

# Sembrando ambigüedad

*José Luis Escalona*

GEMMA VAN DER HAAR, 2001

## *Gaining Ground. Land Reform and the Constitution of Community in the Tojolabal Highlands of Chiapas, Mexico*

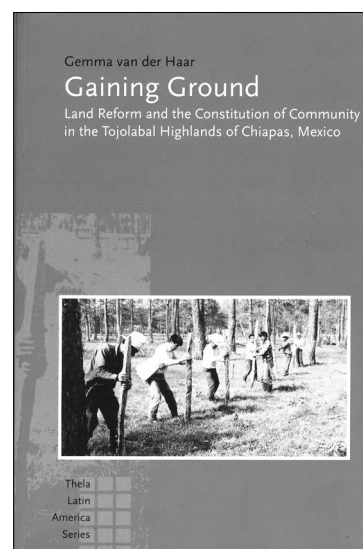
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica  
Center for Latin American Studies (CLACS), Universidad de Utrecht,  
Utrecht, Holanda (Col. Thela Latin America Series), 287 pp.

El libro *Gaining Ground. Land Reform and the Constitution of Community in the Tojolabal Highlands of Chiapas, Mexico*, de Gemma van der Haar, trata de las consecuencias que trajo la reforma agraria para la población de las tierras altas tojolabales en lo referente a la constitución de las comunidades como entidades corporativas y como formas de orga-

nización y de gobierno local. Tres aspectos me parecen relevantes.

### **La historia agraria de las tierras altas tojolabales**

El texto hace un importante aporte a la historia agraria de esta región de Chiapas. Geográficamente, las tierras



► 179

altas tojolabales podrían considerarse como parte de Los Altos de Chiapas, pero la historia de las comunidades que la habitan las distingue de los pueblos del centro del estado. A diferencia de las poblaciones tzotziles y tzeltales del centro de Chiapas, los tojolabales habitaron propiedades rurales conocidas como fincas. A partir de un acercamiento a los documentos existentes en el Registro Agrario



Pablo O'Higgins, *Haciendo el arado*, litografía a lápiz, 1953.

Nacional y en otros archivos locales, la autora nos ofrece una mirada detallada de los propietarios, la producción y las extensiones aproximadas de esas propiedades, en particular en el periodo del porfiriato y de la Revolución mexicana. A partir de entrevistas reconstruye parte de las relaciones que se establecían entre patrones, caporales, mayordomos, mozos y peones, en una jerarquía de tareas y responsabilidades. También analiza el impacto de la reforma agraria cardenista y de las posteriores dotaciones, compras e in-

vasiones de tierras en la zona, hasta las ocupaciones de los residuos de las fincas (sus casas y capillas) en 1994. Con una combinación de análisis de información de archivo, entrevistas y estudio de caso (de la comunidad de Chibtik, municipio de Altamirano) la autora nos ofrece una perspectiva de la paulatina disolución del régimen de finca y del surgimiento de las comunidades tojolabales.

Las ideas de que la reforma no había sido efectiva en Chiapas y que el zapatismo había surgido en parte

como una lucha contra las grandes concentraciones de tierra tuvieron extensa difusión después de 1994. Sin embargo, sí hubo un reparto agrario y, paradójicamente, la demanda de tierra fue más aguda en el este de Chiapas, donde el reparto de tierras fue mayor. Estas comunidades usaron la burocracia agraria para adquirir la tierra, pero esta institución perdió legitimidad cuando fue incapaz de satisfacer nuevas solicitudes, de resolver casos de dotación incompleta o conflictos pendientes y cuando se involu-

cró en estrategias políticas del gobierno estatal.

En este contexto los campesinos del este de Chiapas recibieron el anuncio del fin de la reforma agraria en 1992; era la renuncia a la principal oferta del Estado mexicano hacia los campesinos. El mensaje fue que ellos no tenían nada más que esperar del gobierno. Pero esta posición tenía antecedentes. Las invasiones de tierras de las últimas tres décadas mostraban los límites del reparto agrario en Chiapas. Por un lado, dicha región tiene un número grande de casos de rezago agrario. Por otro, las poblaciones tomaron el proceso de redistribución más allá de lo proyectado, especialmente después de que se decretara el fin de la reforma agraria. Así, dice la autora, las invasiones en el contexto del zapatismo son el resultado de una reacción a los límites de la reforma agraria dirigida por el Estado y un desafío a la cancelación de la reforma agraria en la década de 1990 (y no expresión de un reparto incumplido).

### La comunidad como gobierno local

Otro aspecto es el de las consecuencias que esta transformación agraria tuvo para la población local, más allá de la propiedad de la tierra. Al igual que en otras regiones de México, el ejido fue transformado en una institución con funciones no previstas en el modelo legal. Los arreglos para el reparto de tierra y de los recursos se hicieron aceptando los requisitos legales, pero bajo la influencia de elementos locales como el parentesco y la presencia de lí-

deres destacados en algunas poblaciones. Así, aun cuando el usufructo de la tierra se realiza a través de parcelas trabajadas por familias, la administración colectiva de la tierra dio origen a una serie de regulaciones acerca de la herencia de las parcelas y el trabajo familiar. Al mismo tiempo, la administración de la tierra y de otros recursos (potreros, caminos, sistemas de agua) llevó a la creación de instituciones de cooperación y trabajo colectivo (asambleas, autoridades, listas de ejidatarios), lo que implicó también una serie de presiones y castigos para los que no cumplieran.

La autora sugiere que en estos arreglos operaba algo como un “principio de partes iguales”, que implica que todos deben cooperar con dinero o trabajo en la misma proporción, mientras que cualquier evasión de esta obligación conlleva una falta al principio de partes iguales. Este principio no implica que hubiera una equidad generalizada, puesto que había diferencias importantes entre las familias y sus recursos (derivadas del desigual reparto original y de sucesivas adquisiciones de tierra por parte de algunas personas, así como de la creciente diferencia entre ejidatarios con derechos y avecindados, personas sin derechos que sólo obtenían tierra por medio de vínculos de trabajo o de parentesco con algún “derechero”). El principio de partes iguales parece actuar más bien como una forma de regulación de los esfuerzos y los beneficios en tareas comunes. La regulación de herencia y arreglos matrimoniales o de trabajo colectivo y actividades religiosas se relaciona con la administración

corporativa de la tierra y hace que el ejido no opere sólo como una institución agraria, sino como una forma de “gobierno local de facto”.

Van der Haar analiza el gobierno como práctica más que a partir de sus definiciones legales; revisa cómo, a nivel local, la reforma agraria creó el campo social semiautónomo en el cual se produce la comunidad y las interacciones entre reglas e instituciones más allá de los modelos institucionales. La esencia de estos campos está localizada en su capacidad de producir y afirmar reglas, en su afirmación como estructuras de “gobierno” frente a otras, incluyendo al Estado; la lucha no se da por la autenticidad de sus reglas, sino por defender la legitimidad de su capacidad de gobierno. Sugiere que, a diferencia de la antropología jurídica que analiza sólo la resolución de conflictos, hay que ir más allá de las discusiones sobre las normas y centrar el análisis en las prácticas de gobierno (*governance*): la toma de decisiones, la organización de la autoridad, el ejercicio del control, la forma de definir los derechos sobre los recursos y de reforzar las regulaciones, la delimitación de facto de las competencias jurídicas, la capacidad de intervenir en casos concretos y el posicionamiento frente a otras instancias de control.

### Revisión del corporativismo

Un tercer elemento es el de las consecuencias de la reforma agraria en las relaciones entre las instituciones gubernamentales y las poblaciones rura-

les de esta región. En el caso tojolabal se puede hablar de comunidades producidas por la reforma agraria, no como comunidades reconstruidas, sino como formaciones nuevas. Pero no produjo sólo comunidades, sino comunidades corporadas, en el sentido de Wolf (membresía restringida, control corporado de la tierra, prescripción de derechos, deberes y conductas de sus miembros, así como representación colectiva). Sin embargo, a diferencia de las entidades claramente delimitadas de Wolf, las fronteras son más fluidas y permeables, con una redefinición permanente de exclusión y membresía como parte del mantenimiento de las mismas. Éstas no son sólo discursivas; implican discontinuidades institucionales relacionadas con el acceso a recursos vitales y a derechos y deberes; la adhesión a ciertas reglas, el acceso a recursos y la identificación están fuertemente vinculados. La identidad entonces está relacionada con el gobierno y la jurisdicción. En ese sentido, el proceso de formación del Estado produce localidad (Aitken, 1999).

Al actuar sobre la titulación de tierras, los arreglos espaciales y las formas de organización y asociación, el Estado también influyó en la constitución de la comunidad. Pero, a diferencia de otras regiones, la aceptación de la reforma agraria no puede explicarse sólo por imposición o coerción; el hecho de que los tojolabales hayan estado inmersos en las fincas por varias generaciones también influyó en ello, lo mismo que el vacío que surgió después de des-

manteladas las fincas. Las bases colectivistas del modelo ejidal generaron también una forma de gobierno local, reforzada por la intervención limitada de la burocracia agraria una vez establecidos los ejidos y la extensión de la autoridad ejidal más allá de los asuntos agrarios. Por medio de esta distribución de tierras, el Estado incrustó los derechos agrarios en un sistema codificado (el ejido) y dio un marco de organización y representación política interna, pero al mismo tiempo proveyó los términos para la resistencia a la intervención estatal.

Este análisis muestra los límites de los estudios de la reforma agraria como un instrumento de cooptación política por parte de los gobiernos de la Revolución mexicana, y al ejido como un aparato de dominación del Estado. Por el contrario; al parecer la reforma agraria no ha operado como un instrumento de cooptación, aun cuando en algún momento haya sido manipulada con ese fin. Por ejemplo, en la década de 1980, organizaciones como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) empezaron a promover la invasión de tierras ante el fracaso de los procedimientos de dotación y ampliación. Una de las respuestas fue indemnizar a propietarios y repartir tierras entre campesinos de centrales ligadas al Partido de la Revolución Institucional (PRI). Sin embargo, esto no devino en un control estatal sobre el procedimiento ni en la cooptación de los campesinos. La autora propone un análisis alternativo: ver a la refor-

ma agraria como un mecanismo para sembrar ambigüedad.

Tanto en los aspectos jurídicos como en los procedimientos y las diversas instancias que intervienen lo que parece predominar es la ambigüedad. El procedimiento burocrático era largo e implicaba distintos niveles de gobierno. Además, los propietarios “compraban tiempo” al dividir sus tierras para hacerlas no afectables, o al tratar de negociar las que estarían sujetas a expropiación. Igualmente estaban los conflictos que se desataban entre comunidades por los predios. Además, los procedimientos de intermediación y asesoría que incluyeron paulatinamente a organizaciones campesinas, Iglesias y partidos políticos hicieron que el reparto agrario se “politizara” de manera paulatina. Así, como instrumento político, la distribución de tierras es muy compleja, porque la propia burocracia agraria es una maquinaria opaca, implantada de maneras diversas y con dinámicas muy descentralizadas, y porque sus resultados políticos son imprevisibles pues dependen de las agendas de distintos actores y rivales políticos.

Además, en el Chiapas oriental la población tuvo autonomía frente a los mecanismos de control e intermediación política. Hubo reparto agrario, los ejidos debieron ajustarse a los marcos legales y dependieron de intermediarios de la Confederación Nacional Campesina (CNC). Pero una vez establecidos los ejidos, la burocracia fue un actor lejano y su intervención estuvo limitada a la resolución de conflictos por tierra. Has-



Luis Arenal, *Repartición de tierras*, grabado en linóleo.

ta entonces el voto en bloque por el PRI fue común, pero no está claro cómo operaban las estructuras de control político. La organización de la población no se inició, al parecer, sino hasta la década de 1970, pero no fue el PRI sino organizaciones políticas opositoras y la Iglesia las que la iniciaron. Cuando el Estado llegó encontró estructuras organizativas con las que tuvo que competir. El incremento de la presencia del gobierno se dio en un ambiente ya politizado y las identidades políticas surgieron independientemente o en oposición al Estado. La represión se-

lectiva en la década de 1980 polarizó las posiciones existentes y contribuyó a darle al Estado una imagen de fuerza controversial que generaba divisiones. Su legitimidad era frágil y contingente. Sin embargo, a través de la reforma agraria se construyeron interfaces entre la estructura de gobierno y la población, creándose condiciones para un gran rango de intermediarios (empleados, propietarios, abogados, comisariados ejidales y líderes campesinos).

Experiencias de anomalía y ambigüedad han dado una mala reputación a los empleados, acusados

de corrupción y abuso. Los casos revisados sugieren que los conflictos entre comunidades fueron agravados por la intervención de la burocracia agraria, pues los funcionarios no hicieron lo que estaba en sus manos para prevenirlos y en algunos casos los extremaron. Pero su papel no puede ser entendido como parte de un plan maestro de "divide y vencerás". Los conflictos son impulsados más bien por interés personal; pero también son resultado de información incompleta o de falta de claridad acerca del problema. Los casos de conflicto respecto de la propiedad

de la tierra y los límites entre ejidos no parecen ser el resultado de una manipulación política orquestada, sino de las limitaciones de los procedimientos burocráticos, así como de las posiciones de las partes involucradas.

La reforma agraria produjo también un imaginario político. A diferencia de la máquina generadora de esperanza (*hope-generating machine*) que propone Nuijten (2003), Van der Haar sugiere que en Chiapas la imagen del Estado es la de una máquina generadora de miedo (*fear-generating machine*): fuerza poderosa pero potencialmente dañina y frecuentemente desfavorable, que compite con otras maquinarias generadoras de esperanza. La carencia de hegemonía del Estado es característica de Chiapas oriental, donde la diócesis y las organizaciones campesinas forman importantes estructuras políticas rivales.

El mito corporativo se descubre al ver el éxito que ha tenido la reforma agraria en crear ejidos y su debilidad como forma de control de la población. Para entender esto es necesario abandonar las perspectivas centradas en el Estado y entender los diversos conflictos que ha significado su intervención en el reparto agrario, es decir, abordarlo desde la perspectiva que incluya la dotación condicionada desde arriba y la apropiación desde abajo. La dominación aparece entonces no como una cualidad abstracta del sistema político, sino como un resultado que requiere de un continuo reforzamiento. Más que asumir que el control se da, es nece-

sario preguntar en qué circunstancias y de qué forma se produce. En general, el reparto agrario como forma de control estatal en esta región difícilmente ha sido exitoso. Por eso mismo la reforma agraria puede ser vista como parte del proceso de formación del Estado (Joseph y Nugent, 1994). El gobierno y la dominación deben ser entendidos como procesos de legitimación y lucha en marcha, partes de un complejo cambio político permanente e históricamente contingente.



Mariano Paredes, *Desbrozando*, linóleo, 1954.

En la región tojolabal lo que predominó fue la aceptación y el acomodo a la reforma agraria (a diferencia del caso que estudiaron Nugent y Alonso en Namiquipa, Chihuahua, 1994). Pero ésta no puede ser equiparada con el establecimiento efectivo del control estatal. Más que asumir

que la reforma agraria asegura la aceptación de los campesinos, debemos entenderla como generadora de combinaciones de aceptación y resistencia. Una combinación de análisis de la formación del Estado y de las prácticas de gobierno local permitirán enfrentar la paradoja planteada por la imposición del ejido como institución del Estado que se vuelve en su contra. Este libro analiza cómo la legislación agraria y los modelos institucionales se convirtieron en un punto de referencia para los pueblos tojolabales, pero no para reproducirlos simplemente, sino que devinieron en marcos de referencia y en prácticas de organización resignificadas en el proceso.

### Bibliografía

- Aitken, Rob, 1999, *Localizing Politics. Cardenismo, the Mexican State and Local Politics in Contemporary Michoacán*, Research School CNWS, Leiden University, Leiden.
- Joseph, Gilbert y Daniel Nugent, 1994, *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Mexico*, Duke University Press, Durham.
- Nugent, Daniel y Ana María Alonso, 1994, "Multiple Selective Traditions in Agrarian Reform and Agrarian Struggle: Popular Culture and State Formation in the Ejido of Namiquipa, Chihuahua", en Gilbert Joseph y Daniel Nugent, *Everyday Forms of State Formation. Revolution and the Negotiation of Rule in Mexico*, Duke University Press, Durham.
- Nuijten, Monique, 2003, *Power, Community and the State. The Political Anthropology of Organization in Mexico*, Pluto Press, Londres.