

La oposición al PROCEDE en Chiapas: un análisis regional*

María Eugenia Reyes Ramos**

En este trabajo presentaremos las *razones fundamentales* para la no implementación del programa (PROCEDE) en un número importante de ejidos y comunidades chiapanecas (811), según los datos oficiales. Pero centraremos la atención en un punto específico: la causa denominada *rechazo al programa*. En este sentido, el argumento eje del artículo será demostrar que la dimensión política (que se expresa en la posición y acción de organizaciones campesinas, organizaciones civiles, políticas e incluso religiosas) es un factor determinante en Chiapas para explicar el rechazo al PROCEDE por parte de los núcleos agrarios de ciertas regiones de la entidad; y a su vez, esta acción opositora es parte de una estrategia de control territorial encaminada a impedir el paso de la acción gubernamental en áreas en donde se están gestando procesos sociales alternativos.

Una vez que las autoridades agrarias¹ anunciaron la conclusión del polémico Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de So-

lares (Procede), se hace necesaria una evaluación del mismo, particularmente en estados como Chiapas, en donde su implementación tuvo probablemente, junto con el estado de Oaxaca, la mayor oposición y por tanto obstáculos en su instauración, que dejan saldos pendientes en algunas regiones de la entidad.

Por tanto, cabe preguntarse: ¿cuál es la magnitud de la oposición? ¿cuál es la expresión territorial de ésta?, ¿qué consecuencias ha tenido para el programa?, ¿cuál (es) son los factores de mayor peso que determinaron el rechazo al Procede en ejidos y comunidades chiapanecas?, ¿qué razones aducen los núcleos agrarios para no

aceptar el programa? ¿Cuáles son los significados sociales que se le atribuyen al programa? Estas son algunas de las interrogantes que guiarán el desarrollo de la exposición, teniendo como objetivo central adentrarnos en la determinación político-territorial de la oposición al Procede en Chiapas.

Es decir, el punto que resaltaremos en este trabajo, no es tanto el avance y las cifras al respecto, sino la identificación de aquellas regiones en donde el programa no fue aceptado y por tanto su implementación fue parcial. El rechazo hacia el programa aquí se convertirá en la variable fundamental con la finalidad de tener una explicación y un panorama de los límites de

* Este trabajo fue presentado en su versión original en el Congreso de LASA, Montreal, Canadá, septiembre 2007.

** Profesora-Investigadora del departamento de Relaciones Sociales, UAM-Xochimilco, <mereyes@correo.xoc.uam.mx>.

¹ Víctor Marcelo Ruiz Reyna, delegado federal del Registro Agrario Nacional (RAN) señaló que el RAN concluyó en Chiapas la etapa de trámites de incorporación al PROCEDE (fue el penúltimo estado del país y el último es Oaxaca) teniendo como cierre el 30 de noviembre de 2006. Así el funcionario federal dio a conocer que el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) fue finiquitado por el Gobierno del Estado y por el sector agrario federal. *Cuarto Poder*, 24 de septiembre de 2006.

programas como éste, para grupos de campesinos ubicados en regiones particulares, como son aquéllas en donde el programa enfrentó grandes dificultades como Selva y Fronteriza.

En este trabajo presentaremos las *razones fundamentales* para la no implementación del programa en un número importante de ejidos y comunidades chiapanecas (811), según los datos oficiales². Pero centraremos la atención en un punto específico: la causa denominada *rechazo al programa*. En este sentido, el argumento eje del artículo, será demostrar que la dimensión política (que se expresa en la posición y acción de organizaciones campesinas, organizaciones civiles, políticas e incluso religiosas) es un factor determinante en Chiapas para explicar el rechazo al Procede por parte de los núcleos agrarios de ciertas regiones de la entidad y a su vez esta acción opositora es parte de una estrategia de control territorial encaminada a impedir el paso de la acción gubernamental en áreas en donde se están gestando procesos sociales alternativos.

El contexto estatal del programa: datos generales de su evolución

Desde la evaluación gubernamental, el Procede en la entidad chiapaneca debería de ser de especial repercusión en la seguridad y certidumbre en la tenencia de la tierra³, en tanto que “*La historia de conflictos en Chiapas es derivada de la falta de certidumbre y la ausencia de legalidad*”⁴, afirmaba el entonces gobernador Pablo Salazar Mendiguchía. Pese a ello y paradójicamente, fue en este estado donde el programa enfrentó la mayor oposición y rechazo, obviando la innegable situación de conflictividad agraria por la disputa por la tierra⁵. ¿Por qué grupos importantes de campesinos recha-

² La Procuraduría Agraria agrupa estadísticamente las razones por las que ejidos y comunidades están aún pendientes de certificar como las siguientes: 1) rechazo al programa; 2) atraso en su aplicación; 3) existencia de una problemática jurídica y 4) por problemas de invasión de tierras.

³ Declaraciones de funcionarios del sector agrario van en ese sentido “... se avanza con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) en los ejidos constituidos, lo que permite otorgar sus títulos a los ejidatarios, resolver las controversias y promover la estabilidad social en el campo”. Jorge Arturo Luna, Subsecretario de Desarrollo Agrario del estado, Entrevista publicada en *Cuarto poder*, 1 de octubre de 2002.

⁴ Gira de trabajo con la secretaria de la Reforma Agraria, María Teresa Herrera Tello y que tuvo como objetivo la entrega de cerca de cuatro mil documentos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) en la comunidad Salvador Urbina. *La República en Chiapas*, 3 de abril 2003.

zaron el programa, pese a la promesa de certeza en la tenencia de la tierra? Quizá conviene aclarar que un requisito para llegar a la certificación es tener resueltos previamente los conflictos agrarios dentro de los núcleos. Es más, una de las causas por las que un significativo número de ejidos no están dentro del programa es por la problemática jurídica sin solución y que deviene en conflictos agrarios importantes⁶.

En 2003 se lleva a cabo la *Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica en el Campo*, en donde las acciones vinculadas al Procede son cruciales. Un punto fundamental para Chiapas, será la definición en la política federal de ese entonces, al considerarlo como un estado prioritario y por tanto se le fija la meta de entregar 26 mil certificados de propiedad. ¿En qué reside su carácter de prioritario? Parece evidente que en la situación de atraso que lleva el programa hasta ese entonces en comparación con el resto del país y en la conflictividad agraria latente, por la disputa agraria. Evaluaciones gubernamentales del Delegado de la Procuraduría Agraria en Chiapas, calculaban en el año 2003, que de continuarse la tendencia de certificación de cien mil hectáreas por año en la entidad, se requerirían hasta 20 años para concluir con el proceso⁷. Por lo tanto, solamente en el año 2005, el programa se propuso la certificación de un millón de hectáreas en el estado que se cubrió con la aportación de cerca de 500 mil hectáreas certificadas en la comunidad lacandona, con 40 mil en Albino Corzo con la regularización de núcleos agrarios con problemas de sobreposición de planos y con un poco más de 33 mil hectáreas en la zona de Palenque, entre otros. Para el año 2006, las metas oficiales propusieron la certificación de 883 ejidos en Chiapas, de 1708 que deberían de certificarse en todo el país. Así Chiapas y Oaxaca (con 203) concentraban las acciones de certificación que deberían realizarse durante el año como objetivo prioritario del programa federal.

⁵ El *VIII Censo Ejidal de 2001* reportó en Chiapas, 214 propiedades sociales con conflictos originados por inconformidades como la definición de límites parcelarios, asignación de parcelas o la extensión de parcelas individuales; 396 ejidos y comunidades con conflictos por límites territoriales o colindancias con otro ejido o comunidad o con propiedades públicas y privadas y 274 propiedades sociales con ocupación parcial ilegal por personas ajenas a esas propiedades.

⁶ Véase María Eugenia Reyes Ramos, *Conflictos y violencia agraria en Chiapas*, Revista Estudios Agrarios, núm. 29, México, 2005.

⁷ Francisco Hugo Santiago Ramírez, *Apuntes y testimonios sobre la operación del Procede*, Revista Estudios Agrarios, núm. 33, México, 2006, p. 55.

Pese a ello, la recta final del programa no logró revertir en forma contundente lo que ya se había estado perfilando en los años anteriores: un número importante de ejidos y comunidades chiapanecos se mantuvieron en su posición de rechazo al programa. Los datos no son desdeñables, por el contrario, el delegado de la Reforma Agraria los dio a conocer así: "... en el padrón de Ejidatarios de la entidad hay un millón, de los cuales 600 mil no están regularizados por diversas causas, entre ellas 'por los tabúes' que tienen respecto al PROCEDE, del que 'creen que es un programa para privatizar el ejido o una forma de control para cobrarles impuesto predial'⁸. Por su parte, el director nacional de las delegaciones del Registro Agrario Nacional (RAN) manifestó que:

Ahora bien, de acuerdo a información del Registro Agrario Nacional, en Chiapas existen 2934 núcleos agrarios, de los cuales se regularizó el 61%, mientras que 589 rechazaron el programa debido a factores sociales y políticos, y 121 más no lograron superar sus limitaciones jurídicas. Señaló que en cuanto a metas de regularización y certificación desde 1992 a la fecha, de los dos mil 934 núcleos agrarios que hay en el estado, se regularizaron alrededor de 1810, que representa en superficie más dos millones 813 mil hectáreas, es decir, quedó pendiente de regularizar 38% de la superficie agraria⁹.

Los datos más recientes sobre el avance del Procede en Chiapas (corte al 30 de noviembre del 2006 de la Procuraduría Agraria) muestran la siguiente información: existen en la entidad un total de 2985 propiedades sociales, de las cuales 2891 son ejidos y 94 comunidades. Hasta esa fecha se habían certificado 2110 ejidos y 64 comunidades, es decir, 2174 que representan el 72.83% del total de las propiedades sociales. Las propiedades sociales pendientes de certificar suman un total de 811, 781 ejidos y 30 comu-

⁸ Y añadió "Cabe mencionar que el RAN ya concluyó en Chiapas la etapa de trámites de incorporación al PROCEDE (fue el penúltimo estado del país y el último es Oaxaca) dado que el 30 de noviembre tienen que entregar los "libros blancos" al próximo presidente: Felipe Calderón Hinojosa, por lo que todos aquellos ejidatarios de Chiapas y de otras entidades del país no podrán acceder a los beneficios que brindó dicho programa y tendrán ahora que esperar las nuevas normas que rijan para regularizar los ejidos, además, añadió, de pagar seguramente por el trámite y los documentos que pudieron haber obtenido gratuitamente", Entrevista a Víctor Marcelo Ruiz Reyna, delegado federal del Registro Agrario Nacional (RAN), *Cuarto poder*, 24 de septiembre de 2006.

⁹ Entrevista al director nacional de las delegaciones del Registro Agrario Nacional (RAN), Nicolás Edmundo Venosa Peña, *Cuarto Poder*, 5 de septiembre de 2006.

nidades. Comparativamente y en términos porcentuales, ha sido ligeramente mayor la certificación en ejidos que en comunidades¹⁰.

Las cifras, entonces, son relevantes: alrededor del 30% de los núcleos agrarios no fueron certificados en la entidad, cerca de seiscientos mil ejidatarios registrados en el padrón de ejidatarios quedaron fuera del programa; y en términos de superficie, como señalamos ya, alrededor del 38% no se incorporó. Esta información haría suponer, entonces, que los ejidos que no participaron del programa son de los más grandes en cuanto a su población, por la magnitud del número de ejidatarios que no participaron en él¹¹.

Cuadro I

| Total de propiedades sociales | | Ejidos | | Comunidades | |
|-------------------------------|------------|--------|------------|-------------|------------|
| Número | Porcentaje | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| 2985 | 100% | 2891 | 100% | 94 | 100% |
| Certificados | 72.83% | 2110 | 72.98% | 64 | 68.08% |
| Pendientes | 27.16% | 781 | 27.01% | 30 | 31.91% |

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Procuraduría Agraria, 2006.

Un aspecto a resaltar es que desde el inicio del programa, Chiapas se va a ubicar, junto con Oaxaca, dentro de los últimos lugares en el avance del Procede. Guillermo Zepeda, en uno de los primeros trabajos de evaluación del Procede (1997), ya daba cuenta de la magnitud del retraso del programa en Chiapas y asienta entre otras cosas:

Dada la heterogeneidad del medio rural en nuestro país, la respuesta y desarrollo del Procede ha sido distinto en las diversas regiones. El espectro de avance va desde 92% en Tlaxcala (único estado en donde se considera concluido el Programa) hasta 15% en Chiapas¹².

¹⁰ Dirección de Ordenamiento a la Propiedad Rural, Procuraduría Agraria, noviembre de 2006.

¹¹ Guillermo Zepeda afirma, de acuerdo a sus investigaciones, que los ejidos certificados tienen una menor superficie que el promedio de ejidos del país; tienen un número de ejidatarios menor al promedio nacional; presentan mayor presión demográfica sobre la tierra que la mayoría de núcleos; su proporción de superficie parcelada es mayor a la media nacional y la distribución de la tierra entre los ejidatarios es menos inequitativa. Guillermo Zepeda, *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Cidac, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. y Editorial Miguel Ángel Porrúa, mayo de 2000, p. 15.

¹² Guillermo Zepeda, *Cuatro años de Procede: avances y desafíos en la definición de derechos agrarios en México*, Revista Estudios Agrarios, número 9, p. 6.

Zepeda explicaba entonces este retraso como parte de la situación de excepción que se vivía en el estado y por tanto como el resultado de la prudencia gubernamental al no considerar que existieran condiciones adecuadas para la delimitación y definición de los derechos de propiedad. Por nuestra parte, en un trabajo publicado en 2004, señalamos que la instrumentación del programa fue prácticamente imposible en regiones como la zona de conflicto, hasta el año 2000. “En tanto que las acciones del programa son interpretadas como instrumentos de control social, que tienden a crear formas de intromisión dentro de las comunidades e incluso de espionaje, al contar con datos precisos sobre los campesinos y sus parcelas”¹³. Los datos son elocuentes de la situación del programa: de 1993 al 2000, tan sólo se habían realizado 530 acciones para la certificación, ¡sólo 1 en el año 2000!¹⁴.

Y aunque la situación política y social tendió a estabilizarse, en 1998 Chiapas seguía ocupando el último lugar en el avance, con apenas un 23.3%, mientras que el promedio nacional fue de 59%, según datos de la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, de marzo de 1998¹⁵. Para marzo del 2005, Chiapas presentó un grado de avance del 60% en cuanto a número de ejidos y comunidades, ligeramente mayor que Oaxaca, el cual ocupó el último lugar con el 58%. Mientras que el promedio nacional de avance fue del 86%¹⁶. Pero es importante resaltar, que si observamos el dato de avance en términos de superficie, este incremento se reduce sustancialmente entre el 36% y el 38%¹⁷ del total de la superficie. Es decir, se habían certificado tan sólo 1,480,382 hectáreas y estaban pendientes de certificar 2,639,372 hectáreas.

Pero las autoridades agrarias encargadas, también señalan otros factores explicativos de las dificultades del programa en la entidad. En una evaluación reciente del mismo, el director de Ordenamiento a la Propiedad señala que “El sureste está constituido por grandes comunidades como la Lacandona o los Chimalapas, así como constitución de nuevos ejidos y grupos invasores de tierras, una diversidad cultural, lingüística y religiosa, dificultades de transporte y comunicación, y limitada disponibilidad de recursos mate-

riales, humanos y financieros de las instituciones. Aunado a lo anterior, los zapatistas y las ONG's se oponen al Procede”¹⁸.

Esta situación de retraso sólo ha sido comparable en estos años con el caso de Oaxaca. Pero a pesar de que estos dos estados comparten la misma condición al ubicarse en los últimos peldaños en el avance del programa a nivel nacional, la situación de cada uno de ellos, en cuanto a las razones del retraso en su incorporación, son muy distintas y vale la pena ilustrarlas. En un análisis del caso oaxaqueño, Alfredo Ramírez Gómez muestra los datos provenientes del Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control (SISEC) de la Delegación Oaxaca en 2001, los cuales arrojan la siguiente información: se detecta la existencia de 758 núcleos con alguna problemática que impide su certificación: de este total de núcleos si se observan las diez problemáticas más frecuentes, en Oaxaca la que aparece en primer lugar es aquella referida al *Conflictos por límites con núcleos agrarios* con 385 casos, es decir, más de la mitad de los núcleos. A estos casos, advierte el autor, habría que añadir 190 más que se refieren a *Conflictos legales con núcleos agrarios, Juicios agrarios en trámite, Actividades administrativas, Ejecuciones pendientes de los Tribunales Agrarios, Juicios de amparo, Inconformidad con la sentencia de los Tribunales Agrarios*, teniendo en total 575 núcleos agrarios que manifiestan una problemática esencialmente jurídica para su resolución y posterior incorporación al Procede. En contraste con el caso chiapaneco, el número de núcleos agrarios que rechazaron el programa hasta ese año (2001) apenas llegaron a la cifra de 49, que representa el 6.4% del total¹⁹.

Pero volviendo al caso chiapaneco, después de seguirse la misma tendencia de atraso a lo largo de los años del programa, en tan sólo un año, este avance brinca a casi el 73% de avance en términos de núcleos agrarios. En el año de 2003, se reportaron 968 ejidos certificados y 43 comunidades. En 2004, las cifras fueron de 1003 ejidos y 45 comunidades. Y en el año de 2005, los ejidos certificados fueron 1212, mientras que las comunidades certificadas llegaron a 55. Estos datos entonces, reflejan un salto espectacular, sobre todo en lo que concierne a ejidos certificados para el año 2006, pues se pasa de 1212 a 2110 en 2006²⁰. Esta dinámica se explica, no porque se hayan integrado al programa aquellos ejidos o comunidades que ya lo venían re-

¹³ María Eugenia Reyes Ramos, *Reconfiguración del espacio agrario en Chiapas: las consecuencias del levantamiento zapatista*, en Maya Lorena Pérez (coordinadora) *Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas*, INAH, México, 2004, p. 79.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 80.

¹⁵ *Estadísticas*, Revista de Estudios Agrarios, núm. 10.

¹⁶ *Estadísticas*, Revista de Estudios Agrarios, núm. 28.

¹⁷ Según la fecha del corte estadístico, éste varía.

¹⁸ Francisco Hugo Santiago Ramírez, *Apuntes y testimonios sobre la operación del Procede*, Revista Estudios Agrarios, núm. 33, México, 2006, p. 55.

¹⁹ Alfredo Ramírez Gómez, *Conflictos agrarios y el PROCEDE: una propuesta para la atención de conflictos de límites*, Revista Estudios Agrarios, núm. 21.

²⁰ *Información Agraria Básica*, Chiapas, SRA, 2003, 2004, 2005 y 2006.

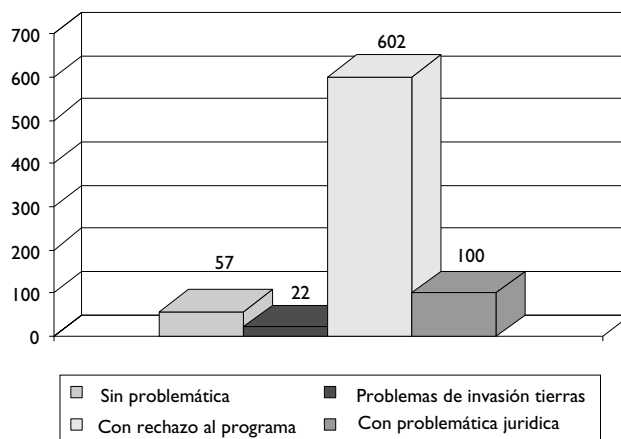
chazando desde años atrás, sino por el hecho de que se incorporaron nuevos ejidos a los ya existentes en Chiapas. Al corte del 31 de marzo de 2004, se tenían registrados 780 nuevos ejidos en el estado, la cifra más importante y sin comparación alguna con lo acontecido en el resto del país, en donde salvo unos pocos casos como San Luis Potosí y Veracruz, ya no se crearon nuevos ejidos desde 1992. Baste, por el momento, con considerar este aspecto en los datos globales de avance del Procede, pues un estudio detallado de este fenómeno será materia de otro trabajo.

De acuerdo con la información oficial de 2006 proveniente de la Procuraduría Agraria, en los ejidos pendientes de certificar (781) se reportan: a) 57 ejidos sin problemática en 41 municipios de la entidad chiapaneca, en los cuales encontramos una dispersión geográfica de los casos, pues en cada municipio se encuentra de 1 a 3 casos de ejidos sin problemática y sólo en la Trinitaria, se reportan 5 ejidos; b) los ejidos con problemas de invasión de tierras son 22 y se encuentran localizados en 14 municipios, siendo notable el caso del municipio de Cintalapa, en donde se ubican 9 ejidos con esta problemática, que no les ha permitido llegar a la certificación; c) 602 ejidos manifestaron rechazo al programa en 77 municipios, dentro de los cuales resaltan Ocosingo, Margaritas, Altamirano, Simojovel, Palenque, Chilón, por mencionar algunos y; d) en 47 municipios se localizan 100 ejidos con problemática jurídica; dentro de estos municipios resalta Ocosingo con 14 ejidos, Palenque con 8, Tapachula con 6, El Bosque con 5 y Tonalá y Las Margaritas con 4 ejidos dentro de esta problemática. (véase Mapa 1).

Así, en el 77% de los ejidos pendientes la razón fundamental por la que no se ha aplicado el programa es la negativa de los ejidatarios a aceptarlo. En cuanto a las comunidades, se cuenta con 30 sin certificar, de éstas 5 no tienen problemática, 20 comunidades rechazaron el programa y 5 tienen una problemática jurídica. Nuevamente, la razón principal para la no aplicación es el rechazo al programa por parte de comuneros al igual que los ejidatarios en Chiapas. En el 66.6% de las comunidades, esta es la razón. Así encontramos que en orden de importancia, las razones fundamentales para la no aplicación del Procede se debe primordialmente: 1) rechazo al programa; 2) existencia de una problemática jurídica; 3) atraso en su aplicación y 4) por problemas de invasión de tierras²¹.

²¹ A nivel nacional, Rodríguez Gutiérrez, explica que las cinco causas principales que impiden la regularización de los núcleos agrarios son: "conflictos por límites, 2 mil 301; por conflictos político-sociales, 993; 959 ejidos han rechazado el Programa; 552 por desinterés, inasistencia o

Gráfica I
Ejidos pendientes de certificar en Chiapas
2006



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Procuraduría Agraria, 2006

Ahora bien ¿Por qué un número significativo de ejidos y comunidades rechazan el programa en Chiapas?, ¿cuáles son las razones que se argumentan para el rechazo al programa?, ¿en qué municipios se encuentra con mayor frecuencia la oposición? ¿Qué similitud podemos encontrar entre estos ejidos y comunidades? Para dar cuenta de estas interrogantes empezamos por identificar los municipios y regiones en donde fue más fuerte el rechazo, tomando como criterio el número de ejidos y comunidades que se opusieron.

porque no existen órganos de representación, y 449 por la indefinición o desconocimiento de los límites ejidales. Cabe mencionar que buena parte de los ejidos que en un principio rechazaron el Programa, modifican su punto de vista. Parte importante de la explicación parece encontrarse en la regla de demostración y emulación que les proporcionan los núcleos vecinos ya regularizados." Arturo Nicolás Rodríguez Gutiérrez, *Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances*, Revista Estudios Agrarios, número 10, p. 25.

Por su parte, Guillermo Zepeda opina que «... los ejidos por certificar tienen cada vez más problemas en la delimitación de derechos de propiedad y tienen menos incentivos a la organización. Además, los ejidos pendientes de certificar son más extensos y, no obstante su menor presión demográfica sobre la tierra, la constitución de nuevas parcelas o disputa por las existentes lleva a pensar que los ejidos por certificar presentan mayor potencialidad de conflicto». *Estudios Agrarios, Op, cit*, p. 39.

Y finalmente, Rodríguez Gutiérrez asevera que "Además es posible inferir que buena parte de los ejidos pendientes de certificados estén marcados por la pobreza extrema". Arturo Nicolás Rodríguez Gutiérrez, *Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances*, Revista Estudios Agrarios, número 10, p. 25.

La dinámica de la oposición al Procede

a) Rechazo al programa en ejidos

Los datos desglosados por municipios nos muestran tendencias significativas en el comportamiento regional de oposición al programa. Veamos éstos: en cuanto al rechazo al programa por los ejidatarios, encontramos que en 77 municipios se rechazó el programa. Y aunque el número de municipios es importante (77 de 117 que existen) este dato no muestra una situación generalizada en la entidad de rechazo al programa, ya que precisando la información, encontramos que en la mayoría de los municipios se trata de casos aislados, en donde tan sólo de 1 a 3 ejidos optaron por no permitir el acceso del Procede.

Sin embargo, la oposición real al programa, la identificamos en 18 municipios en donde se concentra la mayoría de los casos de ejidos con rechazo al programa (ver mapa 1) de los cuales los más importantes son Ocosingo y Las Margaritas que juntos concentrarán el 31% de los ejidos opositores y por tanto se constituirán en el *núcleo duro* del rechazo al Procede. En estos 18 municipios podemos identificar variaciones significativas, en algunos municipios con más de 10 ejidos con rechazo hasta llegar a casos como Ocosingo donde encontramos la oposición más fuerte con 113.

En orden de importancia, el comportamiento es el siguiente: en primer lugar, el municipio de Ocosingo en donde 113 ejidos rechazaron el programa, le siguen Las Margaritas con 74 ejidos. Estos datos son relevantes, si consideramos que en Ocosingo existen 200 ejidos y por tanto esos 113 representan el 56.5% del total de ejidos del municipio. Mientras que en Las Margaritas se cuenta con 153 ejidos y por tanto los que rechazaron el programa representan el 48.3% de los ejidos del municipio. También el dato es significativo para Simojovel (47 ejidos en total) y para Altamirano (29 ejidos en total), en donde los ejidos que rechazan representan el 57% y 53.5% respectivamente. En estos casos: Ocosingo, Margaritas, Simojovel, Altamirano, Chilón (50%), Tila y Maravilla Tenejapa (cercano al 50% para ambos casos) los datos reflejan una *marcada polarización municipal* entre aquellos ejidos que sí aceptaron el programa y los que no. Así que cabría preguntarnos, ¿esta situación es reflejo de otras divisiones y confrontaciones? ¿o el programa viene a dividir a los ejidos y comunidades, como argumentan sus detractores? Podemos afirmar que los casos de Ocosingo, Margaritas y Altamirano, justo son la región marcada por la presencia del EZLN y las diferencias entre simpatizantes y opositores al movimiento es más que

clara. Mientras que en el caso de Simojovel, la fuerte tradición del movimiento campesino de los años ochenta ha marcado ese territorio y las diferencias entre sus habitantes y organizaciones.

El programa será particularmente conflictivo en el municipio de Ocosingo en la zona selvática, pues la situación agraria previa caracterizada por una fuerte disputa por la tierra y una colonización de tierras caótica, dificultará enormemente la instauración del programa. Por ejemplo, las organizaciones campesinas denunciaron que en la zona de Marqués de Comillas bajo el argumento de que existen “demasiás” de tierra, se “está despojando de miles de hectáreas a muchos ejidos de la región Marqués de Comillas y otras, para la reubicación de las comunidades que se pretende desalojar de la zona conocida como Montes Azules²², todo ello en el marco del Procede. La problemática de esta zona se extendió a 16 ejidos que colindan con la Reserva de la Biósfera de Montes Azules. En esta zona, la Coordinadora de la Sociedad Civil en Resistencia de Marqués de Comillas denunció que “Los funcionarios de las dependencias antes citadas están obligando a los campesinos el ingreso al Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede) para recibir Procampo, expedición de constancias del Registro Agrario Nacional (RAN), aprobación de créditos agrícolas, construcción de obras de agua potable y electrificación, prestación de servicios educativos y de salud, etc²³.”

Otro caso que ilustra el rechazo en esta región, es el siguiente: la Coordinadora de la Sociedad Civil en Resistencia (CSCR) denunció que la Procuraduría Agraria (PA) obligó a ejidatarios de Petalcingo y Tila a ingresar al Procede, las acciones concretas realizadas, según denuncia, fueron la presión al ingreso bajo la amenaza de suspensión de programas, proyectos, apoyos y servicios públicos al ejido. Así mismo, el incumplimiento de requisitos como la inexistencia de convocatoria previa para la asamblea correspondiente y la instalación de la asamblea ejidal sin el quórum mínimo. Finalmente, la queja se refiere a la provocación de conflictos comunitarios. “Es parte de la estrategia gubernamental la división en los pueblos, con el fin de lograr la privatización de las tierras ejidales y comunales²⁴. También en Tila, un grupo de 300 comuneros de las comunidades Jolpokitok, Yokpoquitok y Monterrey 2ª Sección, los tres anexos de Jolsibaquil, denunciaron que a pesar de que los

²² *Cuarto Poder*, 9 junio 2004.

²³ *Cuarto Poder*, 20 septiembre 2004.

²⁴ *Cuarto Poder*, 16 de noviembre de 2004.

comuneros se han opuesto por años al programa, y así lo manifestaron a las autoridades agrarias, el visitador agrario, violando la legislación, “por voz de él nos enteramos de que una minoría que no llega ni al 25% del total de comuneros, encabezados por el comisariado Sebastián Gutiérrez Martínez, firmaron los documentos con que supuestamente ingresan nuestros Bienes Comunales en el PROCECOM”, sin efectuarse la Asamblea requerida por la ley y sin informar a los poblados anexos²⁵.

La oposición al programa fue también importante en los municipios de Palenque (23), Salto de Agua (19), Frontera Comalapa (18), Trinitaria (17), Venustiano Carranza y Maravilla Tenejapa (14) y en menor medida Amatenango de la Frontera, La Concordia, Chicomuselo, La Independencia, Motozintla, Tapachula y Tila, que podríamos considerar como una constelación territorial en torno a la micro región anterior, que identificamos como eje del conflicto social y así mismo de la oposición al programa. ¿Pero en términos de polarización, qué observamos en este otro bloque de municipios? Notamos que en estos municipios, los datos no muestran una situación de polarización entre ejidos y de fuerte división como en los casos anteriores, ya que en casos como los municipios de La Concordia, Chicomuselo, Motozintla, Tapachula, Palenque, Salto de Agua e incluso Trinitaria o Venustiano Carranza, los porcentajes de rechazo al programa oscilan entre el 15.5% para municipios como Palenque hasta el 18.5% para Tapachula. Es decir, no en todos los casos municipales se nota una situación de polarización, aunque el número de ejidos con rechazo sea relevante.

Cuadro 2
Municipios con más de 10 ejidos que rechazan
Procede, 2006

| Municipio | Total de ejidos | Número de ejidos con rechazo | Municipio | Total de ejidos | Número de ejidos con rechazo |
|---------------------------|-----------------|------------------------------|---------------------|-----------------|------------------------------|
| Altamirano | 28 | 15 | Ocosingo | 200 | 113 |
| Amatenango de la Frontera | 15 | 11 | Palenque | 148 | 23 |
| La Concordia | 50 | 11 | Salto de Agua | 105 | 19 |
| Chicomuselo | 40 | 11 | Simojovel | 47 | 27 |
| Chilon | 34 | 17 | Tapachula | 54 | 10 |
| Frontera Comalapa | 47 | 18 | Tila | 25 | 12 |
| La Independencia | 31 | 12 | La Trinitaria | 99 | 17 |
| Las Margaritas | 153 | 74 | Venustiano Carranza | 52 | 14 |
| Motozintla | 39 | 13 | Maravilla Tenejapa | 29 | 14 |

Fuente: Procuraduría Agraria, Universo de Municipios del Estado de Chiapas, Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, noviembre 2006.

²⁵ Cuarto Poder, 16 agosto 2006.

Si observamos el mapa regional, podemos identificar con nitidez a la micro región conformada por Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano como el *núcleo duro* y por tanto el eje territorial principal en el rechazo al Procede (ver mapa 3). Asunto que no sorprende si enlistamos una serie de aspectos que caracterizan a este territorio en la conflictividad agraria y social: a) espacio de asiento del movimiento armado; b) territorios caracterizados por la división entre grupos, organizaciones y comunidades; c) asiento de los territorios autónomos y por tanto de los *caracoles zapatas*; d) desplazamiento de grupos de propietarios privados y ejidatarios de las tierras y por tanto, grandes extensiones de tierra en disputa; e) concentración del rezago agrario y f) espacio, sobretudo Ocosingo, caracterizado por la ineficiencia histórica de la acción institucional en materia agraria y en la conformación de los núcleos agrarios; g) territorios marcados por la alta marginación de su población. La interrelación entre estos elementos, por tanto, permiten comprender el porqué la acción de las autoridades agrarias tratando de promover un programa como el Procede en este territorio atravesado por el conflicto. Se antojaba desde el inicio como una labor sumamente difícil de lograr.

b) Comunidades con rechazo al programa

Ahora bien, veamos qué encontramos a nivel de las comunidades que rechazaron la implementación del Procede en Chiapas: el número de comunidades con rechazo en la entidad es de 20, mientras que el total de comunidades es de 94, por tanto alrededor de un 25% de las comunidades no participaron en el programa. En congruencia con los datos anteriores para ejidos, la oposición se dio en municipios como Las Margaritas en donde 12 de 19 comunidades rechazaron el programa, Tila con 2 de 3; Venustiano Carranza con 2 de 2. Cabe anotar que en el municipio de Las Margaritas existe el mayor número de comunidades de todo el estado y también es en donde se concentró el 60% de las comunidades que rechazaron el Procede. Como característica podríamos anotar que en términos regionales, tanto en las Margaritas como en Venustiano Carranza se está ante una *fuerte oposición comunal* al programa, lo cual es congruente con el hecho de que ambos espacios se caracterizan por ser escenarios desde varias décadas atrás de fuertes luchas agrarias y de constituirse en lugares de asiento de organizaciones campesinas de trascendencia local y estatal. Y en contraposición, la acción gubernamental tendió a centrarse a favor de la incorporación de comunidades al programa en regiones como los Altos o el Centro

del estado²⁶. En resumen, encontramos que principalmente dos municipios serán el bastión de la oposición, tanto para ejidos como para comunidades: Ocosingo y Las Margaritas.

Cuadro 3
Comunidades con rechazo al programa

| Municipio | Total de comunidades | Número de comunidades con rechazo | Municipio | Número de comunidades con rechazo |
|----------------|----------------------|-----------------------------------|------------|-----------------------------------|
| Escuintla | 1 | 1 | Tila | 3 |
| Las Margaritas | 19 | 12 | Venustiano | 2 |
| Motozintla | 3 | 1 | Carranza | |
| San Cristóbal | 2 | 1 | | |
| Tapilula | 1 | 1 | | |

Fuente: Procuraduría Agraria, *Op. cit.*

Las organizaciones sociales y su acción

A partir de la revisión de los distintos trabajos citados que han abordado el tema del Procede y en particular, el problema de los núcleos agrarios aún pendientes de certificar, podemos anotar una serie de indicadores que influyen en la situación de atraso del programa: la existencia de organizaciones campesinas que se oponen a la certificación; la capacidad de organización de los ejidos; los conflictos limítrofes externos; la existencia en los ejidos y comunidades de estructuras tradicionales de poder; la inequidad en el acceso a la tierra; el apoyo de las autoridades locales al programa; el tamaño de los ejidos; la situación de pobreza; la ubicación de los ejidos; y la densidad de población, entre otros. Sin duda, estos indicadores deberán ser medidos en las evaluaciones del programa para lograr tener así el conjunto de los elementos y el peso que cada uno de estos tiene en el retraso del programa en Chiapas. Por lo pronto, nosotros nos limitaremos a observar un solo aspecto: la presencia de organizaciones sociales que promovieron la oposición al mismo. Y aunque identificamos diversos factores que influyen, en esta ocasión nos detendremos a anali-

²⁶ "Tras recibir el día de hoy de la Secretaría de la Reforma Agraria, que encabeza Florencio Salazar Adame, más de 2 mil 462 certificados del PROCEDE que acreditan la propiedad legal de las tierras de mil 781 hectáreas para beneficiar a 403 familias, así como escrituras públicas del Fideicomiso Fondo 95, representantes de las comunidades chiapanecas de Zoque de Copainalá, Chapa de Corzo, Suchiapa y La Trinitaria coincidieron en señalar que en ese estado el tema de la seguridad en la tierra registra grandes avances, resultado, puntualizaron, de que el gobierno del presidente Vicente Fox es responsable y cumple sus compromisos." Comunicado de Prensa SRA/064 01 de julio del 2005.

zar la acción de las organizaciones, ya que considero que ésta fue determinante en la decisión de ejidos y comunidades para rechazar el programa.

Se pueden identificar dos momentos importantes en los que se sintetiza y confluye la oposición organizada al programa en Chiapas y se manifiestan en la realización de encuentros convocados por organizaciones campesinas y civiles para dar a conocer su oposición, las razones de la misma y las estrategias que implementarían para frenar el avance del Procede en el país. El primer encuentro se realizó en febrero del 2003, año en que las autoridades federales efectúan la *Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica en el Campo*, en la comunidad de San Felipe Ecatepec, San Cristóbal de las Casas convocado por la CNPI y será el *Encuentro Nacional contra PROCEDE y PROCECOM*²⁷ (*A una década de la contra-reforma agraria, Defendamos Nuestra Tierra*); el segundo, en 2006 en el ejido Petalcingo del municipio de Tila con la participación de 600 campesinos y campesinas e indígenas de los Pueblos Cho'í, Tzeltal, Tsotsil, Zoque, y Chinanteco de todo Chiapas, así como Mixe y Zapoteco de Oaxaca, el cual se conocerá como el *Primer Encuentro Estatal contra el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos así como contra del Programa de Certificación de Derechos Comunales*. Dicho encuentro estatal será un evento preparatorio a lo que fue el *Segundo Encuentro Nacional por la Defensa de Nuestra Tierra y Territorio y contra el PROCEDE y PROCECOM* que se realizó en julio del 2006 en Zirahuén, Michoacán, con la participación de 45 organizaciones y 13 Ejidos y Bienes Comunales procedentes de los estados de Michoacán, Jalisco, Nayarit, Durango, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Tabasco y Chiapas, con representación de 12 Pueblos Indígenas (Purhepecha, Mixteco, Zapoteco, Mixe, Tlapaneco, Náhuatl, Ñahñu, Tzeltal, Tzotzil, Cho'í, Zoque y Wirrarika).

En estos eventos confluyeron distintas organizaciones, en los dos primeros principalmente chiapanecas, aunque también participaron organizaciones de otros estados del país, para analizar y manifestar públicamente el rechazo al Procede y definir acciones a seguir para impedir el avance del mismo. Pero conviene resaltar que la participación chiapaneca será el eje de la oposición al programa a nivel nacional, aunque esta oposición sólo cobrará relevancia justamente en Chiapas, pues en el resto del país el rechazo fue limitado.

²⁷ El Prodecom es el nombre que le han dado las organizaciones a las acciones encaminadas a regularizar comunidades, pero el término no existe como tal en el programa, ya que el Procede atiende tanto a ejidos como a comunidades.

La tónica de los eventos señalados ha estado marcada por una serie de denuncias, las cuales podríamos agrupar en tres grandes rubros²⁸:

- *Anomalías en la ejecución del programa.* Dentro de este grupo de denuncias, identificamos aquellas que se relacionan con la *forma de implementación del programa* en los ejidos y comunidades, las cuales se refieren primordialmente a la actuación de las autoridades agrarias. Así, las quejas más frecuentes son: imposición del programa; amenazas de retiro de programas de apoyo, créditos y trámites agrarios; la ausencia de legalidad en los procedimientos de incorporación al programa como que no se respetaran el quórum legal para las asambleas o no se contara con la votación legal para aceptar dichos programas; la ausencia de resultados en los casos de inconformidad por la aplicación de estos programas; amenazas, presiones y corrupción de las autoridades agrarias hacia los órganos de representación ejidal y comunal.
- *Consecuencias para los núcleos agrarios.* En este rubro consideramos aquellos aspectos, que desde el punto de vista de los opositores, representan *riesgos* para los ejidos y comunidades, como son: la división y los conflictos internos; la afectación al patrimonio y medio de subsistencia de las familias; afectación cultural a las comunidades indígenas al introducir prácticas individualistas; la desintegración familiar, comunitaria e intercomunitaria, así como la destrucción de las instituciones y sistemas normativos tradicionales de las comunidades; la afectación a los recursos naturales de uso común; exclusión a las mujeres; la venta y el acaparamiento de tierras y, finalmente, el incumplimiento de la certeza jurídica sobre las tierras.
- *Objetivos de la política pública.* Y por último, ubicamos a las denuncias que se inscriben dentro de lo que denominaríamos como *las intenciones de la política pública*. Para las organizaciones opositoras, el Procede representa una amenaza para la propiedad ejidal y comunal; vislumbran intentos privatizadores de la tierra detrás del programa de certificación; consideran que su objetivo es favorecer los intereses económicos del sector empresarial nacional y extranjero; y por último, despojar de la tierra y sus recursos a los núcleos agrarios para entregarlos al capital trasnacional, promoviendo el acaparamiento de tierras y el latifundismo²⁹.

²⁸ Cuarto Poder, 9 marzo de 2006.

²⁹ Primer Encuentro Nacional Contra los Programas PROCEDE y PROCECOM, Mimeo, San Felipe Ecatepe, Chis, febrero 2003.

Por tanto, una observación general del tipo de denuncias (*anomalías en la ejecución del programa, consecuencias para los núcleos agrarios y objetivos de la política pública*) presentadas como argumentos para rechazar el Procede, nos llevan a considerar que éstas se caracterizan: 1) por la oposición a medidas de carácter operativo en la instrumentación del programa, lo cual se relaciona directamente con la actuación de las autoridades agrarias y no con el programa mismo. Podemos afirmar, con base en la revisión hemerográfica y documental de las denuncias, que la inmensa mayoría de las denuncias se inscriben dentro de este gran rubro y son presentadas por organizaciones y en algunos casos, por los mismos núcleos agrarios. Sobre este punto convendría realizar una evaluación detallada de la forma de operativización del programa y su impacto en la negativa de otros ejidos a aceptarlo; 2) en menor medida, se perfilan las argumentaciones que ven al programa como un riesgo potencial para la subsistencia de las comunidades nucleadas en torno a ejidos y comunidades y que vislumbran la certificación de las tierras como un instrumento de rompimiento de las estructuras tradicionales comunitarias³⁰; y 3) por último, la argumentación ideológica que concibe al Procede como la expresión de los procesos privatizadores en el campo mexicano y por tanto, ubican la oposición a este programa como una posición de defensa a la propiedad social. Al respecto hay que señalar que las cifras son contundentes: a nivel nacional solamente 1491 propiedades sociales tenían en el año 2000, solicitud aprobada de *dominio pleno* en todo el país, que representaban 969 431 hectáreas. Mientras que en Chiapas la cifra es de 45 propiedades sociales con solicitud aprobada, las cuales representan apenas 36,543 hectáreas³¹. En resumen, la oposición al programa que como veremos más adelante, correrá a cargo de organizaciones no gubernamentales principalmente, se sustenta en una visión antiestatal que confronta a la comunidad definida como el espacio colectivo de solidaridad, cooperación, armonía, etc, con el Estado como agente desintegrador, conflictivo, individualista y privatizador. Por

Primer Encuentro Estatal contra el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos así como contra el Programa de Certificación de Derechos Comunales, Mimeo, Petalcingo, Tila, Chis, 2006.

Segundo Encuentro Nacional por la Defensa de Nuestra Tierra y Territorio y contra el PROCEDE y PROCECOM, Mimeo, Zirahuén, Michoacán, julio 2006.

³⁰ Un trabajo que da cuenta de los cambios sociales a raíz de la implementación del programa es el de Luis Alberto del Rey Poveda, *El nuevo marco de relaciones intergeneracionales en las familias ejidales: migración y herencia en el sur de Veracruz*, Revista Estudios Agrarios, núm. 28, México, 2005.

³¹ INEGI, VIII Censo Ejidal, México, 2001.

tanto, toda acción estatal es percibida y mostrada como una amenaza a la permanencia y estabilidad de las comunidades.

En términos de estrategias a seguir para manifestar la oposición al programa, las organizaciones participantes en dichos eventos, definieron las siguientes: 1) impulsar la resistencia política y cultural al PROCEDE y PROCECOM; 2) impulsar la revalorización de la tierra; 3) reivindicar los derechos de la mujer campesina e indígena a la tierra; 4) coordinarse con otros movimientos y organizaciones sociales; 5) no permitir el condicionamiento de recursos o trámite a la aceptación del PROCEDE y PROCECOM; 5) promover denuncias estatales, nacionales, internacionales en contra del PROCEDE; 6) hacer una reclamación a la OIT en contra del PROCEDE; 7) luchar para que se recupere el espíritu original del Artículo 27 de la Constitución Política para la defensa, protección y recuperación de la propiedad social y colectiva de la tierra; 8) generar campañas de información y difusión, a niveles local, nacional e internacional, en contra del programa; 9) realizar movilizaciones en todo el país en apoyo a acciones de carácter jurídico para documentar acciones ilícitas del gobierno en la imposición del programa; 10) trabajar para derogar la contrarreforma agraria de 1992 y recuperar el espíritu original del Artículo 27 Constitucional; 11) nulificar todos los trabajos relacionados con los programas PROCEDE y PROCECOM y 12) finalmente, como resultado de estos encuentros se creó, con la participación de distintas organizaciones sociales, la *Red Chiapas por la Defensa de la Tierra y el Territorio*, la cual está impulsando la “Escuela Campesina La Tierra No se Vende”, como un espacio de formación, reflexión y análisis de las organizaciones y de las comunidades indígenas y campesinas en Chiapas, en el tema de defensa del Territorio y de la Tierra como Pueblos indígenas³².

Pero por supuesto, dentro de todas estas estrategias, la más efectiva ha sido el trabajo directo en ejidos y comunidades orquestando una férrea oposición al programa, en especial en ciertas regiones, que incluso llegó en algunos lugares a la retención de equipo del INEGI y del personal del programa y que ha transitado por diversas acciones como: la difusión de *spots* en la radio local, especialmente con cobertura en las regiones Selva y Fronteriza; la colocación de anuncios espectaculares en el municipio de Margaritas de la región fronteriza; la distribución por parte del PRD de folletos, del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas de folletos y de la revista *Yorail*

³² *idem*.

Maya en contra del programa³³, y el Ciepac realizó en 2005, la segunda impresión del folleto *¿sabes qué es el Procede?* con un tiraje de 10 000 ejemplares. Al mismo tiempo que se fueron definiendo actividades como la realización de talleres de capacitación para informar de los aspectos negativos del programa; el establecimiento de oficinas de asesoría; la promoción del desconocimiento de las autoridades agrarias y en su lugar, nombrar autoridades autónomas, entre otras.

Ahora bien, la contrapartida de esta situación, fue la acción institucional tratando de revertir la acción de las organizaciones sociales en contra del programa. Reconociendo la diversidad regional en el país, en la operación del Procede, los encargados de implementarlo definieron como una característica particular del programa en Chiapas “...la continua negociación de la parte institucional con las organizaciones campesinas, los representantes ejidales y comunales y los propios beneficiarios...”³⁴ Como ejemplo de ello, se citan acuerdos con organizaciones como la CIOAC y CNPA en Comitán, en donde se realizaron pruebas piloto de acción en los núcleos agrarios, sin intervención de las organizaciones, para avanzar en el programa. O la promoción de reuniones con ONG’s a fin de convencer de las bondades del programa, por ejemplo en octubre del 2005, funcionarios de alto nivel de la Procuraduría Agraria en el Estado, se reúnen en San Cristóbal de las Casas con organizaciones no gubernamentales en el espacio de reflexión, análisis y debate denominado “*En Voz Alta*”, organizado por el Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C.,³⁵ y la Red de Defensores Comunitarios por los Derechos Humanos.

También serán parte de las acciones para contrarrestar la oposición de las organizaciones: la realización de una extensa campaña de difusión a través de *spots* de radio en lenguas indígenas y diseño de propaganda impresa, todo ello con un fuerte apoyo del gobierno estatal. Pero, sin duda,

³³ Véase *Procede* en Revista *Yorail* Maya, número 4, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Chiapas, abril-junio 2002. *¿Qué es el Procede?, Sistematización de resultados del encuentro contra Procede y Resolutivos y Declaración del Encuentro contra Procede y Procecom* en Revista *Yorail* Maya, número 5, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Chiapas, abril-junio 2003.

³⁴ Francisco Hugo Santiago, *Op. cit.*, p. 56.

³⁵ Véase los boletines del CIEPAC: *El Procede dentro del contexto de la globalización económica, parte I*, boletín número 332, 12 de febrero de 2003; *El Procede dentro del contexto de la globalización económica, parte II*, boletín número 333, 18 de febrero de 2003; *Los estragos del Procede en la zona norte de Chiapas y la resistencia indígena*, boletín núm. 515, 16 agosto de 2006.

es de llamar la atención la definición de una estrategia concebida como de *atención integral* que consistió en ofertar diversos servicios institucionales a los núcleos agrarios como la gestión de solicitudes de atención ante las instancias de los tres niveles de gobierno, entre otros. Así mismo, el programa se coordinó con Sedesol "...contemplándose el ordenamiento de la propiedad rural como la plataforma para la inversión de recursos públicos y el desarrollo social..." De igual forma, con Conafor "...se forma parte del Comité de Validación de los núcleos que presentan solicitud de servicios ambientales, algo único e inédito a nivel nacional que permitió avanzar en el proceso de regularización"³⁶.

Haciendo una caracterización muy somera del tipo de organizaciones promotoras de la oposición al Procede, llama la atención que no aparecen a la cabeza organizaciones campesinas independientes con tradición histórica en la lucha agraria en el estado como CIOAC, OCEZ, CNPA en su dimensión estatal y solamente pocas representaciones de éstas en algunos municipios (Venustiano Carranza, Solusuchiapa, por ejemplo) presentan la oposición. En su lugar encontramos organizaciones de corte civil como ONG's vinculadas al movimiento zapatista³⁷ al frente de la oposición: organizaciones defensoras de los derechos humanos, grupos estudiantiles, organizaciones feministas, religiosas, de desarrollo, orientadas a la lucha ecologista, etc, encabezando la oposición al programa y teniendo como sede la ciudad de San Cristóbal de las Casas. Por mencionar algunas, encontramos a organizaciones no gubernamentales ecologistas como *Maderas del Pueblo del Sureste* que apoya a las comunidades indígenas y campesinas y cuyo trabajo se ha centrado en la Biósfera de Montes Azules en la Selva, el *Colectivo Feminista Mercedes Olivera* que centra su trabajo en el apoyo a mujeres del estado que sufren violencia, en especial las que habitan en la región de los Altos; grupos estudiantiles de la UNACH; defensores de derechos civiles y políticos vinculados a la iglesia como el *Centro Miguel Agustín Pro* (fundado por la Compañía de Jesús), el *Centro de*

*derechos humanos Fray Bartolomé de las Casas*³⁸ y la *Fundación León XIII* que a través de su Centro de Desarrollo y con apoyo de Cáritas promueve diversos programas de desarrollo en comunidades indígenas de los Altos, por mencionar sólo algunos. El contenido político de la oposición es claro: grupos y organizaciones vinculados y/o simpatizantes de la lucha del EZLN definen los argumentos y las estrategias a seguir para lograr el rechazo al programa. En términos generales ubicamos la presencia de estas organizaciones en municipios de regiones como Altos, Selva, Norte y Fronteriza, principalmente, en donde las diversas actividades realizadas en apoyo al desarrollo social de grupos marginados, les ha permitido crear redes en ejidos y comunidades. Al mismo tiempo, es significativo que precisamente sean estas regiones las que se constituyen en espacio político y territorial del EZ y en donde se han logrado crear los puntos de apoyo más importantes en la entidad. Por lo mismo, no extrañará que la oposición al Procede también sea parte de una estrategia para impedir el avance de acciones gubernamentales a territorios ya controlados por los grupos zapatistas³⁹.

Ahora bien, ¿hay una concordancia entre la acción opositora de las organizaciones y los resultados del programa a nivel regional? La información recabada en torno a las áreas de influencia de las organizaciones sociales opositoras al Procede (ver cuadro 4), permite identificar la estrecha relación entre los datos de ejidos y comunidades, en donde el rechazo al programa fue muy elevado en términos numéricos (ver cuadro 2) con la presencia de organizaciones sociales. Aunque habría que aclarar que el liderazgo opositor también se ha ejercido por parte de grupos religiosos y partidos políticos, aunque en menor medida.

Dentro de las estrategias utilizadas para lograr el rechazo al programa, una en particular resalta y ha sido utilizar el argumento de la obligación del pago de impuestos una vez que se ha ingresado al Procede. Ante ello, la inmensa mayo-

³⁶ *idem*.

³⁷ Como antecedentes de esta vinculación, María del Carmen García, explica: "Estos organismos civiles inicialmente se atribuyeron los objetivos de detener la guerra, dar seguimiento a las violaciones de los derechos humanos de la población civil y exhortar al diálogo a las partes en conflicto; posteriormente las acciones y manifestación de la mayoría de esas organizaciones se tornaron en un franco apoyo a las demandas del movimiento zapatista". María del Carmen García, *Las organizaciones no gubernamentales en los espacios rurales de Chiapas: reflexiones en torno a su actuación política*, en Reyes Ramos, Moguel y van der Haar (coordinadoras). Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas, Ecosur-UAM, México, 1998. p. 311.

³⁸ "...una parte importante de las ONG establecidas en Chiapas, particularmente en las regiones con población campesina e indígena, tiene como matrices de origen a la Iglesia Católica -particularmente en el seno del proyecto social de la Diócesis de San Cristóbal-, que las impulsó como estructuras de intermediación, pero sobre todo como agentes movilizadores involucrando, además de profesionistas, intelectuales, promotores y ciudadanos y a las propias comunidades eclesiales de base." García, *Op. cit.*, p. 328.

³⁹ Recientemente, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional celebró en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez Chiapas, en el contexto del Segundo Encuentro de los Pueblos Zapatistas con los Pueblos del Mundo, el *Encuentro-mitin en defensa de la tierra* con la confluencia de diversas organizaciones y grupos de apoyo y colocándose a la cabeza en la oposición a programas como el Procede. *Cuarto poder*, 20 de julio 2007.

ría de los núcleos agrarios manifestaron como *razón* para rechazar al programa justamente, el *temor al pago de impuestos*. Esta situación ocurrió sistemáticamente en el municipio de Las Margaritas o en municipios como Palenque, Maravilla Tenejapa, Ocozocuatla, Salto de Agua, Ocosingo, Tapachula, Motozintla, La Independencia, Villa Corzo, por mencionar los casos más relevantes. Sin embargo, una revisión de la legislación⁴⁰ en torno al tema permite constatar que no hay obligación de pago de impuestos sobre los ejidos y comunidades con la instauración del programa. Y el supuesto cobro del impuesto predial sólo es un requisito en la situación de *dominio pleno*, el cual como ya mencionamos es irrelevante, en tanto que muy pocos ejidos han optado por él.

Ahora bien, no sólo las ONG's han sido promotoras activas de la oposición al Procede en Chiapas. Encontramos que en diversos municipios de la entidad, otros grupos sociales han tenido una participación significativa como las organizaciones campesinas con presencia local, los partidos políticos y los grupos religiosos. Siguiendo con la idea de mostrar regionalmente la oposición al programa, encontramos que ésta, explicada por la influencia de partidos políticos, organizaciones, grupos religiosos y líderes, muestra un comportamiento diferenciado. En primer lugar, la acción de organizaciones campesinas opositoras se asienta principalmente en el municipio de Margaritas, seguida por Trinitaria, Simojovel y Motozintla. En cuanto a la acción opositora de partidos políticos, los municipios relevantes son: Huitiupan, Mapastepec, Margaritas y Tila. Mientras que la influencia de grupos religiosos en oposición al Procede se constata principalmente en los municipios de Siltepec, Simojovel, Altamirano, Tumbalá, Salto de Agua, Amatenango y Cacaohatán, que en conjunto contabilizan alrededor de 10 casos.

Pero sin duda, un caso específico a tratar dentro del panorama regional, es el municipio de Ocosingo, donde encontramos que 113 ejidos rechazaron la instauración del programa, es decir, este municipio se revela como *el territorio opositor* más importante en el panorama estatal y junto con Las Margaritas (74 ejidos y 12 comunidades que rechazaron) y Altamirano (15 ejidos) se constituyeron en una micro región de contención al Procede. De acuerdo con la información oficial, el caso de estos municipios es particular, pues se tienen registrados alrededor de 80 ejidos y comunidades considerados de *alto riesgo en Ocosingo, 53 en Las Margaritas y 15 en Altamirano*. La definición de *alto riesgo* se vincula con varios aspectos: 1) la negativa de los núcleos agrarios a permitir la entrada de cualquier servicio que provenga del gobierno, incluido el Procede; 2) situaciones de violencia al interior de algunos núcleos agrarios por enfrentamientos internos; y 3) fuerte presencia de organizaciones sociales, políticas, religiosas y, por supuesto, del Ejército Zapatista; 4) la inexistencia de órganos de representación vigentes en los núcleos agrarios, toda vez que sobretodo en los territorios zapatistas, se han creado nuevas formas de autoridad y de gobierno. Por tanto, la acción institucional en esta micro región y en otros municipios del estado en donde también se tienen identificadas situaciones de alto riesgo para el programa (aunque en mucho menor número) como El Bosque, Chenalhó, Chilón, Huixtán, Larráinzar, Motozintla, Palenque, Pantelhó, Sabanilla, Simojovel, Tila, Tumbalá, Yajalón, Maravilla Tenejapa, San Andrés Duraznal y Santiago del Pinar, se ha limitado a plasmar en un informe, la negativa de los núcleos agrarios a participar en el programa, aduciendo como razón la situación de *alto riesgo*.

Cuadro 4
Organizaciones que se oponen al Procede en Chiapas

| Organización | Regiones | Organización | Regiones |
|--|----------|---|--|
| 1. Fundación León XIII | Altos | 13. Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC). | Altos, Selva |
| 2. Colectivo Feminista Mercedes Olivera. | Altos | 14. Red de Defensores Comunitarios por los Derechos Humanos. | Altos, Selva, Centro |
| 3. Frente de Lucha Popular 29 de Febrero de Huixtán. | Altos | 15. YOMBLEJ | Selva |
| 4. Colectivo Tzoblej de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH. | Altos | 16. Frente Democrático Regional de Obreros y Campesinos (FDROC) | Fronteriza |
| 5. Casa de Comunicación y Artes populares Parejo S'cotol. | Altos | 17. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Asociación Civil. | 19 comités de derechos humanos ubicados en todo el estado. |
| 6. Autoridades de San Andrés Larráinzar | Altos | | |
| 7. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro". | Selva | | |
| 8. Área de Derechos Humanos Diócesis de San Cristóbal. | Altos | | |
| 9. Centro de Estudios, Información y Documentación "Immanuel Wallerstein". | Altos | | |
| 10. Centro Indígena de Capacitación Integral (CIDECI). | Altos | | |

⁴⁰ Procuraduría Agraria, *El marco jurídico agrario*, México, 1997.

Cuadro 4
Organizaciones que se oponen al Procede en Chiapas

| Organización | Regiones | Organización | Regiones |
|--|----------------------------------|---|------------|
| 11. Movimiento de Resistencia Popular del Sureste (MRPS-FNLS) (antes Coordinación de la Sociedad Civil en Resistencia zona altos, fronteriza, norte y selva) | Altos, Fronteriza, Norte y Selva | 18. MOCRI-CNPA | Selva |
| 12. Maderas del Pueblo del Sureste, A.C., | Selva | 19. Campesina Emiliano Zapata (OCEZ)-Región Venustiano Carranza | Centro |
| | | 20. Unión Campesina Totikes de Venustiano Carranza | Centro |
| | | 21. OCEZ-CNPA-UMOI. | Fronteriza |
| | | 22. Área de Derechos Humanos Amatán | Norte |
| | | 23. CIOAC Solosuchiapa | Norte |
| | | 24. ARIC Unión de Uniones | Fronteriza |

Nota: También se oponen en poblados específicos: Poblado La Laguna Jitotol, Pastoral Social Motozintla y Pastoral Social Huixtla.

Fuente: Elaboración propia con base en información hemerográfica y documental, 2007.

Conclusiones

Finalmente, podemos concluir, a partir de la información presentada en este trabajo, los siguientes puntos:

- Una serie de factores (conflictividad agraria, tamaño de los ejidos, presencia de organizaciones, apoyo gubernamental, etcétera) influyeron en el avance del Procede en el país, pero el peso de cada uno de éstos dependió de las características y dinámicas regionales. Ejemplos de esta multiplicidad de expresiones territoriales son, por mencionar algunos, el caso de Oaxaca marcado por la conflictividad jurídica de sus ejidos y comunidades principalmente, que explican el retraso del programa; mientras que en el estado de México, los ejidos pendientes de certificar son aquellos significativamente más parcelados que el promedio estatal, los ejidos localizados en zonas conurbadas y los ejidos con mayor presión sobre la tierra; un caso aparte, será Chiapas, nuestro objeto de estudio, en donde el fuerte movimiento social estimulado por el levantamiento zapatista, el desarrollo sin precedentes del proceso organizativo de la sociedad y la acción de las organizaciones opositoras al programa, son elementos que forzosamente tienen que ser contemplados para explicar los límites del Procede en la entidad.
- Como mostramos a lo largo del trabajo, la *razón fundamental* de que no se implementara el programa es el rechazo al mismo por parte de los núcleos agrarios. Esto es, la dinámica del programa no dependió de los ritmos de la acción gubernamental, por el contrario, es la decisión de los núcleos agrarios la que se impone y por tanto la dimensión social cobra una relevancia significativa como elemento explicativo del limitado avance del programa en algunas regiones del estado.
- En la dinámica estatal, el año de 2003 marca la puesta en marcha de acciones más agresivas tanto del lado gubernamental como por parte de las organizaciones opositoras, a favor y en contra del programa. Por un lado, se brinda un fuerte apoyo federal a las autoridades agrarias estatales, a través del incremento del presupuesto y del personal para lograr avances sustanciales en el programa en el marco de la *Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica en el Campo*. Por la otra parte, las organizaciones sociales se agrupan, y reúnen por primera vez, en el *Primer Encuentro Nacional contra los programas Procede y Procecom*. Ambas partes definirán nuevas estrategias que les permitan a cada una cumplir con sus respectivas metas y por tanto los tres siguientes años se convertirán en un tiempo de despliegue de actividades contrapuestas, teniendo como objetivo central los núcleos agrarios chiapanecos.
- La acción coordinada de organizaciones sociales constituyéndose en un bloque opositor al programa, las lleva a tener una clara incidencia en la decisión de los núcleos agrarios al impedir la puesta en marcha de la certificación ejidal y comunal de las tierras en regiones como la Selva, Fronteriza y Altos. Las organizaciones, especialmente Ong's, realizarán un fuerte trabajo a través de la realización de eventos, publicaciones, promoción directa en los núcleos agrarios, grupos de asesoría, etc, a fin de dar a conocer su visión del programa y de la conveniencia de la no aceptación del mismo.
- Es clara la vinculación histórica de las organizaciones sociales, fundamentalmente las no gubernamentales con el movimiento zapatista, por lo que parecería que en el trasfondo de la acción opositora podemos identificar una estrategia de defensa de los territorios *recuperados* por el zapatismo al impedir cualquier forma de acción gubernamental en sus áreas de control. Por tanto, el

Procede se sumará en estos territorios a los tantos programas rechazados por las comunidades de base y afines al movimiento social, reivindicando su autonomía y manifestando el rechazo al gobierno no reconocido.

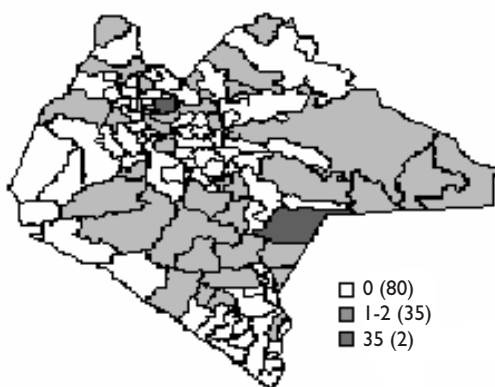
6. Por su parte, la acción de las autoridades agrarias no se limitará a las actividades propias del sector, sino que en el afán de cumplir las metas institucionales y lograr un avance sustantivo del programa en el estado, recurrirá a la vinculación con otras instituciones gubernamentales como Sedesol a fin de cubrir los grandes y ancestrales reclamos sociales como prerrequisito para la aceptación del Procede por parte de los núcleos agrarios. Esto es, el avance de la certificación de las tierras, en algunas

regiones, tuvo que ir de la mano de avances también en los servicios que dota el gobierno a los grupos sociales.

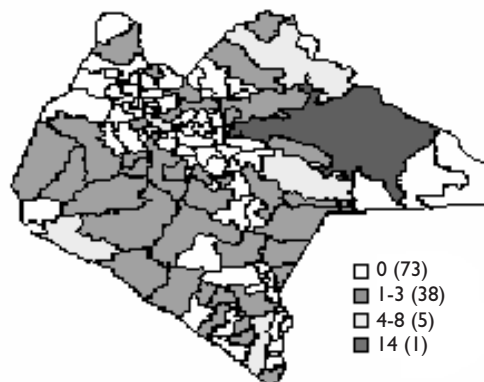
7. Y en el imaginario social, permanecerán dos visiones contrapuestas y sintetizadas del Procede: de un lado, el programa será visto como un instrumento del estado para desestabilizar a las comunidades agrarias y por tanto una amenaza para la sociedad campesina en riesgo de ver privatizadas sus tierras; en el polo opuesto, el programa será defendido como un instrumento para la seguridad y certeza jurídica en el campo a través de la certificación de los derechos de propiedad de la tierra. Visiones irreconciliables que dejaron como saldo vastas extensiones de tierra social sin certificar.

Ejidos pendientes de certificar, causas

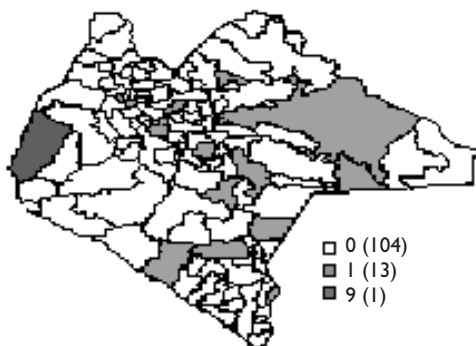
Ejidos sin problemática



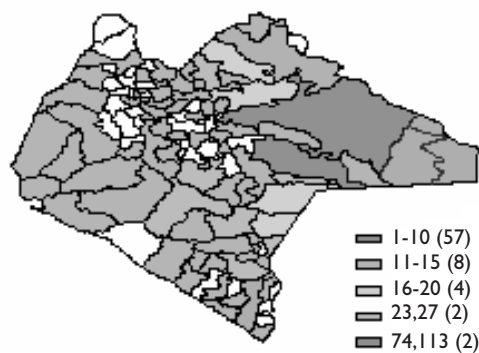
Ejidos con problemática jurídica



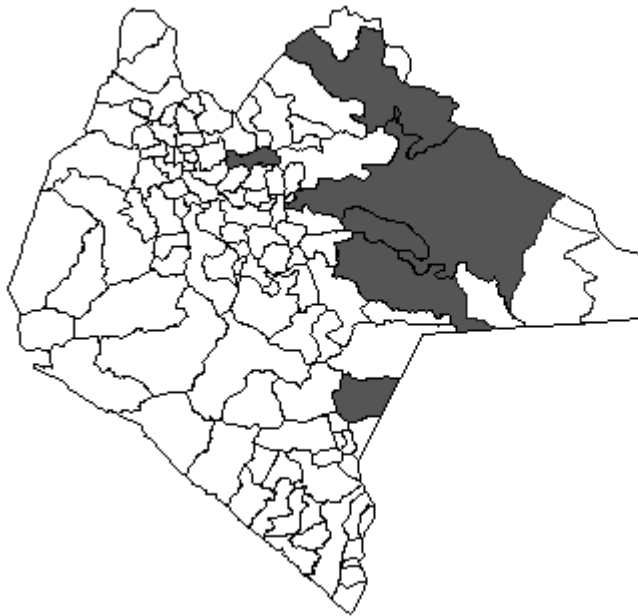
Ejidos con invasión de tierras



Ejidos con rechazo al programa

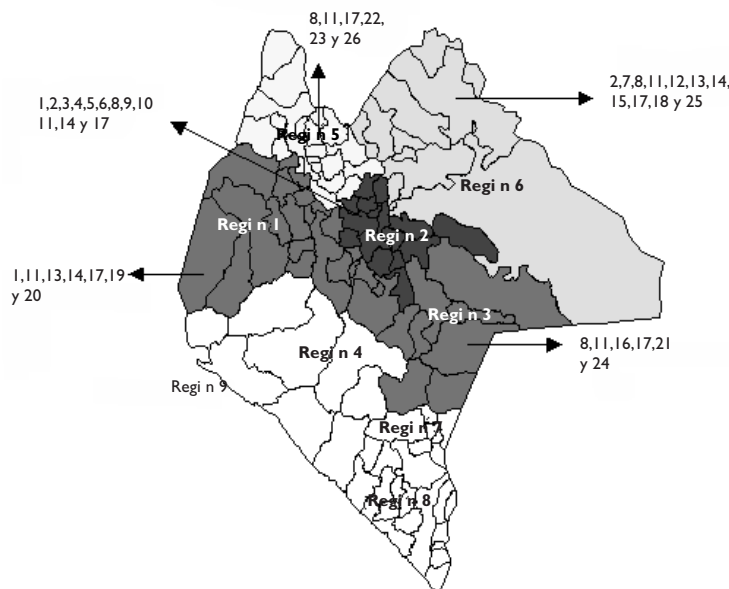


Ejidos que presentaron un mayor rechazo al PROCEDE



| | |
|-------------------|-----|
| Ocosingo | 113 |
| Las Margaritas | 74 |
| Simojovel | 27 |
| Palenque | 23 |
| Altamirano | 15 |
| Frontera Comalapa | 18 |

Organizaciones opositoras al PROCEDE



1. Fundación León XIII
2. Colectivo Feminista Mercedes Olivera
3. Frente de Lucha Popular 29 de Febrero de Huixtla/En
4. Colectivo Tzoblej de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNACH
5. Casa de Comunicación y Artes populares Parejo S'cotol
6. Autoridades de San Andrés Larraínzar
7. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro
8. Área de Derechos Humanos Diócesis de San Cristóbal
9. Centro de Estudios, Información y Documentación Immanuel Wallerstein
10. Centro Integral de Capacitación Integral (CIDECI)
11. Movimiento de Resistencia Popular del Sureste (MRPS-FNLS) (antes Coordinación de la Sociedad Civil en Resistencia zona altos, fronteriza, norte y selva)
12. Maderas del Pueblo del Sureste, A.C.
13. Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. (CIEPAC), ONG de desarrollo
14. Red de Defensores Comunitarios por los Derechos Humanos
15. YOMBLEJ Yomblej (sociedad civil en tzeltal)
16. Frente Democrático Regional de Obreros y Campesinos (FDROC)
17. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, Asociación Civil
18. MOCRI - CNPA
19. Campesina Emiliano Zapata (OCEZ)-Región Venustiano Carranza
20. Unión Campesina Totiques de Venustiano Carranza
21. OCEZ-CNPA-UMOI
22. Área de Derechos Humanos Amat'En Chiapa
23. CIOAC Solosuchiapa
24. ARIC Unión de Uniones
25. Maderas del Pueblo del Sureste, A.C.
26. Poblado La Laguna Jitotol