de Oaxaca*. Mecanoescrito, 2007.
- de Ita Rubio Ana y Daniel Sandoval, *Importancia de los territorios campesinos e indígenas para la conservación*. México, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, 2013 en prensa.
- De Janvry, A., Gordillo, G., Sadoulet E. *Mexico's second agrarian reform: household and community responses 1990-1994*, Centro de Estudios México-Estados Unidos, 1997.
- Deininger, K. y I. Lavadenz, *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*, World Bank, University of Maryland, Secretaria de Reforma Agraria, November 2001
- Diario Oficial de la Federación, 5 de junio de 2014, Acuerdo por el que se da a conocer el *Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con el carácter de Reserva de la Biosfera Tehuacán-Cuicatlán*, ubicada en los estados de Oaxaca y Puebla.
- Dovring Folke, "Land Reform and Productivity: the Mexican Case, Analysis of Census Data". citado en: Thiesenhusen, en: Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999
- Dowie Mark. *Cuando la conservación implica expulsar a grupos indígenas de su territorio. Los refugiados del conservacionismo*, Land Reform Action Network, febrero 2007. <http://www.landaction.org/spip/spip.php?article18>
- Dudley, N., S. Stolton, A. Belokurov, L. Krueger, *Natural Solutions. Protected areas helping people cope with climate change*, IUCN-. WCPA, TNC, UNDP, WCS, The World Bank and WWF, Gland, Switzerland, Washington DC and New York, USA, 2010
- Foucault Michel, *Microfísica del poder*, España, Ed. La Piqueta, 1979. p. 173

- Florescano Enrique, *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México, Ed. Aguilar, 1996.
- Florescano Enrique, *Memoria mexicana*, México, Taurus, 2001
- Flores, Mónica, Emma Campos y Félix Vélez, "Pobreza y desigualdad en dotaciones de tierra ejidal", en: *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 205-238.
- Friedmann, Harriet, "World Market, State and Family Farm: Social Bases of Household Production in the Era of Wage Labor" *Comparative Studies in Society and History* 2, 1978
- García Aguirre Miguel Ángel, *La reserva ecológica campesina de los Chimalapas*, México, Pacto de Grupos Ecologistas, 1997
- García Hierro Pedro, "Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho", en *Revista de Indias*, vol. LXI, núm. 223, Perú, 2001. pp 619-647
- García Mendoza A., M de J. Ordoñez y Briones M comp. *Biodiversidad de Oaxaca*. México, Instituto de Biología de la UNAM, Fondo Oaxaqueño para la Conservación de la Naturaleza, WWF, 2004
- Gerhard Peter "Congregaciones de indios en la Nueva España de 1670, *Historia Mexicana*, vol. XXVI No. 103, 1977.
- Gimenez, Gilberto. "Cultura, territorio y migración: apreciaciones teóricas" ponencia presentada en la SMA, Zacatecas, México, 2001
- Goldtooth Tom B.K., *Por qué REDD/REDD+ NO es una solución*, Carbon Trade Watch, Indigenous Environmental Network, 2010. www.criticalcollective.org/wp-content/uploads/REDDreaderES.pdf
- Harvey David. *El nuevo imperialismo*, España, Akal, 2003
- Harvey David, "El nuevo imperialismo, la acumulación por desposesión", en: *Social Register*, Social Register Association, Nueva York, 2004 pp. 99-129
- Heath John Richard, *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*, World Bank, 1990
- Heller Agnes, *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona, Ediciones Península, 1978.
- Hernández Navarro Luis, "Las convulsiones rurales" en: Moguel J, Botey C y L. Hernández, *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*. México, Siglo XXI editores, CEHAM, 1992.

- Hernández Navarro Luis, “Cambio y resistencia en el movimiento campesino” en Revista *Cuadernos Agrarios* No. 5 y 6, mayo-diciembre 1992.
- Hernández Navarro Luis, “¿Reforma y contrarreforma campesina?. Notas sobre el impacto de las reformas al 27 constitucional” en *El Cotidiano*, año 10, núm. 61, marzo-abril 1994.
- Hernández Navarro Luis, “Tormentas sexenales”, en Revista *El Cotidiano* No. 61, *El Campo Mexicano*, marzo-abril, 1994
- Hernández Navarro, Luis. “De Zapata a Zapata: un sexenio de reformas estatales en el agro”. *Cuadernos Agrarios*, Nueva Época, no. 8-9, México, 1994.
- Hernández Navarro Luis y Ramón Vera Herrera, *Acuerdos de San Andrés*, Editorial Era, 1998.
- IATP *Especulando con el carbono*, USA, IATP, abril 2010
- Instituto Nacional de Ecología, *Chimalapas*,
<http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/28/chimalap.html>
- INEGI, *VII Censo Ejidal* 1991, México, INEGI, 1994
- INEGI, *Inventario Nacional Forestal*, con base en la *Carta del Uso del Suelo y Vegetación Serie II*, 2000-2001
- INEGI, *II Censo de población y vivienda* 2005
- INEGI, *Núcleos agrarios. Tabulados básicos por municipio*, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Procede, 1992-2006. Concentrado Nacional, México, INEGI. 2006
- INEGI, Oaxaca: *Núcleo Agrarios Tabulados Básicos por Municipio 1992-2006. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede)*, México, 2007
- INEGI, *Estados Unidos Mexicanos, Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal*, Aguascalientes, Ags, 2008, con información recabada durante 2007.
- Katz, Friederich. “Las políticas e ideas agrarias de las facciones revolucionarias mexicanas dirigidas por Emiliano Zapata, Pancho Villa y Venustiano Carranza”, en: Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999
- Klooster D., *Conflict in the commons. Rules and conflicts around a common pool resource management in San Miguel Peral, Oaxaca*, México, PHD Dissertation, Universidad de California, Los Ángeles, 1997

- La Jornada*, Perfil: *Modificaciones del Senado a la Ley Cocopa*, México, sábado 28 de abril, 2001.
- Lavadenz, I., Klaus Deininger, *et. al. Mexico Land Policy —A decade after the Ejido Reform*, report 22187 MEX, World Bank, 15 June, 2001.
- Leff Enrique, *Ecología y capital, Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México, UNAM, Siglo XXI, 1998,
- Leff Enrique, *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI y PNUMA, 1998 pp. 17-30
- Leff Enrique, *Racionalidad ambiental. La reapropiación de la naturaleza*. México, Siglo XXI, 2004. pp- 182
- Leff Enrique, *La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza*. En: *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização* (8 al 13 de Octubre de 2005, Rio de Janeiro, Brasil.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), DOF 28 de enero de 1988, Últimas reformas publicadas DOF 05-11-2013
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero 2003. Última reforma publicada DOF 26-03-2015
- López Bárcenas Francisco, *Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, s/f. www.lopezbarcenas.org/doc/tierras-territorios-pueblos-indigenas-mexico
- López Bárcenas Francisco, Juan Avendaño Ramírez y Espinosa Hena Mauricio, *Con la Vida en los Linderos - Derechos territoriales y conflictos agrarios entre los Ñuú Savi*, México, s/f www.lopezbarcenas.org/doc/tierras-territorios-pueblos-indigenas-mexico
- Luxemburgo Rosa, *La acumulación del capital*, 1912. Edicions internacionals, Sadov
- Luxemburgo Rosa *La acumulación del capital o lo que los epígonos han hecho de la teoría marxista: una anticrítica*, 1915. <http://bataillesocialiste.wordpress.com/2008/07/15/rosa-luxemburgo-la-acumulacion-del-capital-o-lo-que-los-epigonos-han-hecho-de-la-teoria-marxista-una-anticritica/>
- Maldonado Benjamín, *Comunidad, comunalidad y colonialismo en Oaxaca. La nueva educación comunitaria y su contexto*, CSEIIO, Secretaría de Asuntos Indígenas, Cedelio, CEEESCI, Universidad de Leiden, Holanda, 2011

- Martínez Borrego Estela, “México: cambios en la estructura agraria y en la participación social y política de los campesinos”, en: Zamosc León, Martínez Estela y Chiriboga Manuel, Coords., *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*, España, Secretaría General Técnica Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación, 1996.
- Marx Karl, *El Capital*, Tomo I, Vol. 3. México, Siglo XXI, 1980.
- Massachusetts Institute of Technology, *Los límites del crecimiento*, USA, MIT, 1972
- McMichael Philip, Rosamaria Nunez, Carton de Grammont Hubert, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, No. 4 (Oct. - Dec., 1998), pp. 3-37
<http://www.jstor.org/stable/3541330>
- Medina Andrés, "Los pueblos indios en la trama de la nación: notas etnográficas", *Revista Mexicana de Sociología*, año LX, núm. 1, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, enero-marzo de 1998
- Merino, L. “Las políticas forestales y de conservación y sus impactos sobre las comunidades forestales”, en: *Revista Estudios Agrarios* No. 18, México, Procuraduría Agraria, 2001
- Merino Leticia y Ana Eugenia Martínez, *A vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México*. IISUNAM, México, 2011
- Mondragón Fernando, *La protección comunitaria de las cuencas de los ríos Perfume y Santiago; el aprovisionamiento y negociación para el cobro y pago de los servicios ambientales hidrológicos en las comunidades del Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta, México*. México, FAO-Facility, Conafor, Corenchi, Geoconservación, s/f (fecha aproximada 2008)
- Mondragón Fernando, *Chinantla*, Comité de Recursos Naturales de la Chinantla Alta, Geoconservación, (presentación de diapositivas), s/f (debido a la existencia de fondos concurrentes se supone como fecha el 2009).
- Nadal Alejandro, “UNAM Diversa, ¿dueños de recursos genéticos”, en: *La Jornada*, 11 de marzo de 1999.
- Nadal Alejandro, “UNAM Diversa, el saqueón de los recursos genéticos” en: *La Jornada*, 28 de septiembre de 1999.
- Nadal Alejandro, “UNAM Diversa, disfraz de transferencia tecnológica”, en: *La Jornada*, 11 de octubre de 1999
- Nadal Alejandro. “Mercado de carbono y calentamiento global” en: *La Jornada*, 9 de noviembre 2009

- O'Connor, James, *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*, México, Siglo XXI, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo, *Convenio 169*, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, OIT, 1989
- Oliveras Daniel, *Cosmovisión y territorio entre los chinantecos de Tlatepusco*. Tesis para obtener la licenciatura en Etnología, ENAH, México, INAH-SEP, 2006
- ONU *Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Estocolmo, 1972
- ONU, *Agenda 21*, Brasil, 1992
- ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 2007
- ONU, CBD, PNUMA, *Plan estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichí*, 2010
- Parkswatch, *Mexico: Tehuacán-Cuicatlán Biosphere Reserve*, june 2002
<http://www.parkswatch.org/parkprofile.php?l=spa&country=mex&park=tcb&page=thr>
- Pearce David, Anil Markandya, Barbier Edward,. *Blueprint for a green economy*. London, Earthscan, 1989.
- Peralta Lizy, *El Cerro de las Flores, "Zona de Preservación", Justificación jurídico-ambiental sobre la terminación de su Certificación*, México, Cenami, 2008.
- Pérez Matilde y Angélica Enciso, "El Campo ante el TLCAN", en: *La Jornada*, 1 de febrero de 2003
- Pérez Pilar, Anta Salvador y Mondragón Fernando, "Los ordenamientos territoriales en las comunidades de la Chinantla Alta, Oaxaca", Seminario "Análisis Metodológico del Ordenamiento Comunitario del Territorio", COINBIO, México, 2006
- Procede, RAN, *Estadísticas Agrarias*, 2007,
- Procuraduría Agraria, *Los Tratos Agrarios en Ejidos Certificados*, Procuraduría Agraria, México, 1998.
- Procuraduría Agraria. *Estadística Agraria*, PA, México, 2004
- Procuraduría Agraria, DGEP, *Distribución de la superficie comunal parcelada por comunero y grupos de superficie*, 2006

- Procuraduría Agraria *Tendencias del Campo Mexicano*. Dirección General de Estudios y Publicaciones, México, 2007
- Procuraduría Agraria, *Núcleos agrarios certificados en los municipios con población indígena*, PA-DGEP, 2007
- s/a *Programa de Manejo. Reserva de la biosfera Tehuacán - Cuicatlán, Pue. Oax.*, s/f.
- Ramírez Gómez Alfredo, “Las comunidades indígenas: entre la Ley Indígena y la Ley Agraria. Avances del Procede en comunidades del Valle de Oaxaca 1996-2001” en: Revista *Estudios Agrarios*, No. 18, septiembre - diciembre 2001
- Registro Agrario Nacional, *Estructura de la Propiedad*, México, mimeo, 2005
- Registro Agrario Nacional (RAN), Padrón e Historial de Núcleos Agrarios (PHINA), consulta electrónica: <http://phina.ran.gob.mx/phina2/Sesiones>
- Reyes, María Eugenia, “Los acuerdos agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?”, en: Reyes M.U, R. Moguel y van der Haar G. *Transformaciones rurales en Chiapas*. México, UAM Xochimilco, Colegio de la Frontera Sur, 1998.
- Reyes María Eugenia, “La oposición al Procede en Chiapas: un análisis regional, en: *El Cotidiano*, enero-febrero, 2008, vol. 23, Num. 147, México, UAM Azcapotzalco, 2008.
- Robles Berlanga Héctor y Klaus Deininger, *Reporte técnico del Estudio Sectorial Agrario 2000*, Procuraduría Agraria y Banco Mundial, en: *Estudios Agrarios*, No. 16, 2001.
- Robles Berlanga Héctor y Concheiro Luciano, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y comunidades con población indígena*. México, UAM, CDI, 2004.
- Robles Berlanga H. *Saldos de las reformas de 1992 al artículo 27 constitucional*. CCEDRSSA, junio 2008.
- Robles Hernández Sofía, Rafael Cardoso Jiménez. Comp. *Floriberto Días. Escrito*. UNAM 2007
- Ruggiero Renato, *The Multilateral Trading System at Fifty*, WTO News, 1995-1999 Speeches, , London, January 1998
- Rzedowski, J. *Vegetación de México*. México, LIMUSA, 1978
- Rzedowski, J. “Diversidad y orígenes de la flora fanerogámica de México”. *Acta Botánica Mexicana*, 14, Mexico, 1991

- Salas Stevanto Adriana, *La reorganización del territorio rural de Los Altos de Morelos 1970-2006*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Sociología, FCPS, UNAM, México, diciembre 2008. 350 pp.
- Salinas de Gortari Carlos, Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano, en: *Gaceta de Solidaridad*, México, 14 noviembre 1991
- Santiago Lachiguiri, Santa María Guienagati. *Puerta del viento. Cerro de las Flores, área comunitaria protegida*, UCIRI, CONANP, Instituto Maya, IIS-UABJO, 2007.
- Santiago Lachiguiri, Acta de Inconformidad de comuneros de Santiago Lachiguiri ante los funcionarios ambientales, septiembre 2008
- Santiago Lachiguiri, *Estatuto Comunal de la Comunidad de Santiago Lachiguiri*, Municipio de su mismo nombre, Estado de Oaxaca, s/f
- Sedesol, Microrregiones, catálogo de localidades. Consulta electrónica:
<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/contenido.aspx?refnac=205590019>
- Semarnat, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), México, 28 de enero de 1988
- Semarnat, “Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para fortalecer la certificación voluntaria de predios. *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo 2008
- Semarnat, “Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”, 21 de febrero de 2005.
- Semarnat, Conanp, “Estudio Técnico Justificativo para la Certificación de las Unidades de Gestión Ambiental de Preservación del Área del Cerro de las Flores, Comunidad de Santiago Lachiguiri, Tehuantepec, Oaxaca. Octubre de 2003.
- Semarnat, Grupo Mesófilo, *Asesoría en ordenamiento ecológico comunitario participativo para tres comunidades de la Región de la Chinantla, del Municipio de San Felipe Usila, Oaxaca*, México s/f
https://www.google.com.mx/search?q=PAIR%20UNAM%201994&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a&source=hp&channel=np&gfe_rd=cr&ei=Jek_VLi_KuXf8gfcYD4DQ
- Shanin Theodor, *Peasant and Peasant Societies*, Londres, 1976
- Schmidt Gerold, *El caso de la zona de preservación de Santiago Lachiguiri la imposición gubernamental versus la autogestión comunal de las tierras ancestralmente conservadas*. Mecanoescrito, 2010
- SRA, *Ley Agraria*, México, Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero 1992

- SRA, INEGI, PA, Procede, *Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares* www:\internet\procede_mayo_2003\procede_internet2.DOC
- SRA, *Información Agraria Básica*, septiembre 2006.
- SRA, *Información Agraria Básica*, noviembre 2006
<http://www.sra-eservicios.gob.mx/sra-e/dgia/fuentes/find.asp>
- Stavenhagen Rodolfo, *Los derechos indígenas, nuevo enfoque del sistema internacional*. 1988
- Stavenhagen Rodolfo, “Indigenous Peoples: Land Territory Autonomy and Self Determination” in: Rosset Peter, Raj Patel *et.al. Promised Land*, LRAN, Food First Books, USA 2006
- Stavenhagen R. <http://www.iwgia.org/sw248.asp> *Statement of Special Rapporteur*.
- Tannebaum, F. *The Mexican Agrarian Revolution*, 1929, en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999
- Tellez, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, FCE, 1994
- Thiesenhusen W. “La reforma agraria mexicana, 1934-1991: éxito o fracaso” en Randall, L. *Reformando la Reforma Agraria mexicana*, México, UAM, El Atajo, 1999
- UNDP, MEX00/G31/A/1G/GEF, 2001, *Integrated Ecosystem Management in 3 priority regions*.
- van der Haar Gemma, “El movimiento zapatista de Chiapas; dimensiones de su lucha”, *Labour Again Publications*, 2004.
- Wolf Eric. *Los campesinos*. España, Ed. Labor, 1971.
- Wolf Eric. *Europa y la gente sin historia*, México, FCE, 1987
- World Bank, “Program Document for a Proposed Loan in the Amount of US 200.510 million to the United Mexican States for a Second Programmatic Environment Development Policy Loan”. August, 2005. Report No. 32248 MX
- World Commission on Protected Areas, *Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Toward Equito and Enhanced Conservation*. Gardieff University, IUCN, 2004
- Yañez Mondragón Carlos Francisco, *Las áreas naturales protegidas en México, criterios para su determinación Caso estudio: Sierra Tarahumara, Estado de Chihuahua*, 2007. (publicación electrónica)