

## *Chiapas:* Los nudos de la modernización

CASSIO LUISELLI

La profunda herida de Chiapas es también de la nación: una irrupción violenta del México Profundo frente al proyecto de modernización impulsado por el México criollo-mestizo. Por eso abre fundamentales interrogantes sobre los futuros rumbos de la vida mexicana.

Por su importancia intrínseca y, sobre todo, por su impacto en la abigarrada agenda de la nación, debe también meditar en la perspectiva de propuestas y posibles soluciones. No volveremos al 31 de diciembre pasado, y habrá que ver qué fue lo que no funcionó, para avanzar, no para retroceder. Avanzar es apurar la transición democrática, es lograr el imperio de la ley en todo el país y atajar la violencia. Pero también atender viejos reclamos.

Chiapas es singular en la nación, pero sus rasgos de atraso, pobreza e injusticia se comparten en muchos otros lugares del país. No fueron sólo estas circunstancias de marginación las causas del alzamiento zapatista, pero sí sus condicionantes: no condición suficiente, sí necesaria.

Chiapas, lo sabemos, es el estado más pobre y de mayor marginación en el país: en todo por debajo del promedio nacional, y se va rezagando aún de otros estados muy pobres. Esto lo explicamos por su peculiar atraso político: aquí poco funcionan las instituciones políticas, no avanza el fomento económico y se atora la justicia distributiva. Pero Chiapas es grande y de notable riqueza. Esa es su paradoja. Tan poblado como Uruguay y con tanto territorio como Panamá, pero mucho más dotado que ambos en energéticos y recursos naturales; es el campeón de biodiversidad en la República. Siguiendo estadísticas del Banco Mundial, Chiapas está más poblado que 69 países y territorios económicamente autónomos, y tiene mayor superficie que 77 (de un total de 196) de ellos, pero también está entre los más pobres y desiguales, muy por debajo de donde se clasifica a México.

Tal vez por eso, la disputa por sus recursos muestra un particular encono. Violentas confrontaciones entre caciques, finqueros, guardias blancas, campesinos e indígenas: un estado politizado y con una muy estructurada y combativa organización campesina. Pero se trata también de la reacción defensiva de las etnias contra proyectos que le son excluyentes. Por eso nos afecta a todos: plantea los nudos de nuestro proceso discontinuo y desigual, nudos que ineludiblemente hay que deshacer, pues de lo contrario el proyecto del país se vendría abajo. Torciendo la vieja frase: Todo en México es Chiapas.

Debemos empezar por planteamos dos interrogantes fundamentales: ¿Fuimos demasiado rápido y lejos con la modernización económica y, en Chiapas, ello trajo como consecuencia la agudización de conflictos y desigualdades que hicieron posible la rebelión? ¿Se hace en consecuencia necesario revertir reformas o, dicho de otro modo, frenar medidas modernizadoras que funcionan para algunos estados, pero no para Chiapas y otros más?

Si por modernización económica entendemos básicamente la profunda y acelerada apertura, la desregulación y la privatización, y para el medio rural las modificaciones al Artículo 27 y el relativo retiro del estado de la agricultura. La respuesta, sin muchos titubeos, es que la modernización va teniendo impactos importantes y desiguales a lo largo del país y en Chiapas, muchos de sus efectos, combinados a circunstancias externas, castigaron severamente el ingreso (y las expectativas) de indígenas y campesinos. Veamos algunos ejemplos: ante el colapso internacional de los precios del café, ya no se encontraron mecanismos que amortiguaran la brusca caída de ingresos, como hubiera sucedido con la intervención del INMECAFE; Igualmente con la caída del precio de la carne: debido tanto a la merma de ingresos, como a la apertura de la frontera a la carne de otros países (que ahora se ha frenado) la ganadería se desplomó. Las justas razones de conservación ecológica de la selva entraron en conflicto con la actividad maderera en la región, y se impuso una severa veda productiva que no se compensó con subsidios y proyectos alternativos para equilibrar a los grupos más afectados. Y así podríamos seguir. Sin embargo, confrontar todo esto no justifica ni entraña cancelar la

modernización económica del país, no sólo sería muy costoso sino tal vez contraproducente.

En primer lugar pensamos que deben empatarse modernización política y económica; debemos diferenciar medidas generales en cuanto lo que tengan de aplicable a nivel estatal o regional, e inducirse localmente. La modernización debe ser incluyente, teniendo en cuenta realidades y prácticas locales: debe estar acompañada al ritmo de la vida de las comunidades. Pero esto no debe contradecir el progreso político y económico de toda la nación. Al contrario, no se trata de detener al país para que lo alcancen las regiones más rezagadas, sino de acelerar y diferenciar reformas en éstas. A esto nos referimos, pero antes cabe una reflexión general en torno a la discusión sobre la modernización:

Chiapas es una de las muchas Chiapas silenciosas del mundo contemporáneo, del mundo de la posguerra fría: refleja una crisis profunda y universal, una crisis de civilización, donde la fuerza absorbente y homogeneizadora del mercado no puede tolerar la diversidad de etnias y culturas que por una u otra razón han quedado a la zaga del cambio económico en su sentido actual.

Esto es cierto y de profundas implicaciones. Para que la modernización no sea salvaje y mutiladora, nuestro proceso no debe limitarse a la asimilación del y por el mercado. Modernización con apertura y desregulación sí, pero también avances simultáneos en otros frentes, moderando extremos y compensando a los rezagados. Muy particularmente debemos incorporar valiente e imaginativamente nuestra dimensión india en el horizonte de modernización: este es el reto de fondo y la única forma en la que nuestra nación, rica y plural, saldrá favorecida de su presente encrucijada. Pensamos que esto es posible, pero que se requieren pacientes reformas, no solo económicas, sino políticas y aplicables a nivel local. Se requiere de tolerancia y de saber escuchar la voz y los reclamos de los débiles: democracia, en suma.

En adelante, se intenta solamente perfilar posibles vías de reforma en esa dirección. Valdrían para las muchas Chiapas de México y serían asimismo consistentes con los cambios del país en su totalidad. Primero hay que referirnos a la política y sus instituciones; luego a los temas agrarios que en Chiapas resultan fundamentales y, por último, comentar necesarias medidas de impulso económico.

La política. Quizá el mayor nivel de consenso sobre la situación planteada por la rebelión del EZLN se da en torno a la desastrosa situación política estatal y local: parálisis institucional, impunidad de los poderosos, violencia y racismo contra indígenas y campesinos pobres. Con lucidez e información Luis Hernández Navarro nos ha mostrado cómo las "redes del poder local" atrapan, filtran y finalmente se apropian de recursos para el desarrollo social y, a la larga más grave, cómo distorsionan para sus intereses proyectos de inversión productiva.

Esa estructura caciquil de mediación, que suplanta las relaciones ciudadanas e institucionales entre autoridades y gobernados, debe desaparecer. Es el primer nudo a desatar, pero no por decreto y desde "arriba". No. Sería contraproducente. Debe venir desde abajo, de una reforma política y democrática a partir de los ayuntamientos, de los ediles. Avanzar así hacia una nueva legalidad: en los códigos, en las instituciones, en una práctica política que respete la identidad cultural y los derechos humanos de los pueblos indios. Se requiere redefinir las relaciones entre los niveles de gobierno y los pueblos. Será lento y difícil, se afectarán intereses, pero es el único camino sólido, irremplazable.

Los avatares del indigenismo en México son fiel reflejo de nuestros vericuetos históricos y nuestra construcción nacional: excluir, ya sea por desprecio o piedad o incluir, ya sea por fatalidad o fraternidad. Es la vieja herida de la conquista que permanece viva y abierta. Persiste -a veces mitigado, a veces no- el combate entre las dos repúblicas: la de indios y la de españoles, y lo hacen como dos modelos de civilización divergentes. Sólo que ahora ya no se trata de la república de españoles, sino la de criollos y mestizos.

La peculiar historia de Chiapas, vasto territorio alejado de su capital novo-hispana y tardíamente incorporado a la flamante república decimonónica, tuvo a diferencia del Altiplano Central de Oaxaca, y aún de Yucatán, un traumático proceso de ruptura de sus élites indígenas (los "principales")- Estas, tras la conquista se incorporan al orden hispánico colonial, mediando entre el mundo indígena al que pertenecían y al español al que se asimilaban. Excepto en Chiapas, donde la brutalidad de los encomenderos y las disputas de éstos con los Dominicos rompen la estructura de poder de los caciques

locales y van imponiendo e impulsando gobernadores que nunca serían elegibles según las tradiciones locales. Esta es quizá la diferencia de raíz que explica la mayor indianidad oaxaqueña y su mayor asimilación al México colonial y aún al contemporáneo.

Estas circunstancias contrastantes y peculiares hacen también que otros hitos en la vida nacional como la República Independiente y la Revolución se reflejen en Chiapas tardía y débilmente. Por eso su situación agraria es tan suigeneris y contenciosa. No es que no se haya hecho Reforma Agraria -más de la mitad de la superficie del estado, la constituyen ejidos y comunidades- pero se hizo tarde y echó raíces muy superficiales. Por eso la simulación y la precariedad de sus instituciones de tenencia.

Las reformas políticas planteadas pueden integrarse a dos propuestas de gran trascendencia y que no son mutuamente excluyentes: la de crear autonomía (como en la España de hoy) y las de reformar o "indianizar" los ayuntamientos, sobre todo aquéllos donde las etnias sean mayoría. Ambas propuestas tienen méritos y entrañan riesgos. Deben debatirse a profundidad.

La creación de autonomías indígenas (y en México podría pensarse en alrededor de treinta) es definida con claridad por Héctor Díaz Polanco: un espacio instituido a fin de que grupos determinados con tradición histórica común y características similares propias (lengua, costumbres, creencias) puedan desarrollar libremente su modo de vida. Esta sería una autonomía indígena y tendría implicaciones y consecuencias serias, como introducir un nuevo "piso" en la estructura política y niveles de gobierno. Se situaría entre los municipios y los gobiernos estatales, y condicionaría a ambos, incorporándoles la dimensión de las culturas étnicas de que se trate. Pero no conculcaría las leyes, ni la autoridad de los mismos. Ni mucho menos las de la nación. Las autonomías estarían, desde luego, bajo el imperio pleno de la Constitución de la República y sus instituciones básicas de gobierno. Simplemente se les reconocerían atribuciones especiales, transferencias de funciones y autogestión, pero siempre ejerciendo sus derechos en el ámbito del estado nacional.

La propuesta merece la mayor atención y un debate serio. Tendría los riesgos que han tenido soluciones parecidas en otros países (como las Reservas en Estados Unidos): Pudieran desembocar en un mayor apartamiento y marginación. Validar, con todo y su pobreza, las "Regiones de Refugio" de Aguirre Beltrán.

La similitud con las autonomías españolas debe distinguir que aquí se trataría de autonomía para los grupos más pobres y marginados de la nación: y no como en el caso español, de regiones ya prósperas y políticamente poderosas. Autonomía entre pares, no desiguales. Pero entre sus méritos contamos el del pleno respeto a la cosmovisión de cada grupo o etnia, la descentralización y la posibilidad de ejecutar políticas diferenciadas en atención a las peculiaridades de cada región. Hay que apuntar aquí, en todo caso, que ésta y cualquier otra medida debe partir de reforzar plenamente el federalismo mexicano: pasar del principio postulado en la Constitución, a respetar decisiones locales y hechos prácticos, aún prosaicos, de la vida económica y política de todos los días.

Otra propuesta más modesta y menos polémica se refiere a "indianizar" y reforzar nuestros municipios indígenas: Permitir que operen, de pleno derecho, sus instituciones y costumbres; que el poder emane desde abajo y no desde los caciques y se trate con respeto a todos sus ciudadanos -indígenas y no-. Así por ejemplo: incorporar como Consejo Consultivo de los Ayuntamientos a los Consejos de Ancianos (donde éstos existan); elegir a los agentes municipales, incorporar en la norma de justicia y codificación local a los usos y costumbres locales: Mucho de esto sucede en la práctica en gran número de municipios oaxaqueños. No olvidemos que ya en el siglo XVII en los Altos de Chiapas, el gobierno indígena incluía los cargos de Alcaldes y Regidores (dos y cuatro por cada pueblo respectivamente), así como alguaciles, designados por primera y segunda votación, escogidos desde los calpules de cada pueblo. Esto debería contemplarse vinculado a una amplia reforma municipal. El ejemplo de Ocosingo es elocuente: una enorme y artificial demarcación territorial poco representativa y funcional de la vida política y cultural de sus habitantes de muy diverso origen.

La reglamentación pendiente al reformado Artículo 4o. Constitucional debe dar cuenta de estos y otros temas fundamentales para la vida indígena de México. Este reglamento debe estar ya en el debate nacional.

La política agraria, como vimos, es para Chiapas un tema de capital importancia, como para otras entidades donde predomina la agricultura campesino-temporalera, organizada en torno al cultivo del maíz. Aquí proponemos tres vías de acción básica:

Primera, abatir conforme a derecho, pero con energía y prontitud, el notable rezago agrario del estado (a decir de algunos expertos, Chiapas concentra el 30% del rezago agrario nacional); segunda, propiciar un vasto proceso de organización campesina e indígena en tomo a las posibilidades que abre la nueva Ley Agraria, así como analizar y debatir algunas modificaciones a la misma y, tercera, revisar las posibilidades que al respecto de las tierras indígenas puede traer la reglamentación al Artículo 4o. de la Constitución.

Pero debemos empezar por analizar y tomar posición sobre un tema importante y que es premisa para lo que sigue adelante: La pertinencia de revisar o no el nuevo texto del Artículo 27 Constitucional.

Pensamos que no debe modificarse, sobre todo porque el procedimiento agrario de "restitución-dotación" ya fue agotado. Simplemente, el crecimiento demográfico y el reparto masivo (y exitoso) de la Reforma Agraria, hacen ya inviable que por fuerza de ley a todo grupo o núcleo campesino que demande tierra, se le deba de dotar. Esto dejó de ser así hace mucho, a pesar de estar en la Constitución. Y las consecuencias fueron que millones de campesinos jamás tuvieron Certificados de Derechos Agrarios, y solo recibieron "Derechos a Salvo", pero nunca tierra.

Millones de campesinos envejecieron esperando tierra que ya no había; y hoy tenemos más de tres millones adicionales (jornaleros) sin ellas que hubieran podido demandarlas, añadiéndose al inmenso número que las esperaba en vano.

El proceso estaba además, concebido como un mecanismo abierto, interminable, de dotación de tierras (en una superficie finita!) y acabó siendo una fábrica de minifundios, con grave deterioro para la ecología y la productividad. Pero más grave aún, generaba expectativas campesinas con las que medraron pseudo-líderes, coyotes y caciques; expectativas que terminaban defraudándose. Además, todo el sistema entrañaba procedimientos, esperas, subterfugios a la ley (rentas y ventas ilegales que siempre penalizaron al más pobre), etcétera, que generaban indefinición e incertidumbre sobre los derechos de propiedad. Si alguna lección importante se puede extraer de todos los experimentos de Reforma Agraria del presente siglo en el mundo, es que la indefinición y la incertidumbre, en torno a derechos de propiedad, acaba siempre por perjudicar a los más pobres.

Pero tenemos que reconocer dos cosas: que existen muchos campesinos que no tendrán ya acceso a la tierra por la vía "restitución-dotación" (como de hecho ya venía sucediendo) y, que por el traspaso de derechos a título oneroso, puede acapararse tierra indebidamente.

Sobre esta realidad sí hay que actuar, sobre todo en Chiapas, tanto por la pobreza de sus gentes, como por la riqueza de sus bosques y selvas. Volveremos a esto, pero atendamos primero a las tres vías de acción agraria propuestas atrás.

Por lo que toca al rezago agrario existente, es preciso recordar que si había expedientes abiertos y en trámite a la hora de entrar en vigor la actual Ley Agraria, deberán desahogarse conforme a la anterior legislación. Como los hay y son muchos, quiere decir que aún existe un gran número de acciones agrarias por cumplir y satisfacer demandas campesinas. Debe actuarse pues, como lo pide la ley. Por otro lado, conforme al Artículo 124 de la nueva Ley Agraria, se debe proceder a enajenar excedentes de propiedades que rebasen los 1 límites de la pequeña propiedad. Como el artículo señala, se puede actuar con procedimientos previstos en las leyes de cada entidad federativa. En Chiapas esto debe reglamentarse a fin de dar preferencia y facilidades de acceso a tierra a los grupos más pobres.

A todo ello debe aparejarse la culminación del proceso -tan urgente como laborioso- de entregar certificados de Derechos Agrarios a los campesinos acreedores a los mismos (PROCEDE). El mecanismo de expropiación por causa de utilidad pública o la compra-venta de tierras para satisfacer demandas agrarias debe ser siempre excepcional, debiendo agotarse primero el recurso legal existente. En cuanto a la necesidad de alentar un vasto proceso de organización campesina para aprovechar las oportunidades y minimizar los riesgos de la nueva Ley Agraria, nos referimos a que ahora no sólo se pueden constituir nuevos ejidos por aportación de las partes (Artículo 90) y que existen muchas

formas de organización y asociación -en Chiapas hay ya muchas y han mostrado cohesión y vigor- (Artículos 108 al 114). Se puede y conviene impulsar la constitución de nuevos ejidos y consolidar los que existen, transformando las unidades familiares campesinas en empresas productivas, con independencia del clientelismo y la pesada super-estructura política del Comisariato Ejidal. Asimismo, se deberá propiciar el reconocimiento de las comunidades campesinas sobre sus tierras (Artículo 98), incluido la conversión de régimen Ejidal al de Comunidad, así como la protección de tierras pertenecientes a grupos indígenas (Artículo 106).

Esto debe vincularse en el reglamento pendiente, al Artículo 4o. Constitucional con la protección y fomento productivo de tierras, estimulando la apropiación y explotación por los mismos ejidos de sus tierras comunes y las de las comunidades. Más aún, debe evitarse explícitamente la posibilidad de despojos o abusos por la acción de los Artículos 75 y 100 de la Ley Agraria. Una normatividad estatal al respecto sería necesaria.

Por último, debe impedirse que el Artículo 121 de la citada ley, en cuanto a que las mejoras a la tierra deben computarse en base al estado anterior a las mismas pueda ser utilizado por ganaderos para explotar (tumbar) la selva. Esto nos lleva a la tercera vía de acción agraria, que se refiere a la estratégica necesidad de crear un nexo positivo entre la política agraria y la restauración y conservación ecológica: El Artículo 4o. Constitucional en su reglamento, podría hacer que las explotaciones de tierras comunes (de los ejidos) y las de las comunidades, casi siempre en manos de grupos indígenas, sean explotadas en forma sostenible: Un "candado ecológico" no solo afín a prácticas autóctonas, sino muy importante para conservar el patrimonio natural del estado.

El impulso económico que requiere el estado más pobre y atrasado del país, debe incorporar a la política social (salud, educación, vivienda, caminos y agua), pero hay que reconocer que ésta por sí sola nunca será suficiente para impulsar una modernización igualitaria e incluyente: se requiere fomento económico, inversión en infraestructura y capitalización. En esta tarea deben de participar no sólo el gobierno federal y estatal, sino el sector privado y la sociedad civil, creando no sólo empresas, sino empresarios. No sólo asistir para remediar carencias, sino para crear riqueza. Como pocos estados, Chiapas tiene recursos, produce para el país algo muy escaso y estratégico: divisas. PEMEX y la CFE generan riqueza de sus subsuelos e hidrografía. Estas empresas pudieran encabezar a otras muchas, en un fondo para el fomento de inversiones en proyectos productivos precisamente en las zonas más pobres del estado. La política fiscal y de gasto pueden -con prudencia y medida- estimular este tipo de acciones de fomento.

El café, la ganadería y la agricultura, que constituyen la principal fuente de ingresos para los campesinos chiapanecos tienen que ser impulsados: Para el café debe haber alivio a deudas y promoción su tecnificación, llevándolo por lo menos a rendimientos parecidos al promedio centroamericano; debe diversificarse a cultivos sustitutos (fruticultura y otros perennes) y complementarios (el fomento a la sericultura, etcétera).

La ganadería debe intensificarse y no crecer más invadiendo bosques y selvas. El maíz se produce abundantemente en el estado: La frailesca por ejemplo, es una región de muy alta productividad. Este cultivo sigue siendo el eje de la economía rural chiapaneca, como de muchos otros lugares del país. No se debe desatender su producción, por el contrario, hay que promoverlo buscando mayores rendimientos y apoyando su comercialización.

Se deben, en suma, de confrontar a todo nivel los desafíos centrales para Chiapas: combatir la pobreza y explotar con sostenibilidad sus abundantes recursos naturales no renovables, sobre todo bosques y selvas.

Como dijimos, falta crear un nexo positivo entre el combate a la pobreza y la conservación ecológica. Esto es tan estratégico como viable. Primero se deben valorizar nuestros recursos bióticos y aceptarse en consecuencia que la sociedad en su conjunto, debe pagar por ello: Conservar bosques y selvas hoy es una inversión para el futuro. Por eso hay que subsidiar y pagar por actividades (o ausencia de ellas) en esa dirección, pensando en una explotación sostenible. Este concepto "desarrollo sostenible", es apenas -en México y en el mundo- un tímido proyecto, poco más que

una definición amable con la que todos concuerdan. Falta establecer su dimensión instrumental, medir sus costos y beneficios a corto y largo plazo. Requiere sacrificios inmediatos de rentabilidad para salvaguardar en el futuro la capacidad de tierras, bosques y aguas para satisfacer las demandas de una población creciente.

Por aquí se puede empezar en Chiapas. No olvidemos que la selva Lacandona es el mayor reservorio de germoplasma de México, uno de los más ricos del mundo. Pero a la asombrosa biodiversidad de Chiapas contribuyen sus otras muchas y variadas regiones. Se deben crear y propagar bancos de germoplasma, diversificar cultivos, desarrollar proyectos agroecológicos. Solo así, vinculando de modo creativo el alivio a la pobreza con la restauración ecológica, tendremos salidas de largo plazo: pero la sociedad toda (y el gobierno) deben pagar por el Bien Común. Muchos de estos proyectos maduran solo a largo plazo y requieren de subsidios y abundante investigación, pero a la postre resultarán social y económicamente rentables: Permitirán, con la participación de las comunidades locales, recuperar y sostener nuestra riqueza etnobotánica y genética.

Existe, por último, otro nexo estratégico que se ha olvidado y resulta también fundamental: el de la pobreza y la alimentación. Conseguir seguridad alimentaria a nivel local tiene que ver no sólo con apoyos y subsidios nutricionales, sino con generar ingresos a través de proyectos productivos en zonas marginadas: lo uno sin lo otro queda trunco. Por eso insistimos que no debe abandonarse abruptamente el cultivo local del maíz y de otros básicos, pues sigue siendo la actividad principal de los campesinos e indígenas. La saludable diversificación debe ser precedida siempre por garantizar la seguridad alimentaria. Una adecuada alimentación no sólo abate los costos en salud pública, sino que aumenta la productividad de la educación.

Hay mucho que construir: Es un camino arduo y difícil, pero también mucho que ganar. La conquista interrumpió la ruta de progreso y civilización de las culturas que constituyeron nuestra parte indígena. Esta se ha venido empobreciendo y fragmentando y ha reducido sus espacios de vida social y económica. Restaurar esos espacios, devolverles su dignidad cultural e impulsar proyectos económica y socialmente viables, es saldar nuestra deuda con el México Profundo; y hay que pagarla, sólo eso construirá la base moral y política para acceder hacia nuestra todavía lejana modernidad: No más república de criollos-mestizos contra república de indios: Una sola república de igualdad y plenas libertades: la República plural de todos los mexicanos.

Cassio Luiselli. Economista agrícola egresado de la UNAM y de la Universidad de Wisconsin. Imparte cursos de esta materia en la U. A. de Chapingo, y Economía Internacional en la U. Iberoamericana. Es diplomático y funcionario del gobierno mexicano.