



Los Acuerdos Agrarios en Chiapas

José Becerra O'Leary
Rogelio Castañares Ferrer
Luis Enrique Pérez Mota

Antecedentes

En los últimos años, Chiapas ha vivido algunos de los momentos más difíciles de su historia. El rezago en que ha permanecido la mayoría de su población se ha manifestado en conflictos políticos y sociales cuyos ejes principales son los reclamos de democracia, justicia y, en forma relevante, la tierra como una de las principales banderas de lucha.

El problema de tenencia de la tierra en la entidad tiene sus orígenes en las deficiencias e injusticias del reparto agrario. Al entrar en vigencia las reformas constitucionales de 1992, y declararse concluido este proceso de la reforma agraria, los campesinos chiapanecos perdieron una de las posibilidades más socorridas de ocupación e ingreso, si no es que la primordial.

El movimiento zapatista de 1994 alentó el activismo radical de muchas organizaciones campesinas que, conociendo el fin del reparto agrario, sintieron validadas sus demandas referentes al reclamo de tierras, y protagonizaron una escalada de invasiones de predios como forma de presión social y política.

José Becerra O'Leary es Coordinador Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Rogelio Castañares Ferrer es Delegado Estatal de la Procuraduría Agraria.

Luis Enrique Pérez Mota es Secretario de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Chiapas.

Estos sucesos encontraron un medio de expresión en el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), integrado por 280 organizaciones sociales y económicas. El gobierno, por su parte, preocupado por disminuir el alto grado de inestabilidad de la coyuntura, al tiempo que de atender la demanda agraria, formó, el 28 de enero de 1994, la Comisión Plural Agraria, instancia que tendría la responsabilidad de analizar las demandas del CEOIC y buscar soluciones integrales a los problemas en esta materia.

Durante su funcionamiento, esta Comisión llevó a cabo reuniones con las organizaciones del CEOIC, durante las cuales se recogió una considerable demanda de tierras. Se detectó que sólo 7% de los casos provenía de acciones agrarias pendientes; el 93% restante se derivaba de solicitudes de tierra con dictamen negativo, o bien de predios invadidos que requerían regularización.

Esta evaluación hizo ver la necesidad de analizar caso por caso las invasiones. El gobierno y las organizaciones del CEOIC convinieron, el 14 de abril de 1994, en que no se realizarían nuevas ocupaciones en tanto se buscaba un arreglo, al tiempo que se creaba la Comisión Ejecutiva Agraria como instancia encargada de dar cumplimiento a los compromisos asumidos. Esta Comisión tenía por objetivo examinar la situación de los predios en posesión del CEOIC hasta alcanzar una solución justa y satisfactoria para las partes, así como analizar la problemática derivada de las invasiones de predios realizadas entre el 1º de enero y el 14 de abril de 1994.

Bajo estas circunstancias, y a fin de dar una pronta respuesta a las demandas campesinas, se consideró la compra directa o subsidiaria de tierras como una estrategia de solución. Con este propósito, el gobierno estatal creó la Comisión de Concertación para la Adquisición de Predios, que tendría como tarea comprar tierras para entregárselas a los grupos demandantes.

Toda vez que esta modalidad de compra no logró a cabalidad los objetivos para la cual fue ideada, se creó un mecanismo financiero para realizar las operaciones de adquisición, denominado fideicomiso agrario. En total, se crearon 16 fideicomisos de garantía para igual número de organizaciones beneficiarias. Esta acción institucional encaminó el orden y la racionalización en el uso de los recursos.

Al efectuar una revisión de la respuesta subsidiaria y otras que se dieron al problema agrario en la entidad durante 1994, se puede concluir que éstas fueron un tanto desordenadas y se caracterizaron por presentar soluciones de coyuntura, que obedecían a las presiones sociales y políticas del momento, mostrando así falta de previsión y autonomía en la toma de decisiones. La demanda de tierras sin antecedentes agrarios se pretendió resolver con la compra de tierras, con lo que se sentaba un grave precedente y se daba lugar a prácticas irregulares. No obstante el esfuerzo realizado por el gobierno, esta política no fue efectiva y más bien alimentó, en algunos grupos y organizaciones, expectativas que fue necesario replantear al iniciar las actuales administraciones federal y estatal.

Nueva estrategia de trabajo

Cuando la presente administración entró en funciones, y en conocimiento de estos antecedentes, consideró necesario diseñar una estrategia de trabajo que permitiera identificar y atender las causas de la problemática agraria, cuya principal manifestación era la invasión de predios. Este fenómeno social había venido presentándose en Chiapas por largo tiempo, pero a partir del 1º enero de 1994 alcanzó cifras sin precedentes en su historia.

En el marco de una política de diálogo, distensión y concertación, se constituyó una Mesa Interinstitucional Agraria, conformada por la Coordinación Estatal de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Delegación de la Procuraduría Agraria y la Secretaría de Desarrollo Agrario del gobierno estatal. En ella se integraron a participar, de manera abierta y plural, todas las organizaciones campesinas y poblados que presentaban alguna demanda agraria en la entidad.

Es importante destacar que en este espacio de diálogo y negociación se han respetado la opción ideológica, la participación política y la militancia partidista de cada uno de sus integrantes. Asimismo, se logró establecer una real coordinación institucional entre los niveles estatal y federal de gobierno, rescatando la autonomía local en detrimento del pernicioso centralismo.

La instalación de la Mesa Interinstitucional hizo posible organizar el trabajo en el ámbito agrario a nivel estatal; en ella se logró definir un método de atención para analizar de manera ordenada cada una de las demandas y darles respuestas justas y satisfactorias.

Análisis de las demandas

En el marco de la Mesa Interinstitucional Agraria se iniciaron reuniones de trabajo con cada uno de los poblados y de las organizaciones campesinas con el fin de conocer los antecedentes y las causas que habían originado las invasiones, así como de identificar los diferentes ámbitos de la problemática agraria de la entidad.

Las invasiones fueron tipificadas de acuerdo con los antecedentes y las causas que las originaron, lográndose identificar invasiones que obedecen a factores sociales, económicos, políticos y hasta delictivos.

Las que responden a factores sociales involucran los reclamos de los grupos demandantes de tierra que obtuvieron una respuesta negativa o cuya resolución de dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población ejidal no ha sido definitiva; en general, inconformidad por haber obtenido superficies menores a las deseadas o una calidad de tierras diferente a la requerida, o bien por haber sufrido un tiempo considerable de espera, entre otros problemas.

Las invasiones de carácter económico son, fundamentalmente, las que obedecen a la insuficiencia de opciones de trabajo diferentes al cultivo de la tierra, que se reducen aún más con el acelerado crecimiento poblacional del campo, lo que hace que las poblaciones rurales consideren a la tierra como la única fuente de ingreso económico para su sustento familiar.

Se consideran invasiones de tipo político las que obedecen a intereses de determinados grupos que, enarbolando la bandera de la causa agraria, han intentado desestabilizar la paz social de la entidad, apostando a una guerra que no se logró propagar.

Finalmente, configuran casos delictivos las invasiones lideradas por elementos que, aprovechando la coyuntura, se dedican al abuso, la pillería y el chantaje. No representan una real necesidad social ni agraria, sino, más bien, son los denominados "coyotes" del campo chiapaneco.

El análisis detallado de los antecedentes agrarios de cada uno de los asuntos presentados en la Mesa Interinstitucional Agraria, así como la tipificación de las invasiones involucradas, permitieron, en común acuerdo de las partes que la conforman, identificar un conjunto de problemas agrarios en la entidad, los cuales

fueron clasificados en las siguientes categorías: rezago agrario, controversias de interés, demanda social agraria y ejidos en la mancha urbana.

Rezago agrario

Son todos los asuntos que han quedado pendientes de ser resueltos por el órgano jurisdiccional competente y que corresponden a expedientes de ampliación, dotación o creación de nuevos centros de población ejidal —y, en su caso, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales— instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Durante 1995 se informó de 85 casos que se encontraban en las diferentes instancias de la Secretaría de la Reforma Agraria y que tenían que ser puestos en estado de resolución para remitirse al Tribunal Superior Agrario. En este ámbito, y de acuerdo con el programa de la Alianza para el Campo, se debe concluir con este rezago en 1997.

Controversias de interés

La mayoría de las controversias en la entidad se presenta en términos de límites y colindancias entre los distintos sujetos agrarios, sean éstos individuales o colectivos. En el campo chiapaneco existen, además de ejidos, comunidades, pequeñas propiedades, colonias agrícolas y terrenos nacionales; es decir, es un universo de gran diversidad de formas de propiedad en el que se ha buscado resolver las controversias a través de la vía conciliatoria.

Demanda social agraria

Son asuntos que se generaron por la deficiencia del reparto agrario. Existen casos de resoluciones presidenciales no ejecutadas, mandamientos gubernamentales no satisfechos, sentencias negativas del Tribunal Superior Agrario después de largos años de espera, acuerdos de improcedencia, entrega de tierras que no corresponden a la calidad solicitada, entre otros. En términos generales, se trata de inconformidad de grupos campesinos frente a la respuesta gubernamental a sus demandas.

Ejidos en mancha urbana

La migración del campo a la ciudad ha causado, por un lado, el crecimiento de la mancha urbana que se asienta, muchas veces, en tierras de origen ejidal, ocasionando problemas por la compra ilegal de tierra a ejidatarios que no han obtenido el dominio pleno; por otro lado, ha provocado un fenómeno de carácter urbano caracterizado por el establecimiento de esta población migrante de manera irregular en zonas que no están contempladas en los planes de desarrollo urbano local y no ofrecen los servicios básicos.

Adicionalmente, se identificaron algunos factores externos al ámbito agrario que están presionando sobre la demanda de tierra. Entre los más significativos se encuentran el acelerado crecimiento demográfico y la falta de oportunidades de empleo.

Crecimiento demográfico

Chiapas tiene una tasa promedio de crecimiento anual de población de 4.5% y, en algunas regiones, como en la selva lacandona, se alcanza la alarmante cifra de 8%. Con este ritmo de crecimiento demográfico no resulta posible satisfacer indefinidamente todas las demandas de tierra de la población sin caer, a largo plazo, en una perniciosa atomización de las parcelas, lo cual agravaría aún más la compleja situación agraria del estado. No se puede seguir subsidiando con tierra el crecimiento de la población del campo chiapaneco.

Ausencia de oportunidades de empleo

En el estado de Chiapas, 60% de la población ocupada trabaja en actividades relacionadas con la tierra y sólo 10% en el sector secundario. A pesar del gran potencial de recursos de la entidad, ésta no cuenta con suficientes fuentes de empleo alternativas al campo.

Método de atención

Desde las primeras reuniones celebradas por la Mesa Interinstitucional Agraria, las partes coincidieron en la necesidad de alcanzar un acuerdo en el que confluyeran todas las voluntades para establecer, en un marco de corresponsabilidad, los compromisos por cumplir. Este acuerdo se materializó en el método de atención a las necesidades y demandas de los distintos poblados y organizaciones de la entidad.

Los Acuerdos Agrarios en la entidad reflejan el ánimo de buscar salidas sin violencia a problemas reconocidos de rezago social. Estos Acuerdos tienen como sustento la política de concertación y diálogo, el reconocimiento de estar viviendo un proceso de transición democrática y la común aceptación de que la tierra no puede ser la única alternativa a la problemática social, menos frente al acelerado crecimiento demográfico.

Los Acuerdos Agrarios son el resultado del análisis de los problemas y demandas planteados por las organizaciones campesinas y los poblados, y la definición de respuestas y compromisos para cada uno de ellos, procurando un nuevo equilibrio entre el derecho a la propiedad privada y la justicia social. En este marco ha sido posible intentar un nuevo diálogo agrario, un nuevo diálogo campesino; un diálogo que nos permite creer que somos capaces de construir una nueva armonía.

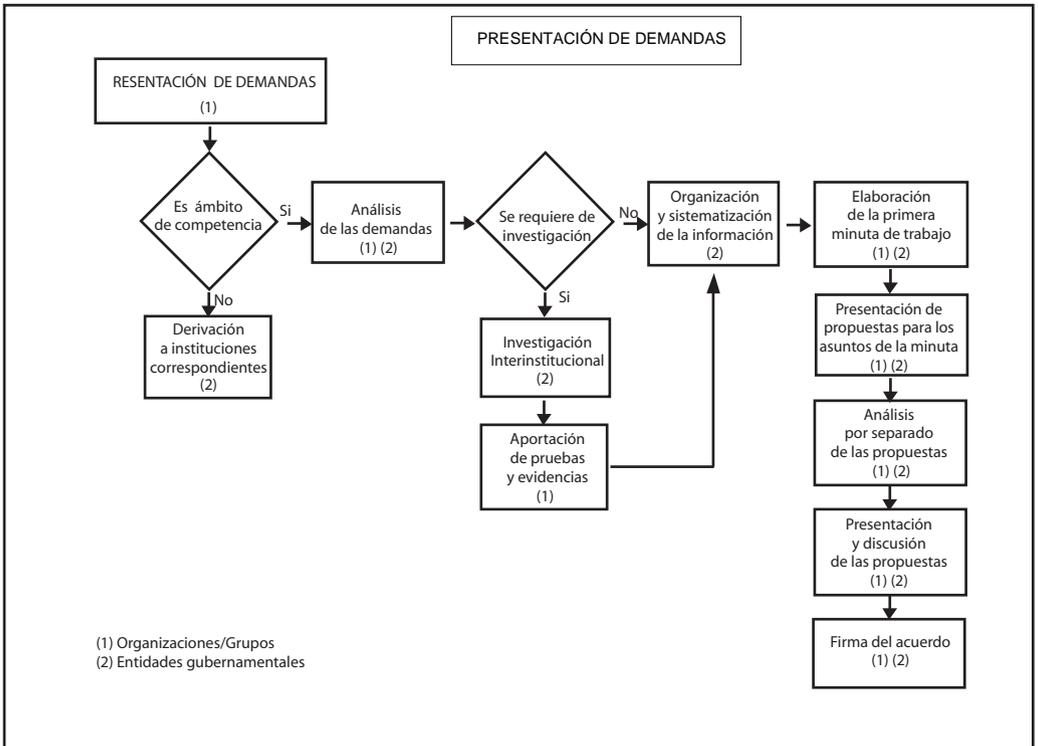
Estos Acuerdos no son, entonces, fruto de un esfuerzo unilateral. Han sido necesarias largas jornadas de análisis, investigación, organización y sistematización en las que se requirió de la colaboración tanto del gobierno como de los poblados y las organizaciones participantes.

La definición de un método de atención acucioso y detallado permitió ir resolviendo todos los asuntos planteados de manera transparente, con el consenso de las partes. El proceso seguido puede resumirse en las siguientes etapas:

- I. Presentación del paquete de asuntos agrarios por parte de las organizaciones campesinas.
- II. Análisis de cada uno de los asuntos entre los representantes de la Mesa Interinstitucional Agraria, la organización campesina y los poblados.
- III. En su caso, investigación interinstitucional sobre la documentación necesaria para sustentar la definición jurídica o social del problema planteado.
- IV. Aportación de pruebas o evidencias sobre la queja, denuncia o inconformidad de los grupos o poblados.
- V. Organización y sistematización de fichas agrarias para cada uno de los asuntos planteados.
- VI. Consolidación y revisión de una primera minuta de trabajo global.
- VII. Presentación de propuestas para cada uno de los asuntos incluidos en la minuta.
- VIII. Análisis individual de las propuestas vertidas por las distintas partes.
- IX. Presentación y discusión final de las diferentes propuestas y acuerdos.
- X. Firma de los Acuerdos Agrarios.

Cuadro 1

Procedimiento para la firma de los Acuerdos Agrarios



Tipo de respuestas y compromisos

Se definieron tres grandes líneas de respuesta para los asuntos tratados en el seno de la Mesa Interinstitucional:

1. Gestión, asesoramiento o coadyuvancia en procesos pendientes de tipo jurídico o administrativo. En el primer caso, se trata de asuntos cuya resolución depende del Tribunal Superior Agrario y que son parte de la conclusión del rezago agrario en el estado. Los procesos administrativos, a su vez, tienen que ver con la ejecución de resoluciones pendientes de cumplimentar y con el ordenamiento y regularización de la propiedad rural, incluyendo colonias, terrenos nacionales, etcétera.
2. Conciliación sobre controversias agrarias. Esta respuesta se aplica cuando un grupo o sujeto agrario tiene derecho a la tierra frente a otro, pero en acción y tiempo diferentes. Se trata de controversias en los límites y colindancias parcelarios o ejidales, o bien, posesiones de buena o mala fe.
3. Adquisición de tierra mediante un fideicomiso de garantía. Se ha procurado que este sea el último recurso del gobierno federal para atender a aquellos grupos que tienen una demanda social agraria y que, por deficiencia del reparto o por respuesta insatisfactoria de la autoridad en materia agraria, no alcanzaron tierra. El tratamiento de este tipo de demandas constituyó el aspecto más delicado de este proceso pues se pudo observar que un elevado número de solicitantes pretendía solucionar no ya una demanda agraria, sino esencialmente social, ante la carencia de alternativas.

En el procedimiento para responder a esta demanda tuvieron activa participación los involucrados. Los grupos beneficiarios son los que realizan la búsqueda y negociación de los predios por adquirir, así como la integración de sus expedientes. De este modo, el gobierno no negocia ni adquiere los predios; son los grupos los responsables exclusivos de su propuesta.

La participación de las dependencias de gobierno consiste en lo siguiente: levantamiento censal, a cargo de la Procuraduría Agraria; localización topográfica, responsabilidad de la Secretaría de la Reforma Agraria; tramitación de avalúos por parte de la Secretaría de Desarrollo Agrario del gobierno del estado para su realización por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales; dictaminación jurídica y crediticia del fiduciario — Banco de Crédito del Istmo (BANCRI) —, y autorización de los recursos

para la adquisición por parte del Comité Técnico de Fideicomiso, integrado por las instituciones de la Mesa Agraria, así como las secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y BANCRI.

Una vez lograda la autorización, las escrituras son protocolizadas ante notario público. El paso final es la entrega de tierras a través de la Mesa Interinstitucional Agraria, con la presencia de la mayoría de los beneficiarios censados.

Los compromisos fundamentales en los Acuerdos Agrarios están directamente relacionados con el tipo de respuesta que se otorga a las demandas planteadas. Estos compromisos son:

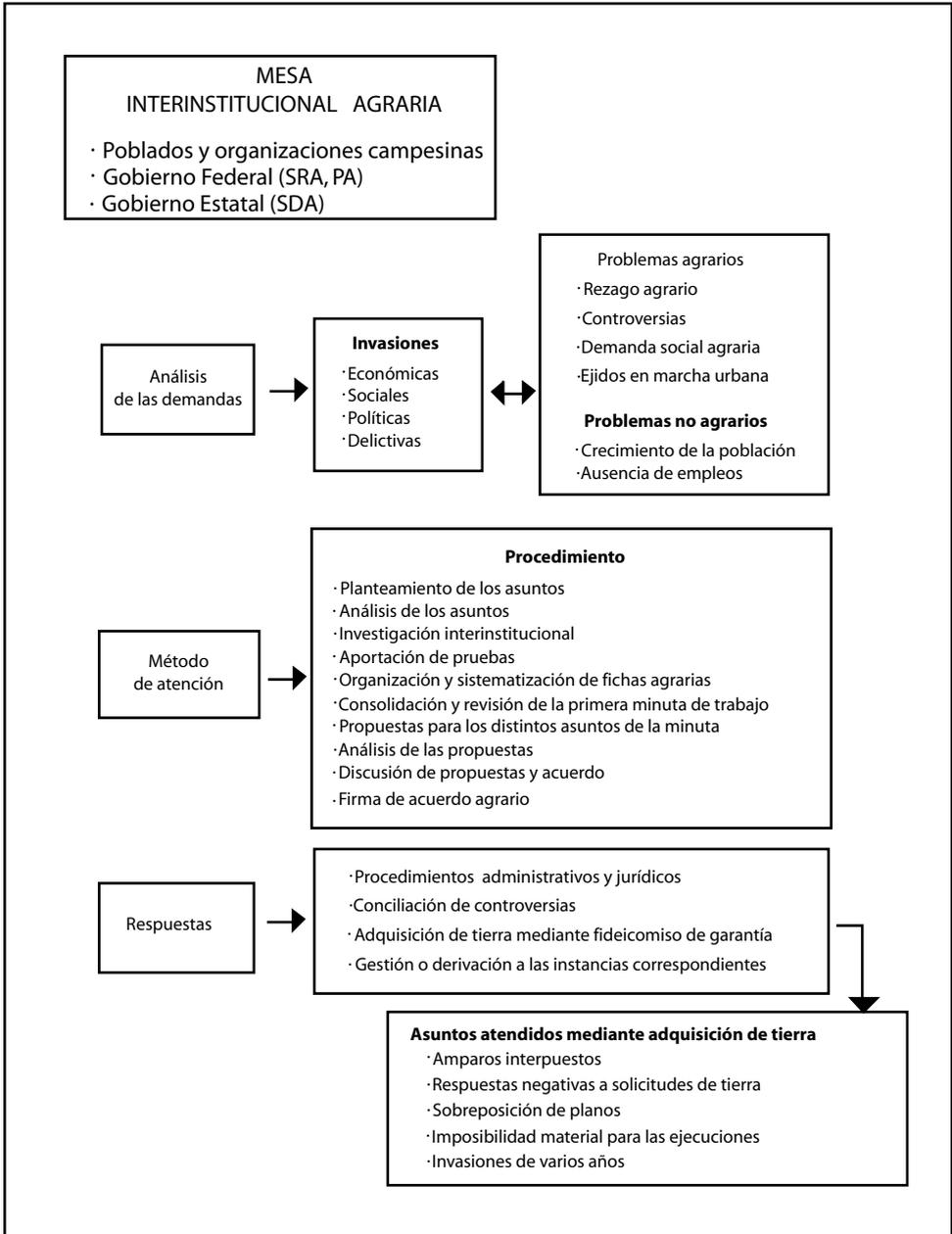
1. Los gobiernos federal y estatal se comprometen, según el tipo de respuesta, a agilizar los procedimientos jurídicos y administrativos que tengan las demandas planteadas; a llamar a los grupos en conflicto a la amigable conciliación para la solución de sus controversias; o a financiar la adquisición de una determinada superficie de tierra.
2. Las organizaciones campesinas se comprometen a no realizar más invasiones y a desocupar aquellos predios que no sean susceptibles de adquisición.
3. Los poblados se comprometen, a través de un acta de Asamblea, a dar por concluida y satisfecha su demanda social agraria, a integrar los expedientes con la documentación requerida y a realizar la búsqueda y negociación de la tierra.

Resultados

En el marco de estos Acuerdos han sido tratados hasta la fecha 2 040 asuntos, de los cuales 47% corresponden a asuntos que tuvieron como respuesta la compra de tierra mediante el fideicomiso; 38% a gestiones diversas y asuntos acordados en sentido negativo; 4.5% corresponden a asuntos de procedimientos jurídicos y administrativos, así como a conciliación, y 10.5% fueron asuntos no incluidos dentro de los acuerdos.

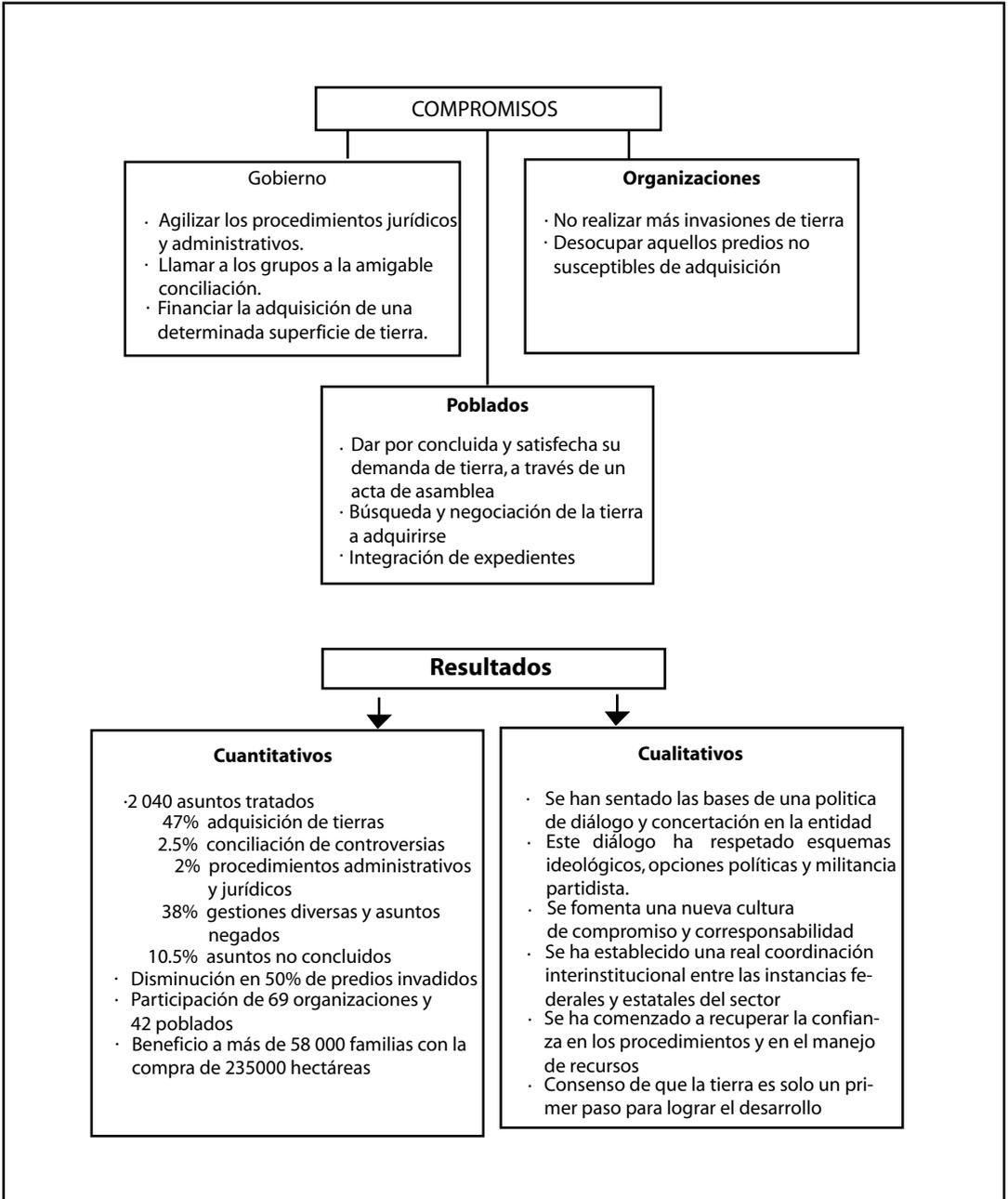
Cuadro 2

Esquema integral de los Acuerdos Agrarios



Cuadro 2 (continuación)

Esquema integral de los Acuerdos Agrarios



La superficie demandada dentro de los planteamientos de compra de tierra fue de 588 713 hectáreas, de las cuales sólo se autorizaron para adquisición 235 000, en beneficio de 58 000 familias chiapanecas.

Uno de los logros más relevantes fue la disminución en 50% de las invasiones que se venían sucediendo en el campo chiapaneco desde 1994 y que constituían una conflictiva manifestación de la problemática agraria.

Por otro lado, la conclusión de los Acuerdos Agrarios en Chiapas ha sentado las bases de un amplio proceso de diálogo y concertación entre los diferentes sectores que los suscriben, plasmándose los compromisos y responsabilidades que promueven una nueva cultura del cumplimiento. Este esquema de trabajo, y en particular el fideicomiso, expresa un compromiso con la justicia y la transparencia basadas en la participación de todos los actores sociales.

De igual manera, se logró establecer una verdadera coordinación interinstitucional entre los niveles de gobierno federal y estatal, descentralizando las decisiones en materia agraria en beneficio de la población campesina.

Tras la firma de los Acuerdos Agrarios resta trabajar por el cumplimiento de los mismos, tanto por parte del gobierno como de las diferentes organizaciones y poblados que participaron. Con ello podremos pasar a la siguiente etapa, que es la de hacer rentable la tierra a través de proyectos productivos acordes con la realidad chiapaneca. Por lo pronto, tenemos que cumplir; éste es sólo el primer paso. ❖

