

Las reformas agrarias neoliberales en México

Ana de Ita*

En México, durante los últimos 30 años los indígenas y campesinos han recibido fuertes presiones para despojarlos de sus tierras y territorios considerados necesarios para una nueva forma de acumulación de capital. La modernización neoliberal del campo, la desamortización de los bienes comunes, los proyectos energéticos y extractivos, los megaproyectos de infraestructura e incluso la conservación de la naturaleza, consideran como punto de partida la desposesión de las tierras y bienes comunes de los pueblos indígenas y campesinos. Si se mantienen las leyes energéticas y extractivas, las tierras de los campesinos y pueblos indígenas seguirán subordinadas a los intereses de las corporaciones.

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 hacerlas propiedad privada capitalista y convertir a los campesinos en proletarios, fuerza de trabajo para las ciudades o simplemente lumpenes. 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 origina-

ria de Marx es una acumulación a partir de la desposesión¹.

En México, durante los últimos 30 años, los indígenas y campesinos han recibido fuertes presiones para despojarlos de sus tierras y territorios considerados necesarios para una nueva forma de acumulación de capital. La modernización neoliberal del campo, la desamortización de los bienes comunes, los proyectos energéticos y extractivos, los megaproyectos de infraestructura e incluso la conservación de la naturaleza consideran

¹ En el capítulo XXIV de *El Capital*, “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.

como punto de partida la desposesión de las tierras y bienes comunes de los pueblos indígenas y campesinos. Durante todo el siglo XX ellos tuvieron que organizarse 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 comunidades la mitad de la superficie del país. La Constitución Mexicana de 1917 fue una de las más radicales. El Artículo 27 —vigente hasta 1992— establecía la propiedad de la nación sobre las tie-

* Directora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM).

rras 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% de las 196 millones de hectáreas que integran el territorio mexicano— 56% de la tierra agrícola y 60% de los bosques, a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, integrados en 29,942 ejidos y comunidades agrarias que constituyeron el sector social. Los derechos de los ejidatarios y comuneros sobre las propiedades agrarias eran históricamente inalienables, imprescriptibles, inembargables y no transferibles.

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.

A finales del siglo XX en México la población rural había disminuido y el sector industrial y de servicios aportaban la mayor proporción del Producto Interno Bruto (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 autores (Hernández, 1994; Bartra, 1995; Appendinni, Bartra y Carton, 1995) 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 economía. “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)” (<<http://www.jstor.org/stable/3541330>>).

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 económica².

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.

La modernización del campo en el fin de siglo

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 desalentaba 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. La prohibición de venta de las tierras ejidales y comunales provocaba la corrupción de los funcionarios y la venta ilegal de las parcelas.

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 superficie, contaban con riego, utilizaban insumos químicos y semillas mejoradas y formas de producción intensivas en capital (Deininger y Lavadenz, 2001: 5). 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 Doving (en Thiesenhusen, 1999: 56) mostró que el sector ejidal y la pequeña

² 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; [...] éstas 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, 1979: 173).

propiedad agrícola privada de menos de cinco hectáreas –que en conjunto representan la mitad de la tierra cultivable de México– utilizan más del 70% de los vastos recursos de fuerza laboral rural, mientras sólo utilizan el 38% 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 privada (Heth, 1990: 55).

La contrarreforma al Artículo 27 constitucional (1992)

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 contrarreforma al Artículo 27 constitucional, realizada en 1992. El gobierno mexicano reformó la Ley Agraria con el propósito de permitir e inclusive promover la privatización de la tierra ejidal, anteriormente inalienable. Buscó aumentar los incentivos a la inversión y mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras y de trabajo en las áreas rurales.

La contrarreforma canceló el reparto agrario y se establecieron las bases para la renta y venta de la propiedad ejidal. 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 certificaron 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 general³. Las tierras comunes utilizadas por los ejidatarios de manera colectiva para pastoreo, recursos forestales, etc., 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.

³ 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% más uno para permitir la privatización entre los miembros del ejido.

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. Para prevenir la excesiva concentración de las tierras ejidales, el Estado continuaría reforzando los límites máximos legales del tamaño de las propiedades. Ningún ejidatario individual puede adquirir más del 5% de la tierra de un ejido. Los títulos de las sociedades mercantiles están limitados a 2,500 hectáreas de riego por compañía y las 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%.

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 rural (Bartra, 14 de febrero de 1999). La idea que guio las reformas era crear un mercado de tierras activo que promoviera la localización eficiente de los recursos y mejorara la inversión en la agricultura (Appendinni, 2001: 7).

Aun al interior del gobierno, la reforma al Artículo 27 abrió un intenso debate entre los “Privatizadores y Ejidatistas, ... 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” (Hernández, 1992: 257).

Las contrarreformas 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. 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.

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” (Hernández, 1992: 53). 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 nacionales (Salinas de Gortari, 14 de noviembre de 1991). 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.

Las organizaciones campesinas no pudieron o no quisieron encabezar un movimiento político fuerte que las 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. 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 cristalizaba. La aceptación de la reforma por las organizaciones campesinas marcó la imposibilidad de confluencia entre el movimiento campesino y el movimiento indígena, quien lo consideró una traición. En sentido opuesto a la contrarreforma, las demandas indígenas de autonomía y autodeterminación tienen como fundamento el control del territorio, en su sentido de *habitat*. En 2001, el rechazo del Congreso de la Unión a la iniciativa de Ley de Derechos y Cultura Indígenas, propuesta por la Comisión de Concor-

dia 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.

El movimiento indígena con demandas de carácter identitario se negó a ser asimilado como campesino. En la concepción indígena, “el territorio puede ser entendido como espacio culturalmente construido” (Barabas, 2003: 46), el territorio es una construcción cultural, un referente fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva (Bartolomé, 1997: 86).

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 globalización (Staaenhagen, 2006).

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 sus decisiones.

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.

El rechazo al Procede

La primera fase de la contrarreforma agraria puso el énfasis en asegurar los derechos de propiedad a través de un proceso de privatización. Bajo la nueva ley agraria los campesinos pueden tener derechos individuales de propiedad sobre sus parcelas y el derecho a decidir –como integrantes de la asamblea– 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 proponía 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 largo proceso de reparto agrario bajo la forma de ejidos y comunidades agrarias que llevó a cabo el Estado posrevolucionario durante 80 años había otorgado 103 millones de hectáreas (INEGI, 1991a y 1991b) —52% de las 196 millones de hectáreas que integran el territorio mexicano; 50.6% de la tierra agrícola y casi 60% de los bosques— a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, integrados en 29 mil 983 ejidos y comunidades que constituyen el sector social. Los ejidos y las comunidades contaban con documentos agrarios que les garantizaban la posesión formal y legal de sus tierras, por lo que la certificación que ofrecía el Procede no era necesaria.

Así, 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.

El Procede se puso en marcha en 1993. 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 marcó el fin del pacto social con el Estado, resultado de la Revolución, que había costado un millón de muertos. 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 (2006).

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 Procede (<www:\internet\procede_mayo_2003\procede_internet2.DOC>). 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.

En 2001, el Banco Mundial, preocupado por el retraso en la adopción del Procede, definió una estrategia específica para cada tipo de ejidos. 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 productivas en términos capitalistas.

Para los ejidos de agricultura marginal que dependen mayormente de sus recursos naturales se planteaban programas de conservación, de pagos por servicios ambientales, de ecoturismo, de captura de carbono, etc., que tienen en común la enajenación del 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% 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-urbano (World Bank, 2001: 9).

Al cierre del Procede en diciembre de 2006, habían participado 28 mil 757 núcleos agrarios y habían certificado 88 millones, 584 mil 657 hectáreas. Únicamente 2 mil 761 núcleos agrarios, de los 31 mil 518 que forman el total, según el IX Censo Ejidal del 2007⁴, no realizaron la

⁴ En este trabajo utilizamos los datos del IX Censo Ejidal del 2007, que es el último dato censal oficial sobre propiedad social con el que se cuenta.

certificación, por lo que quedaron sin certificar 17 millones 364 mil 440 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 menor de los casos, no pudieron certificar al tener sus tierras previamente invadidas o vendidas.

A nivel nacional, la mayoría de los núcleos agrarios fueron certificados (91.2% del total), lo que indica que el exhorto de algunas organizaciones o movimientos para que las comunidades y ejidos no participaran en el programa no pudo ser cumplido 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 hectáreas no certificadas en el país son una manifestación del rechazo a este programa y de la decisión colectiva de mantener la propiedad social de las tierras.

La certificación de los ejidos y las comunidades agrarias

La nueva Ley Agraria mantiene la diferencia entre el ejido y la comunidad agraria. Las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad civil o mercantil (Ley Agraria, art. 99). La comunidad determina el uso de sus tierras, y la organización para el aprovechamiento de sus bienes (Ley Agraria, art. 100). La Ley también incluye una protección especial para las comunidades indígenas (Ley Agraria, art. 106).

En el caso de las tierras ejidales, la Ley las clasifica en tierras para el asentamiento humano, de uso común y parceladas. La tierra parcelada es la única propiedad individual de los ejidatarios, quienes tienen derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (Ley Agraria, art. 76). Pueden aportar estas parcelas para la formación de sociedades mercantiles y civiles (Ley Agraria, art. 79), o enajenarlas a otros ejidatarios o avecindados (Ley Agraria, art. 80). Pero la propiedad de uso común de los ejidos mantiene su carácter de inembargable, intransferible e inalienable.

Los datos de la Secretaría de la Reforma Agraria de 2006 registraron 2 mil 278 comunidades agrarias, que tienen en posesión 16.9 millones de hectáreas, correspondientes al 16% de la propiedad social. Existían también 27 mil 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% de los núcleos agrarios, su avance en las comunidades agrarias fue sólo

del 76%, en tanto que en los ejidos ascendió a 97.4%. Considerando la superficie, la diferencia de certificación entre ejidos y comunidades es mayor. A nivel nacional se había certificado el 87.2% de la superficie del sector social, pero únicamente el 64.3% de la superficie de las comunidades agrarias y el 91.7% de la superficie de los ejidos (SRA, 2006)⁵.

A partir de 1998, la tarea de Procede fue certificar el perímetro de la comunidad, a través del Procecom. No obstante, 538 comunidades agrarias (23%) decidieron no participar tampoco en este Programa. 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.

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.

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 hijos (SRA, 2006: 171; comunicación personal con Hugo Aguilar, ser Mixe, 2007).

Estados con mayor rechazo al Procede

Hasta el 31 de diciembre de 2006, a nivel nacional quedó sin certificar el 16% de la tierra de propiedad social, que equivale a 17 millones 364 mil 440 hectáreas, propiedad de 2 mil 761 núcleos agrarios.

⁵ 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 de 2006, pues no había datos para diciembre de 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.

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 permiten proponer 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% 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.

En Oaxaca el 80% de la tierra es propiedad social, de 696 comunidades agrarias y de 825 ejidos. Oaxaca se caracteriza por la importancia que tiene la propiedad comunal —absorbe el 34% de las tierras comunales de México— el 62% de la superficie del estado es propiedad comunal. Asimismo, 17.6% de la superficie de Oaxaca pertenece a los ejidos y sólo 20% es propiedad privada o terrenos nacionales.

En Oaxaca se certificaron 63.7% de las tierras ejidales, pero únicamente el 44.5% de las tierras comunales y quedaron sin pasar por el Procede 596 mil hectáreas ejidales y 3.2 millones de hectáreas comunales⁶. La poca adopción del Procede en Oaxaca debe relacionarse con la alta proporción de propiedad comunal. Del total de hectáreas que no ingresaron al Procede, Oaxaca aportó 27.5%. 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 y señalaran los términos del pueblo. Mandó que se demarcaran las tierras para montes, ejidos y labranza, que desde entonces quedaron inscritas al régimen comunal” (Florescano, 1996: 186).

Una gran porción de territorios indígenas⁷ en Oaxaca decidieron no certificar sus derechos en el Procede. Daniel Sandoval, del Ceccam, define los porcentajes de

⁶ 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 con el Censo Ejidal 2007.

⁷ Ceccam, determinación de los territorios de 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.

certificación en los territorios indígenas. Las superficies de menor certificación se ubican en regiones bien definidas pertenecientes a los pueblos zapoteco, mixteco, mazateco, chinanteco, mixe, chatino, cuicateco, huave, ixcatéco. Podemos afirmar que entre los pueblos indígenas hubo una mayor resistencia a la certificación de sus tierras.

El segundo estado con menor superficie certificada es Chiapas, con 1.56 millones de hectáreas, equivalentes al 35% del total, de la superficie del sector social, que se localizan en 587 núcleos agrarios, de un total de 2 mil 825.

A diferencia de Oaxaca, en Chiapas el 47% de la superficie es ejidal y sólo el 11.5% pertenece a las comunidades. En Chiapas quedaron sin certificar 228 ejidos de los 2 mil 146 existentes y 24 comunidades de un total de 89. No entraron al Programa 1.3 millones de hectáreas ejidales (38% de la superficie ejidal) y 137 mil hectáreas comunales (16%).

El rechazo político al Procede es la principal causa de la baja participación del estado. Según un estudio de Reyes (2008: 10), el núcleo duro del rechazo al Procede fueron los municipios de Ocosingo, Margaritas, Simojovel, Altamirano, Chilón y Tila. Ocosingo, Margaritas y Altamirano son también el corazón del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de los territorios autónomos o caracoles zapatistas.

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. Este fue uno de los factores que llevaron al levantamiento zapatista de 1994.

Actualmente, 58.8% 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.

Una de las demandas de los acuerdos de San Andrés Sacamch'en como parte de los diálogos entre el gobierno

federal y el EZLN fue la instalación de una Mesa Agraria para dar una solución justa a los conflictos agrarios (Reyes, 1998: 25).

El Estado de México y Morelos, aunque tienen una enorme presión sobre la tierra por su cercanía a la Ciudad de México e importantes procesos de urbanización, reportan considerables extensiones de propiedad social que no entraron al Procede. En el Estado de México, el 43% 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% de la superficie no fue certificada en 21 ejidos de los 234. Estos dos casos pueden corresponder a ventas informales e invasiones de tierras anteriores.

Guerrero es importante en términos absolutos por el tamaño de la superficie sin certificar, pues no entraron al Procede 1.12 millones de hectáreas (22% del total), ubicadas en cien núcleos agrarios, de los 1,259 que existen en el estado.

Tierra y territorio para los pueblos indígenas

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 un estudio de la Procuraduría Agraria con datos de la Comisión de Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), señale que en 167 municipios indígenas, equivalentes al 25.2% de los 662 municipios indígenas en el país, no se había certificado ningún núcleo agrario al concluir el Procede. Las organizaciones indígenas más politizadas y conscientes como las que integran el Congreso Nacional Indígena impulsaron como política expresa no participar en el Procede, lo que tuvo un claro efecto.

Los ejidos indígenas certificaron el 62% de su superficie, en tanto que las comunidades indígenas certificaron únicamente el 12% de su superficie; en ambos casos los porcentajes son sustancialmente menores a la media nacional (91.8% para ejidos y 64.2% para comunidades). Así podemos comprobar que los ejidos y comunidades indígenas certificaron en mucho menor medida que los promedios nacionales.

Oaxaca, Chiapas y Guerrero tienen una presencia indígena muy alta y son los tres estados que registraron menor certificación. También destacan como regiones con muy poca certificación la Sierra Huichol y la 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 mecanismo de defensa de sus territorios.

La resistencia de los ejidos y comunidades que sí entraron a Procede

Pero no sólo resistieron los ejidos o comunidades que decidieron rechazar el Procede, sino también los ejidos y comunidades que participaron en él. Por acuerdo de asamblea, un gran número de ejidos y comunidades agrarias decidieron certificar la mayor proporción de su tierra –70 millones, 700 mil hectáreas– como superficie de uso común, impidiendo que pudiera venderse o hipotecarse (INEGI, 2007). Así, mantuvieron el carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable de su tierra. Únicamente la superficie parcelada puede ser enajenada.

Esta acción registra la resistencia colectiva, silenciosa y espontánea que opusieron los ejidos y las comunidades agrarias a la privatización e individualización de su tierra.

En los ejidos y comunidades la asamblea define el uso que se dará a la 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 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 humano: las calles, la plaza, el cementerio, etc., son inalienables, imprescriptibles e inembargables (Ley Agraria, arts. 64 y 74).

De las 88.6 millones de hectáreas certificadas, 62.4 millones, que equivalen al 70.4% fueron certificadas como propiedad de uso común, en tanto que 25.9 millones de hectáreas fueron certificadas como parceladas. Así, aunque la mayoría de los ejidos y las 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 —más del 70%— y de evitar que perdiera el carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable. Por otro lado, 40.3% 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.

Mercados de tierra

Uno de los propósitos de la reforma era “eliminar las restricciones al funcionamiento de los mercados de tierras” (Téllez, 1994). El gobierno pretendía “una transición de formas de propiedad de la tierra consuetudinarias, hacia formas de propiedad más individualizadas” (Deninger y Lavadenz, 2001). 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. 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” (Téllez, 1991).

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 contrarreforma 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

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, entonces el ejidatario puede solicitar al Registro Agrario Nacional 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.

Así, 5,914 ejidos y comunidades (equivalentes al 18.7% del total) optaron por el dominio pleno; 4,194 dieron 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% de los ejidatarios y comuneros totales; 4 millones 658 mil 849 hectáreas —equivalente al 4.38% de la superficie— cambiaron su régimen de propiedad social a propiedad privada (INEGI, 2007). 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.

Los estados que perdieron mayor superficie social en términos absolutos fueron: Sonora, Quintana Roo, Yucatán. Oaxaca, Baja California y Michoacán. Quintana Roo, a pesar de que no registra propiedad parcelada sino únicamente tierras de usos común es el que mayor proporción de superficie del sector social ha perdido (14%), lo que concuerda con el gran interés por las propiedades de este estado para desarrollos turísticos o cultivos de plantación. Yucatán, que colinda con Quintana Roo y tiene importancia como destino turístico, ha perdido cerca de 13% de su superficie social. Le sigue Michoacán, que ha disminuido su superficie social en 11.3% y en donde se ha dado una fuerte reconversión productiva hacia cultivos comerciales, como aguacate y frutales, que requieren de gran inversión. Sonora ha perdido más del 9% de su superficie social, en este estado se ha dado una expansión de la agricultura y ganadería industrial.

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 comportamiento de los ejidos y comunidades en general para mantener la propiedad colectiva de sus tierras, tales como la certificación de las propiedades sociales 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.

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 culturales (Concheiro y Diego, 2001: 29).

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; 1788 ejidos más que en 2001 reportaron compraventas en 2007. El 72% de la compraventa se realiza entre ejidatarios y poseionarios o vecindados, y sólo 28% con personas ajenas al ejido. Entre 1997 y 2007 se habían vendido únicamente 3 millones 097 mil 958.82 hectáreas. Las mayores superficies se han vendido en Hidalgo: 321 mil hectáreas que, debido al tamaño del estado, equivalen a la mitad de la superficie social, y se vendió principalmente a otros ejidatarios; en Coahuila se vendieron 312 mil hectáreas a personas ajenas al ejido; y en 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, lo que está prohibido por la Ley Agraria (Artículo 80).

El Censo Ejidal 2007 registra muy pocas hectáreas de propiedad vendidas, recorriendo todos los pasos requeridos por la ley; sin embargo, las ventas informales de las que no hay un registro son más altas. Los estudios de caso de Concheiro y Diego afirman que 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 gracias a las remesas enviadas por sus parientes que han migrado, influyen muy poco en el mercado de tierras (Concheiro y Diego, 2001: 32).

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 prohíbe (Concheiro y Diego, 2001: 32).

El mercado de renta de tierras

Uno de los principales cambios provocados por la contrarreforma fue que, después de 1992, la renta de la tierra, anteriormente prohibida, es legal para todos los ejidatarios. Según el Banco Mundial el aumento de la seguridad de la tenencia debía resultar en el aumento de la oferta de tierras al mercado (Deninger y Lavadenz, 2001: 16): “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” (Deninger y Lavadenz, 2001: 16). Para el Banco Mundial, la puesta en marcha del Procede, más que los cambios legales por sí mismos, aumenta la seguridad en la tenencia y permite a los pequeños productores incrementar el tamaño de sus operaciones a través de la renta (Deninger y Lavadenz, 2001: 16). La observación empírica y los estudios de caso de Concheiro y Diego (2001: 24) no permiten aceptar esta temeraria afirmación del Banco Mundial. En la mayoría de los ejidos certificados ocurre lo mismo que, según el Banco, sólo ocurre en los ejidos no certificados. La tierra no se da en renta 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.

Para Concheiro y Diego (2001: 23), aun desde antes de las reformas agrarias la renta de la tierra era una práctica común y entre 50 y 70% 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% de las mejores tierras agrícolas, para pastoreo y forestales, pertenecientes a ejidos y comunidades.

En el campo mexicano paulatinamente se ha desarrollado una concentración selectiva de tierra de acuerdo con la coyuntura económica. 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 obstaculicen (Concheiro y Diego, 2001: 26).

En México, las contrarreformas agrarias han fortalecido la 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% de la superficie del sector social, 41% como superficie parcelada y el resto como superficie de uso común, la renta de la tierra a partir de las contrarreformas agrarias de 1992, ha aumentado vertiginosamente. En Sinaloa el 75% de la superficie es propiedad social y sólo el 25% privada. 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 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 entre 2000 y 2010. La comercialización de maíz estuvo apoyada por un

subsidio que volvió muy atractiva su producción para los grandes agricultores. Según información de los ejidatarios y productores entrevistados, cerca del 80% de la tierra está rentada. Hay ejidos completos rentados⁸.

En el caso de Sonora, otro estado con un avance alto en el Procede, pues el 79.5% de la tierra está certificada, en su mayoría como superficie de uso común, alrededor del 80% 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.

Para el Banco Mundial sigue siendo un grave problema que aun después de las reformas y el Procede han aumentado los contratos de rentas, pero no las transacciones de ventas. 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.

A partir de 2007, el gobierno continuó presionando a los ejidos y comunidades para que certificaran sus propiedades, a través del Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), aparentando que los núcleos agrarios no certificados son irregulares, lo cual es falso si cuentan con su Carpeta Básica. Además borró de un plumazo de la estadística oficial a los ejidos y comunidades que no pasaron por el Procede, dando por resultado la reducción de la propiedad social en las estadísticas y atlas oficiales.

Hasta 2012 y mediante presiones, el FANAR certificó el 92.8% de los núcleos agrarios y el 94.1% de su superficie.

Los ejidatarios y comuneros de México evitaron que la contrarreforma agraria de 1992 tuviera como resultado la pérdida masiva de la propiedad social de la tierra. Los indígenas y campesinos dueños y poseedores de la tierra defendieron su propiedad colectiva y utilizaron las estrategias a su alcance. En algunos casos rechazaron participar en el Procede, en otros certificaron sus tierras como de uso común para mantener su carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable. La titulación de tierras y adopción del dominio pleno fue mínima, así como la venta

⁸ Benjamín Valenzuela, comunero de Sinaloa e integrante de Seprodac, entrevista personal, 2009.

de la totalidad de las parcelas ejidales, pero en cambio han recurrido a la venta de porciones de sus parcelas o a la renta cuando no han podido permanecer en la actividad pero sin perder sus derechos agrarios. México, en pleno siglo XXI, es el único país en el mundo que tiene más de la mitad de su territorio en posesión de más de 31 mil ejidos y comunidades agrarias. Los objetivos privatizadores de las tierras que la contrarreforma agraria promovió no se cumplieron por decisión de los pueblos indígenas y de los campesinos.

Las reformas energéticas y extractivas

El presidente Enrique Peña Nieto propuso una nueva reforma agraria, pero la oposición de distintas centrales campesinas y organizaciones lo disuadió de esta idea. No obstante, para el Estado era necesario retomar el control de los territorios indígenas y campesinos, para impulsar en ellos los proyectos energéticos y extractivos que formaban parte de las reformas estructurales, sin enfrentar la negativa de sus dueños y poseedores. En agosto de 2014 fue aprobado por la Cámara de Diputados y Senadores y por el presidente Peña Nieto un paquete de reformas energéticas que incluyen la ley de hidrocarburos, de la industria eléctrica, de energía geotérmica y de la industria minera, que al ser declaradas como actividades prioritarias, de interés público e interés social, se colocan por encima de los derechos agrarios de los dueños y poseedores de las tierras y bienes naturales, sean estos ejidos, comunidades o propietarios privados. La supremacía que las nuevas leyes otorgan a las actividades energéticas o extractivas subordina cualquier otra actividad y destino de la tierra como la agricultura, forestería, la vida comunitaria, la producción de alimentos, el disfrute del paisaje o la veneración de los ancestros. Estas leyes ceden el uso, disfrute y control de las tierras a las empresas públicas o corporaciones privadas sin importar la voluntad de sus propietarios y poseedores.

A raíz de estas reformas energéticas y extractivas los conflictos por tierras y bienes naturales se multiplicaron y la violencia en el campo se recrudeció de forma alarmante. Las comunidades y ejidos quedaron a merced de los intereses de las empresas, sin ninguna garantía o certeza jurídica sobre la propiedad de sus tierras. Con las leyes en contra, su defensa se centró en los derechos indígenas garantizados por el derecho internacional, y en algunos casos en los derechos ambientales y agrarios. Según datos de BNAmericas (<https://www.bnamericas.com/>) existen

cerca de 900 proyectos energéticos, extractivos y de infraestructura en el país.

La esperanza de que el nuevo gobierno de López Obrador cancelara las reformas energéticas o estableciera un nuevo marco de protección para las tierras y bienes naturales de los campesinos y pueblos indígenas no parece realista sobre todo después del conflicto con los opositores al Proyecto Integral Morelos. Así, si se mantienen las leyes energéticas y extractivas, las tierras de los campesinos y pueblos indígenas seguirán subordinadas a los intereses de las corporaciones.

Referencias

- Appendinni, K., Bartra, A., Carton de Grammont, H. (1995). *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. México: ILET/Plaza y Valdés.
- Appendinni, K. (2001). *Land regularization and conflict resolution: the case of México*. México: FAO/El Colegio de México.
- Barabas, A. (2003). "Etnoterritorialidad sagrada". En *Diálogos con el territorio*. México: INAH.
- Bartolomé, M. (2014). *Gente de costumbre y gente de razón. Las identidades étnicas en México*. México: INI/Siglo XXI Editores.
- Bartra, A. (1992). "Las organizaciones económicas ante la reforma rural", *Revista Cuadernos Agrarios* 5 y 6.
- Bartra, A. (1995). "Los nuevos campesinos". En Prud'homme, F. (coord.), *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano*. (169-219). México: Plaza y Valdés.
- Bartra, A. (14 de febrero de 1999). "Reformas agrarias del nuevo milenio", *La Jornada*.
- Concheiro, L. y Diego, R. (2001). *Una perspectiva campesina del mercado de tierras ejidales. Siete estudios de caso*. México: Juan Pablos/UAM.
- Deininger, K. y Lavadenz, I. (2001). *Mexico's "second agrarian reform": implementation and impact*. World Bank, University of Maryland, Secretaría de Reforma Agraria.
- Florescano, E. (1996). *Etnia, Estado y nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México: Aguilar.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. España: La Piqueta.
- Heath, J. R. (1990). *Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development*. World Bank.

- Hernández Navarro, L. (1994). “¿Reforma y contrarreforma campesina? Notas sobre el impacto de las reformas al 27 constitucional”, *El Cotidiano* 61.
- Hernández Navarro, L. (1992). “Las convulsiones rurales”. En Moguel, J., Botey, C. y Hernández, L., *Autonomía y nuevos sujetos sociales en el desarrollo rural*. México: Siglo XXI Editores/CEHAM.
- Hernández Navarro, L. (1992). “Cambio y resistencia en el movimiento campesino”, *Cuadernos Agrarios* No. 5 y 6, mayo-diciembre.
- Hernández Navarro, L. (1994). “Tormentas sexenales”, *El Cotidiano* 61.
- INEGI, Censo Agrícola y Ganadero 1991.
- INEGI, VII Censo Ejidal 1991.
- INEGI, IX Censo Ejidal 2007.
- Marx, K. (1980). *El Capital*, Tomo I, Vol. 3. México: Siglo XXI Editores.
- Randall, L. (1999). *Reformando la Reforma Agraria mexicana*. México: UAM/El Atajo.
- Reyes, M. E. (1998). “Los acuerdos agrarios en Chiapas: ¿una política de contención social?”. En Reyes, M. E., Moguel, R. y Van Der Haar, G., *Transformaciones rurales en Chiapas*. México: UAM-X/El Colegio de la Frontera Sur.
- Reyes, M. E. (2008). “La oposición al Procede en Chiapas: un análisis regional”, *El Cotidiano* 147: 10.
- Salinas de Gortari, C. (14 de noviembre de 1991). “Diez puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano”, *Gaceta de Solidaridad*.
- Stavenhagen, R. (2006). “Indigenous Peoples: An Essay on Land, Territory, Autonomy and Self Determination”. En Rosset P., Patel, R. y Courville, M., *Promised Land. Compelling Visions of Agrarian Reform*. Oakland: Food First Books.
- Téllez, L. (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México: FCE.
- World Bank (2001). *Mexico: Land Policy. A decade after the Ejido Reform*.