



Regularización de la tenencia de la tierra comunal: experiencias en un proceso de búsqueda

Consuelo Juárez Trejo

Las comunidades agrarias forman parte de la estructura del campo mexicano; las indígenas en particular representan un componente cultural fundamental en la integración de nuestro país. Atender su desarrollo y dar certeza jurídica a su régimen de tenencia debe ser prioridad del Estado. Sin embargo, el procedimiento para alcanzar dicha certeza debe tomar en cuenta las necesidades, costumbres y condiciones de cada pueblo indígena.

En esta búsqueda la Procuraduría Agraria (PA), a través de la Coordinación General de Programas Prioritarios, estableció contacto en 1995 con el Instituto Nacional Indigenista (INI) para diseñar, de manera coordinada, un método de trabajo que, al tener como esencial la participación indígena, permitiera crear un programa que garantizara la seguridad de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas y sentara las bases para su desarrollo integral.

Consuelo Juárez Trejo es socióloga y se desempeña en la actualidad en la Dirección General del Procede de la Procuraduría Agraria.

De este contacto surgieron el *Seminario sobre comunidades indígenas*, organizado en esta capital, y el *Taller de análisis sobre núcleos agrarios indígenas*, que se desarrolló en San Luis Potosí.

Por su parte, la PA organizó en el estado de Morelos tres talleres de trabajo con comunidades agrarias. Con estas acciones se buscó mejorar el servicio al campo que presta esta Institución.

Seminario sobre comunidades indígenas

El día 7 de abril de 1995 comenzó este seminario en el que participó personal de oficinas centrales y de algunas delegaciones y residencias de la PA, así como del INI, a través de sus centros coordinadores indigenistas. El seminario tuvo como objetivo establecer mecanismos de coordinación entre ambas instituciones para reflexionar sobre la regularización de la tenencia de la tierra comunal. A partir de la discusión surgió la necesidad de acordar qué se entendería por comunidad, formas de tenencia y marco jurídico. En este sentido, el debate se centró en los elementos que caracterizan a las comunidades indígenas, en la tierra y territorio de éstas, y en la legislación agraria y los pueblos indígenas.

Elementos para caracterizar a las comunidades indígenas

El seminario comenzó por definir el concepto de comunidad indígena. Para ello se abordaron aspectos culturales, lingüísticos, organizativos y normativos. Tentativamente se concluyó que la comunidad indígena es un grupo de personas ubicadas en un territorio que poseen ancestralmente, que comparten cultura y tradiciones, que mantienen una organización basada en un sistema de cargos, que pueden o no hablar una lengua indígena y usar vestimenta tradicional, y que comparten una cosmovisión. También se llegó a la conclusión de que la comunidad indígena no se asume fácilmente como tal por las condiciones de marginación y agresión de que es objeto.

Por otra parte, se dijo que las comunidades indígenas se encuentran en evolución constante, adaptándose a las condiciones que les impone la Nación, sus instituciones y leyes. Mantienen, sin embargo, "proyectos comunales" que les dan cohesión e identidad.

Otro aspecto que se tocó en el seminario fue el análisis de la estructura comunitaria, es decir, su forma de organización, en relación con los niveles de gobierno tradicional, cultural, religioso y político. Sobre este punto se afirmó que las funciones del gobierno comunal tradicional están bien definidas y que se generan problemas cuando normas o reglas externas que no se adaptan a las necesidades de la comunidad tratan de imponerse.

En este tipo de comunidades existen niveles o jerarquías en la estructura organizativa, la cual está normada por una serie de valores comúnmente respetados. En cada uno de los cargos existe una distribución de responsabilidades, funciones, facultades y obligaciones.

La organización de los pueblos está basada en la experiencia de sus miembros y se sustenta en un conocimiento milenario, que constituye lo que conocemos como derecho consuetudinario, y se trasmite por generaciones en forma oral.

Por todo lo anterior, los participantes hicieron hincapié en que el respeto y el reconocimiento de las autoridades y estructuras de gobierno indígenas son la base para dar celeridad al desarrollo sustentable de los pueblos, así como también el punto de inicio para reformar las leyes.

Tierra y territorio de los pueblos indígenas

La cosmogonía de los pueblos indígenas es en gran parte diferente de la occidental. Se concibe la tierra como madre eterna; es el hábitat, el espacio físico en que se desarrolla la vida comunitaria y se reproduce su cultura.

La tierra es un elemento primordial para la existencia de las comunidades indígenas, y la lucha que han dado para conservarla ha contribuido, en muchos casos, a fortalecer y conservar su identidad.

Al interior de las comunidades indígenas la tierra se otorga en usufructo a sus habitantes, de acuerdo con sus propios usos y costumbres, con lo que se reconoce su calidad de comuneros. Esta situación dificulta la identificación, elaboración y/o actualización de los censos de comuneros. Estos usos y costumbres, que rigen la vida comunitaria, constituyen un cuerpo normativo que debería integrarse en un estatuto comunal o reglamento interno, documento del que carecen la mayor parte de las comunidades y ejidos indígenas.

Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, hay comunidades de hecho y de derecho, estas últimas son aquellas que cuentan con un reconocimiento amparado en documentos otorgados a partir de 1917 y que, en la mayoría de los casos, reconocen la posesión de las comunidades sobre territorios que han ocupado por siglos. Este procedimiento se conoce como Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.

En otro orden de ideas se habló también del procedimiento de restitución de tierras comunales que fue abandonado ante la dificultad de las comunidades para comprobar el despojo de tierras; ante esta dificultad se optó por dotar de tierras a los grupos indígenas que siguen manteniendo una cultura comunal.

Las comunidades de hecho son aquellas que no tienen ningún título que avale la posesión de sus tierras, según la legislación agraria, pero que poseen un territorio y conservan prácticas, tradiciones, así como formas organizativas que las caracterizan como tales. Algunas se encuentran ya reconocidas, otras esperan su reconocimiento en los Tribunales Agrarios. Existen también pueblos indígenas a los que les otorgaron tierra por la vía ejidal, pero que mantienen usos y costumbres al estilo de las comunidades indígenas.

Sobre este tema se concluyó que es conveniente hablar de núcleos agrarios indígenas, a fin de englobar las diferentes situaciones jurídicas en que se encuentran los pueblos indígenas respecto a la tenencia de la tierra.

Legislación agraria y los pueblos indígenas

El análisis de la legislación agraria comenzó por el Artículo 27 constitucional que, en su Fracción VII, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y protege su propiedad sobre la tierra; especialmente la integridad de la que poseen los grupos indígenas.

Se prosiguió con la Ley Agraria que dedica su capítulo V a las comunidades, señalando los procedimientos para su reconocimiento; en tanto su artículo 106 apunta que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en los términos de la Ley que reglamente el Artículo 4º constitucional, y el segundo párrafo de la Fracción VII del Artículo 27 constitucional".

Del análisis y discusión se dedujo que no es necesario esperar la reforma al Artículo 4º constitucional, sino que debe ampliarse el capítulo V de la Ley Agraria para considerar ampliamente la normatividad de los núcleos agrarios indígenas. Asimismo, se instó a buscar la manera de considerar los usos y costumbres sobre la tenencia de la tierra para dar cumplimiento a lo que señala dicho artículo sobre los juicios agrarios.

El Artículo 4º constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no fueron analizados detalladamente, concluyendo sólo que deben ser difundidos y analizados a fin de que sean tomados en cuenta para normar la protección de los territorios indígenas.

***Taller de análisis sobre núcleos agrarios indígenas
en Ciudad Valles, San Luis Potosí***

Gran parte de los temas del seminario no pudieron ser abordados con la profundidad requerida, por lo que se formó un equipo central de trabajo encargado de buscar los mecanismos que permitiesen ahondar en la discusión y difusión. Paralelamente, las residencias de la PA y la Coordinación estatal del INI en San Luis Potosí habían iniciado contactos para realizar un trabajo coordinado en comunidades indígenas, lo que se aprovechó para llevar la discusión a las instancias estatales y regionales.

Se amplió la discusión fundamentalmente en lo que respecta al análisis de la legislación agraria y las comunidades indígenas, así como al método de evaluación rural participativa.

En el análisis del Artículo 4º constitucional se revisaron conceptos como cultura y etnia, ya que la reforma de 1992 reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas.

Acerca de una posible ley reglamentaria de este Artículo se marcaron dos posiciones: una que consideró conveniente esperar a que se reforme dicho Artículo, y otra que propuso hacer una revisión de toda la legislación que pudiera relacionarse con los pueblos indígenas para hacer las adecuaciones pertinentes. Entre otras leyes se mencionaron la Ley General de Educación, la Ley Forestal, la Ley de Aguas, la Ley Minera, la Ley Agraria y la Ley de Equilibrio Ecológico.

Al hablar de pueblos indígenas no se puede dejar de lado la discusión sobre autonomía, sin embargo, ante la falta de información sobre el tema, sólo se mencionó que su reconocimiento implicaría modificaciones importantes en la Constitución, entre otros, de los Artículos 74 y 115.

Una de las conclusiones a las que se llegó fue que aplicar efectivamente lo estipulado en el Artículo 4º constitucional implica, más que un cuerpo jurídico, la disposición para cumplir y hacer cumplir las leyes. Por ejemplo, al mencionar la

protección a las lenguas indígenas surgen diversos problemas operativos, ya que existen 56 lenguas reconocidas con sus variantes regionales, que están en evolución constante; además, en muchas regiones las lenguas se están perdiendo porque los padres no se las enseñan a los hijos, pues consideran que no hablarlas representa un avance en la escala social.

En el aspecto educativo debe considerarse que las comunidades indígenas son entes vivos en constante evolución para adaptarse a las condiciones del desarrollo nacional, que tratan de conservar su identidad, lo que resulta cada vez más difícil ante una base productiva que difícilmente sustenta la existencia de las comunidades.

La ley reglamentaria del Artículo 4º constitucional debería conciliar la ley y la costumbre, y el Artículo 27 constitucional considera dentro del territorio de los núcleos agrarios indígenas, los bosques y aguas y, en general, los recursos naturales que en él se encuentren.

Por lo que respecta al Convenio 169, se señaló que es aplicable en territorio mexicano en los términos del Artículo 130 constitucional. Los principios básicos que considera este Convenio son:

- a) El respeto a las culturas, formas de vida y de organización e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales.
- b) La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan.
- c) El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al Convenio, de acuerdo con las condiciones de cada país.

A partir de estos principios se analizó el contenido del Convenio y su aplicación en el país. En relación con esto se señaló que en principio existe un vacío en el Artículo 4º constitucional, pues no considera la condición pluriétnica de la nación, sino que se limita a la condición pluricultural.

En lo que respecta al capítulo de tierras, se dijo que la legislación mexicana debe ser más explícita respecto a los derechos de propiedad y posesión de los núcleos agrarios indígenas de hecho y de derecho.

Una conclusión general del análisis del Convenio 169 fue que hace falta difundir su contenido entre todos los grupos de la sociedad; analizarlo y discutirlo, y de esta manera crear conciencia de la importancia que tienen los grupos indígenas en la construcción de la nación mexicana en el siglo XXI.

Se citó el caso del estado de San Luis Potosí, que reconoce en el artículo 1º de su Constitución, la condición pluricultural y pluriétnica, y obliga a los poderes del estado a considerar los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Evaluación rural participativa

Este método tiene como componente esencial la participación comunitaria en cualquier proceso de planeación de proyectos, como una forma de revertir el deterioro ambiental e impulsar una mejor calidad de vida de los grupos involucrados mediante el rescate del conocimiento y del saber comunitario.

En el taller se definió la evaluación rural participativa como "una actividad sistemática, semiestructurada, que es llevada a cabo por un equipo multidisciplinario y que ha sido diseñada para adquirir información rápidamente". Su objetivo fundamental es "contribuir a instrumentar elementos para un desarrollo social aceptable, económicamente viable y ecológicamente sostenible". Para lograrlo supone la participación activa de la comunidad, la presencia de líderes comunitarios comprometidos con el proceso y de instituciones rurales eficaces para hacer este trabajo.

El uso de este método permitirá al personal de ambas instituciones recopilar información de primera mano sobre el conjunto de aspectos que integran un núcleo agrario indígena, especialmente en lo que interesa a los objetivos de este programa que es contar con un diagnóstico sobre los usos y costumbres de los núcleos agrarios indígenas respecto a la tenencia de la tierra.

Como resultado de este taller se elaboró un programa de trabajo INI-PA con el propósito de identificar a aquellas comunidades en las cuales es factible realizar el diagnóstico que conduzca a regularizar la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios indígenas de la región huasteca y, en los casos que así lo decidan, iniciar un proceso de certificación.

Las comunidades agrarias en Morelos

La Delegación de la PA en Morelos realizó durante 1995 tres talleres de trabajo con comunidades agrarias con la intención de dar respuesta a la solicitud de atención de algunas de ellas.

La reforma al Artículo 27 constitucional, que dio origen a la nueva Ley Agraria, reconoce el régimen especial que guardan las comunidades agrarias y menciona que la ley promoverá que se respete y proteja la integridad de los derechos de las comunidades. Nos encontramos entonces con el problema de que, si bien hay manifestaciones a nivel constitucional que otorgan un régimen especial de protección, éste no está debidamente reglamentado.

Habiendo evaluado reiteradas solicitudes del gobierno de Morelos para que la Delegación de la PA los apoyase, por acuerdo del Consejo Técnico de febrero de 1995, se convocó a las 30 comunidades agrarias del estado a un taller de trabajo con duración de una mañana donde, independientemente de la calidad jurídica de las representaciones, se les invitó a expresar su problemática en mesas de trabajo.

En Morelos existen 30 comunidades agrarias, 19 de ellas tienen concluidas sus acciones agrarias que les reconocen 60 143 hectáreas en beneficio de, aproximadamente, 5 100 comuneros; las otras 11 comunidades tienen sus expedientes para su resolución definitiva ante los Tribunales Agrarios en procedimientos que no han podido reconocer la totalidad de los límites por la oposición de otros pueblos colindantes. Estos expedientes involucran una superficie estimada de 17 022 hectáreas —esto es, 22% de la superficie comunal—, y aproximadamente 2 800 comuneros (35%) que tienen sus derechos

sujetos a una sentencia. Sólo dos comunidades cuentan con estatutos comunales operando; otras tres tienen conflictos judiciales por la doble representación de sus órganos comunales.

Las comunidades de Morelos se asientan en 16 de los 33 municipios del estado. Huitzilac, Tepoztlán, Tetela del Volcán y Tlalnepantla albergan en sus tierras a la totalidad de sus cabeceras municipales. Otras nueve se ubican en torno de la conurbación de Cuernavaca, una más en la conurbación de Cuautla; estas 10 reflejan en sus indicadores demográficos un fuerte cambio del uso del suelo, de agropecuario al de desarrollo urbano. Las 20 comunidades agrarias restantes presentan otros indicadores que las conceptualizan como rurales.

Información del INI estima que en el estado existen 18 000 hablantes de lenguas indígenas, la mayoría de náhuatl y en menor proporción de mixteco guerrerense y zapoteco. Sólo en las comunidades agrarias de Hueyapan y Cuentepec y en el pueblo de Santa Catarina, en Tepoztlán, se reportan organizados como ejidos. Todos estos pueblos indígenas tienen un parcelamiento de hecho en sus tierras, sin importar que sean comunidades agrarias o ejidos. Si bien en las restantes comunidades agrarias la población no se asume como indígena, sí se pueden observar usos, costumbres y tradiciones de la vida cotidiana que sólo pueden entenderse desde la perspectiva étnica.

En los terrenos comunales se asientan, aproximadamente, 335 localidades, de las cuales 270 (80.5%) no alcanzan los mil habitantes, según el censo de población de 1990. Por lo general, los derechos de propiedad de los vecinos de estas localidades sobre sus solares que no están regularizados entran en contradicción con los derechos de uso y usufructo que pudieran corresponderles según la legislación agraria vigente. No resulta raro que innumerables *propiedades privadas* cuenten con escrituras debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

Están identificadas 10 comunidades agrarias que se ubican en áreas conurbadas del estado, cuatro de ellas han perdido 1 425.8 hectáreas, superficie desincorporada por virtud de nueve procesos expropiatorios, de los que destacan los destinados a regularización de asentamientos humanos, obras públicas para servicios municipales y la creación de la Ciudad Industrial del Valle de Cuernavaca (CIVAC).

Dentro de los límites del Decreto del Corredor Biológico Ajusco-Chichinautzin de 1988, están comprendidas 10 comunidades agrarias a las que se les imponen restricciones de uso de las tierras en 37 302 hectáreas para propósitos de preservación y regeneración de recursos naturales y de la fauna. Otras cuatro comunidades agrarias se ubican en las inmediaciones de las faldas del Parque Nacional Popocatepetl, mismas que disponen de apreciables recursos forestales, cuyo aprovechamiento está regulado por ordenamientos específicos.

Otras seis comunidades agrarias disponen y explotan recursos minerales no renovables; cal, tezontle y pétreos de importancia, además de tierra de hoja. Asimismo, dos comunidades más disponen de abundantes recursos acuíferos y de escenarios naturales que sirven para actividades recreativas.

La organización para el aprovechamiento de los recursos naturales está escasamente desarrollada como para generar suficientes empleos, en relación con el potencial que tiene. Aquí se hace notar que grupos de comuneros con intereses particulares prácticamente se apropian de su aprovechamiento.

Todas las comunidades agrarias presentan un parcelamiento de hecho, a partir del cual se autodefine la calidad de comunero, posesión que a su vez sirve como área de trabajo para desarrollar sus actividades como campesino. Las actividades productivas son predominantemente agrícolas, con una agricultura tradicional con base en el cultivo de maíz, avena, trigo y cacahuete. Ésta se combina con otras actividades de explotación forestal y de pastoreo de ganado menor, para lo que usan superficies de uso común.

Grupos reducidos de comuneros con mayores recursos económicos se dedican a la producción de cultivos comerciales, como nopal, jitomate y tomate de cáscara; gran parte de estos productos los cultivan en parcelas rentadas a otros comuneros.

Por otra parte, hay una mínima actividad artesanal de producción de muebles de madera, utensilios de barro, bordados y pinturas en papel amate, y sus propósitos responden más al afán de continuar con la tradición popular que a satisfacer necesidades de consumo familiar.

El trabajo realizado por la Delegación de la Procuraduría Agraria en Morelos a lo largo de tres sesiones del taller permitió obtener elementos para un primer diagnóstico y para identificar el problema que más afecta el desarrollo de estos núcleos: la invasión de que son objeto sus tierras. En algunos casos la Delegación les ha brindado apoyo para avanzar en la solución de sus conflictos; sin embargo, hace falta definir más claramente la estrategia para continuar el trabajo iniciado y no perder la relación que ya se ha establecido.

Conclusiones

Estas experiencias de trabajo reflejan la inquietud que tiene la Procuraduría respecto de los núcleos agrarios indígenas y su interés por definir con mayor claridad la estrategia para trabajar con ellos y con las comunidades agrarias no indígenas.

La importancia de un diagnóstico ha resultado evidente en estas experiencias, ya que permite a la Institución definir cuáles son comunidades agrarias y cuáles ejidos indígenas, y, en consecuencia, diseñar métodos de trabajo adecuados a cada situación.

Es importante resaltar que tanto la experiencia de San Luis Potosí como la de Morelos responden al interés de las delegaciones estatales y residencias de la PA, así como de centros coordinadores indigenistas del INI en el caso de la Huasteca.

El equipo central encargado de dar seguimiento al seminario continúa con la tarea de recopilar información, para difundirla y apoyar los procesos estatales.

Con la publicación del Programa Sectorial Agrario 1995-2000, la necesidad de otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra de comunidades y núcleos agrarios indígenas lleva a la PA a profundizar en sus esfuerzos en este sentido. ❖