

La legislación agraria del villismo. Arreola Valenzuela, Antonio. Editora Laguna, México, 2006, 190 pp.

Con el título “La legislación agraria del villismo”, la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Durango publicó la obra del investigador Antonio Arreola Valenzuela, que contiene diversas disposiciones jurídicas, importantes para la conformación del derecho agrario mexicano. En especial, porque incluye la legislación agrario-social que dictó Francisco Villa, en su carácter de gobernador provisional del estado

de Chihuahua y como general en jefe del Ejército Convencionista.

La obra contiene, como capítulo único, “La legislación del villismo y otros antecedentes del Derecho Social en México”, donde se destacan, los siguientes documentos: *El primer golpe de la revolución; La confiscación de latifundios en Chihuahua, primeros decretos; El proyecto agrario de Chihuahua; La comisión técnica para estudiar y re-*

resolver el problema; Una legislación de avanzada; La ley General Agraria y el Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución.

Además de lo anterior, se contemplan tres apéndices denominados: La época en que Villa fue gobernador del estado de Chihuahua; La legislación agraria del villismo y la época en que Villa fue general en jefe del Ejército Convencionista.

El autor, además de hacer mención de la importancia que ha tenido el tema agrario durante el siglo xx, hace una interesante recopilación de leyes, decretos, acuerdos, circulares y manifiestos que permiten descubrir la vocación villista en el ámbito social. Tal es el caso, de los proyectos de ley sobre Protección del Patrimonio Familiar, de la Ley de Expropiación, de la Ley Agraria para el estado de Chihuahua, de la Ley sobre Deuda Agraria del estado de Chihuahua, así como de la Ley General Agraria de mayo de 1915. Todas contribuyeron, en la conformación del actual derecho agrario en lo

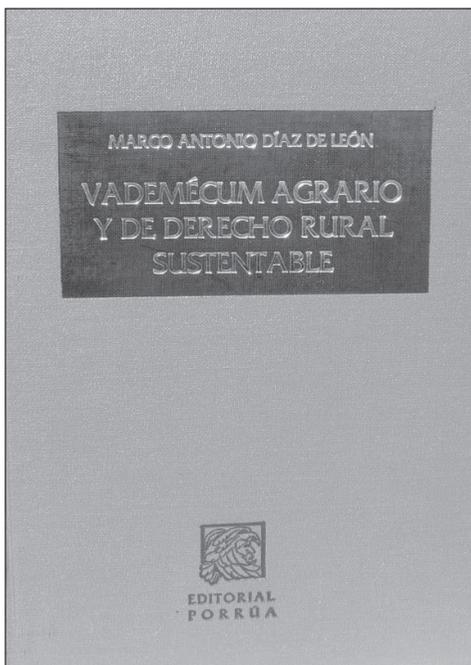
particular y del social, en general.

Además de lo anterior, la obra citada sostiene que el proyecto agrario del estado de Chihuahua, "...como materia de estudio resulta interesante, en razón de que es el más completo que se realizara en plena Revolución, con todos los auxilios técnicos, de ingeniería y jurídicos con que contó el villismo, y realizado en uno de los Estados donde se dio la mayor concentración de tierra..."

Respecto al acervo legislativo, se considera que esta obra tiene un importante valor histórico, como un referente obligado de estudio, que permite ahondar en el origen social del derecho agrario de la zona norte del país y por su contribución para la conformación del Artículo 27 constitucional de 1917.

Además de lo sostenido por el autor, es innegable la contribución que hizo el general Francisco Villa al pensamiento revolucionario y legislativo agrario, para la conformación del derecho agrario de nuestro tiempo.

Rubén Gallardo Zúñiga



Vademécum agrario y de derecho rural sustentable.

Díaz de León, Marco Antonio.
Porrúa, México, 2004.

El *Vademécum Agrario y de Derecho Rural Sustentable* del Dr. Marco Antonio Díaz de León, plantea la impostergable necesidad de conocer a fondo nuestro pasado agrario, para entender mejor nuestro presente y estar así en posibilidad de proyectar, sobre bases más sólidas y objetivas, nuestra visión, conceptos e instrumentos normativos que den cause e impulso a un desarrollo rural integral y sustentable del agro mexicano, para este siglo XXI.

La obra, en su concepción, estructura y contenidos, reconoce la enorme dimensión físico-espacial del ámbito rural, la diversidad y complejidad de los elementos, factores y componentes que lo integran, así como la importancia que el hombre tiene como poblador, actor y principal beneficiario o afectado, derivado de esa interacción e interrelación que establece con su entorno físico-natural o hábitat.

La propuesta central del autor es que se deben instru-

mentar soluciones integrales a la problemática rural que, por un lado, marquen pautas para superar, normativa e institucionalmente, los enfoques aislados y fragmentados, en las actividades de planeación y ejecución de programas en esta materia, por parte de los distintos actores sociales; y por otro, que al margen de los diferendos teóricos o doctrinales, permitan avanzar hacia una integración más armónica y coherente del sistema normativo rural mexicano, que como sabemos en la doctrina y el derecho positivo comparado, en otros países, ha alcanzado un sentido y un estatus integrado a través del denominado Derecho Rural o del Derecho Agro-Ambiental, entre otros títulos que se le han dado a los ordenamientos que se ocupan integralmente del espacio rural.

El texto se encuentra dividido en dos tomos y está integrado en conjunto por cinco capítulos. El primer tomo comprende dos grandes apartados: el primero hace referencia a las normas fundamentales, se centra en los dos ordenamientos torales, origen

y evolución del derecho agrario y, en sentido amplio, de lo rural sustentable a lo largo del siglo XX, pues sienta las bases fundamentales a nivel constitucional, para su consolidación en este siglo XXI que inicia. En específico se refiere a la ley del 6 de enero de 1915, y la Constitución General de la República, pone particular énfasis en la correlación del Artículo 27 con el 4º, 24 y 26 de dicha ley fundamental.

En efecto, desde su origen, la Constitución mexicana contiene principios y decisiones políticas fundamentales que confieren al Estado mexicano —*strictu sensu*— la responsabilidad y las facultades para asumir la rectoría del desarrollo nacional integral, a fin de garantizar la debida tutela de los derechos humanos individuales, económico-sociales y de solidaridad y, con base en ello, hacer realidad los valores de justicia social y bienestar colectivo.

Los capítulos dos (tomo I) y tres (tomo II) de la obra hacen alusión a los numerosos e importantes pasos que nuestro país ha dado en los últimos años, para consumir la renovación, adecua-

ción y fortalecimiento del sistema jurídico constitucional y reglamentario agrario-rural sustentable. Dichos capítulos realizan una cuidadosa selección de las leyes relativas a lo agrario, forestal, a la ecología, los asentamientos humanos y aguas, que inciden en el desarrollo rural integral sostenible.

En ese marco, destacan como ejes rectores en la concepción global de un derecho al desarrollo agrario y rural sustentable, las siguientes legislaciones: primero, la Ley de Planeación (del 5 de enero de 1983), que reglamenta los “principios contenidos en los artículos 25 y 26 de la Ley Fundamental”, la cual subraya en su preceptiva normativa, como líneas para un desarrollo sustentable nacional, las que tienen por objeto establecer principios básicos para la planeación nacional del desarrollo, tales como la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Forestal, Ley de Aguas Nacionales, La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por nombrar algunas.

En ese entorno, el desarrollo rural integral y sustentable, de cuya ejecución y realización es corresponsable el Estado y la sociedad en general, se encuentra orientado a lograr la preservación, aprovechamiento racional y desarrollo de los recursos naturales; proteger los ecosistemas y la biodiversidad biológica; garantizar un medio ambiente equilibrado y sano; posibilitar el derecho a la salud de la población; asegurar, mediante el estímulo y tutela de las actividades productivas, la autosuficiencia y la soberanía alimentaria de la población; dar transparencia, certidumbre y seguridad jurídica a los derechos de propiedad sobre la tierra y demás recursos naturales, así como a los contratos o actos jurídicos relacionados con ello o con las actividades productivas, con base en la diversidad étnica y pluricultural del país, con pleno respeto a las creencias, tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas.

En el capítulo cuatro, el trabajo concentra una serie de reglamentos en la materia agraria, como son: el interior de los Tribu-

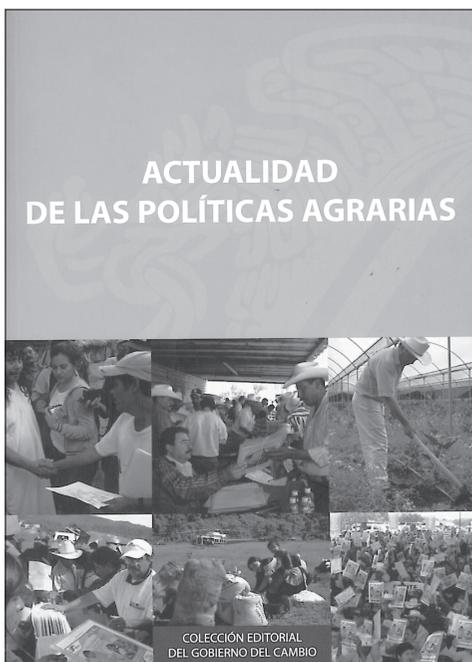
nales Agrarios; el interior de la Procuraduría Agraria; el interior del Registro Agrario Nacional; el de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; el interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; el de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; el de la Ley Agraria para Fomentar la Organización y Desarrollo de la Mujer Campesina; el interior de la Secretaría de la Reforma. Así como también las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido.

El último apartado de la obra contiene diferentes estatutos referentes a la materia, entre ellos se encuentra: el Orgánico de la Comisión para la Regulari-

zación de la Tenencia de la Tierra; el Orgánico del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; el del Servicio Profesional Agrario y el Orgánico del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

En suma, se puede decir que este extenso tratado concentra documentos que posibilitan el análisis y reflexión concierne a las cuestiones vitales para el presente y futuro de nuestro país. En el *Vademécum* los estudiosos e interesados en el tema, encontrarán una herramienta útil para el estudio legislativo y multidisciplinario sobre el Derecho y el desarrollo rural sustentable.

Marco Antonio Pérez
Martín del Campo



Actualidad de las políticas agrarias, Colección Editorial del Gobierno del Cambio.

SRA-FCE, México, 2006.

Con la única finalidad de difundir la obra de gobierno, esta Colección de libros da cuenta de los programas, logros y perspectivas de diversas instituciones del Ejecutivo Federal, cuyo quehacer resulta particularmente sustantivo en la vida nacional, por lo que debe ser conocido por la ciudadanía. En este tomo, dedicado a la política agraria, se repasa en los principales retos y desafíos que en el sector se enfrentaron

durante la administración del presidente Vicente Fox.

Los cambios constitucionales en la legislación agraria aportaron un marco jurídico nuevo para impulsar el desarrollo sustentable, pero antes tenía que consolidarse la etapa de medición y titulación de tierras. Así mismo, había que atender los conflictos de tierras gestados a lo largo del siglo pasado y, en suma, el análisis indicaba que el

campo mexicano presentaba elevados índices de pobreza y marginación.

En este contexto, las políticas agrarias adquieren vigencia y actualidad, porque si bien había terminado la repartición de tierras entre los campesinos, éstas se encontraban en una situación legal endeble, frágil, no existían límites claros de las propiedades por lo que la medición y titulación eran urgentes.

El *Gobierno del Cambio* asumió la responsabilidad de concluir con esas tareas sustantivas para poder pasar a una nueva etapa, a una fase en la que, a partir de la plataforma que significa la seguridad jurídica, se pudiera impulsar la fase del desarrollo sostenido, considerando las oportunidades de aprovechamiento y explotación sustentable de los recursos naturales con que cuentan los núcleos agrarios.

La obra está distribuida en diez capítulos, de los cuales, el primero se refiere a la parte conceptual y de diagnóstico, se analiza la reforma de 1992, la situación que prevalecía en el 2000 y se postulan los objetivos de las

nuevas políticas agrarias. Es decir, plantea cómo se encontraban las cosas y que se proponía hacer el Ejecutivo Federal cuando inició el *Gobierno del Cambio*.

Los dos siguientes apartados abordan el ordenamiento y la regularización de la propiedad rural. El segundo respecto de los núcleos agrarios y en particular se exponen los desafíos que para concluir la regularización enfrentó el PROCEDE. El tercero, por su parte, analiza la regularización de los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas, así como la ejecución de resoluciones presidenciales, la expropiación de terrenos ejidales y comunales y la aportación de tierras de uso común al desarrollo urbano.

Hay que poner énfasis en que la regularización de la propiedad rural es una política de Estado de gran trascendencia y de cobertura nacional; el texto puntualiza como se concluyó el PROCEDE y el gran reto que significó convencer a los sujetos agrarios de las ventajas de la seguridad documental y la delimitación de las tierras.

En el cuarto capítulo se pasa revista al Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural y a la estrategia de establecer los denominados *focos rojos*, como prioritarios, y *focos amarillos* los que le siguen en importancia y, en el quinto capítulo, se analizan los retos y oportunidades que ofreció la estrategia de dialogar con las organizaciones campesinas y establecer los *Acuerdos Agrarios*, en el estado de Chiapas, y el *Acuerdo Nacional para el Campo*, con las organizaciones que participaron.

Dichos esfuerzos tuvieron la finalidad de contribuir a la gobernabilidad democrática del país para mantener la paz en la nación. Lo más destacado es la convocatoria a la suma de acciones y recursos, a la coordinación interinstitucional y de los tres niveles de gobierno con las organizaciones campesinas, núcleos y sujetos agrarios en busca de consensos, promoviendo la paz y el desarrollo en el campo mexicano para superar de manera definitiva los conflictos agrarios y los rezagos y, si bien reconoce que aún hay cosas pendientes que

resolver, el balance de la gestión *del Cambio* es positivo por mucho de lo que ahí se relata.

Por su parte, “Los acuerdos agrarios fueron concebidos como instrumentos de entendimiento y concertación para la atención de asuntos de diversa naturaleza. En términos prácticos son el producto de la corresponsabilidad entre la autoridad agraria y las organizaciones campesinas. El Gobierno asumió que los problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos coordinando las acciones de la administración con la participación de los campesinos y de sus organizaciones, además de perfeccionar los procedimientos de consulta para llegar a acuerdos sin perder de vista el interés general” (165).

En el capítulo sexto, se describen las políticas públicas implementadas para fortalecer el progreso en el campo. Puntualiza las estrategias de los programas HEREDA, PROMUSAG, EMPRENDE, FORMAR y FAPPA. En el séptimo, se analiza con especificidad la política de fomento al relevo generacional a través de los pro-

gramas Fondo de Tierras y Joven Emprendedor Rural que se impulsan hace ya unos años con resultados prometedores.

Estos programas productivos han sido bien recibidos por la población, en tanto hacen posible generar mejores condiciones de vida para los hombres y mujeres del campo mexicano. Por otro lado, promover el relevo generacional resultó pertinente y oportuno ante la constante migración de jóvenes hacia las ciudades y al extranjero porque significa ofrecerles alternativas para quedarse en sus lugares de origen y, al mismo tiempo, contribuir a la productividad de sus tierras y a que los campesinos mayores puedan retirarse con dignidad.

En el capítulo octavo, el tema que se desarrolla es el de la procuración de justicia en el medio rural, rubro en el cual, cabe señalar, se obtuvieron importantes avances para hacer más expedita y transparente la impartición de justicia y el apoyo a los sujetos agrarios para acceder a la misma. Analiza, de manera desagregada, la asesoría y representación legal, la gestión,

la conciliación y arbitraje, así como la capacitación y organización agrarias. También se debe subrayar que, en este ámbito, los resultados obtenidos en la administración del presidente Vicente Fox, superaron en gran medida las metas sexenales planteadas.

Para el *Gobierno del Cambio* resultó un imperativo lograr la credibilidad en las instituciones para que la población lo percibiera como un mediador honesto y competente en la resolución de conflictos. Esto implica velar por la eficacia, eficiencia y la transparencia del sistema jurídico, eliminar la corrupción y garantizar que los grupos más desprotegidos sean escuchados y atendidos. Para ello, se buscó fortalecer las acciones que garantizaran la seguridad en la tenencia de la tierra y reforzar la asesoría jurídica y la representación legal de los sujetos.

El Registro Agrario Nacional, institución de la certeza y seguridad documental, donde se encuentra el padrón e historial de los núcleos agrarios, se instrumenta el catastro rural y el Archivo General Agrario, es tema del

noveno apartado. Plantea los grandes logros obtenidos por esta institución del Sector Agrario, que por medio del registro de los derechos de los sujetos agrarios ha contribuido a la finalización de las disputas y los conflictos en el ámbito rural y otorgar certeza jurídica a sus tierras. Refiere también la modernización del RAN, con el que se logró integrar el padrón mediante un sistema informático que contiene el historial agrario.

El último título está dedicado a una temática específica y particular: los indígenas y la política agraria con componente indígena, y da cuenta de los beneficios y resultados generados por los programas instrumentados por las dependencias del sector y que beneficiaron de manera directa a esa población dueña originaria de la tierra. Detalla como se han instrumentado políticas públicas que coadyuvaron a incrementar y mejorar el nivel de desarrollo económico y social de las poblaciones indígenas.

Los programas se implementaron como nuevas formas de trabajo institucional, con pleno conocimiento y respeto de los derechos humanos de los pueblos originarios y, sin lugar a dudas, hubo avances sustantivos. Sin embargo, aún hay cosas pendientes, los retos que se deben atender son: erradicar la conflictividad agraria; mejorar la atención en la procuración de justicia dirigida a los sujetos agrarios indígenas; coadyuvar a superar la desigualdad y la pobreza en el campo por medio del desarrollo rural integral y lograr la sustentabilidad de los recursos naturales.

En el colofón se plantea una visión prospectiva de lo que debe hacerse en el sector: a partir de la consolidación del proceso de regularización de la tenencia de la tierra, la organización agraria adquiere relevancia y concluye que se le debe dar prioridad para impulsar el desarrollo agrario integral.

Marco Antonio Pérez
Martín del Campo