

Una Ley Agraria para el futuro

Martha Cecilia Díaz Gordillo*

“Las más fascinantes páginas sobre el campo se escriben en el centro de la ciudad”.

Joseph Ernest Renan

Estamos ante una oportunidad histórica para conformar un paquete legislativo que adecue las leyes que rigen la materia a las nuevas realidades que enfrentan nuestros ejidatarios y comuneros. La tierra es un factor que ha originado algunos de los movimientos sociales más importantes de nuestro devenir y hoy podemos volver a escribir la historia con una visión de futuro y atendiendo las necesidades que más laceran a nuestros campesinos.

El campo siempre ha tenido futuro. A lo largo de la historia de México, el campo siempre ha visto hacia el porvenir con esperanza y pundonor, esperando que las leyes modifiquen la realidad para generar bienestar y mejores oportunidades de desarrollo para sus habitantes. El futuro del campo ha esperado durante siglos y es tiempo de que por fin aterrice en las parcelas para crear una simbiosis que haga que los sueños no se terminen cuando la luz aparece sobre la legislación.

Una interminable serie de reformas constitucionales y legales han acaecido sobre el marco jurídico

que regula las relaciones en el agro; sin embargo, éstas no han podido crear las condiciones suficientes para modificar la problemática de fondo pues aunque se han modernizado las instituciones jurídicas, en la práctica, los campesinos continúan siendo el segmento poblacional más vulnerable.

Hablar sobre el campo es altamente complicado ya que las relaciones y aristas a cubrir son interminables, por lo que trataré de centrarme en la descripción de la realidad que priva en el sector agrario y, en especial, en la forma en que la legislación agraria se ha reformado en las últimas décadas para después pasar a un breve análisis sobre el futuro del marco jurídico se-

cundario agrario y concluir con algunas consideraciones a tomar en cuenta en una posible reforma a los ordenamientos que lo integran.

A manera de descripción

Lo agrario se define desde el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es heredero directo del articulado que conformó la denominada Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

A partir del citado precepto constitucional se desprende que en nuestro país existen tres regímenes de tenencia de la tierra: La propiedad de la Nación, la propiedad privada y la propiedad social;

* Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

a su vez, esta última se subdivide en ejidal y comunal y “cuenta con 103.5 millones de hectáreas aproximadamente, lo que representa 53% del territorio nacional, distribuida en 27,664 ejidos y 2,278 comunidades, en donde habitan aproximadamente 3.5 millones de ejidatarios y comuneros¹.”

En el ámbito secundario, la propiedad social se rige básicamente por la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia agraria, la cual fue expedida por decreto de 23 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año, derogando a la Ley Federal de Reforma Agraria. Esta ley solamente ha sido reformada mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 1993; empero, esta modificación solamente afectó cuestiones adjetivas, por lo que la parte sustantiva sigue siendo la misma².

Esto nos deja con un panorama nada halagador: durante más de 15 años el marco jurídico que regula a la propiedad social no se ha modificado a pesar de que las condiciones en que se desarrolla la vida de los ejidatarios y comuneros sí ha experimentado cambios trascendentales. Esto provocó que a partir del año 2002 fueran varias las organizaciones campesinas y de productores que se manifestaran por la actualización del régimen jurídico, con lo que se inició un proceso que trataré de resumir a continuación.

El Proyecto de Ley Federal Agraria

Existe un proyecto de nueva Ley Federal Agraria que fue discutido en la LIX Legislatura que consta de 329 artículos distribuidos en dos Libros que surgió a través de dos vías: por una parte, el 28 de abril de 2003 se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo, el cual, en sus numerales 237, 238, 239 y 240 estableció la obligación del Ejecutivo Federal para revisar el marco jurídico secundario agrario y proponer las reformas que fueran necesarias.

Para llevar a cabo tal revisión se reinstaló el Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario (CONACOSA), en el cual participaron representantes de diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de ambas cámaras del Poder Legislativo, de los tribunales agrarios, de organizaciones cam-

¹ López Kramsky, Carlos R., *Tenencia de la tierra y conflictividad*, Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria, Año 12, número 33, Nueva época, Septiembre-diciembre de 2006, p. 278.

² Actualmente (noviembre de 2007) está en proceso de aprobación en el Senado de la República una minuta con proyecto de Decreto que reforma el artículo 80 de la Ley Agraria; y la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados está por aprobar un dictamen para reformar esa ley en materia de derechos de los pueblos indígenas.

pesinas y de productores y académicos en la materia, con lo que se integró una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Agraria que fue presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados por la entonces Diputada María Hilaria Domínguez Arvizu el 14 de abril de 2005.

Por otra parte, el 30 de marzo de 2005, el entonces Diputado Teófilo Manuel García Corpus presentó al Pleno de la misma Cámara, una iniciativa de ley para expedir la Ley Federal Agraria.

En ese contexto, la Comisión de Reforma Agraria convocó a las instituciones del Sector Agrario, a los tribunales agrarios y a las organizaciones campesinas y de productores para analizar ambas iniciativas, buscando construir consensos que permitieran la formulación de un solo proyecto. El proceso concluyó con la presentación al Pleno del proyecto de Ley Federal Agraria que fue aprobado en lo general el martes 13 de diciembre de 2005 con 240 votos en pro, 139 en contra y 14 abstenciones. No obstante, el jueves 20 de abril de 2006, el proyecto fue devuelto a la Comisión de Reforma Agraria.

En esta LX Legislatura el Diputado Independiente Félix Castellanos Hernández presentó un proyecto de Ley Nacional Agraria que básicamente retoma los puntos más importantes del fallido intento de Ley Federal; sin embargo, todo parece indicar que la tendencia ahora es buscar mejoras en el texto vigente para adecuar lo mejor posible la normativa sin tener que pasar por el proceso traumático de la abrogación del marco jurídico actual.

¿Una nueva ley o una reforma?

Mucho se ha discutido sobre la forma en que debería plantearse la actualización del marco jurídico secundario agrario y, como es lógico, las posturas han girado en torno a una pregunta inicial: ¿Es necesaria la expedición de una nueva ley o es suficiente con la reforma a la actual? Sobre el particular trataré de argumentar sucintamente, pues no considero a este tema como fundamental, ya que la problemática puede ser fácilmente disuelta sin tener que tomar partido por una u otra postura.

Los que defienden la idea de que es necesaria una nueva ley se basan principalmente en el argumento que señala que la Ley Agraria tiene tantas lagunas y es tan deficiente que no puede responder, aún con modificaciones, a las nuevas condiciones del campo. Para ellos, crear una nueva ley desde cero, es decir, partir de los requerimientos reales y luego construir un entramado normativo, es la única solución para formular una reforma integral.

Por el otro lado, aquellos que propugnan por una reforma legal integral, sin llegar al extremo de abrogar a la ley vigente, se sostienen manifestando que si bien el articulado es deficiente, una reforma podría perfectamente corregir las carencias que la experiencia y el transcurso del tiempo han sacado a flote.

Al respecto, solamente quisiera señalar que me parece que este punto es intrascendente si tomamos en consideración que lo que realmente importa es que los ejidos y comunidades cuenten con un orden normativo que les permita enfrentar los nuevos problemas que han surgido en los últimos años. Así, el conflicto de posiciones se ve diluido pues el fin que se persigue es muy superior a la mera discusión bizantina sobre la forma que debe adoptarse para conseguirlo.

Adicionalmente, es claro que si en el proceso deliberativo las reformas, adiciones o derogaciones afectan seriamente la estructura de la ley vigente, entonces tendrá que optarse por la abrogación de la actual para emitir un nuevo cuerpo normativo y, en el caso contrario, si la reforma puede cumplir con las expectativas sin afectar demasiado a la estructura de la ley, entonces bien podríamos apoyar la postura contraria. Por lo tanto, estimo que este es un pseudo problema y no debemos detenernos más en este punto.

Una Ley Agraria para el futuro

Tratada la parte histórica y la relativa a los problemas metodológicos que implica una reforma legal, procederé a condensar los vértices sobre los que creo que debe descansar este esfuerzo.

a) Eliminación de la supletoriedad del derecho civil.

Desde 1992, uno de los problemas que los actores en el medio rural más han padecido es la escueta regulación procesal que existe en la ley. El artículo 2 de la Ley Agraria señala que en lo no previsto en ella, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, la mercantil, según la materia de que se trate, lo que, aunado a las pocas normas adjetivas que contempla el Título Décimo, fuerza a los tribunales agrarios a aplicar las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles en la substanciación de los juicios agrarios.

En ese contexto debe buscarse la integración de un articulado que contenga las normas procesales específicas para el procedimiento agrario, pues es por todos conocido que los juicios agrarios implican escenarios distintos a los que se dan en el derecho común, por lo que su substanciación debería, en la medida de lo posible, de prescindir de los excesivos formalismos que se tienen en el procedimiento civil.

Para esto existen tres opciones: la primera sería aumentar el articulado del Título Décimo de la Ley Agraria; la segunda sería la creación de un Libro Segundo de la ley –tal y como está planteado en el antes citado proyecto de Ley Federal Agraria y, como tercera vía, estaría la expedición de un Código de Procedimientos Agrarios, derogando el Título Décimo.

Creo firmemente que la especialización de la parte adjetiva de la ley obliga indefectiblemente a optar por la vía del código de procedimientos, pues de expedirse, daría una mejor sistematización a las normas agrarias, dejando por un lado a lo sustantivo en la Ley Agraria y por otro a lo adjetivo, tal y como están organizadas la mayoría de las materias.

b) Procuraduría Agraria.

Cuando se creó la Procuraduría Agraria en el año 1992, la intención velada era sustituir a la Secretaría de la Reforma Agraria con un organismo que promoviera la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y que propiciara el desarrollo del campo a través de la capacitación y la organización agraria. A más de 15 años de distancia podemos afirmar que tal intención estaba equivocada y que la vigencia de la Secretaría como rector del proceso de reforma agraria es más importante que nunca.

No obstante, las demandas de los campesinos para que la procuraduría modifique su actuación para convertirse en un ombudsman agrario, obligan a pensar que esta institución debe sufrir una transformación que le permita erigirse en un verdadero defensor de los derechos de los sujetos agrarios.

Aunque estimo que su conversión a ombudsman agrario requeriría que se le dotara del carácter de organismo autónomo, para equiparlo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, creo que el clamor por mayor independencia puede solucionarse con su dessectorización para convertirla en un organismo descentralizado similar a la Comisión Nacional de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

c) Derechos de los pueblos indígenas.

México se reconoce como país pluricultural desde su Constitución Política y con eso, reitera que nuestra nación se compone de muchos pueblos que originariamente habitaban este territorio.

Desde los años 90, cuando se firmó y ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el ámbito jurídico internacional reconoció que los pueblos originarios del mundo habían sido discriminados por razones que no debían permitirse. México se sumó en ese entonces al esfuerzo por conformar un marco jurídico

internacional y nacional que asegurara los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, la eficacia de ese instrumento ha sido prácticamente nula en nuestro país.

El pasado 13 de septiembre, una decisión histórica de la Organización de las Naciones Unidas reposicionó el tema indígena en todo el orbe. De nuevo, después de más de 20 años de negociaciones y proyectos fallidos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas vuelve a recordarnos que todos somos parte del mundo que habitamos y que mientras haya un sector de la población que no pueda acceder al ejercicio de sus derechos, nuestro desarrollo como humanidad estará limitado.

En ese sentido, considero que es de capital importancia que en el marco jurídico secundario agrario se dé el reconocimiento y salvaguarda de la dignidad de la persona humana y de los derechos de los pueblos indígenas, pues una gran cantidad de sujetos agrarios se asumen como indígenas y, con las normas vigentes actualmente, no es posible proveer en la esfera nacional lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia.

d) Desarrollo agrario.

Como tercera etapa del proceso de reforma agraria será importante incluir en la ley dispositivos que permitan que el gobierno federal pueda anclar y mejorar los diversos programas de desarrollo y de fomento a proyectos productivos que actualmente se implementan. En ese sentido, reforzar a los programas actuales (Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios y Programa de la Mujer en el Sector Agrario) será de vital importancia para el combate a la pobreza en las zonas ejidales y comunales, pues es de conocimiento general que los sujetos agrarios enfrentan una infinidad de dificultades técnicas para acceder a los programas de desarrollo que otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal instrumentan.

e) Circulación de la Tierra.

Si bien, en el apartado anterior se señaló que será importante contar dispositivos para que los programas del gobierno federal tengan estabilidad y continuidad, también es necesario reforzar las acciones de recirculación de la tierra ejidal y, para eso, contamos ya con un el programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, con el que se busca el relevo generacional en el campo, a través del cual el gobierno federal debe fomentar las acciones que permitan que la transmisión de derechos agrarios pueda realizarse a favor de los familiares del titular de los derechos, con lo que se podría combatir la pobreza y sus efectos podrían

coadyuvar para frenar la migración hacia los Estados Unidos de América y a las ciudades más grandes de México.

f) Seguridad jurídica y ordenamiento territorial.

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y el ordenamiento territorial deben ser puntos de referencia obligados en una ley de la materia que busque un mejor futuro para los sujetos agrarios. Es claro que el proceso de reparto de tierras dejó tras de sí muchos conflictos por la tenencia de la tierra que deben ser resueltos para generar la tan ansiada seguridad jurídica; sin embargo, esto no es suficiente para garantizar el desarrollo de los ejidos y comunidades por lo que se debe evolucionar hacia un esquema en el que la certeza en los derechos se dé a partir de una profunda acción de ordenamiento territorial, en la que se incluyan aspectos ambientales, agrarios, de producción, de distribución y comercialización de productos, etcétera, lo que podría iniciarse con la conformación de un catastro rural nacional que sustituya al Registro Agrario Nacional.

Conclusión

Son muchos los problemas que aquejan al campo en nuestro país. La eliminación de aranceles para el maíz y el frijol en el año 2008 para los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el desarrollo de actividades que podrían consumir altos porcentajes de granos básicos, como la producción de bioenergéticos, representan una amenaza inmediata para nuestros campesinos y, en las condiciones actuales, se ve realmente difícil que los sujetos agrarios puedan competir ante tales circunstancias.

Reconozco que es probable que haya un sector del campo que pueda enfrentar tales desafíos sin muchos problemas, pero esta no es la realidad de la gran mayoría de ejidos y comunidades que todavía tienen técnicas de producción casi artesanal y se basan en el autoconsumo. Sin tecnificación ni capacitación para la producción no habrá posibilidad alguna para sacar a los sujetos agrarios del atraso en que se encuentran y, evidentemente, la ley puede ser un instrumento para solventar tal problemática.

Estamos ante una oportunidad histórica para conformar un paquete legislativo que adecue las leyes que rigen la materia a las nuevas realidades que enfrentan nuestros ejidatarios y comuneros. La tierra es un factor que ha originado algunos de los movimientos sociales más importantes de nuestro devenir y hoy podemos volver a escribir la historia con una visión de futuro y atendiendo las necesidades que más laceran a nuestros campesinos.