

LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

Rosa Isabel ESTRADA M.

La revolución mexicana fue un movimiento que se propuso —en sus orígenes— un cambio político en el país, especialmente la renovación del grupo gobernante, a través del respeto al sufragio popular y al principio de no reelección. Pero, conforme se extendió la rebelión contra el gobierno de Díaz y después contra el gobierno de Huerta, las demandas originales cedieron en importancia los reclamos y programas de contenido social.

Dentro de éstos destaca en importancia la cuestión agraria: se generalizan las demandas y se multiplican los programas agrarios. Unos planteaban la redistribución de la tierra atendiendo a imperativos de justicia, otros a razones de tipo económico y otros más a motivos de índole política. Pero en todos los programas encontramos la convicción de que era preciso transformar la estructura agraria del país.

Había notables diferencias entre los procedimientos y alcances de los programas de redistribución de la propiedad agraria. Los programas estaban fuertemente condicionados por las características sociales y la ubicación geográfica de los grupos campesinos que los enarbolaban o a los que estaban dirigidos. Los norteños, por ejemplo, tenían una conformación social muy heterogénea, eran jornaleros, medieros, rancheros, artesanos, ferrocarrileros, mineros, etcétera, y se hallaban dispersos en vastas regiones, con muy baja densidad poblacional y, por tanto, en zonas donde la presión sobre la tierra era relativamente débil y muy localizada. En cambio, en otras regiones, como el centro del país, la población campesina era relativamente más homogénea, se hallaba concentrada en pueblos y comunidades, en zonas densamente pobladas y, por tanto, con una mayor presión demográfica

sobre la tierra. Había otras diferencias entre los norteros y los campesinos del centro: aquéllos eran una población mestiza, migrante y de carácter casi nómada; los del centro, por el contrario, tenían mayor componente indígena, algunos de ellos con tal arraigo en sus comunidades y fuertemente vinculadas a la tierra, que en las últimas décadas del porfiriato padecieron el despojo de sus propiedades como resultado de la expansión de las haciendas.

Los campesinos del norte demandaban básicamente el fraccionamiento de los grandes latifundios y el reparto de sus fracciones entre los campesinos sin tierra. Los del centro, en cambio, enfatizaban la demanda de restitución de las tierras que les habían sido enajenadas por los particulares.

Los constitucionalistas, triunfantes en la guerra de facciones que sucedió a la derrota del ejército huertista, estaban convencidos de respetar el derecho de propiedad privada consagrado en la Constitución de 1857. Incluso planteaban fomentar el desarrollo de ese tipo de propiedad y, sobre todo, impulsar su productividad. No obstante, reconocieron la necesidad de adoptar un programa agrario que respondiera a las demandas campesinas, con el fin de atraerlos a sus filas y asegurar así el triunfo político y militar del constitucionalismo.

El programa agrario constitucionalista quedó plasmado en la ley del 6 de enero de 1915, donde se prevén las que habrían de ser las dos principales vías de redistribución de la tierra: la restitución y la dotación.

Después, la ley del 6 de enero fue elevada a rango constitucional en 1917. De este modo la restitución y la dotación quedaron incorporadas de un modo permanente al programa de reforma agraria del nuevo régimen. Pero todavía quedaba por transformar la norma constitucional de leyes reglamentarias y acciones de gobierno. En este proceso afloran nuevamente las diferencias entre, de una parte, el gobierno empeñado en su fidelidad a los principios liberales de respeto a la propiedad privada y, de la otra, los campesinos dispuestos y cada vez mejor organizados para exigir el cumplimiento de la promesa agraria constitucional. Diferencias que se expresan en otra contradicción: la que nace del interés del gobierno en fomentar el desarrollo agrícola de México con base en la propiedad privada y la

necesidad del propio gobierno de asegurar la estabilidad política del país y su consolidación mediante el apoyo de los campesinos.

Aparentemente, el centro y sur del país eran la tierra de promisión para la restitución y el norte para la dotación, puesto que las leyes de desamortización y colonización afectaron a una buena parte de los pueblos y comunidades de esas regiones, y no en el norte y las costas donde, la colonización afectó principalmente grandes extensiones de tierra en zonas relativamente despobladas. Sin embargo, las cosas ocurrieron de un modo menos previsible. La restitución, como procedimiento redistributivo, ha sido más irregular en cuanto a las regiones y grupos en los que ha prosperado. Además, por esta vía se ha entregado una superficie mínima de tierra y se ha beneficiado a un número muy reducido de campesinos. Según fuentes oficiales de 1915 a 1966 sólo se ejecutaron 222 resoluciones restitutorias, de las cuales más del 80% lo fueron antes de 1941.

Por el contrario, la dotación se constituyó en la vía redistributiva más generalizada en las distintas regiones del país, incluso en aquellas donde se esperaba que prosperara la restitución. Esto se explica en parte por el hecho de que desde el principio la dotación fue un procedimiento formalmente más sencillo y ágil. En cambio, la restitución se convirtió en un procedimiento tan complicado, lento y con tan pocas probabilidades de éxito, que muchas veces los propios grupos campesinos optaban por otras vías más expeditas y viables para recuperar sus tierras. Estas dificultades fueron reconocidas por la propia legislación, al establecer la instauración paralela y de oficio del procedimiento de dotación siempre que se solicitara la restitución de tierras.

El reparto adoptó una ruta imprevisible, no sólo en cuanto a los procedimientos usados, sino también en cuanto a los ritmos seguidos en cada una de las regiones y grupos del país. Esta irregularidad fue el resultado de varios factores. Unos de orden político, como eran los diferentes grados de compromiso de los gobiernos nacionales y locales en el reparto agrario. Otros factores fueron de orden jurídico, como fue la lentitud en la reglamentación de la promesa constitucional de reparto, su falta de claridad y precisión, su gran diversidad entre las distintas entidades federativas y su dispersión en ordenamientos de muy distinta naturaleza (leyes, reglamentos, circu-

lares y decisiones administrativas). Las primeras disposiciones jurídicas adolecieron de precisiones en algunos aspectos cruciales para su cumplimiento: las autoridades que debían conocer de las solicitudes de tierras y resolver sobre las mismas, los procedimientos a seguir, las tierras afectables y los beneficiarios potenciales.

Pero aparte de estos factores (la voluntad de los gobiernos y las disposiciones jurídicas), a veces de un modo decisivo, la suerte del reparto dependió mucho más del grado de organización y la capacidad política y militar de los grupos campesinos para hacerlo efectivo. En estos casos, a veces, el procedimiento se invirtió: los campesinos tomaron las tierras y sólo después los gobiernos tuvieron que poner su voluntad política para legalizar la ocupación.

No obstante la irregularidad seguida por la reforma agraria, ahora casi la mitad del territorio nacional se halla bajo el régimen jurídico de la llamada propiedad social, es decir, la ejidal y comunal. Entre estas dos formas de propiedad destaca por su presencia cuantitativa la propiedad ejidal, que comprende a la mayor parte de los beneficiarios, de la superficie y de las tierras con vocación agrícola entregadas. En cambio, la presencia cuantitativa de la propiedad comunal no pudo haber sido menor en todas sus dimensiones. La propiedad ejidal es dominante en casi todas las regiones del país; en cambio, la comunal prácticamente existe sólo en ocho estados de la República (Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Chiapas, México, Sinaloa y Distrito Federal).

En cuanto a la eficacia de las vías previstas para el reparto (la dotación y la restitución), los efectos de esta última estuvieron condenados, desde el principio, a ser muy limitados. En cambio, la dotación aunque indefinida como procedimiento, era la vía que más se ajustaba a los objetivos de la política agraria del nuevo régimen; el reparto de tierras entre los campesinos que carecieran de ella.

La restitución de tierras a las comunidades y pueblos despojados tuvo más un peso simbólico y político que real. La restitución se usó, y se sigue usando todavía, como símbolo de la revolución agraria mexicana. La restitución era la demanda más sentida y más difundida entre los grupos campesinos más beligerantes en la revolución. El entusiasmo que produjo la incorporación de esta demanda en el texto constitucional, una vez concluido el movimiento revolucionario, auna-

do a la necesidad del nuevo régimen de ganar legitimidad política frente a aquellos grupos campesinos, impidió valorar en su justa dimensión una medida cuyos alcances estuvieron desde un principio, circunscritos a tiempos, espacios y destinatarios muy limitados.

Estas limitaciones pueden apreciarse tanto en la proporción de pueblos y comunidades aptos jurídicamente para recurrir a esta vía, como por la cantidad de tierra susceptible de ser recuperada por la misma.

Las razones de estas limitaciones de origen son de diversa naturaleza: jurídicas, políticas y socioeconómicas.

Jurídicas

a) El supuesto fundamental de la restitución era el "derecho histórico" de dominio sobre las tierras reclamadas, en favor de las comunidades o pueblos reclamantes. La condición para resarcir a estos últimos de su derecho era precisamente que pudieran probar, con documentos fehacientes, la titularidad de dichos derechos; esto es, la propiedad. Y este fue precisamente el primer obstáculo a vencer por parte de los demandantes, puesto que en muchos casos ese derecho histórico que argüían en muchos casos no se encontraba consignado en un documento irrefutable, o en ningún otro; es decir, no contaban con títulos de propiedad. Aquí se da la primera reducción al ámbito de aplicación de la ley: únicamente pueden acceder a esta vía aquellas comunidades o pueblos que cuenten con los títulos de propiedad correspondientes; quedan fuera de esta opción aquellas comunidades o pueblos que hubieren poseído sin título, o que por alguna razón no los tuvieran, ni fuera posible localizarlos.

b) Además de probar la propiedad de las tierras reclamadas, los demandantes debían probar la forma y fecha del despojo. Si bien esta exigencia no se deriva claramente del texto constitucional, sino de las leyes reglamentarias posteriores; de alguna manera siempre estuvo presente la necesidad de identificar los hechos que dieron lugar al despojo, así como el periodo en el cual éste se realizó, con el fin de verificar que aquellos se ajustaran a los supuestos jurídicos previstos para la procedencia de la restitución. Las leyes reglamentarias y las autoridades agrarias convirtieron esta identificación en un supuesto

necesario para la procedencia de la restitución y con ello quedaron excluidos en la práctica, aquellas comunidades y pueblos despojados que no pudieron probar de qué manera y cuándo fueron despojados. Se partía del supuesto de que todo acto ilegal dejaba huellas. Si bien esto era cierto para un buen número de los supuestos de nulidad, la probabilidad de probar el despojo no se encontraba en la ilegalidad de los actos anulables, puesto que muchos de ellos habían sido perfectamente legales —se ajustaban a una normatividad legal y vigente en la época en la cual se realizaron dichos actos— sino en el hecho de que a partir de la expedición de la Constitución de 1917, el nuevo régimen les negaba validez con base en el “derecho” de todo régimen surgido de una revolución de darse un nuevo orden jurídico y de desconocer el del régimen que fue suprimido.

c) La prueba del despojo no concluía con la identificación de la forma y fecha del mismo, sino que tratándose de bienes que entraban en la circulación mercantil y en el dominio de particulares —que a diferencia de las comunidades y pueblos— no eran corporaciones permanentes sino personas jurídicas individuales o colectivas con plena libertad para enajenar sus bienes—. De tal suerte que a raíz del acto original de despojo seguramente se habían dado una serie de actos de transmisión de dominio sobre las tierras reclamadas: ventas, donaciones, sucesiones, etcétera, que de alguna manera tendrían que reconstruirse histórica y judicialmente para conocer la situación jurídica vigente al momento de hacer el reclamo.

d) Además, muchos de aquellos actos de traslación de dominio pudieron estar fundados en la buena fe, que aunada a la posesión pacífica ininterrumpida y pública de las propiedades, encuadraban perfectamente en la prescripción, figura jurídica emparentada directamente con el derecho de propiedad. Es curioso que se hiciera valer la figura de la prescripción adquisitiva con relación a bienes comunales considerados inenajenables; característica fundamental que fue ratificada por la legislación pos-constitucional. Se supone que cuando un bien no es enajenable tampoco puede prescribirse en favor de terceros. Pero la supresión de esta aparente o real contradicción jurídica hubiera significado radicalizar esta medida —lo cual no estaba en las intenciones del nuevo régimen— y, además, esto impediría la consecución de uno de los objetivos del mismo, a saber: el impulso y fortalecimien-

to de la pequeña propiedad. Para ser consecuente con este objetivo, la Constitución de 1917 dejó fuera de la afectación agraria las tierras que no rebasaran las 50 hectáreas, poseídas a nombre propio, a título de dominio, de manera ininterrumpida por 10 años o más. Con posterioridad, la legislación reglamentaria, específicamente la Ley Federal de Reforma Agraria (1971), dividió en los dos supuestos de inafectabilidad, lo cual dio lugar a que con cualquiera de estos dos supuestos que se presente se conforma la inafectabilidad.

Esta inafectabilidad agraria se constituyó en la práctica en otra limitante para que los pueblos y comunidades recuperaran sus tierras, en razón de que la ley obligaba a respetar la pequeña propiedad particular, por encima de los derechos de aquellos a quienes les reconocía la propiedad sobre las tierras reclamadas. De tal suerte que una comunidad pudiera encontrarse, en el momento de iniciar su demanda, con la situación de que las tierras reclamadas se hallasen repartidas en varios predios particulares, que en lo individual no rebasan los límites de inafectabilidad previstos por la ley. Esta situación anularía cualquier posibilidad de hacer valer sus títulos primordiales y las pruebas del despojo, en virtud de que por encima de ello se hacía prevalecer un derecho más apreciado por el nuevo régimen: la propiedad privada.

e) La interpretación de las primeras autoridades agrarias, respecto a quiénes tenían derecho a solicitar tierras, por cualquiera de las vías previstas por la Constitución (dotación y restitución) impidió a muchos pueblos y comunidades acceder a esta última, debido a que de acuerdo con aquellas interpretaciones no tenían personalidad jurídica para hacerlo. De acuerdo con el texto constitucional las comunidades, pueblos, congregaciones... sin tierra, tenían derecho a solicitar la dotación de las mismas o su restitución si habiéndolas tenido se les hubiera privado ilegalmente de ellas. La Constitución no les otorga expresamente personalidad jurídica pero sí infiere que la poseen desde el momento en que se les otorga el derecho a solicitar tierras y después a poseerlas en propiedad, y un ente que carece de personalidad jurídica no puede ser sujeto de derechos y obligaciones. Pero las autoridades encargadas de aplicar la legislación agraria, reconocieron esta característica jurídica a los pueblos, comunidades, congregaciones, etc., "con categoría política reconocida", y que se hallaren dentro de las denominaciones expresamente señaladas por el texto constitucional.

De esta manera quedaban excluidos de la restitución aquellas comunidades cuya denominación no coincidiera con los del texto constitucional, o bien que coincidiendo dicha denominación no estuviera expresamente reconocida por las autoridades políticas del lugar.

Esta interpretación provocó mucha inconformidad entre los grupos campesinos que veían frustradas sus pretensiones agrarias. En algunas regiones se hicieron reconocimientos de categorías políticas en favor de grupos campesinos solicitantes de tierras, con el fin de salvar el obstáculo de la personalidad jurídica. Sin embargo, este procedimiento resultó tan engorroso que no resultó eficaz. A finales de los años veinte se modificó esta interpretación y se aclaró que la enumeración contenida en el texto constitucional atendía únicamente a las distintas denominaciones de acuerdo con los usos y costumbres de cada pueblo o región, pero que dicha enumeración no excluía a otros pueblos o comunidades que recibieran otra denominación. El supuesto básico era que los grupos demandantes carecieran de tierra; la denominación que tuvieron no debía ser obstáculo para satisfacer su demanda agraria.

Políticas

La restitución fue la vía agraria que más entusiasmo despertó originalmente entre algunos de los grupos campesinos más representativos, e incluso, entre algunos miembros de la nueva clase política. El entusiasmo de los campesinos se debía a que la restitución, más que cualquier otra vía del reparto agrario, era el símbolo justiciero y reivindicador por excelencia.

La simpatía de los segundos, los políticos, hacia la restitución se debía a que veían en esta medida una poderosa fuente de legitimidad política para el nuevo régimen, sin que éste tuviera que pagar los altos costos políticos que implicaba la afectación de la propiedad privada. Esta cualidad que no la tenía la dotación, se debía a que la restitución era una vía agraria que se limitaba a restablecer un legítimo derecho, a partir de la anulación de actos considerados ilegales por el nuevo orden jurídico. A una comunidad se le entregaban tierras que estaban en poder de particulares, pero no mediante la afectación de la propiedad privada en estricto sentido, sino mediante el reconocimiento de un mejor derecho al del poseedor. En última instancia, se trataba de un

procedimiento que salvaguardaba el derecho de propiedad. Los legítimos propietarios podían estar tranquilos pues esta vía no afectaría sus propiedades.

Socioeconómicas

Además, la restitución tenía una ventaja económica, no menos importante dadas las precarias condiciones de la hacienda pública. Tratándose del mero restablecimiento de un derecho, de resarcir sus propiedades a comunidades o pueblos despojados de ellos; el Estado no estaba obligado a pagar indemnización alguna a quienes disfrutaban de manera ilegal de tierras que no les pertenecían.

Este era un argumento importante para un gobierno que se debatía entre un empeño por pagar los costos económicos del reparto; para atenuar en parte los costos políticos, y las limitaciones y apremios económicos de sus arcas públicas.

Los argumentos en pro de la restitución no fueron suficientes para despertar la simpatía de la mayor parte de la nueva clase política, menos aún la del primer jefe. La promesa restitutoria debía mantenerse el tiempo necesario para acallar los reclamos de los grupos campesinos más beligerantes. Si bien esta idea la tenían también para la dotación; en el caso de la promesa restitutoria se pensó que era factible concluirla a corto plazo; mantenerla indefinidamente implicaba mantener también el clima de inseguridad jurídica que el nuevo régimen estaba tan empeñado en combatir.

A pesar de que para los campesinos la restitución fue el símbolo de la reforma agraria; como vía redistributiva ha sido ineficaz, pero, al mismo tiempo, aún como mero símbolo, esta vía ha sobrevivido a la hostilidad que la política agraria siempre le ha manifestado. La restitución sobrevive en el texto constitucional como promesa para pueblos y comunidades despojados de sus tierras; aunque los complicados procedimientos agrarios y las estadísticas muestren su "ineficacia" como medida redistributiva.