

## **Conflictos agrarios y el PROCEDE: una propuesta para la atención de conflictos de límites\***

Alfredo Ramírez Gómez\*\*

### **Presentación**

Eran los primeros años de la última década del siglo pasado y en el campo mexicano se gestaban dos procesos por demás interesantes: el primero identificado como el fin del reparto agrario y el segundo como la esperanza en la modernización del campo con la regularización de la tenencia de la tierra, ambos bajo la bandera de la libertad y justicia para los trabajadores del campo.

Al dar por concluido el reparto agrario, se estableció como premisa la no existencia de tierras para

\* Este trabajo obtuvo el 3er. lugar del V Certamen Investigación Agraria 2002.

\*\* Actualmente se desempeña como subdelegado de Programas Especiales en la Delegación Oaxaca de la Procuraduría Agraria.

repartir, y el compromiso gubernamental del Sector Agrario se centró, por un lado, en la conclusión de los expedientes relativos a acciones agrarias pendientes de resolver (rezago agrario) y por el otro, en la certificación de las tierras ejidales como instrumentos para generar la asociación de los productores avalados por la seguridad en la tenencia de la tierra.

En este contexto, agosto de 1992 representa la aparición de la Procuraduría Agraria (PA) en el estado de Oaxaca y una vez capacitados respecto al procedimiento para la certificación de las tierras ejidales se registra la primera aceptación del PROCEDE en el ejido San Francisco Javier, del municipio de Santa María Coyotepec, en el Distrito de Teotitlán, el 9 de febrero de 1993 concluyendo el proceso de certificación del núcleo el 21 de junio de 1994.

Entre 1993 y 2001, personal operativo de la Delegación Oaxaca se involucró en diferentes esquemas de trabajo orientados, primero, a lograr la certificación de la totalidad de los núcleos, y en los últimos años se dice que la certificación será de todos los núcleos que voluntariamente acepten el Programa. Sin embargo, a casi 10 años de haberse registrado la primer asamblea de anuencia, al 31 de diciembre del 2001 se registran 800 núcleos agrarios que aún no se benefician con este Programa.

Con estos avances, en promedio se han certificado 79 núcleos por año, ¿ello nos indica que tendría que transcurrir otra década para que en la entidad oaxaqueña la seguridad en la tenencia de la tierra sea una realidad? ¿Qué factores han impedido que más de la mitad de núcleos no haya concluido con el programa? ¿Qué alternativas existen para que se logre la medición de la totalidad de la superficie social del estado de Oaxaca?

Con estas interrogantes presento a continuación los avances del PROCEDE en Oaxaca, como antecedente para señalar las limitaciones normativas, operativas y sociales que impiden alcanzar los objetivos de las reformas de 1992 en cuanto a la seguridad en la tenencia de la tierra, para presentar finalmente la propuesta para la medición de la superficie social de la entidad.

## El PROCEDE y sus avances en el estado de Oaxaca 1993-2001

En el Cuadro 1 anoto los avances que la Delegación estatal de la Procuraduría Agraria tiene registrados al 31 de diciembre del 2001 y con ello se observa que durante 9 años de operación del Programa se han certificado 715 núcleos de un total de 1,515 dados de alta en el Sistema Interinstitucional de Seguimiento y Control (SISEC).

**Cuadro 1**  
Total de núcleos del estado de Oaxaca,  
por Residencia y año de certificación

Residencia	Total	Núcleos certificados periodo 1993-2001									Media anual	Pendientes	
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001			Total
Oaxaca	249	2	27	18	8	15	10	20	14	5	119	13	130
Huajuapán	219	3	11	8	5	2	13	14	7	7	70	8	149
Tuxtepec	319	3	53	65	24	25	16	20	12	10	228	25	91
Ixtlán	98	0	0	0	0	0	11	15	5	2	33	4	65
Jamiltepec	122	0	3	4	17	6	5	6	3	4	48	5	74
Matías Romero	110	0	17	17	8	5	6	6	6	3	68	7	42
Miahuatlán	92	0	1	7	7	1	4	2	4	2	28	4	64
Tehuantepec	118	2	15	2	10	3	9	6	4	4	55	6	63
Teotitlán	79	0	7	4	4	0	4	2	2	4	27	3	52
Tlaxiaco	109	1	4	2	1	4	9	10	4	4	39	4	70
<b>Total</b>	<b>1515</b>	<b>11</b>	<b>138</b>	<b>127</b>	<b>84</b>	<b>61</b>	<b>87</b>	<b>101</b>	<b>61</b>	<b>45</b>	<b>715</b>	<b>79</b>	<b>800</b>

**Fuente:** Sistema de Seguimiento y Control (SISEC), corte al 31 de diciembre del 2001, Delegación Oaxaca de la Procuraduría Agraria.

Estas cifras permiten entender que al dividir los 715 núcleos certificados entre los 9 años, resulta una media anual de certificación de 79 núcleos y que, proyectando el tiempo requerido para la regularización de los 800 restantes, se requeriría por lo menos el presente y siguiente sexenio para alcanzar dicho objetivo.

Conflictos agrarios y el PROCEDE:  
una propuesta para la atención de conflictos de límites

Ante este panorama resulta indispensable hacer una revisión a la Ley Agraria y al Reglamento en materia de certificación de tierras ejidales para identificar las ventajas o desventajas que los sujetos de derecho agrario pudieran tener en caso de no acceder a este Programa.

#### Ley Agraria y el Reglamento en materia de certificación de tierras ejidales

Uno de los principales aspectos detectados en la Ley Agraria es la necesidad existente entre ejidatarios, comuneros y posesionarios de acreditar su calidad agraria, de acuerdo con el art. 16 de esta Ley, sólo se puede realizar dicho acto con: I. El certificado de derechos agrarios expedido por autoridad competente. II. Con el certificado parcelario o de derechos comunes o III. Con la sentencia o resolución relativa del Tribunal Agrario.

De este artículo se deriva una serie de problemas que actualmente se presentan entre poseedores de terrenos ejidales y comunales que, a partir de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992, sólo tienen como procedimientos para acreditar la calidad agraria la vía del Tribunal Agrario o del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE). En correspondencia al artículo 16, en el 78 de la misma Ley se asienta: "Los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas se acreditarán con sus correspondientes certificados de derechos agrarios o certificados parcelarios, los cuales ostentarán los datos básicos de identificación de la parcela. Los certificados parcelarios serán expedidos de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 56 de esta Ley. En su caso, la resolución correspondiente del Tribunal Agrario hará las veces de certificado para los efectos de esta Ley".

En esta misma línea de ideas, en el primer párrafo del artículo 56 de la Ley Agraria dice: "La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico, de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de

los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas a favor de los ejidatarios”.

En el último párrafo de éste mismo artículo se anota: “En todo caso, el Registro Agrario Nacional (RAN) emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite”.

El Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares fue expedido el 5 de enero de 1993 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1996, el cual señala en su primer artículo que el objeto del mismo es “establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de solares”.

En dicho Reglamento, el artículo 22 señala que por plano general se entiende:

- I. El plano de ejecución aprobado que forme parte de la Resolución Presidencial de la acción agraria correspondiente, con base en el cual se entregaron las tierras o se confirmó la posesión de las tierras dotadas al núcleo de población ejidal en forma definitiva.
- II. El plano elaborado por autoridad competente, a partir del cual el Tribunal Agrario emitió la resolución definitiva, respecto de la acción agraria de que se trate, y
- III. El que con ese carácter elabore el Registro, de conformidad con el Artículo 56 de la Ley Agraria.

Con esta definición del plano general el mismo reglamento en el artículo 24 precisa que: “El plano general del ejido que elabore el Registro Agrario Nacional se realizará tomando en consideración los planos a que se refiere el artículo 22 de este Reglamento y los de las subsecuentes resoluciones administrativas y jurisdiccionales y cualquier otro acto o hecho que legalmente hubiere modificado la superficie o lindero del ejido”.

Siendo consecuentes con la problemática del campo mexicano, el Reglamento en mención parte de la premisa de posibles

afectaciones en los documentos básicos de los núcleos existentes, de tal manera que en el artículo 68 se anota: "Para la inscripción de planos generales que afecten polígonos definitivos de otros ejidos, comunidades o predios particulares, se deberá acompañar el documento donde el colindante exprese, de manera fehaciente su conformidad". Si los colindantes son ejidos o comunidades, la conformidad se expresará mediante actas de asamblea y para el caso de que los terrenos pertenezcan a particulares, la conformidad se efectuará a través de carta firmada por el propietario, ante dos testigos.

Ateniéndose a estos preceptos legales, la importancia de la certificación de las tierras ejidales o comunales por medio del PROCEDE, deja de ser un programa aceptado voluntariamente por las asambleas de los ejidos y de las comunidades, para convertirse en un procedimiento que responde a la necesidad jurídica de superar las irregularidades que existen entre la superficie que marcan los planos generales de los núcleos y la que tienen en posesión sus beneficiados. Además de lo anterior, con este procedimiento se logra acreditar la calidad agraria individual como la titularidad de los derechos parcelarios, de uso común o de los solares urbanos. En este contexto es necesario aceptar al PROCEDE como el mecanismo operativo para que los ejidatarios y comuneros actualicen sus derechos agrarios en el marco de la legislación agraria. Pero si esto fuera así, ¿por que al término del año 2001 sólo 715 de los 1,515 núcleos se habían certificado? ¿Qué problemas impiden que todos los núcleos se beneficien de este programa?

Respondiendo, quisiera entender que en el momento de aprobar la Ley Agraria los legisladores pensaron que a corto plazo todos los campesinos mexicanos contarían con sus certificados parcelarios o de uso común; sin embargo, la realidad oaxaqueña nos indica que de los 800 núcleos no certificados (ver Cuadro 2) al 31 de diciembre del 2001, sólo 101 se encontraban con diagnóstico favorable para su certificación, de los cuales 59 presentaban alguna problemática a dicho corte; en consecuencia, 42 se pueden señalar como los únicos que se garantizan para su certificación en el 2002.

**Cuadro 2**  
Total de núcleos según su situación en el PROCEDE

Residencias	Total núcleos	Certificados			No certificados			Núcleos variables por certificar				
		Total	E	C	Total	E	C	Total	E	C	Con P.O	Sin P.O
Oaxaca	249	119	81	38	130	43	87	18	3	15	15	3
Huajuapán	219	70	33	38	149	14	135	9	2	7	3	6
Tuxtepec	319	228	226	2	91	76	15	17	14	3	10	7
Ixtlán	98	33	0	33	65	63	2	12	0	12	9	3
Jamiltepec	122	48	47	1	74	50	24	4	3	1	0	4
Matías R.	110	68	68	0	42	28	14	10	10	0	3	7
Miahuatlán	92	28	22	6	64	18	46	6	3	3	2	4
Tehuantepec	118	55	43	12	63	14	49	8	0	8	5	3
Teotitlán	79	27	17	10	52	12	40	7	1	6	5	2
Tlaxiaco	109	39	14	25	70	16	54	10	4	6	7	3
<b>Total</b>	<b>1515</b>	<b>715</b>	<b>550</b>	<b>165</b>	<b>800</b>	<b>273</b>	<b>527</b>	<b>101</b>	<b>40</b>	<b>61</b>	<b>59</b>	<b>42</b>

Fuente: Sistema de Seguimiento y Control (sisec), corte al 31 de diciembre del 2001, Delegación Oaxaca de la Procuraduría Agraria.

### Limitantes operativas y sociales para la certificación

El procedimiento general operativo del PROCEDE contempla, como una de las actividades previas a la incorporación del núcleo, la recopilación de los documentos básicos (Plano Definitivo, Resolución Presidencial o Sentencia del Tribunal Agrario y Acta de Posesión y Deslinde), como requisitos indispensables para diagnosticar su viabilidad.

Con la ubicación, análisis e interpretación de la documentación básica, el Visitador Agrario inicia las actividades de difusión, sensibilización y concertación con los integrantes del comisariado y consejo de vigilancia, autoridades municipales y líderes naturales del núcleo, entre otros, para dar a conocer la importancia del PROCEDE y programar en su caso la Asamblea de información y anuencia.

En este proceso el Visitador Agrario está obligado a investigar la existencia de posibles conflictos de límites, internos de tipo social, político o de otra índole que pudieran obstaculizar el desarrollo del programa, de tal forma que si los problemas son superables a corto plazo el diagnóstico es positivo o favorable; si los problemas identificados no

son posibles de resolver a corto plazo, se diagnostican condiciones negativas o desfavorables. Para el primer caso las actividades continúan hasta la certificación y en el segundo la Procuraduría Agraria (PA), con las facultades que le otorga la Ley Agraria y su propio Reglamento, intenta superar la problemática que impide la certificación.

Con este objetivo, a lo largo de casi 10 años de actividades en Oaxaca, al finalizar el año 2001 la PA registra en su sistema de información electrónico la existencia de 758 núcleos con alguna problemática operativa que explica la imposibilidad de su certificación; la síntesis de ellas se presenta en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**

Total de núcleos de acuerdo con las 10 problemáticas más recurrentes por claves y Residencia<sup>1</sup>

Residencia	Total	401	116	501	901	2006	1103	2004	903	2001	2002	Otras
Oaxaca	127	85	7	5	8	2	2	1	3		2	12
Huajuapán	144	84	11	10	7	7	1	3	8	1		12
Tuxtepec	85	40		3	5	1	5	8	6	2	1	14
Ixtlán	62	19	9		5	6	8	1		3	3	8
Jamiltepec	70	57	5	1			4		1			2
Matías Romero	36	8	1	14	7		1			1		4
Miahuatlán	59	26		7		6	5	5	1	3	3	3
Tehuantepec	60	23	7	5	1			1	5	3	2	13
Teotitlán	47	10	3	0	1	13	8	4		3	3	2
Tlaxiaco	68	33	6	7	2		6	6	1	1	3	3
<b>Total</b>	<b>758</b>	<b>385</b>	<b>49</b>	<b>52</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>40</b>	<b>29</b>	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>73</b>

Fuente: Sistema de Seguimiento y Control (SISEC), Delegación Oaxaca, corte al 31 de diciembre del 2001.

<sup>1</sup> Descripción de la problemática:

**401**= Conflictos por límites con núcleos agrarios.

**116**= Rechazo al Programa por no convenir a los intereses del núcleo agrario.

**501**= Conflictos legales con núcleos agrarios.

**901**= Conflictos sociales, problemática interna social.

**2006**= Juicios agrarios en trámite.

**1103**= Actividades administrativas.

**903**= Conflictos políticos.

**2004**= Ejecuciones pendientes de los Tribunales Agrarios.

**2001**= Juicios de amparo.

**2002**= Inconformidad con la sentencia de los Tribunales Agrarios.



Observando los resultados que se presentan al mostrar las 10 claves más recurrentes de la problemática que justifican la no certificación de los 758 núcleos que tienen registrado algún obstáculo para continuar con los trabajos, podemos observar que sólo 385 (más de la mitad), están catalogados como conflictos de linderos. Sin embargo, a ellos deben agregarse los 190 que resultan de sumar los que tienen claves 501, 2006, 1103, 2004, 2001 y 2002, por tratarse de problemas que implican la inconformidad del núcleo o de algún colindante respecto al territorio agrario, dándonos así una cifra global de 575 núcleos que requieren una atención especial para que accedan a los beneficios del PROCEDE.

Revisando el resto de impedimentos para que 100% de núcleos logren la regularización de sus tierras, baste decir que se tratan de obstáculos de tipo social o político que solo podrán superarse con estrategias claras de atención a todos los poblados con problemas internos que generan el rechazo al programa o que imposibilitan su organización agraria. Sumando los 49 que lo rechazaron, los 36 de tipo social, los 25 de tipo político y los 73 que se desglosan al pie de esta página, resultan 183 núcleos que para el enfoque del presente trabajo no se toman en cuenta, lo cual representa 24% de los 758 núcleos que presentan por lo menos un tipo de problema.

En síntesis, la atención de la problemática existente en Oaxaca se presenta en el Cuadro 4, en el cual se contempla el reto para la Delegación Oaxaca a largo plazo, si aceptamos que los reportes de las diferentes causas que impiden la regularización de los ejidos y comunidades son correctos, estamos ante un callejón sin salida, si en el 2002 se certifican más de 42 núcleos ello significaría la solución de los problemas que obstaculizaban los trabajos en algunos núcleos que a finales del 2001 se consideraban inviables.

**Otras:** Por la influencia de organizaciones campesinas o partidos políticos (3), por inconformidad con los programas del gobierno federal (10), núcleos con zonas arqueológicas, sin sujetos, inundados, sin superficie, con dificultades por la vegetación (14), con problemas internos de tipo social o políticos o sin órganos de representación (32), riesgo del personal por cultivos de enervantes (2), trabajo técnico-operativo, inconformidad con los resultados de la medición o insuficientes brigadas (5), por problemas en la integración del expediente final (7).

**Cuadro 4**  
Total de núcleos por Residencia según conflicto  
de linderos y otra problemática

Residencia	Total núcleos	Certificados	Sin problemática	Con problemática	Conflictos de límites	Otra problemática
Oaxaca	249	119	3	127	97	30
Huajuapán	219	70	6	144	106	38
Tuxtepec	319	228	7	85	60	25
Ixtlán	98	33	3	62	40	22
Jamiltepec	122	48	4	70	62	8
Matías Romero	110	68	7	36	24	12
Miahuatlán	92	28	4	59	55	4
Tehuantepec	118	55	3	60	34	26
Teotitlán	79	27	2	47	41	6
Tlaxiaco	109	39	3	68	56	12
<b>Total</b>	<b>1515</b>	<b>715</b>	<b>42</b>	<b>758</b>	<b>575</b>	<b>183</b>

**Fuente:** Sistema de Seguimiento y Control (SISEC), Delegación Oaxaca, corte al 31 de diciembre del 2001.

Es aquí donde la planeación a largo plazo cobra importancia, la política del Sector Agrario para el caso de Oaxaca y en particular para los núcleos no regularizados por el PROCEDE, no puede mantenerse bajo la mecánica actual de apostarle a cuantos núcleos se pueden certificar. El universo de atención es muy claro, son 575 núcleos que no cuentan con la documentación básica en regla, que no tienen identificados sus límites, que no aceptan la superficie que amparan sus documentos o que no aceptan la legalidad del territorio del colindante.

Los conflictos de límites como principal problema operativo

Si metodológicamente separamos a todos aquellos núcleos que rechazaron el Programa o que por problemas internos, sociales o políticos no han regularizado la tenencia de la tierra y por eso se mantienen con diagnóstico desfavorable dentro del PROCEDE,

nos quedamos con un universo de atención de 575 núcleos que requieren una atención inmediata por el conflicto agrario que presentan.

Si la Ley Agraria como su Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, parten de la premisa que existen irregularidades en la tenencia de la tierra, ¿podríamos conocer en que consisten? La respuesta a esta interrogante la ofrecen los datos del PROCEDE en cuanto a los resultados que arroja la medición de los perímetros ejidales y comunales, es decir, la superficie que amparan los planos definitivos o las resoluciones presidenciales no corresponden a las posesiones que detentan.

Ante esta situación, el Comité Operativo Nacional del PROCEDE en la actualización de los acuerdos interinstitucionales en el núm. 22<sup>2</sup> reconoce que, como resultado de la medición, la superficie podría ser mayor o menor en comparación a la que amparan los documentos básicos. Si la superficie resulta menor a la concedida o reconocida, en la última asamblea que se realiza ante Notario Público se informa a los asistentes los resultados de la medición.

Al aprobar el plano general con una superficie menor a la que inicialmente el núcleo consideraba tener de acuerdo con sus documentos básicos, automáticamente reconoce la modificación de su plano general, que al inscribirse en el RAN da por concluido el proceso de regularización por medio del PROCEDE.

Para los casos donde la superficie resulta mayor, el Comité Nacional del PROCEDE tomó como criterio que en caso de excedencias<sup>3</sup> superiores a 10%, el RAN tendría que ubicar técnicamente en qué parte del territorio del núcleo se encontraban las tierras. Estas se achuran y sólo se certifican las tierras que se encuentran amparadas con los documentos básicos. Las tierras

<sup>2</sup> Comunicado Interinstitucional de fecha 17 de abril de 1998, firmado por los integrantes del Comité Operativo Nacional del PROCEDE.

<sup>3</sup> EL Comité Nacional del PROCEDE define; *demasía*: se considera a la superficie de tierra poseída en forma continua, quieta, pacífica y pública, con título legalmente expedido y en extensión mayor a la que éste determina, pero que se encuentra dentro de los linderos señalados y por lo mismo, confundida en su totalidad con la extensión amparada. *Excedencia*: es el terreno poseído en forma continua, quieta, pacífica y pública, determinable e identificable fuera de los linderos que señala el título o documento legal que ampara la propiedad y que colinda con ésta.

achuradas quedan sin regularizar por el PROCEDE y sólo se inscriben para hacer constar que únicamente las tienen en posesión.

Además de las excedencias se reconocen las demasías, entendidas éstas como la superficie superior a la que ampara el plano definitivo, pero que al verificar los resultados de la medición se concluye que no varía la figura del plano y por lo tanto la superficie se encuentra confundida dentro del plano general. En estos casos no se achura y sólo se requiere que la conformidad de los colindantes esté ratificada en asamblea general para evitar inconformidades posteriores.

Si ambas son superficies de más que se detectan hasta el final de los trabajos de medición ¿cómo se diferencian? Con la aplicación del acuerdo núm. 22, la demasía existe cuando el plano general, resultado de los trabajos de medición del PROCEDE, es idéntico al plano general que sirvió de base a los trabajos pero que la superficie total es mayor. La excedencia por el contrario se detecta porque al comparar el plano general resultado del PROCEDE con el original del núcleo, las figuras no coinciden y si la superficie de más es superior a 10% estamos ante el supuesto de la excedencia.

Con estos dos criterios el Comité Nacional del PROCEDE pretende prevenir problemas derivados de posibles afectaciones a núcleos colindantes. Pero si esto es para los núcleos que ya fueron medidos, ¿cómo se operaría con aquellos que de antemano ya mantienen un conflicto o que en el procedimiento conciliatorio alguno sede parte de su superficie?

### Propuesta para la medición del total de núcleos agrarios y certificación de tierras libres de conflicto

Si se acepta que el principal obstáculo para que los núcleos agrarios logren la certificación de sus tierras es el conflicto de límites, la Procuraduría Agraria en Oaxaca se encuentra ante una situación por demás crítica: o avanza en la solución de los conflictos de límites o tendrá que reconocer su incapacidad para lograr la certificación de la mayoría de los 758 ejidos o comu-

nidades que al 31 de diciembre del 2001 se registraban con una o más problemáticas.

En este contexto general, considero necesario replantear la estrategia de trabajo que a lo largo de los últimos nueve años venimos utilizando, por un lado nuestros superiores en la Ciudad de México requiriendo anualmente la certificación de más de 100 núcleos y las residencias justificando que no podrán cumplir las cifras que se asignan ajustándose permanentemente a la problemática que se reporta. Esta contradicción surge porque se mantienen criterios para la aplicación del Procedimiento General Operativo del PROCEDE que, de ajustarse estrictamente a lo señalado en los reportes del Sistema Interinstitucional de Seguimiento y Control (SISEC), a partir del 2003 en el estado de Oaxaca ya no habría núcleos por certificar y la tarea central sería atender los conflictos de linderos. Ante dicha situación me pregunto: ¿es posible que el PROCEDE, además de certificar las tierras libres de conflicto, se retome como instrumento necesario en los procesos de conciliación? ¿será posible la certificación de todos los núcleos agrarios en un periodo menor a los 20 años?

#### La manifestación del conflicto agrario

De 1993 en adelante, el personal operativo tuvo como una de las principales actividades la incorporación y certificación de los ejidos y comunidades por medio del PROCEDE, de esta manera, en el primer año de consolidación de la estructura territorial y de los sistemas de control, evaluación y seguimiento no se presentaron inconformidades en cuanto a las metas asignadas por Delegación, Residencias y Visitador Agrario, sin embargo, con la primera evaluación del Servicio Profesional Agrario,<sup>4</sup> quienes no

<sup>4</sup> El Servicio Profesional Agrario es un esquema de evaluación del desempeño de los servidores públicos de la Procuraduría Agraria del nivel de Visitador Agrario a Subdelegado. En este esquema existen 4 grados del desempeño: sobresaliente, satisfactorio, suficiente e insuficiente, en el primero se obliga como estímulo 2 meses de salario, en el segundo un mes, el tercero no obtiene estímulo y el último queda fuera del esquema de evaluación y de la institución.

obtuvimos una evaluación satisfactoria entendimos que el PROCEDE se convertía en un programa prioritario para la institución.

En este sentido, las residencias de Tuxtepec y Oaxaca se fueron caracterizando por ser quienes más núcleos certificaban e Ixtlán, hasta 1997, por no presentar ningún avance porque su cobertura se integraba con puras comunidades; así, la Delegación Oaxaca año con año se ha visto obligada a justificar que las condiciones materiales no son propicias para la regularización de la cantidad de núcleos asignados como meta. Una vez que la Delegación concilia la cifra anual, las justificaciones se reproducen entre las Residencias con la Delegación para que la meta en el PROCEDE no sea superior a la cantidad de núcleos con posibilidades reales de certificación.

Ante esta realidad institucional, es necesario volver a pensar en torno al procedimiento general operativo del PROCEDE, porque, de mantenerse el criterio de no regularizar los núcleos hasta en tanto no se obtengan todas las actas de conformidad de linderos, una primera conclusión sería que automáticamente 575 núcleos de Oaxaca mantendrían la irregularidad que hasta la fecha les impide beneficiarse con la certificación de sus tierras, y la pregunta obligada es: ¿cómo se detecta un conflicto agrario? Si tanto la Ley Agraria como el Reglamento en materia de certificación aceptan la irregularidad existente en el campo, la posibilidad de modificaciones a los planos generales, ¿por qué no se miden las áreas en conflicto y se regularizan las zonas libres?

#### Las características del conflicto agrario

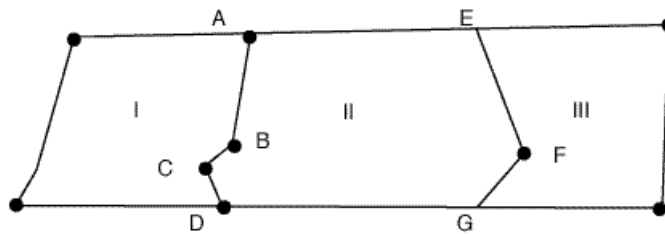
En términos generales, el conflicto surge cuando un núcleo no está de acuerdo con los documentos con los cuales acredita la propiedad colectiva de sus tierras, ya sea porque pretende más tierras de las dotadas o reconocidas, o porque, desconociendo las líneas materiales de colindancia (falta de brechas), argumentan que los puntos no se ubicaron de acuerdo con los planos o que fueron movidos.

Para ejemplificar lo anterior, en la Gráfica 1 se muestra un croquis de tres supuestos núcleos identificados como I, II y III, en donde las letras A, B, C y D marcan la línea de colindancia entre I y II, la línea E, F y G, entre II y III. Con este ejemplo lo único que se pretende es mostrar gráficamente de qué forma el Visitador Agrario enfrenta la realidad que se le presenta, su imposibilidad de conciliar por el desconocimiento de la superficie en conflicto y la importancia del PROCEDE como instrumento para la regularización de la tenencia de la tierra y no como fin en el cumplimiento de las metas.

Conflictos agrarios y el PROCEDE:  
una propuesta para la atención de conflictos de límites

**Gráfica 1**

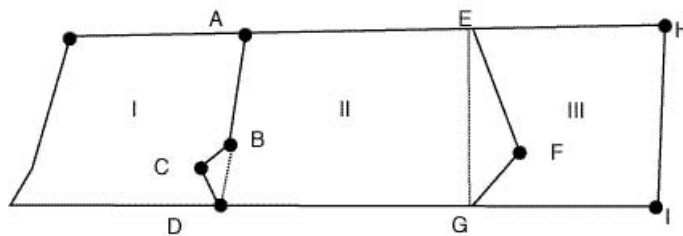
Supuesto de tres núcleos según documentos básicos



Según ésta gráfica, jurídicamente ninguno de los núcleos tendría problemas de linderos al estar ubicados en los planos sus puntos de colindancia, sin embargo en la Gráfica 2 se esquematizan dos conflictos que involucran a tres núcleos.

**Gráfica 2**

Supuesto de dos conflictos de límites que involucra a tres núcleos agrarios



A partir de estos tres núcleos hipotéticos, se pueden esquematizar los principales argumentos que los órganos de representación, líderes naturales de los núcleos, abogados particulares, organizaciones políticas, partidos políticos, maestros, iglesia católica, autoridades municipales, entre otros entes sociales que desarrollan sus actividades en el campo, plantean en el momento de pretender la conciliación.

- a) El núcleo I acepta que los documentos básicos del núcleo II establecen la línea entre los puntos B-C y D, pero no está de acuerdo en aceptar la línea de colindancia porque existen campesinos de I en posesión de terrenos entre esos vértices y exige que se elimine el punto C y la colindancia quede en línea recta entre B y D.
- b) El núcleo I no reconoce la validez del plano definitivo del II argumentando que éste invade su territorio y que la fracción formada por los puntos B-C y D, les pertenece.
- c) Al medir la superficie en conflicto de I y II, se detecta que ambos poblados tienen la razón, el plano de II contempla la superficie reclamada por I, pero a éste último le hace falta la superficie que reclama por tenerla en posesión.
- d) Al intentar obtener la conformidad de linderos del núcleo II en la colindancia con el III, resulta que éste último no está de acuerdo con el plano que tienen argumentando que no existe punto intermedio y que la línea de colindancia es línea recta entre E y G, situación que se complica porque se desconoce la ubicación en campo del punto F.
- e) Finalmente, el núcleo II argumenta que sus colindantes le quieren afectar, pero que teniendo sus documentos en regla no aceptará ningún arreglo con sus vecinos y exige que sea el gobierno quien resuelva el conflicto por ser el responsable del mismo.

Las principales causas del conflicto que impiden la conciliación

La simplificación que se hace del conflicto agrario puede parecer un cuento sin actores, un chiste mal contado o un intento por



esquematzar la compleja realidad del campo oaxaqueño, sin embargo, valga el ejemplo para confirmar que la falta de tacto del servidor público que busca respuestas sólo a partir de la visión jurídica, en ocasiones complica más los problemas en lugar de orientar la solución.

Por lo anterior, no basta con señalar que en ocasiones los conflictos agrarios se mantienen a partir de actitudes incomprensibles de los campesinos que se aferran a su territorio y que, habiendo incluso la definición de los derechos agrarios, la pasión se desborda hasta el registro de enfrentamientos violentos; por eso también resulta indispensable señalar las causas más comunes de estos conflictos.

#### *Control de los recursos naturales*

Sin tener un registro claro del número de conflictos que involucran el control de los recursos naturales y el tipo de éstos que se encuentran en juego, sí es posible señalar que los de mayor riesgo se encuentran en este supuesto: la región de los Chimalapas abarca dos comunidades oaxaqueñas en contra de campesinos y municipios del estado de Chiapas; la riqueza forestal de la Sierra Sur en donde la explotación de sus bosques, además de generar desarrollo, también ha incrementado la rivalidad entre la mayor parte de comunidades de los Distritos de Sola de Vega, Juquila y Yautepec; el control de la franja costera de Puerto Escondido mantiene vivo el conflicto agrario entre San Pedro Mixtepec y Santa María Colotepec.

#### *Defensa radical de los documentos básicos o primordiales*

Si los recursos naturales permiten obtener ingresos para los núcleos agrarios, también lo es que en ocasiones los fondos comunes son utilizados en los procedimientos jurídicos para imponer sus condiciones jurídicas o mantener la presión con el ánimo de que el colindante no haga valer sus derechos. En este sentido, encontramos en particular comunidades que, conociendo las resoluciones jurídicas en su contra, no les queda otro camino

que recurrir a sus títulos primordiales para pretender imponer sus intereses. Estos casos comúnmente están ligados a la defensa del territorio bajo la tutela de la lucha indígena, quienes bajo el sombrero de la ignorancia dicen desconocer las leyes y sólo luchan por la defensa del territorio que dejaron sus padres y sus abuelos.

#### *Desconocimiento de la superficie en conflicto*

Subidos en el remolino de la conciliación, las partes en conflicto sólo argumentan sus intereses amparándose en los documentos que poseen o la posesión que detentan, pero en el momento de tomar decisiones esto no es posible porque se desconoce con claridad la superficie en controversia. En algunos casos se han hecho mediciones que a nadie satisfacen o que al intentar ajustarse a los datos del plano general de los núcleos, éstos no corresponden a la realidad, lo cual implica la necesidad de ajustar los planos a la superficie que poseen los núcleos.

#### *Interferencia de asesores particulares, partidos y organizaciones políticas*

Dicen de un abogado que al salir de vacaciones dejó a su hijo a cargo del despacho y a su regreso, al recibir los informes de su hijo respecto al tratamiento de los asuntos, preguntó sobre la situación del conflicto entre dos pueblos que atendería en su ausencia. Se dice que el hijo con orgullo respondió que había convencido a las partes para llegar a un acuerdo y finalmente lo resolvió. Entonces el padre muy enojado le contestó que no era posible, que había cometido una barbaridad. Finalmente le explicó que gracias a ese conflicto el hijo había hecho su carrera y el padre, ahorrado para sus vacaciones en el extranjero.

Utilizo esta visión del abogado para dar a entender que el conflicto de linderos no sólo es cuestión de conocer o no las líneas de colindancia, de lograr la correspondencia entre plano general y superficie real en posesión, implica también desentrañar las redes del poder económico y político que envuelven el conflicto, de tal forma que quienes intentan propiciar la conciliación

liación, tengan claridad de las propuestas que se hacen entre las partes; pero, ¿cómo se puede lograr lo anterior, si en la mente del Visitador Agrario se encuentra presente la necesidad de conservar el empleo y no la solución del conflicto?

#### Propuesta para la medición del total de núcleos

Si partimos del hecho registrado en los sistemas de seguimiento y evaluación del PROCEDE, la conclusión final es que a partir del 2003 no existirán núcleos con posibilidades de ser regularizados y la alternativa institucional podría ser la culminación del Programa con apenas la mitad de núcleos certificados o la apertura de las instituciones que participan dentro del Programa para lograr la medición de la totalidad de núcleos existentes en el estado de Oaxaca.

Esta posibilidad no sólo responde a las tareas institucionales que se pueden desarrollar a largo plazo, es sobre todo una inquietud surgida de la urgente necesidad de acercar a la mayoría de núcleos al marco legal vigente. Bajo la óptica de este marco, los 758 núcleos registrados con problemática se encuentran actualmente por lo menos ante dos posibles irregularidades: la primera que tiene que ver con la acreditación de la calidad agraria de sus miembros y la segunda con el desconocimiento de la superficie real que tienen en posesión o que les amparan sus documentos básicos.

El primer aspecto se explica porque desde 1992 la facultad para aceptar y separar a ejidatarios o comuneros se le otorga a la asamblea general y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 26 de la Ley Agraria; a partir de ese año los nuevos ejidatarios, comuneros, posesionarios o vecindados, sólo podrán acreditar su calidad agraria con el certificado generado por el PROCEDE o con la sentencia respectiva del Tribunal Agrario.

Los problemas sociales que genera esta situación es la desorganización de los núcleos agrarios que se ven imposibilitados a nombrar legalmente al Comisariado y Consejo de Vigilancia porque no existen antecedentes de quienes acreditan la calidad

agraria, la mayoría ha fallecido o, bajo la protección de los usos y costumbres, todos pretenden intervenir en las asambleas provocando la nulidad de las mismas.

Como no se pretende abordar en este trabajo la problemática social que genera la imposibilidad de actualizar los censos ejidales o comunales, baste decir que si no se atiende, a largo plazo los núcleos no certificados quedarán imposibilitados para de realizar actos jurídicos por la inexistencia de sujetos con derechos agrarios vigentes,<sup>5</sup> por lo tanto la política de regularización de la tenencia de la tierra tiene que dejar de ser un acto voluntario y pasivo de las asambleas, para convertirse en política pública orientada a otorgar, a ejidos y comunidades del país y en particular a los del estado de Oaxaca, la certidumbre en la tenencia de la tierra como punto de partida del desarrollo rural.

#### Certificación de áreas libres de conflicto y medición de su superficie

Retomando los posibles conflictos esquematizados en la Gráfica 3, en la cuatro presento en qué términos se considera oportuno propiciar la certificación de las áreas que no estando involucradas pudieran regularizarse a favor del núcleo en lo colectivo y de sus poseedores en lo individual.

En primer lugar tendría que cambiar la orientación del Programa, dejaría de ser una aceptación voluntaria porque las condiciones reales exigen un acto de autoridad que propicie la legalidad en la irregularidad. Es decir, que la Procuraduría Agraria tendría que dedicarse más a conseguir la anuencia de las partes para que se mida el territorio de acuerdo con las pretensiones de los núcleos involucrados, y con el Programa identificar, medir y plasmar en los planos generales las áreas en conflicto. El PROCEDE ya no dependería de la anuencia de las

<sup>5</sup> Una propuesta para la atención de esta problemática puede consultarse en: Ramírez Gómez, Alfredo, "Las comunidades indígenas: entre la Ley Indígena y la Ley Agraria. Avances del PROCEDE en comunidades del Valle de Oaxaca 1996-2001", *Estudios Agrarios*, núm. 18, Procuraduría Agraria, México, 2001.

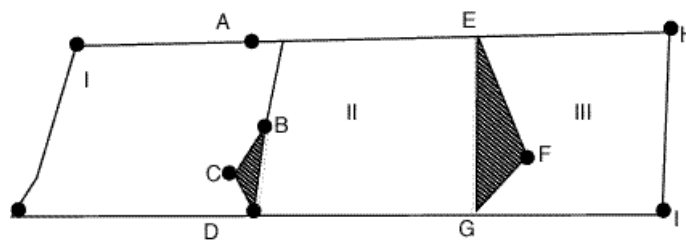
asambleas para certificar sus tierras, sino de la voluntad de los núcleos en conflicto por intentar definir sus derechos, el PROCEDE dejaría de ser un fin para convertirse en un medio para la conciliación.

La propuesta no tiene nada de extraordinario, sólo retoma lo que el Comité Nacional del PROCEDE define como excedencia o demasía, la única diferencia es que bajo las condiciones del conflicto se achuraría la parte que se encuentra en disputa, es decir que el achuramiento de la excedencia o demasía no sería el resultado de la medición, sino la meta inicial para convencer a los núcleos para iniciar las actividades del Programa.

Con ésta óptica, el PROCEDE dejaría de ser un programa aislado para convertirse en un instrumento de la conciliación posterior a la certificación de la zona libre de conflicto, además de abrir la oportunidad para que la totalidad de los miembros de los ejidos y comunidades que alcanzaron la mayoría de edad después de 1992, logren acreditar su calidad agraria sin pérdida de dinero, tiempo y esfuerzos por la vía del Tribunal Agrario.

**Gráfica 4**

Identificación de las áreas libres de conflicto en los supuestos conflictos



Conciliación o juicio agrario para la solución de las controversias agrarias

Una vez identificada la superficie en conflicto, la labor institucional deberá enfocarse a la conciliación de intereses. Tomando

en cuenta que se trata de núcleos considerados de atención especial por la problemática que presentan, la única vía posible de regularizarlos es por medio de un programa integral de conciliación que involucre directamente al gobierno del estado y a los municipios.

Involucrar al gobierno estatal es reconocer que muchos de los conflictos agrarios están condicionados o generados por intereses de tipo político, lo cual de entrada tendría que ser desalentado y desactivado para enfocar el programa de certificación únicamente como un instrumento para regularizar las tierras ejidales y comunales fuera del litigio, actualizar los censos de ejidatarios o comuneros y, finalmente, obtener un plano general que contemple la superficie que pueden utilizar para sus actividades productivas o que mejor le convengan al núcleo.

Además de lo anterior la conciliación deberá tener la visión orientada al desarrollo rural, la regularización de la tenencia de la tierra por sí misma no convence a los campesinos. ¿Para qué quiero certificado si no tengo apoyos para producir? ¿Para qué medimos nuestras tierras si nuestros hijos nos mandan dinero porque lo que producimos no vale, no alcanza o no tiene precio en el mercado? ¿Para qué medimos si ya tenemos nuestro plano? ¡Mejor que se respete nuestro plano!, son entre otros los cuestionamientos que se tienen que superar con un planteamiento claro de inversión en el campo, en donde los municipios tendrán que involucrarse y replantear el uso de los recursos. El reto de la regularización deberá ser entonces motivar la inversión en el campo y no entregar documentos.

Con esto, la conciliación se tendría que retomar una vez que se tuviera el plano general de los núcleos con la superficie en conflicto debidamente achurada; entonces, las alternativas a plantear serían:

- a) Respetar los derechos del colindante de acuerdo con los planos que dieron lugar a las propiedades del núcleo según la Resolución Presidencial, área que deberá quedar bien identificada en los planos generales de cada ejido o comunidad.

- b) Compartir la superficie en conflicto tomando en consideración los resultados de la medición. Para esto el conciliador tendrá como elemento de sensibilización el plano general de cada núcleo en donde se señala con precisión la superficie mayor o menor resultante para cada una de las partes involucradas.
- c) De existir posesiones de campesinos de un núcleo en el del colindante, durante los trabajos de medición deberán medirse las parcelas que se encuentren en controversia e identificar a los poseionarios de cada núcleo que las reclame. Así, durante la conciliación los órganos de representación y sus respectivas comisiones conciliadoras podrán acordar, si al campesino que se encuentra invadiendo tierras se le reconocen sus derechos en el núcleo afectado o aceptan la modificación de los planos para permitir que las tierras invadidas queden dentro del polígono del núcleo al cual pertenece quien las tenga en posesión.
- d) Concretar acuerdos que permitan combinar recursos intermunicipales, federales y estatales para generar proyectos micro y/o regionales entre los núcleos o municipios que hayan logrado la regularización de sus tierras.
- e) Si las partes no se ponen de acuerdo en la solución del conflicto por no coincidir en ceder a las pretensiones del colindante, podrían convenir en que la superficie en controversia se expropiara para convertirse en área protegida y quedar bajo el resguardo de alguna institución de acuerdo con la calidad del terreno.
- f) Si las partes no aceptan ninguna de las alternativas viables de conciliación, se dejarían derechos a salvo para que por la vía del Tribunal Agrario se determinaran los derechos correspondientes, lo cual tendría dos ventajas: se tendría identificada la superficie en conflicto, las posesiones y poseionarios en su caso, y se sabría si alguno de los núcleos tiene mayor o menor superficie de la que contemplan sus documentos, aspectos necesarios para que el Tribunal Agrario resuelva en definitiva.

Conflictos agrarios y el Procede:  
una propuesta para la atención de conflictos de límites

### Procedimiento para certificar o titular superficies después del conflicto

Lo que menos debería preocupar después del conflicto sería la certificación de las áreas inicialmente achuradas por la indefinición de los derechos agrarios, éstas, al estar bien identificadas como tierras de uso común, parceladas o como asentamientos humanos, una vez conciliados los intereses, sólo serían objeto de un trámite administrativo por parte del RAN, para la impresión de los nuevos planos generales donde se eliminen las áreas achuradas.

Previo a la actualización de los planos generales e impresión de los certificados parcelarios o de tierras de uso común o títulos de solar, según sea el caso, será necesario que los convenios sean ratificados primero ante el los Tribunales Agrarios, para que una vez elevados a cosa juzgada se ordene al Registro Agrario Nacional modificar los planos generales borrando las áreas achuradas e incluyendo las superficies en cada plano de acuerdo con los convenios avalados por las partes y en consecuencia entregue a ejidatarios, comuneros, poseionarios o vecindados los documentos que les corresponda en lo individual.

Tratándose de sentencias de los Tribunales Agrarios éstas podrían tener la misma suerte que los convenios conciliatorios una vez que las partes acepten las resoluciones o queden firmes y debidamente ejecutadas.

### Conclusiones

Pensar en el campo mexicano y en particular en el campo oaxaqueño sin tomar en consideración los conflictos de límites, que al momento involucra a más de la mitad de núcleos que mantienen serias irregularidades para la acreditación de sus derechos agrarios, sería posiblemente dejar a un lado la responsabilidad que como oaxaqueños y servidores agrarios tenemos, por ello, soñar en que la mayoría de los ejidos y comunidades regularicen



la tenencia de la tierra y actualicen sus derechos agrarios individuales fue la principal idea del presente trabajo; sin embargo, los sueños por sí mismos no conducen a ningún lugar y la única forma de materializarlos es identificando las condiciones propicias para ello.

Es evidente que la Ley Agraria fue pensada en términos de la segura regularización de la tenencia de la tierra de todos los núcleos del país y desde esta óptica el aparente sueño se convierte en una necesidad, porque quienes no accedan a la regularización de sus tierras mantendrán los mismos problemas que a la fecha han tenido para acceder con claridad y seguridad a esquemas de financiamiento para mejorar sus procesos productivos.

Ante esta circunstancia es evidente que el PROCEDE, desde su concepción inicial, ya dio a la entidad lo que tenía que darle en condiciones normales, ahora quienes lo operan a nivel nacional deberán enfrentar el reto de modificar los acuerdos existentes para actuar en condiciones extremas y con ello seguir avanzando en la definición de los derechos agrarios colectivos e individuales.

El reto no es fácil porque involucra a por lo menos tres dependencias federales (INEGI-RAN-PA) y las condiciones especiales del conflicto exigen la participación del gobierno del estado y de los municipios; en tal sentido, la tarea urgente será formalizar los convenios necesarios para que, ajustándose al marco legal vigente, las tres instancias de gobierno se involucren de acuerdo con su competencia en la búsqueda de soluciones a los conflictos agrarios y a la orientación de la inversión en el campo.

Conflictos agrarios y el PROCEDE:  
una propuesta para la atención de conflictos de límites

Conflictos agrarios y el PROCEDE:  
una propuesta para la atención de conflictos de límites