

# El Procecom frente a las comunidades indígenas: una evaluación crítica

Evangelina Sánchez Serrano\*

La compleja problemática del rezago agrario en México tiene una larga historia cuyos protagonistas han sido los pueblos indios, para quienes la defensa de sus tierras y territorios ha constituido una de sus prioridades, pues representa la protección del sustrato básico en que se desenvuelven. Por ello, la posesión comunal de la tierra representa una forma de apropiación colectiva que refuerza sus vínculos colectivos e históricos.

La continuidad en la defensa de su espacio territorial se expresa históricamente desde el siglo XVI, pues en la región de La Montaña que concentra a la población indígena, se expiden los documentos de Títulos Virreinales o Documentos Primordiales. La defensa de la posesión comunal se expresó de varias formas, una de ellas fue la defensa política del municipio indígena y, otra, las negociaciones establecidas con los diferentes gobiernos mestizos.

Sin embargo, una fecha clave de seria afectación a la propiedad comunal la constituye la Ley Lerdo, de 1856, en la cual se determinó el impedimento a que las corporaciones tengan en propiedad bienes raíces, afectando no sólo a la Iglesia, sino fundamentalmente a la dinámica comunitaria de los pueblos-ayuntamiento que pierden la personalidad jurídica para proteger la propiedad colectiva de la tierra.

---

\* Profesora-Investigadora, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, [evangelinasanchez@terra.com.mx].



La propuesta económica de un incipiente liberalismo basado en la generación de la propiedad privada, provocó el predominio de la posesión individual de la tierra en detrimento de las mejores tierras pertenecientes a los pueblos indios. La vulnerabilidad legal y el abierto despojo que padecieron dejaron en completa desprotección la posesión colectiva, propia de los pueblos indios.

La respuesta de los pueblos en la protección de sus territorios es diferenciada y, en el caso de la región Montaña del estado de Guerrero, donde se concentra la mayoría de la población indígena, su defensa se establece de la siguiente manera:

Entre los años 1881 y 1894 todos los municipios indígenas se sometieron, aparentemente, a la legislación: dividieron su tierra en parcelas registradas en documentos de propiedad privada. En realidad eso no fue más que un artificio. Los depositarios de los documentos privados eran, en realidad, miembros de los pueblos, que prestaban su nombre para proteger sus tierras comunales. Así cada pueblo mandó dividir sus tierras en cierto número de documentos, establecidos a nombre de algunos de sus habitantes de influencia. Estos acordaban guardar estos documentos como si fueran títulos comunales. De esta manera, las cosas no cambiaron, y las autoridades municipales permanecieron a cargo de las tierras (Dehouve 2001: 63).

La desconfianza hacia las leyes mestizas fue una constante y los indígenas trataron de evitarlas en la medida de lo posible. Aunque verse privados de sus derechos comunales y el abuso de autoridad de los caciques regionales produjo un despojo abierto en Guerrero sobre las mejores tierras, ubicadas cerca de los grandes centros urbanos que fueron acaparadas dando origen a enormes latifundios, estancias ganaderas, plantaciones costeras y monopolios comerciales.

La problemática sobre la posesión comunal de la tierra se mantuvo y la Revolución mexicana representó otro momento de definición legal en materia agraria, una de ellas lo constituyó la reivindicación del decreto de restitución, contenido en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que señala el derecho de los pueblos indios para restituirles los territorios que poseían hasta antes de las leyes de Reforma de 1856, por lo que podían solicitar el proceso legal de restitución.



Cabe hacer notar que el discurso político de la restitución representó un éxito simbólico, más que efectivo, pues el procedimiento era muy lento, costoso y poco práctico, por lo que la restitución se rechazaba para iniciar el proceso de dotación que resultaba relativamente fácil y expedito (v. gr. Estrada, 1992). Sin embargo, para los pueblos indios la restitución constituía su único aval para la defensa de su territorio, de ahí que aun a pesar de lo costoso y lento, decidieron optar por este procedimiento que generará un choque entre ambas vías legales de acceso a la tierra: la ejidal y la comunal, así como graves problemas en el reconocimiento de linderos, pues los pueblos vecinos que optaron por la dotación, obtuvieron sus documentos legales rápidamente y esto les ofreció ventajas jurídicas en los problemas de linderos.

A lo largo del siglo XX se acumularon los expedientes sin resolver en materia de conflictos por linderos, debido a la sobreposición de linderos entre dos lógicas operativas, la de restitución y la dotación, siendo legislativamente privilegiada la primera en detrimento de las tierras comunales de los pueblos indios.

Es durante la década de los años noventa que en México se inicia toda una serie de cambios legislativos que afectaron a la población indígena del país. Uno de ellos fue la modificación y adición al entonces artículo 2 de la Constitución, en el que se reconoce sólo el aporte cultural de los pueblos indios a la nación mexicana que se denomina pluricultural y reconoce el pasado ancestral de los mismos, al cumplirse 500 años de su existencia en el continente.

Por otro lado, se modifica el artículo 27 constitucional, otrora pilar posrevolucionario de acceso a la tierra a los campesinos desposeídos; en contraste, se declara el fin del reparto agrario, lo cual señala una transformación del Estado en su obligación de dotar con tierras a los solicitantes, lo que constituía el punto central del manejo corporativo y, con ello, el derrumbe de la columna fundamental de movilización campesina y legitimación gubernamental.

Aunque también hay una nueva ley reglamentaria en la que, en sus artículos 45 y 97, se abre la posibilidad de asociación de ejidos y comunidades con terceros, para la formación de sociedades mercantiles en aras de fomentar la producción agropecuaria. Así, se regula la legalización de la inversión foránea a diferentes escalas y, con ello, la posibilidad de introducir las



tierras ejidales y comunales al mercado de tierras. Se legitima la renta de parcelas como garantía de préstamos otorgados por la banca, los cuales se harían mediante la elevación del ejido y la comunidad como formas de propiedad, instrumentando para ello el ambicioso programa de certificación de los derechos ejidales y comunales.

Así, a partir de 1993, cobra vigencia la nueva estructura administrativa que tendrá como objetivo poner en marcha su ambicioso esquema de certificación, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales, Procede y, a pesar de que se incluían las tierras comunales, nuevamente queda relegado el programa específico de certificación comunal.

Desde el arranque de la nueva institucionalidad agraria nacional, a cargo de la Procuraduría Agraria, Tribunales Agrarios y el propio Registro Agrario Nacional, se generan, en cada uno de los estados del país, delegaciones estatales y sus respectivas residencias regionales con el objetivo de impulsar la certificación y “darle seguridad en la tenencia de la tierra a los campesinos”.

Uno de los problemas más graves era el rezago agrario, que en la nueva lógica fue considerado como el hecho de no contar con ningún documento que avalara su posesión, ya sea por pérdida, extravío, robo o la propia descomposición de los mismos, a lo cual se le denominó comunidades de hecho, que pertenecen a los pueblos indios.

Las tareas iniciales de las Delegaciones de la Procuraduría Agraria consistieron en realizar un diagnóstico general de la situación de tenencia, dividiendo la tenencia ejidal, vía dotación, y la tenencia comunal, vía restitución, así como las posteriores ampliaciones, su extensión y la fecha de resolución presidencial. Los visitantes de la Procuraduría Agraria propusieron el cambio de régimen de comunal a ejidal, generando la documentación como ejido para subsanar la falta de sustento legal de comunidades que perdieron su documentación original.

### **La Procuraduría Agraria en Guerrero**

La particularidad en el estado de Guerrero es la concentración de la población indígena del país, que la colocan en el séptimo lugar nacional, después de Yucatán, Oaxaca, Quintana Roo, Chiapas, Hidalgo y Campeche, lo que indica una alta concentración de tenencia comunal de la tierra.



En Guerrero existe una Delegación de la Procuraduría Agraria y cinco residencias: Chilpancingo, Ciudad Altamirano, Ometepec, Tecpan de Galeana y Tlapa de Comonfort, para atender a los 1 049 ejidos y 193 comunidades agrarias. De las cinco residencias, encontramos que en la de Tlapa se concentra cerca del 50% de lo que la Procuraduría Agraria considera comunidades agrarias; la residencia de Chilpancingo cuenta con un 28% y Ometepec un 20% de las comunidades agrarias que corresponden a la tenencia comunal de los pueblos indios.

Es representativo trabajar con el universo de la residencia de Tlapa de Comonfort, mejor conocida como La Montaña, pues ésta trabaja en 21 municipios con población indígena y, por lo tanto, atiende la compleja problemática agraria de estos pueblos. Así, del universo total y, de acuerdo con los datos oficiales registrados en el RAN (Procede, 2007), de 1 049 ejidos, sólo cinco de ellos cuentan con población indígena estimada, y de las 193 comunidades agrarias, existe un alto porcentaje de población indígena que asciende a más del 76%.

Sin embargo, en términos de la extensión territorial, los datos son reveladores, pues la superficie que representan las comunidades agrarias es de 1 215 212 hectáreas, frente a la superficie ejidal total de 397 118 hectáreas, lo que representa que el 76% de la superficie agraria de la residencia de Tlapa le pertenece a los pueblos indios (Procede, Residencia Tlapa, 1997).

El trabajo de certificación en La Montaña era mínimo para 1995, pues como la mitad de su universo de trabajo eran comunidades agrarias, en éstas la actividad de certificación requería de una concertación entre el gobierno federal y los pueblos indios. Ante esto, oficialmente el Programa de Certificación de Derechos Comunales (Procecom), dio sus primeros y titubeantes pasos en 1996 con un programa piloto, no tanto por el interés en atender a la población indígena, sino porque no se podía avanzar con la certificación ejidal, dado que existían problemas de límites con las comunidades agrarias.

Así, en la residencia de Tlapa de Comonfort, el trabajo en las comunidades se inició en 1997, bajo dos modalidades: que la asamblea general de la comunidad aceptara el procedimiento general de regularizar la superficie total y las tres grandes áreas internas, que son: el asentamiento humano, el área fraccionada y la de uso común. La segunda es la oferta institucional, que consiste

en entregarles únicamente el total del asentamiento para efecto de mantener el estado comunal o comunitario, sin regularizar internamente. (Entrevista a Miguel Ángel Bello, 1998).

Esta última, la llamada oferta institucional, era la que se había venido trabajando en el programa piloto y representaba sólo una delimitación global del núcleo, medición y entrega de sus respectivos mapas de colindancia global, y constituía una certificación general que no atendía la problemática interna, puesto que las comunidades trabajan el área de labor con parcelas individuales y ésta pretendía entregar sólo un certificado de los límites generales del núcleo.

En contraste, la otra propuesta general de certificación propone una regularización más completa que implicaba el área total y la entrega de tres certificados más: uso común, área fraccionada y asentamientos humanos; es decir, contempla los derechos al interior de la comunidad, regularizando a través de un certificado parcelario para cada comunero, de acuerdo con los usos y costumbres de la comunidad, así como la entrega de un certificado individual que ampara un porcentaje del total del área de uso comunal y, finalmente, un título con respecto al solar.

El trabajo anterior debería seguir con la normatividad propia del trabajo de certificación ejidal a través de la convocatoria a asambleas informativas, levantamiento de actas, toma de acuerdos, que, en este caso, debían considerar y respetar la reglamentación interna de cada comunidad, es decir, su sistema normativo indígena como el instrumento adecuado para resolver los conflictos, por lo que, a diferencia de la certificación ejidal, no había una normatividad legal para la regularización comunal, dado que existía un vacío jurídico en relación con los pueblos indios y, en consecuencia, con las comunidades agrarias.

El resultado fue la creación de un modelo institucional que no tuviese contradicciones legales para certificar a las comunidades y, además, pudiese abarcar la problemática general de las mismas, con el objetivo de finalizar con los conflictos limítrofes entre las propias comunidades, así como entre éstas y los ejidos.

Aunado a lo anterior, encontramos que el trabajo realizado por la Procuraduría Agraria ha sido lento, pues el programa de certificación tiene que ver con cuestiones operativas, y dado que



La Montaña tiene una situación geográfica muy accidentada, los caminos no son favorables. Así, sólo ocho cabeceras municipales cuentan con carreteras pavimentadas y 12 de ellas sólo cuentan con brechas provisionales o de herradura, lo cual hace que sean intransitables en época de lluvias y, en consecuencia, el trabajo de certificación sea lento.

Aunque, cabe señalar, desde que inició, el Procede tenía fecha de terminación de su labor, pues mucho se argumentó que se engrosaban las filas burocráticas y se relegaba a la propia SRA, de ahí la celeridad con la que arrancó el programa. Debido a la indefinición en la tenencia de los pueblos indígenas, la Procuraduría Agraria se concentró en la certificación ejidal y dejó diferido el Procecom, y con ello, la falta de cumplimiento en sus ambiciosas metas, de manera tal que la vigencia oficial tiene un respiro y se alarga con fecha de término al final del sexenio 2000-2006, y recientemente a una terminación en 2007.

Si en sus inicios la certificación se consideraba un programa que enfatiza la participación voluntaria de los ejidatarios y comuneros, las prisas por concluir la certificación han llevado a forzar de diferentes formas, no sólo a los ejidatarios, sino de manera particular a los pueblos indios para que acepten la propuesta de certificación de la Procuraduría Agraria. Los trabajos de certificación han estado cercanos a los tiempos de la lógica electoral, pues durante las campañas se intimida las poblaciones para que acepten los trabajos de certificación condicionando su acceso a los programas sociales como Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que durante el sexenio de Vicente Fox siguió el mismo esquema, ahora bajo el nombre de Oportunidades; y el Programa de Apoyo al Campo (Procampo) a cambio del voto por el partido que gobierna en ese momento. Si bien, dentro de la normatividad de ambos programas se encuentra el no condicionamiento, en la práctica ésta ha sido usada como uno de los argumentos para forzar a las comunidades renuentes al programa de certificación, para condicionar el acceso a ambos programas, una vez que hayan aceptado su inclusión en la certificación.

Tanto Oportunidades como Procampo tienen como característica la tramitación individual en las oficinas gubernamentales y, después de su aprobación, la posibilidad de recibir dinero en efectivo, lo cual ha llevado a pugnas muy fuertes al interior de las comunidades de quienes no tienen acceso al mismo, y aparecen como castigados.



A través de varias denuncias generadas por las organizaciones campesinas y organismos civiles, se ha señalado que la intimidación, amenazas, agresividad, prepotencia, mentiras y condicionantes representan los principales recursos esgrimidos por los diversos encargados del proceso de certificación para que los ejidatarios y pueblos indios acepten su ingreso al programa.

Una de las amenazas consiste en que si ya cuentan con los apoyos, éstos se les retirarán en tanto no acepten el programa y que, además, algunos otros trámites agrarios les serán retenidos o negados. Ante esto, el incremento de las denuncias hacia los encargados del programa de certificación se incrementa justo en las jornadas electorales y tienen un nivel más alto en los pueblos indios que se encuentran más alejados de las cabeceras municipales y cuya característica principal es el monolingüismo.

Cabe mencionar que de 1997 a 2000, el avance del Procecom fue simbólico, actuaba en la indefinición legal, y no fue sino hasta 2002, con la entrada en vigor de la acotada Ley de Derechos y Cultura Indígena, que los Congresos locales han legislado sobre los derechos de los pueblos indios y, en consecuencia, el Procecom tuvo algún sostén legal para avanzar en su programa, por lo que resulta representativo que sólo queden 25 comunidades y 57 ejidos por certificar, para finalizar por completo ambos programas de certificación, los cuales serán atendidos en 2007.