

La justicia agraria y el desarrollo rural integral

JORGE J. GÓMEZ DE SILVA CANO*

Introducción

El propósito de este trabajo es demostrar la estrecha vinculación existente entre los conceptos de justicia agraria, derecho agrario y desarrollo rural integral y, a partir de esta perspectiva, proponer un plan de acción orientado a lograr el pleno desarrollo del sector rural de nuestro país, definiendo estrategias y objetivos que permitan alcanzar las metas de mejoramiento humano a que tienen derecho las familias campesinas de nuestro país.

Dentro de esta finalidad se definen los tres conceptos básicos expuestos, después de lo cual se procura una reseña histórica apretada que se orienta a delinear, dentro del devenir de México como nación, tanto la evolución del derecho agrario mexicano, asociado con la idea de la justicia agraria, sus grandes logros y desvíos, así como sus principales resultados, incorporando para ello un diagnóstico de la situación prevaleciente, como punto de partida para plantear la ruta a seguir con el propósito de superar el actual estado que guarda el sector rural de

* Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Noveno Distrito.

**PROCURADURÍA
AGRARIA**



la población en México, merced a un proceso planificado que tienda a lograr su pleno desarrollo.

Definiciones sustanciales

El concepto de justicia agraria en nuestro país no puede ser entendido si no se le asocia al desarrollo histórico del Derecho agrario mexicano, en consecuencia, para que el ideal de la justicia agraria sea una auténtica realidad, es indispensable impulsar la consolidación de esta rama del Derecho, mediante la incorporación de nuevas instituciones, estrechamente vinculadas con el trabajo diario de los campesinos. Esto es, el Derecho agrario debe trascender de su objeto inicial: la explotación de la tierra, para incorporar dentro de su ámbito las diversas y muy variadas actividades productivas relacionadas con dicha explotación y con el aprovechamiento integral de los recursos naturales de que disponen los núcleos agrarios.

La evolución del Derecho agrario en México, a partir de la Ley Agraria de 1915, se fincó primordialmente en el siguiente ideal de justicia: la reivindicación de los derechos sobre la tierra de los grupos indígenas, que fueron despojados de sus bienes sucesivamente por los conquistadores españoles, luego por el clero, así como por los acaparadores y terratenientes mexicanos y, finalmente, por especuladores extranjeros de fines del siglo XIX y principios del XX. Para atender dicho reclamo se instaura con el triunfo de la Revolución la primera etapa de la reforma agraria, orientada fundamentalmente al reparto de la tierra.

En el desarrollo de este proceso se advierte que no basta la entrega de la tierra a los campesinos para satisfacer sus demandas de bienestar, sino que se hace necesaria la aportación de recursos económicos y materiales para obtener los mayores beneficios de la explotación de la superficie repartida, perfilando de esta manera la acción del Gobierno hacia la organización y la capacitación de los



campesinos beneficiados con el reparto, complementando su trabajo con la canalización de créditos, aseguramiento, maquinaria agrícola, fertilizantes, semilla mejorada, diversificación de cultivos, riego, tecnología agropecuaria, entre otros servicios, dentro de un esquema más completo de la reforma agraria, concebido como desarrollo rural integral, que persigue ya no sólo la reivindicación de la tierra, sino el bienestar general de la familia campesina.

Desde este enfoque, se concluye que el Derecho agrario debe actualizarse y ampliar su contenido a otros aspectos que están estrechamente relacionados con el trabajo de la tierra, y que tienen que ver con una distribución más equitativa de la riqueza, en beneficio de la clase campesina, para asegurar su acceso a los bienes que generan, en su conjunto, todos los sectores productivos; acción distributiva que recae, por mandato de la Ley, en los diferentes órganos del Estado.

Al respecto, es pertinente recordar que la fracción XIX del Artículo 27 constitucional establece como funciones del Estado la impartición, administración y procuración de la justicia agraria, que tienen como objetivos garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, resolver los conflictos derivados y brindar asesoría legal a los campesinos. Por su parte, la fracción XX del mismo precepto dispone también que “el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional”.

Considerando la anterior perspectiva, he definido en mi libro *Tratado de la justicia agraria en México*, de reciente publicación, el concepto de justicia agraria como:

El anhelo que comparten los miembros del sector rural de la sociedad, para alcanzar los niveles de bienestar general de que gozan los otros sectores



sociales, a través de una mejor y más justa distribución de los bienes y servicios que el desarrollo va generando, que además de compensar el esfuerzo que realizan los campesinos que conforman ese sector, principal productor de alimentos y materias primas para otros sectores, con pleno respeto a su dignidad humana, les permita garantizar a sus familias el acceso a la riqueza, de manera que puedan seguir aportando su trabajo a la función importante que realizan en beneficio de la sociedad entera.

En la definición expuesta se infiere la convicción de que uno de los pilares de la estructura del Estado radica en una honesta y eficaz administración de la justicia, que en el caso de los campesinos no debe constreñirse a la determinación de sus derechos sobre la tierra, sino que debe orientarse al otorgamiento de los bienes que sean necesarios, no sólo para garantizar su supervivencia, sino además para promover su cabal desarrollo y el de sus familias.

Para que el ideal de justicia agraria, comprendido en la definición analizada, se convierta en realidad, reconozco que es fundamental la existencia de un amplio y creciente orden jurídico que rija de manera especializada las relaciones entre los individuos del Sector Agrario, con los demás miembros de la sociedad y con el Estado, y que permita a aquellos el cumplimiento de sus justas aspiraciones de progreso y bienestar. De ahí la importancia de que una rama del Derecho se oriente de manera exclusiva a este campo de la actividad humana: el Derecho agrario.

Para obtener una definición del Derecho agrario, podemos recurrir a la incluida en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, que dice que:

Es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones que existen entre los sujetos que intervienen en la actividad agraria. También se ha dicho que el derecho agrario constituye el orden jurídico que regula los problemas



de la tenencia de la tierra, así como las diversas formas de la propiedad y la actividad agraria.

Esta definición es ampliada por el *Diccionario de Derecho Agrario Mexicano*, elaborado por Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca, como sigue:

El derecho agrario es el orden jurídico que rige las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria. También se define diciendo que constituye el orden jurídico regulador de los problemas de la tenencia de la tierra, las diversas formas de propiedad y la actividad agraria que rige las relaciones de los sujetos que intervienen en las mismas. El derecho agrario en México se distingue del derecho agrícola que alude a las disposiciones relativas al cultivo de la tierra.

Sobre la naturaleza del Derecho agrario, la mayoría de los autores contemporáneos reconoce que es una rama autónoma del Derecho, que se caracteriza por la existencia de un sistema normativo que le es propio, así como por un conjunto de principios y de instituciones que son exclusivas de este ámbito jurídico. Igualmente se ha sostenido por la mayoría de los tratadistas, que este Derecho es una de las ramas del derecho social, pues la naturaleza de sus normas se orienta a grupos de individuos que forman parte de la sociedad.

En este sentido, me adhiero a la postura del doctor Sergio García Ramírez expuesta en su obra *Justicia agraria*, editada en 1997 por el Centro de Estudios de Justicia Agraria del Tribunal Superior Agrario, cuando expone que:

“... el Derecho agrario sigue siendo un Derecho social, en el sentido de un orden jurídico disciplinado a la corriente social del Derecho [...] El Derecho social es el mejor intento por incorporar en la justicia el designio de la equi-



dad, o mejor todavía, por entender que sólo hay verdadera justicia cuando ésta responde a los requerimientos del caso concreto [...] el Derecho social se presenta como reclamación de intereses colectivos frente a intereses individuales [...] tal ocurre en la controversia agraria...”

En la idea propuesta inicialmente como tema central de este trabajo, se hace mención del vínculo existente entre la justicia agraria, el Derecho agrario y el desarrollo rural integral. Para llegar a dicha asociación, debe partirse de la concepción del desarrollo rural integral como un proceso a través del cual se conjugan los esfuerzos de la población y de las entidades gubernamentales, para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos, considerando dentro de estas condiciones tanto las económicas y políticas, como las sociales y culturales. Su resultado debe ser la integración plena del sector rural al desarrollo general de la nación.

La anterior definición está contenida en el texto de la fracción XX del Artículo 27 constitucional, citada previamente, que establece como obligación del Estado promover el desarrollo rural integral, con la finalidad de generar empleos para la población campesina y garantizar su bienestar y participación e incorporación en el desarrollo nacional, a través del fomento de la actividad agropecuaria y forestal, buscando la optimización en el uso y explotación de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, señalando también que para ello se consideran de interés público la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

En consecuencia con lo estipulado en el precepto citado, el desarrollo rural integral se puede concebir también como un programa estructurado de acciones gubernamentales, tendentes a impulsar los planes y proyectos adecuados para satisfacer las necesidades de crecimiento de la población respectiva; esto es, la



conformación de un proceso de planeación realizado por instituciones del Estado, que parta del conocimiento de las necesidades poblacionales y de la disponibilidad de los recursos económicos y materiales, necesarios para impulsar la implantación de proyectos de desarrollo, como lo señalo en mi libro *Los mayas de Campeche frente a la modernización*, obra en donde también indico que en esencia puede establecerse que el desarrollo rural integral equivale al concepto de modernización, aplicado a la población que reside y trabaja en el medio rural, a diferencia de la que se asienta y labora en el medio urbano.

La evolución del Derecho agrario mexicano

Ya he establecido en otras ocasiones que el Derecho agrario es una de las ramas del Derecho social que encuentra sus raíces en lo más profundo de nuestro ser nacional y que las normas que regulan las cuestiones relacionadas con la distribución y tenencia de la tierra en nuestro país se remontan a los orígenes de nuestra patria. En efecto, todos los estudiosos de esta materia saben que antes de la Conquista, los muy variados grupos étnicos que ocupaban el actual territorio mexicano tenían un sistema organizado de explotación de la tierra, que consistía en la actividad fundamental para su subsistencia. Que este sistema de tenencia fue modificado por los españoles, los cuales introdujeron nuevas formas de distribución y, además, como resultado de la evolución propia que el país fue registrando, desde la Colonia hasta la Independencia, más tarde durante la Reforma y luego como efecto de la Revolución, hasta nuestros días, conformando de esta manera el Derecho agrario mexicano.

Efectivamente, conforme a la *Bula Noverunt Universi* el amplio territorio mexicano pasó a ser propiedad de los monarcas de España, quienes procedieron a su distribución en diversas formas, destacando entre ellas las mercedes reales, que dieron origen a la propiedad privada de los españoles a costa de la usurpación de

PROCURADURÍA
AGRARIA



la propiedad de los naturales de los pueblos, así como las encomiendas que incluyeron el repartimiento de los indígenas y su incorporación forzosa al trabajo a favor de aquellos, dando origen al peonaje. Durante el largo periodo de la Colonia, se dejó en manos de virreyes, gobernadores, cabildos o de procuradores la tarea de repartición de las tierras, provocando una paulatina concentración de grandes superficies en manos de los nuevos pobladores, no obstante que las Leyes de Indias contenían algunas previsiones para que se respetaran o en su caso se devolvieran las tierras a los indígenas que habían sido despojados de ellas.

Las condiciones de esclavitud a que fue reducida la población rural como resultado de 300 años de colonización, los continuos despojos y la concentración de grandes superficies, fueron, sin lugar a dudas, el principal motivo para la gran participación de los campesinos, indios y mestizos durante la lucha por la Independencia, iniciada el 16 de septiembre de 1810.

El reclamo de justicia, cifrado en la reivindicación de las tierras, fue recogido por Hidalgo en el decreto promulgado el 5 de diciembre de ese año, con base en el cual la devolución de las tierras a los pueblos indígenas se consideró como la más importante de las acciones a realizar por los caudillos insurgentes, particularmente por Morelos, quien propuso repartir los grandes latifundios entre los millares de campesinos que trabajaban en ellos en condiciones de esclavitud y peonaje. No obstante estos esfuerzos, el triunfo del movimiento de Independencia no logró reivindicar los derechos de los indígenas sobre la tierra; por el contrario, no sólo no se afectó la gran concentración que se encontraba en manos de los antiguos terratenientes y del clero, sino que merced a numerosos bandos, acuerdos y decretos se concedieron tierras a quienes habían participado en la lucha armada, incluso se propició el que las haciendas de los indios se redujeran a propiedad particular.

Por otra parte, la lucha interna que vivió el país a partir del triunfo del movimiento de Independencia, que se caracterizó además por la expedición de múl-



tiples y diferentes leyes y decretos, estableciendo, desconociendo, restableciendo o sustituyendo la forma de gobierno, liberal o conservador según el grupo en el poder, contribuyó a empeorar la situación de los campesinos, dando como resultado la concentración de diversas áreas en manos, ahora de extranjeros, que a la larga dieron lugar a la pérdida de buena parte del territorio nacional.

Durante la Reforma, la situación no cambió para los indígenas respecto a su reclamo de tierras, pues no obstante las disposiciones contenidas en la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas y su Reglamento, que le quitó personalidad jurídica al clero para continuar como terrateniente, se incluyó a las comunidades dentro de los conglomerados que no tendrían acceso a las tierras, impulsando su transformación en propiedad privada. Con Porfirio Díaz, este proceso se acentuó con la intervención de compañías deslindadoras a las cuales se les autorizó para la habilitación de terrenos baldíos, concediéndoles en compensación por los gastos de medición, deslinde, fraccionamiento, avalúo y descripción, hasta la tercera parte de los terrenos relativos, lo que contribuyó al despojo de las tierras de las comunidades rurales, que quedaban comprendidas en los polígonos de superficie que dichas compañías reportaban como terrenos baldíos.

La política porfirista de facilitar el acceso de los grandes capitalistas a la tenencia de la tierra, en perjuicio de las mayorías campesinas de origen indígena, redujo de manera significativa los niveles de producción de cultivos en los que tradicionalmente el país era autosuficiente, obligando al Gobierno a importar grandes volúmenes de maíz, principal artículo básico para la alimentación de la familia campesina, recurriendo hasta al subsidio por las compras realizadas en el extranjero; similar situación presentaba el cultivo de trigo.

En el llamado a la Revolución contenido en el Plan de San Luis, promulgado por Madero el 5 de octubre de 1910, se reconoce la trascendencia de resolver el problema agrario, lo que motivó la gran participación campesina en la lucha armada. En el Plan de Ayala, expedido por Zapata y otros dirigentes militares,

PROCURADURÍA
AGRARIA



integrantes de la Junta Revolucionaria, el 28 de noviembre de 1911, se autoriza a los campesinos a entrar en posesión inmediata de las tierras y se plantea la necesidad de la expropiación de los terrenos para restituirlos a los pueblos, proponiendo la institución de tribunales especiales para resolver los problemas del sector rural. La Ley Agraria de 1915 consolida los propósitos de los revolucionarios y declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos. Más adelante, al expedirse la Constitución del 5 de febrero de 1917, se incorporan al Artículo 27 los postulados del agrarismo que conformaron las banderas de los campesinos durante los tiempos de la sangrienta batalla.

Con la entrada en vigor del nuevo texto constitucional, el marco jurídico para el campo se fue nutriendo de innumerables circulares de la Comisión Nacional Agraria, decretos y leyes del Congreso o del Ejecutivo de la Unión, reglamentos y acuerdos, que fueron dando forma al proceso de Reforma Agraria, instituida para impulsar el reparto agrario, naciendo con ellas el nuevo Derecho agrario mexicano, enriquecido con la creación de nuevas y diversas instituciones gubernamentales, encargadas de su aplicación, como la Comisión Nacional Agraria, luego Departamento Agrario, más adelante Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, hasta la actual Secretaría de la Reforma Agraria. Dentro de su estructura se integraron el Cuerpo Consultivo Agrario, el Registro Agrario Nacional, las delegaciones estatales, las comisiones agrarias mixtas y la Procuraduría de Pueblos, antecedente de la Procuraduría Agraria, considerando también a los comités particulares ejecutivos de los núcleos solicitantes y los comisariados ejidales y comunales, así como los consejos de vigilancia respectivos.

En el periodo postrevolucionario se expidieron numerosas circulares, acuerdos, decretos y leyes y reglamentos, tendentes a regular el proceso de reforma agraria, orientado principalmente al reparto de la tierra. Dentro de dichos cuerpos normativos se mencionan los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, la Ley



Federal de Reforma Agraria de 1971, en la cual se reconoce la importancia de continuar los procesos de reparto y se acentúa en la necesidad de promover el pleno desarrollo rural, concibiendo al ejido como una empresa social, orientada a la explotación integral de los recursos con que ha sido dotado; para ello propone, a través de la Ley, fomentar la diversificación de las actividades productivas. En 1992 se produjo la reforma al Artículo 27 constitucional que establece la culminación del reparto agrario e instituye los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, reduciendo el ámbito de competencia de la Secretaría del Ramo. En 1992 también se emitió la Ley Agraria, actualmente en vigor, así como la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Diagnóstico de la situación actual en el campo mexicano

El reparto agrario efectuado durante los 77 años posteriores a la culminación del movimiento revolucionario de 1910, trazó un nuevo perfil a la distribución de la tierra en nuestro país, pues merced a esa acción se puso en manos de campesinos, organizados en ejidos y comunidades, más de 50% de la superficie que conforma el territorio nacional. Sin embargo, la acción de reparto no fue suficiente para lograr el desarrollo de la familia rural, como se pretendió en los enunciados del Artículo 27 constitucional. Para lograr el bienestar de los campesinos, se requirieron numerosos recursos, que no siempre estuvieron al alcance de los núcleos agrarios surgidos del reparto.

En efecto, la necesidad de llevar a cabo, junto con la repartición de los latifundios, la aplicación de los recursos adecuados para su explotación y aprovechamiento, se comenta en los trabajos de mi abuelo el doctor José Gómez de Silva Padua, en su libro *Problemas de México y América*, publicado en 1942, quien planteó que paralelamente a la repartición de las tierras, debe proporcionarse el crédito para atender las exigencias normales de la actividad agrícola,

**PROCURADURÍA
AGRARIA**



añadiendo, en relación con el proceso inicial de la reforma agraria, que el máximo inconveniente que se había encontrado para instalar rápidamente un enorme número de ejidos, se debió a la imposibilidad de que se contara con los recursos económicos suficientes para atender esa gran tarea.

El proceso de reparto iniciado en 1915, como se puede advertir, fue largo, lento y doloroso para el campo mexicano, poner la tierra en manos de los campesinos carentes de ellas fue una tarea que no estuvo exenta de confrontaciones entre terratenientes y grupos de solicitantes, así como entre los integrantes de los propios grupos o con los de otros pueblos, algunas de las cuales aún generan resabios de violencia en nuestro país.

En algunas regiones de México, los efectos del reparto significaron el progreso de las entidades, fincado en una abundante y bien organizada producción agropecuaria y forestal; pero a pesar de lo enorme del esfuerzo que representó el reparto agrario, la situación de los campesinos de otras zonas de nuestro territorio sigue siendo crítica, pues las condiciones de dichas áreas, particularmente en las regiones temporaleras, no ha permitido disponer de los medios para obtener del trabajo de la tierra mayores beneficios y la mancha de la pobreza extrema se extiende y causa estragos de manera primordial en la población campesina, lo que se ha traducido en un cada vez más alarmante abandono del campo, el cual se debe primordialmente a la reducción paulatina de su rentabilidad.

El empobrecimiento del campo tiene su origen en muy variadas circunstancias; destaca en primer lugar la cada vez menor inversión pública en el sector agropecuario, la cual se presenta de manera particular a partir de mediados de la década de los sesenta, al enfocar la política económica del gobierno federal hacia la industrialización, a la cual se canalizaron mayores recursos, en demérito de la capitalización del sector agrícola y pecuario. No obstante dicha disminución de los niveles de inversión en el medio rural, el trabajo de los campesinos siguió aportando, por una década más, recursos que se encauzaron al fomento de la



industria, con la finalidad de abatir las importaciones y, de alguna manera, impulsar la exportación de productos manufacturados para sustituir la de materias primas, lo que aún no se ha logrado cabalmente.

Fue precisamente durante dicha etapa en que se expidió la Ley Federal de Reforma Agraria, con el propósito de establecer nuevas reglas para el campo, y brindar a los campesinos nuevas posibilidades de organización para obtener el mayor aprovechamiento de sus recursos, introduciendo la diversificación de la explotación tradicional de las tierras ejidales o comunales, para impulsar el desarrollo agrícola y pecuario, y promoviendo en el sector rural la práctica de otras actividades económicas en las que aún no incursionaban los campesinos, de lo cual surgieron los denominados ejidos pesqueros, mineros, forestales, turísticos, etc., según las posibilidades y vocación de los terrenos con los que habían sido beneficiados.

Con el auge petrolero, de mediados de los setenta, se pudo haber reorientado la política de desarrollo nacional y planear un crecimiento gradual y sostenido de la economía en general, que se reflejara particularmente en la recuperación de los índices de productividad en el campo, desde luego no exclusivamente. Sin embargo, las ganancias obtenidas de la explotación y comercialización de nuestro petróleo, se diluyeron y comprometieron en el pretendido refinanciamiento de nuestra industria, a costa de una creciente deuda externa. Contrario a lo expuesto, en ese periodo comenzó la reducción cada vez más acentuada de recursos para financiar el desarrollo de las actividades agropecuarias, tanto en inversión directa como en créditos, situación que se hizo más notoria en la década de los noventa, en la que se percibió una cada vez menor inversión en el campo, así como la continua disminución del crédito para el desarrollo, lo que provocó un impacto negativo en las actividades productivas del sector rural, y el endeudamiento creciente de los productores, mayor que en otras épocas, en las que el Estado determinaba absorber las carteras vencidas de los campesinos.

PROCURADURÍA
AGRARIA



En este escenario se produjo el cambio de legislación agraria en 1992, con la finalidad, se dijo, de regularizar viejas prácticas de traslación de los derechos sobre la tierra y acabar con la simulación y el rentismo, con el propósito de dar cauce a la capitalización del sector, permitiendo una participación cada vez mayor de la iniciativa privada en el campo, a cambio de la conclusión del reparto agrario. Otro ejemplo de los efectos devastadores de la falta de apoyos al sector rural y del abandono del trabajo de la tierra, se traduce en la creciente emigración de campesinos mexicanos hacia las principales urbes del país y hacia los extensos ranchos agrícolas de Estados Unidos, que se ha registrado en los últimos 20 años.

Hoy, en el despertar del siglo XXI, se puede apreciar una veloz pulverización de la tierra ejidal y comunal y el impulso que se está dando para lograr un acelerado cambio de destino de la propiedad social, sustentado en el nuevo marco legal, ahondando cada vez más la crítica situación de millones de familias campesinas. Por otro lado, la pretendida capitalización del campo que se esperaba surgiría con la expedición del nuevo régimen jurídico, a once años de distancia, aún no se ha dado; en contrapartida, con el cambio de régimen jurídico, se han transmitido en dominio pleno y salido del régimen ejidal cerca de dos millones de hectáreas, principalmente de tierras de vocación urbana, industrial o turística, y por ende de las de mayor valor, y los beneficios generados a sus ahora antiguos dueños, ejidatarios o comuneros, han sido mínimos, en comparación con los obtenidos por quienes se han aprovechado de esta magnífica oportunidad de especular con la tierra, con el respaldo de una legislación que aparentemente atenta contra los intereses que pretendió proteger el Constituyente de 1917.

En efecto, en el campo mexicano no se ha generado la riqueza anunciada cuando se promovieron las reformas de 1992, ni tampoco se ha logrado plenamente la justicia que se prometiera a los campesinos, que vendría con la transformación del marco legal agrario. Por el contrario, la superficie de explotación agrícola y pecuaria ha venido disminuyendo anualmente en forma alarman-



te; el crédito para el sector social prácticamente ha desaparecido; las grandes obras de irrigación o de rehabilitación de las existentes no forman parte de los programas de gobierno, reduciéndose de manera alarmante las disponibilidades del vital líquido para las actividades agropecuarias; la comercializadora oficial de los productos del campo, y reguladora de los precios de los mismos, fue liquidada y los problemas asociados con la especulación, el acaparamiento y el monopolio, nuevamente se multiplican en todas las regiones del país, constituyendo un fuerte obstáculo difícil de salvar para quienes aún creen que con su esfuerzo personal pueden producir los alimentos que nuestro pueblo necesita, y obtener una utilidad legítima por ello.

Aunado a lo anterior, ya no se cuenta con suficiente disponibilidad de créditos pues la banca de desarrollo rural ha cambiado sus objetivos, sistemas y condiciones; en tanto que la banca privatizada ha sido “adquirida”, casi en su totalidad, por grupos de capitalistas del exterior y no considera, por ahora, apoyar a la actividad rural; las aseguradoras, también privatizadas, operan con condiciones lesivas y hasta inaceptables para los productores; la transportación de los productos resulta incosteable en el mayor número de los casos; los insumos son cada vez más caros, y, por si ello fuera poco, en la comercialización hay que enfrentar la introducción de productos agropecuarios del extranjero, con precios que no pueden ser competitivos para nuestros productores, a quienes se ha negado el subsidio en aras de una “economía transparente”, que no se aplica en los países a quienes nuestro gobierno da “facilidades” para importar, las cuales se contienen en los numerosos tratados de libre comercio que se han celebrado en los últimos nueve años.

Con independencia de las causas que lo originaron, es necesario reconocer el grado de estancamiento en que se encuentra aún la actividad del sector agropecuario, para impulsar las medidas que tiendan a sacarlo de dicha situación. Es el momento de hacer un análisis serio y responsable, con un enfoque

PROCURADURÍA
AGRARIA



nacionalista, que advierta los alcances logrados a partir del movimiento revolucionario frente a los objetivos inicialmente planteados, con la finalidad de detectar los aciertos y las desviaciones que se hubieran presentado, e identificar sus razones y argumentaciones, con el propósito de replantear la política del sector y mejorar la planeación e instrumentación de proyectos y programas, que incluyan la adopción de mecanismos de control eficientes y eficaces, que garanticen la toma de decisiones, con la oportunidad debida, para aplicar sobre la marcha los correctivos que sean necesarios y no se repitan los fenómenos de corrupción que se presentaron en el pasado, algunos de los cuales aún subsisten, e impedir que surjan nuevas formas de desviación que afecten el desarrollo del sector.

Retos y estrategias

La necesidad de que se adopten medidas urgentes para sacar al campo de su estado actual de estancamiento ha sido planteada desde distintos foros, y el compromiso gubernamental para responder a tales demandas se encuentra contenido en el Acuerdo Nacional para el Campo, suscrito por el gobierno federal con las principales organizaciones campesinas del país.

Con independencia de lo pactado en el citado Acuerdo, considero que para lograr la incorporación plena de los campesinos al proceso general del desarrollo nacional, el gobierno federal debe retomar la iniciativa de impulsar programas y proyectos que involucren el debido aprovechamiento de los recursos asociados con la tierra, que a través de los gobiernos posteriores a la Revolución se puso en manos de millones de ejidatarios y comuneros, así como de aquella superficie que, culminado el reparto, se ha respetado como pequeña propiedad particular. Deben, pues, privilegiarse las acciones tendentes a recuperar la capacidad productiva del sector, como puntal de la economía nacional.



Para alcanzar lo anterior, es recomendable revisar qué instituciones fueron, y son aún, útiles, para revitalizarlas, o en su caso perfeccionarlas para hacerlas más eficientes, buscando el pronto involucramiento de los sectores público, social y privado en una urgente e impostergable tarea de rescatar al campo mexicano de la situación en que actualmente se halla, comenzando por el diseño de una estrategia integral, que contemple no sólo aspectos estructurales, sino también cuestiones de naturaleza coyuntural, que tengan que ver, tal vez, con la redefinición de objetivos acordes a las expectativas de quienes más deben estar inmersos en dichos programas: los propios campesinos –ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Seguidamente, se deberán poner en práctica programas de apoyo directo a pequeños productores con superficies menores de cinco hectáreas, para que se unan a otros campesinos en igualdad de condiciones, tratando de reagruparlos en unidades de producción, sin que necesariamente se tenga que traspasar o modificar la propiedad rural, en beneficio de quienes tengan recursos económicos para adquirir y concentrar grandes extensiones y en perjuicio de minifundistas o parvifundistas, pues ello daría lugar al resurgimiento del latifundismo, que ya comienza a aparecer, disfrazado de diversas maneras, en el campo mexicano.

Dentro de este contexto, podemos afirmar que es urgente la transformación del marco jurídico agrario, para contemplar aspectos de organización y capacitación más amplios que los breves enunciados que contiene la Ley Agraria. Esta actualización normativa es esencial para el despegue del sector rural y debe incluir la regulación de otras actividades asociadas con la tenencia, usufructo y explotación de la tierra, como la determinación de las vías y formas de asociación entre productores para obtener mayores beneficios de su esfuerzo productivo; sin poner en riesgo la titularidad de los derechos sobre la tierra, esta medida deberá incluir la expedición de normas tendentes a la desaparición del minifun-



dio y el parvifundio, alentando el reagrupamiento de la propiedad rural, para recuperar e incluso incrementar su rentabilidad.

De la misma manera, deben establecerse reglas claras respecto a la comercialización de los productos agropecuarios, que tiendan a combatir la especulación, el acaparamiento y las prácticas de intermediarismo que afectan tanto a productores como a consumidores, regulando también el manejo y transformación, el almacenamiento y el abasto de la producción rural, todo ello en beneficio de una sana economía para recompensar el trabajo de los campesinos, que permita agregar valor a la producción agropecuaria.

El uso del agua, junto con su conservación, mantenimiento, distribución y suministro, también deben ser objeto de reglamentación, incluyendo la protección de los mantos freáticos, así como medidas para la preservación de las fuentes de abastecimiento y el control de la contaminación, impulsando la recuperación de presas y unidades de riego, así como el saneamiento de lagos, lagunas, ríos y otros cauces, otorgando la más alta prioridad a la satisfacción de las necesidades internas en este renglón.

En resumen, el Derecho agrario debe evolucionar hasta comprender otros aspectos y materias que actualmente se encuentran dispersos en otras legislaciones, como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, expedida en diciembre del año 2001, y que tienen una relación directa con el desarrollo de las actividades de uso, aprovechamiento y explotación de los recursos con que cuentan los ejidos y las comunidades, así como en las diversas formas en que se ostenta la pequeña propiedad. En este sentido, debe vincularse el concepto de reforma agraria con el de desarrollo nacional y, éste, como lo ordenan los artículos 25 y 26 de la Constitución General de la República, debe ser resultado de la planeación estratégica; de una programación que comprenda la puesta en marcha de proyectos que, en el caso, sean acordes con la naturaleza y vocación de las tierras, concebidos dentro de un esquema regional que contemple los diferentes tipos de apro-



vechamiento de los recursos naturales, en zonas desérticas, semidesérticas, de riego, de temporal y tropicales.

Se debe revisar también la legislación que regula el sistema de operación y suministro del crédito y del aseguramiento para el fomento rural; impulsar el establecimiento de centros regionales de servicios de apoyo al productor, que consideren la instalación de centrales de maquinaria, distribución de insumos, fertilizantes, plaguicidas y semillas mejoradas; así como de equipos para el acarreo y transportación de la producción, desde los campos hasta los centros de consumo, expidiendo reglas claras para la determinación de precios de garantía a los productos del campo, considerando los de los productos similares del exterior, revisando la conveniencia de asignar recursos, vía subsidios, para apoyar a los productores nacionales, reduciendo el impacto de las políticas de apoyo que se practican en los países con los que se tiene intercambio comercial.

Dentro de esta perspectiva, es indispensable concluir el proceso de certificación y titulación de la propiedad rural, en sus tres formas, como una vía para dar certidumbre a la tenencia de la tierra; pero también hace falta actualizar y perfeccionar el catastro de la propiedad rural, aprovechando la tecnología existente y los sistemas y equipos adquiridos, pero con un enfoque más integral, que abarque no sólo la identificación de los predios en razón de su naturaleza y de sus dimensiones, linderos y colindancias, sino también en relación con sus potencialidades de explotación y aprovechamiento, para encausar, bajo un esquema planificado, el desarrollo rural integral, del que tanto se ha hablado desde hace muchos años.

La cuestión agraria, vinculada con el desarrollo rural integral, debe seguir siendo prioritaria en cualquier programa de gobierno, que promueva el progreso general de la nación, porque el sector agrario no ha podido incorporarse plenamente al ritmo de crecimiento de los demás sectores de la población, y requiere

PROCURADURÍA
AGRARIA



importantes apoyos para salir del rezago en que aún se encuentra, lo que constituye un reclamo nacional de primer orden.

Para lograrlo, se estima que debe ampliarse el marco de regulación de la Ley Agraria, para que incorpore dentro de sus enunciados diversos aspectos relacionados con el desarrollo rural integral, para que, sin demérito de la atención de las cuestiones que tienen que ver con la regularización de la tenencia de la tierra en todas sus formas legales y con la impartición y administración de la justicia, se enfoque a propiciar el desarrollo de programas de organización y capacitación de los campesinos, y a estimular la elaboración y puesta en marcha de proyectos concertados de inversión, en el que participen todos los sectores interesados en la cuestión agraria. Todo ello para lograr el cabal aprovechamiento de los recursos que fueron incorporados al patrimonio ejidal o comunal con que fueron dotados los núcleos agrarios.

Para lograr estos objetivos, habrá necesidad de llevar a cabo una adecuación en la legislación agraria, para contemplar la realización de estas acciones de reorganización y de regularización, así como expedir la reglamentación correspondiente, que establezca los procedimientos y competencia respectivos. Para llevar a cabo estas acciones, se recomienda la reestructuración de la dependencia encargada de la aplicación de la política agraria, para seguir atendiendo las necesidades de los campesinos de manera especializada y, al mismo tiempo, para que ponga en marcha los mecanismos, estrategias y programas de acción requeridos, encaminados al proceso de modernización que se propone. Igualmente se sugiere emprender una reestructuración y reorganización global de las instituciones vinculadas con el sector, para elevar el nivel de eficacia y eficiencia de las acciones instrumentadas por el gobierno federal, redefiniendo sus tareas y competencias, para evitar que caigan en la duplicidad de funciones o en el desperdicio de esfuerzos y recursos, promoviendo la participación de otras instancias del sector público y privado.



Atento a lo anterior, se propone redimensionar a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para que se haga cargo de manera prioritaria de las tareas de planeación, programación, fomento y desarrollo de las actividades productivas, así como de la ejecución de los planes y proyectos tendentes a impulsar el incremento de la productividad, poniendo al servicio de los campesinos en lo particular, o a través de sus organizaciones, los elementos técnicos, científicos y tecnológicos, así como la información de que se disponga y que puedan ser de utilidad a los productores para alcanzar los mejores resultados esencialmente relacionados con el trabajo agropecuario.

Como consecuencia se propone asimismo se reestructure la Secretaría de la Reforma Agraria, para que se encargue del establecimiento y consolidación de la estructura jurídica y organizativa del sector rural, para lo cual deberán revisarse las funciones y atribuciones que actualmente le han sido asignadas. Dentro de este esquema y tendente a lograr el fortalecimiento de la institución de reforma agraria, se recomienda reconsiderar aquellas facultades otorgadas a la Procuraduría Agraria que desde su constitución no ha podido llevar a cabo, y que desde mi perspectiva estimo que no son propias de la función para la cual el legislador previó su creación en los términos de la reforma constitucional de 1992.

Por otra parte, para que las funciones que realiza la Procuraduría Agraria la conviertan en un instrumento no sólo al servicio de ejidos y comunidades, sino en general para los hombres y mujeres del campo, deberían incorporársele amplias facultades para vigilar la preservación del patrimonio de los núcleos agrarios y combatir las prácticas de cacicazgo y opresión en el campo, que garanticen la plena realización de la justicia.

Igualmente, es necesario consolidar sus funciones como órgano de conciliación y arbitraje, que permita a los campesinos contar con un mecanismo ágil para resolver sus problemas, sin necesidad de recurrir a los tribunales a dirimir asuntos que no lo ameritan, reservando esta instancia para las controversias que sólo

**PROCURADURÍA
AGRARIA**



puedan resolverse por esta vía. Merced a esta tarea, la Procuraduría se convertiría en un instrumento efectivo de apoyo en la atención de la problemática conflictiva de los núcleos agrarios. Adicionalmente, se debe impulsar la autonomía de la Procuraduría Agraria, para que pueda cumplir plenamente su función como institución encargada de la defensa de los derechos tanto de los sujetos agrarios en lo individual, como de los núcleos agrarios.

En razón de lo expresado, se recomienda reforzar las acciones de la Procuraduría que están directamente relacionadas con la función de *ombudsman* y encauzar sus acciones más hacia la representación y asesoría legal, y hacia la conciliación y la gestoría, relevándola de las de organización y capacitación, que se apartan del propósito previsto en el Artículo 27 constitucional. Asimismo, se sugiere que los servicios de procuración que actualmente proporciona a los campesinos en general, se extiendan a las comunidades indígenas y a sus integrantes, incorporando a su estructura y denominación la procuración de asuntos indígenas, que tanta falta hace en nuestro país, de profundas y variadas raíces étnicas, para que de esta manera se brinde a los diferentes pueblos indígenas representación legal, asesoría jurídica, gestoría administrativa y la no menos importante tarea de conciliación.

La transformación de los Tribunales Agrarios y el perfeccionamiento del procedimiento jurisdiccional agrario

En relación con la competencia y actuación de los Tribunales Agrarios, es conveniente reflexionar sobre las proyecciones futuras de estos órganos de impartición de la justicia agraria, respecto de la posibilidad de incorporar nuevos ámbitos a su competencia por materia. Para esta visión en perspectiva, habrá que partir de la consideración de varios aspectos relacionados de manera directa con las cuestiones agrarias, algunos de las cuales ya se asientan en la Ley Agraria, como es el caso de



la resolución de controversias que se susciten con motivo de las acciones de regularización de asentamientos humanos en zonas ejidales o comunales, que no hayan salido del régimen de propiedad social y que generan numerosos conflictos de posesión y usufructo; o bien para conocer y resolver cuestiones relacionadas con el equilibrio ecológico y el impacto ambiental, cuando se refiera a actividades de aprovechamiento de recursos de ejidos y comunidades.

Igualmente podrían incluirse dentro de las facultades y atribuciones de los Tribunales Agrarios, la competencia para conocer y resolver cuestiones relacionadas con el desarrollo y ejecución de programas orientados a la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales de los núcleos agrarios; con la aplicación de proyectos de desarrollo rural; la organización y asociación de productores y con los órganos de administración de las sociedades rurales; la organización, distribución, comercialización y transformación de la producción agropecuaria de los núcleos agrarios; la compactación de la propiedad rural para combatir el minifundio y el parvifundio, y la protección de los derechos de los jornaleros agrícolas, entre otras.

Para ello deberán hacerse las adecuaciones jurídicas necesarias, orientadas a ampliar su marco de competencia, como órganos federales especializados para la administración e impartición de la justicia agraria.

Hoy más que nunca, debemos orientar nuestra mirada hacia el ideal de una justicia agraria plena, sustentada en el anhelo de los millones de hombres y mujeres que conforman el sector rural de la sociedad, por lograr para sus familias los niveles de bienestar general de que gozan los otros sectores sociales, que además de compensar el esfuerzo que realizan como principales productores de alimentos y materias primas para otros sectores, con pleno respeto a su dignidad humana, les permita garantizar a sus familias el acceso a la riqueza, de manera que puedan seguir aportando su trabajo a la función importante que realizan en beneficio de la sociedad entera.

PROCURADURÍA
AGRARIA