

# *El conflicto agrario en Oaxaca\**

Óscar Fernández Osorio\*\*

**E**l estado de Oaxaca, en el ámbito agrario, es de los estados a nivel nacional en donde la propiedad social es superior a la privada, ya que de 9,536,400<sup>1</sup> ha, los ejidos, comunidades y colonias son titulares de 75.73%, que representan 7,174,154 ha de la superficie total del estado.

De la superficie social, destaca la comunal que representa 76.2% y aunque las 711 comunidades son numéricamente inferior a los 777 ejidos, en superficie son inmensamente superiores, esto se debe a que Oaxaca es un estado eminentemente rural e indígena desde el punto de vista de la distribución de la tierra.

El Estado mexicano, a lo largo de su actuación después del triunfo de la revolución, reconoció las propiedades que desde tiempo inmemorial poseen las comunidades indígenas a través de la restitución de tierras y poste-

---

\* Ponencia presentada en el Coloquio “Conflicto agrario y perspectivas del campo oaxaqueño”, 15-16 de abril de 1999. La información proviene de diferentes reportes de la SRA, PA, RAN, TUA, TSA y JCA.

\*\* Actualmente se desempeña como Delegado de la Procuraduría Agraria en el estado de Oaxaca.

---

<sup>1</sup> Fuente: RAN, incluye parques nacionales, pozos de agua, etcétera.

riormente del reconocimiento y titulación de bienes comunales, es decir, reconoció un derecho que ya tenían y en el caso de los ejidos creó un derecho al dotar o ampliar un ejido. Esta precisión es importante para conocer que el conflicto agrario se concentra por razones obvias en la propiedad comunal.

La problemática agraria del estado se refleja en el lento avance de un programa federal denominado *Procede*, cuyo objetivo principal es dar certeza y seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, ya que, en siete años de trabajo, 11 estados de la República concluirán dicho programa certificando a todos sus núcleos agrarios y en consecuencia a toda su superficie social.

En Oaxaca se estima llegar tan sólo a 40% a fin de 1999, esto es, 608 núcleos certificados de los 1,488 que actualmente tiene el estado. Esta situación refleja la conflictividad que se tiene en la propiedad social, pues son requisitos para este programa tener toda su documentación jurídica sin problemas y además en la realidad tener claramente definidas sus colindancias con sus vecinos.

Esta realidad obligó a que a principios de 1998 las instituciones del Sector Agrario realizaran un esfuerzo serio por tratar de dimensionar los conflictos por límites existentes entre los núcleos, llegándose a determinar un total de 439 conflictos, concentrándose 48% de éstos en las regiones del Papaloapan (88), Valles Centrales (72) y Costa (51); en 160 conflictos se desconoce la superficie en conflicto, situación importante y fundamental para poder establecer las alternativas de solución al conflicto.

Este ejercicio se repitió en 1999, reduciéndose el número a 350 conflictos, por la solución que se le dio a 89 de éstos en 1998.

El conflicto agrario tiene su mayor dramatismo cuando es entre núcleos agrarios, pero el conflicto también existe al interior de los núcleos, al tratar de definir los derechos parcelarios. En este sentido, la Procuraduría Agraria realizó 13,752 conciliaciones individuales y 2,817 conciliaciones de tipo colectivo en el periodo 1993-1998, las cuales tuvieron un impacto directo en el *Procede*, de esta manera los 508 núcleos certificados a diciem-

bre de 1998 tienen una claridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra que les permite ser sujetos de apoyos oficiales o privados para poder realizar actividades productivas, ya que no existe el supuesto de “meter recursos a zonas de conflicto, es igual a tirar el recurso, puesto que el conflicto impide la realización del proyecto”.

Las situaciones de conflicto al interior tienen un impacto a veces directo en la solución del conflicto por la tierra con sus colindantes, sobre todo cuando está por definirse el Comisariado Ejidal o Comunal, o bien el representante de bienes comunales, y en otras ocasiones los sujetos de derecho que integran el núcleo agrario, sobre todo en la comunidad.

Con cifras al 15 de marzo de 1999, la Procuraduría Agraria realizó un censo de órganos de representación (comisariados ejidales y comunales) en los 1,488 núcleos agrarios en el estado, encontrándose la siguiente situación: 550 están debidamente registrados en el Registro Agrario Nacional (RAN), 787 están vigentes, es decir, se eligieron conforme a la legislación vigente, pero no están registrados ante el RAN, por lo que su actuación sólo es legítima al interior del núcleo, pero no ante terceros, lo que en una controversia o un juicio de cualquier índole su actuación carece de personalidad jurídica, por lo que se tiene que hacer un gran esfuerzo conjunto para su regularización ante el RAN, cuya limitación es que éste se encuentra en la capital del estado, lo que dificulta hacer los trámites de registro por parte de los representantes de los núcleos.

Se encuentran sin Comisariado Ejidal o Comunal 101 núcleos y no quieren elegir representantes por problemas políticos, partidistas, de organizaciones campesinas, etcétera. Destacando por su antigüedad el ejido de Juchitán que tiene 18 años sin Comisariado Ejidal por este tipo de problemas. En 50 núcleos sus comisariados concluyeron su periodo (tres años) y se encuentran en periodo de renovación.

Los factores que intervienen en el conflicto agrario son múltiples y de diversa índole, algunos son propios de la materia agraria y otros son totalmente ajenos a la materia agraria. Intentaremos un ejercicio de clasificación:

## Factores propios

- Rezago agrario en tribunales.
- Amparos en tribunales.
- Rezago administrativo.
- Elección de órganos de representación.
- Juicios agrarios por conflicto por límites.
- Juicios por restitución de tierras.
- Definición de sujetos agrarios al interior del núcleo.
- Falta de documentación legal del núcleo.
- Falta de medición de un lindero o de su poligonal del núcleo.
- Falta de ubicación de mojoneras.
- Actuación de las dependencias del sector federal (Secretaría de la Reforma Agraria).
- Procuraduría Agraria.
- Registro Agrario Nacional.
- Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra.
- Tribunales unitarios agrarios en el estado (Tribunal Superior Agrario).
- Actuación de las dependencias estatales (Junta de Conciliación Agraria, Secretaría General de Gobierno, Comisión Agraria Mixta, la cual ya desapareció en todos los estados del país y sólo existe en Oaxaca, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Forestal).
- Representantes legales de los núcleos.
- Las decisiones de las asambleas ejidales o comunales y de sus anexos o congregaciones, procedimientos expropiatorios solicitados por dependencias federales, estatales y municipales.
- La aplicación de diferentes leyes a través del tiempo.
- Los métodos de medición antiguos contra los métodos de medición modernos.
- La cantidad y calidad de sus recursos naturales.
- Alto índice de migración en el estado.

## Factores externos

- Organizaciones campesinas y sus líderes.

- Organizaciones no gubernamentales.
- Organizaciones de migrantes en el país y en el extranjero.
- La Iglesia.
- Sectas religiosas.
- Narcotráfico.
- Presidentes municipales.
- Agentes municipales.
- Diputados locales y federales.
- Maestros en los núcleos.
- Derechos humanos.
- Organismos ambientalistas.
- Problemas de límites entre estados y entre municipios.
- Usos y costumbres de los pueblos.
- Formas de organización con autoridad moral en los pueblos como el consejo de ancianos o de notables.
- La falta de legalidad en la actuación de algunos notarios y jueces civiles.
- Partidos políticos.
- Agentes económicos que explotan los recursos naturales de los núcleos.
- Asambleas de ciudadanos.
- Grupos organizados al interior de los núcleos en actividades productivas.
- Figuras organizativas de segundo y tercer nivel que involucran a los núcleos.
- Procuraduría General de Justicia del estado.

Los factores propios y externos interactúan en una realidad social, en donde la dificultad en la interlocución por las diferentes lenguas y dialectos indígenas que se hablan, la lejanía e inaccesibilidad para llegar a los lugares, la antigüedad de los conflictos, el analfabetismo, la pobreza extrema de la mayoría de los habitantes del estado, los tiempos de crisis económica que vive el país y que se agudiza particularmente para Oaxaca, hacen que el conflicto agrario en el estado tenga grados de dificultad muy elevados.

A diferencia de otros estados, la lucha por la tierra en Oaxaca es una lucha de iguales, de campesino pobre contra campesino pobre, de pueblo contra pueblo, de municipio contra municipio (muchas de las definiciones de los límites agrarios tienen que ver con las propias definiciones de los límites municipales), de costumbres contra costumbres, de organización contra organización, de líder contra líder, de orgullos contra orgullos, lo que radicaliza posiciones que evitan en la mayoría de los casos la solución de los conflictos.

El conflicto agrario es dinámico, las instituciones del Sector tienen un inventario que puede aumentar su número en cualquier momento, ya que hay conflictos “dormidos” que en cualquier instante pueden “despertar” por la actuación de cualquiera de los factores propios o externos que incidan en la definición de la tenencia de la tierra.

Esto debe obligar a las instituciones federales y estatales a dimensionar con precisión el tamaño del problema, ya que se tienen cifras aisladas que se hace necesario ordenarlas, actualizarlas y procesarlas en una matriz por núcleo, que nos permita tener claridad de la situación jurídica y real del núcleo que presenta conflictos. Para sustentar lo anterior, presentaremos algunas cifras:

- La Secretaría de la Reforma Agraria turnó al Tribunal Superior Agrario 240 expedientes por los siguientes conceptos: dotación de tierras ejidales (80), ampliaciones de ejido (132), nuevos centros de población (14), dotación de aguas (10), ampliación por incremento de tierras (4); de los cuales 136 fueron resueltos de manera positiva, 19 fueron improcedentes, 25 están en proyecto y a 60 los dictaminaron negativos.
- La Secretaría de la Reforma Agraria turnó al Tribunal Superior, y éste a los unitarios del estado (Oaxaca, Tuxtepec y Huajuapán), 692 expedientes de las siguientes acciones: reconocimiento y titulación de bienes comunales (201), restitución de tierras (19), conflictos por límites (101), inconformidades (21), exclusión de pequeños propietarios (347), otros (3), que falta actualizar y conocer la situación de cada expediente.

Los dos puntos anteriores conforman el denominado rezago agrario, en donde el Estado mexicano, ahora con los Tribunales, debe resolver la procedencia o no de la solicitud de los núcleos por la tierra, concluyendo así, desde 1992, la obligación del Estado por dotar de tierra a los campesinos y terminando con el concepto de “justicia denegada”, que tanto han reclamado los campesinos, sus organizaciones y líderes.

Esta situación está generando nuevas demandas de los sujetos que les ha sido negado jurídicamente el acceso a la tierra, ya que demandan ahora que se les compre tierra para satisfacer sus necesidades sin tener el Estado mexicano una obligación para satisfacer tal demanda; ante esta postura la presión se convierte en político-social, con las consecuentes amenazas de líderes de organizaciones de toma de tierras a pequeños propietarios, tomando como bandera esta reivindicación.

El gobierno federal, a través de la Secretaría de la Reforma Agraria y en coordinación con el gobierno del estado, compró —entre 1992 y 1994— 71 predios para 30 poblados, los cuales están pendientes de regularizarse, pues aunque los núcleos tienen la posesión de la tierra, jurídicamente aún no les pertenece.

Estas compras se hicieron para evitar conflictos, y en el periodo 1996-1998, a través de los acuerdos agrarios con 11 organizaciones campesinas y previo análisis jurídico de cada caso, se compraron 3,839 ha para 53 núcleos ejidales que se constituyeron en este periodo.

Para 1999 ya no existe la posibilidad de la compra de tierras por no tener etiquetados recursos por este concepto, lo que puede a futuro generar conflictos en algunos lugares, sin tener el gobierno federal y el estatal un instrumento importante para la solución del conflicto.

- La Secretaría de la Reforma Agraria cuenta actualmente con 1,782 amparos en diferentes acciones agrarias en 725 núcleos agrarios.
- Las instituciones del Sector tienen un inventario de 350 núcleos que presentan conflictos por tierra, de los cuales, en 104 falta conocer la superficie en conflicto.

- El *Procede* ha definido con precisión que 55 núcleos agrarios tienen excedencia de tierra y su regularización a favor del núcleo puede generar conflicto.
- La Procuraduría Agraria tiene diagnosticados negativamente a 783 núcleos agrarios que no tienen las condiciones para entrar al programa *Procede*.
- La Secretaría de la Reforma Agraria tiene 23 núcleos que no cuentan con su plano definitivo (rezago administrativo).
- La Secretaría de la Reforma Agraria tiene 116 núcleos por ejecutar alguna expropiación o integrar su expediente.
- La Procuraduría Agraria ha elaborado 161 demandas por conflicto de límites o restitución de tierras.
- Las organizaciones campesinas (12) proponen para su atención, a partir de 1999, 195 asuntos.
- Las instituciones del Sector tienen definidos 20 asuntos de alto riesgo que existen en el estado (San Juan La Lana-pequeños propietarios de Veracruz y de Oaxaca; Santa María Chimalapas-núcleos agrarios de Chiapas y colonia Cuauhtémoc; San Miguel Chimalapas-núcleos agrarios de Chiapas; Tlaxiaco-con sus colindantes; San Francisco del Mar-San Francisco Ixhuatán; Santo Domingo Tejomulco-San Lorenzo Texmelucan; San Sebastián Nopalera-San Antonio Jicaltepec y San Pedro Yosotato; San Felipe Usila-Santo Tomás Texas y Santiago Tlatepusco; San Miguel Tecomatlán-San Francisco Jaltepetongo, Santa Catarina Noltepec-San Miguel Cuevas; ejido Río Grande-Col. Río Grande; Chalcatongo de Hidalgo-Santo Domingo Ixcatlán; Buenos Aires, Oax.-Monte Alto, Ver.; Santiago Ixtayutla-Santa Cruz Zenzontepec; San Pedro y San Pablo Ayutla (pueblos mancomunados); San Juan Copala-Colindantes; San Pedro Tututepec-Alfredo Zárate Albarrán; San Melchor Betaza-San Andrés Yaa; Amoltepec-colindantes.)
- La Secretaría de la Reforma Agraria tiene que comprar predios o indemnizar a 22 núcleos.

Como se observa, la información disponible es rica en contenido, sólo falta sistematizarla, ordenarla, para conocer la realidad de la magnitud del conflicto agrario en Oaxaca.

Esta es una tarea ineludible que tienen que realizar las instituciones del Sector Agrario para poder, después, hacer un planteamiento de política general, en donde el gobierno federal y estatal, de manera realista, enfrenten este gran problema haciendo “trajes a la medida” por cada asunto, convocando a todos los agentes que intervienen para su solución y, en otros casos, ejerciendo su poder como estado aplicando las leyes para eliminar o minimizar los elementos nocivos que impiden su avance (narcotráfico, tráfico de maderas y especies animales).

Este planteamiento no debe perderse de vista ya que, como vimos, los factores propios y externos nos indican el grado de dificultad que implica la solución de cada caso, y que en el estado de Oaxaca las variables que intervienen no se observan en ningún otro estado de la República, tanto en su número de factores como su presencia en cada núcleo.

Quizás los estados de Chiapas y Guerrero tengan cierta aproximación, pero no se comparan ya que, por ejemplo, mientras dichos estados tienen 190 y 88 comunidades, Oaxaca tiene 710; Guerrero y Chiapas tienen 1,236 y 1,959 núcleos y Oaxaca tiene 1,466, de estos, Guerrero tiene 1,041 núcleos sin indígenas, Chiapas tiene 1,012 y Oaxaca tiene sólo 22; Guerrero tiene 146 núcleos, Chiapas 397 y Oaxaca 986 con presencia indígena de más de 70 por ciento.

Como se observa, la presencia indígena, con todo lo que conlleva, hace que el estado de Oaxaca tenga más variables que ningún otro estado de la República, en donde los usos y costumbres de los pueblos en muchas ocasiones en materia agraria, se contraponen al derecho positivo mexicano, lo que acentúa y profundiza en el tiempo y en el espacio el conflicto.

Otro elemento que influye, pero que nadie quiere considerar en su tratamiento, es el problema de la definición de límites entre estados del país y que Oaxaca no es la única entidad que confronta esta situación, pero sí es de llamar la atención que con todos sus colindantes tenga problemas, ya que con Guerrero tiene conflictos en la zona de la costa, con Puebla en la Mixteca, con Veracruz en la zona del Papaloapan y Uxpanapa, y con Chiapas en la zona de los Chimalapas, y todos estos problemas tienen un impac-

to directo en la materia agraria, destacando el problema de Oaxaca-Chiapas entre las comunidades de Santa María y San Miguel Chimalapas.

En especial este problema agrario ha adquirido relevancia no sólo nacional sino internacional, ya que la selva de los Chimalapas es considerada reserva ecológica mundial, lo que ha generado presión para la solución de la problemática, que se reduce a que el estado de Chiapas dota de tierras a ejidos en tierras comunales de Chimalapas, Oaxaca. Este problema se hubiera evitado si ambos estados tuvieran perfectamente acordados sus límites.

Actualmente, para la solución del problema se ha dejado de lado los límites estatales, lográndose avances importantes gracias a la buena disposición de las comunidades Chimalapas (a pesar de tener una corriente interna negativa representada por los ecologistas de maderas del pueblo) y de sus órganos de representación, así como de algunos ejidos chiapanecos, teniéndose en la actualidad a 14 núcleos solucionados de 22 en Santa María y ha cinco de siete en San Miguel.

Si en Oaxaca los problemas de límites estatales han generado conflictos agrarios con sus estados vecinos, los conflictos por definición de límites municipales en Oaxaca se acentúan, ya que con sus 570 municipios (25% de los municipios del país), tienden a complicarse. Esto se debe al control político-administrativo que quieren ejercer las autoridades municipales sobre la propiedad social, generándose conflictos en dos vertientes, la primera es al interior en donde la lucha es con sus agencias municipales, estas últimas, al no tener respuesta, solicitan su independencia, planteando ser un nuevo municipio, o bien, ser agencia de otro municipio situación que forzosamente tiene que ver el congreso del estado y que muy difícilmente aceptaría ya que son muchos municipios.

En materia agraria el conflicto al interior tiene su expresión en la división de la comunidad, esto es la independencia agraria al dividirse y crearse un nuevo núcleo, situación nada fácil pues el núcleo principal normalmente tiene a la mayoría de ejidatarios o comuneros, los cuales tendrían que autorizar en asamblea la división, la cual implica pérdida de poder para el núcleo principal. Este fenómeno se da normalmente en las comunidades, ya

que su propiedad social es mucho mayor que la de los ejidos y por ende, en su territorio, se asientan diversos poblados.

Al exterior el conflicto se da contra otro municipio, un ejemplo de esta situación es el problema entre San Francisco del Mar y San Francisco Ixhuatán, en donde agrariamente se tiene definida la propiedad a favor de San Francisco del Mar con 49,000 ha, pero Ixhuatán tiene reconocidas por el congreso del estado cuatro agencias municipales, montadas en los bienes comunales de San Francisco del Mar y tiene en posesión mas de 20,000 ha. Ante esta situación, los huaves han instalado agencias paralelas a las de Ixhuatán para no perder presencia político-administrativa, y en el fondo del problema está la indefinición de límites municipales, que para el estado de Oaxaca sería fundamental que se tuviera claridad, acerca de cuál es la jurisdicción municipal, ya que son pocos los municipios que tienen esa precisión avalada jurídicamente por el congreso del estado y sus colindantes.

Un problema grave es la venta de tierra ejidal y comunal en zonas conurbadas, que genera conflictos principalmente en las grandes ciudades del estado, como son Oaxaca, Tuxtepec, Salina Cruz, Huajuapán de León, Juchitán y Tehuantepec, en donde los municipios tienen un papel importante en el ordenamiento de su ciudad.

La presión que se ejerce en zonas conurbadas, por tener un pedazo de tierra, genera fenómenos de dobles rentas, despojos, escrituraciones irregulares y un problema entre vecindados y ejidatarios o comuneros, teniéndose núcleos en donde la problemática es alta y la vía de regularización que se tiene es sólo la expropiación por Corett, gobierno del estado o municipal, que no la aceptan las partes, así tenemos el caso de San Felipe del Agua, Oaxaca, que ejemplifica muy bien esta problemática, en donde la comunidad y los vecindados que están en una de las zonas residenciales de Oaxaca, no aceptan la expropiación, obligando al estado a ser flexible en los planteamientos de solución.

Como observamos el conflicto agrario, que semánticamente hablando debería ser el problema agrario de Oaxaca, porque un problema lleva implícito la posibilidad de solución y el conflicto involucra utilización de armas y

no es el caso en Oaxaca, nos pone a reflexionar sobre el papel que tenemos que jugar todos los que intervenimos en él. Donde la información jurídica, técnica, política y social sí se conjugan para conocer su complejidad y se aíslan para conocer su impacto en la solución, utilizando el método de lo general a lo particular y viceversa, de tal manera que nos permita tener un diagnóstico único, global y compartido, lo cual nos pondría en posiciones de mucha mayor posibilidad de éxito, en donde las instituciones del estado jugarían el rol de articulador de la solución, facilitando a los actores la información necesaria que los ayude a tomar decisiones que solucionen la problemática que enfrentan y que una vez que lo realicen les proporcionen los instrumentos jurídicos y técnicos que legitimen esta decisión, de tal manera que tengan definitividad jurídica y cause estado, dando solución definitiva a la controversia.

Esta función sólo la pueden realizar las instituciones del gobierno, es su responsabilidad y no la puede ni debe de soslayar. Debe ser facilitador del proceso de conciliación y poner todos los niveles de gobierno sus mejores instrumentos para lograr ese objetivo. La problemática agraria no tiene solución si en primer lugar quien tiene la responsabilidad de fomentar la conciliación la evade, superando esta primera fase, que puede en muchas ocasiones ser la primer barrera para la solución, queda en manos de los núcleos involucrados el poner su mejor esfuerzo para superar diferencias.