

# CCMISS

Nota informativa / Enero de 2021

## Tres décadas de privatización y despojo de la propiedad social en la Península de Yucatán

Gabriela Torres-Mazuera

con la colaboración de Sergio Madrid y Raúl Benet Keil





**Acerca del CCMSS:** El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible es una asociación civil no lucrativa, formada por personas y organizaciones; desde 1994 trabaja directamente con comunidades de diversos estados del país para impulsar el manejo forestal comunitario. Su misión es contribuir a mejorar las condiciones de vida y de participación de las comunidades rurales que viven en regiones forestales del país. Más información: [www.ccmss.org.mx](http://www.ccmss.org.mx).

Enero 2021

Foto de portada: Venta de terrenos ejidales.

# Tres décadas de privatización y despojo de la propiedad social en la Península de Yucatán

Gabriela Torres-Mazuera

con la colaboración de Sergio Madrid y Raúl Benet Keil

En las pasadas tres décadas, la Península de Yucatán (PY) ha experimentado transformaciones territoriales sustanciales relacionadas a la propiedad social.<sup>1</sup> Desde las modificaciones a la Ley Agraria en 1992 y hasta mayo de 2019, en Campeche, Quintana Roo y Yucatán, un total de 22,660 parcelas, con una superficie de 192,600 hectáreas de tierra dejaron de ser de propiedad social y se convirtieron en propiedad privada. Entre 1994 y 2018, y aunado a ese proceso, 355,304 ha de tierras de uso común ejidal fueron parceladas en la región y apropiadas por diversos actores del sector ejidal, gubernamental y empresarial. A la par, otra superficie considerable ha pasado a manos privadas: la de los terrenos baldíos y terrenos nacionales (no cuantificada, dada la falta de documentación oficial).<sup>2</sup>

La conversión a *dominio pleno* (propiedad privada individual) tanto de *parcelas ejidales certificadas* como de los terrenos nacionales, así como el parcelamiento de tierras de uso común, son procesos de privatización y mercantilización, y en muchos casos, de despojo de las tierras de propiedad social y pública, promovidos de manera muy activa por diversos actores, entre los que destacan aquellos pertenecientes al sector empresarial.<sup>3</sup>

1 En México podemos distinguir tres *regímenes de propiedad* de acuerdo con los sujetos de derecho y el haz de derechos atribuidos a éstos: el régimen de la propiedad privada, el de la propiedad pública y el de la propiedad social. En términos muy generales esta última, se distingue de las otras dos por el sujeto de derecho colectivo de carácter “social”: núcleos agrarios y la inalienabilidad para cierto tipo de tierras sujetas a este régimen. Véase Pérez-Castañeda y Makinley (2015).

2 Recordemos que previo a la reforma del artículo 27 constitucional de 1992, el destino de los terrenos nacionales era la ampliación de ejidos que lo solicitaran. Sin embargo, desde entonces y con la promulgación de la Ley Agraria de 1992, su nuevo destino es la privatización legal y conversión a dominio pleno.

3 Como nota metodológica es importante señalar que en este documento, por despojo nos referimos a procesos de corta, mediana y larga duración en la que participan diversos actores, entre los que destacan empresarios, funcionarios y exfuncionarios agrarios, notarios y ejidatarios con cargos en los ejidos. El despojo no solo significa la privación o pérdida permanente de la posesión, goce y aprovechamiento de un recurso o un bien. Con esta noción nos referimos, por un lado, al proceso de privatización e individualización de un patrimonio comunitario,

Medios de comunicación y algunos académicos han identificado una “mafia agraria” que actúa coordinadamente en la Península de Yucatán para apropiarse de manera legal e ilegal de dichas tierras. Se trata, en términos de Marín (2015), de “una compleja red de personas e instituciones... que sirven para dar cauce a trámites oficiales agrarios, catastrales, juicios, peritajes, compromisos, etc., todo esto orientado a obtener tierras de propiedad colectiva a bajo precio y por cualquier medio legal o extralegal, para después concretar transacciones comerciales de gran utilidad en el ramo de los bienes raíces” (p. 93). La noción de mafia agraria sirve para identificar a grupos de poder empresarial nacional, coludidos con funcionarios de gobierno, en particular del sector agrario y con representantes de los ejidos (integrantes del comisariado ejidal), a fin de apoderarse de tierras de gran valor comercial, lo que conlleva un proceso de despojo.

En este documento nos proponemos describir las estrategias de apropiación y acumulación de las tierras ejidales en la Península de Yucatán. Para ello consideramos, los distintos impulsos privatizadores promovidos tanto por el gobierno (federal y estatal), como por el sector empresarial nacional. Nos interesa, además, describir la apropiación y despojo de tierras ejidales por parte de una “mafia agraria” a partir de un conjunto de casos bien documentados en medios periodísticos y los efectos sociales que la privatización de la tierra y esta modalidad de apropiación monopólica de tierras ejidales y terrenos nacionales tiene para los ejidatarios y demás habitantes de los ejidos la región.

Comenzamos con una breve exposición del programa PROCEDE, el cual activó el primer proceso de privatización a nivel ejidal y debilitó la gobernanza de

el ejido y la comunidad, que se convierte en “propiedad” de algunos (los ejidatarios, y los empresarios). Por otro lado, consideramos el despojo como la transformación forzada de un modo de vida asociado a un territorio con efectos diferenciales al interior de ejidos y comunidades. Por tanto, el despojo significa una transformación en las relaciones de propiedad; de ahí que cuando nos remitimos a esta noción resaltamos las maneras diferenciales en que la pérdida de tierra y recursos asociados a esta afecta a los diferentes miembros de un mismo grupo social (hombres y mujeres, jóvenes y adultos mayores) y altera las relaciones sociales al interior de una comunidad (Torres-Mazuera, Fernández y Gómez, 2018).

los ejidos de la región. Continuamos con un análisis de los cambios a dominio pleno y “cambios de destino” de las tierras ejidales posteriores a este Programa, para luego, enfocarnos en el *modus operandi* de la mafia agraria en la región y los efectos sociales de este fenómeno, en particular, el surgimiento y desarrollo de conflictos inter e intracomunitarios en los ejidos de la Península.

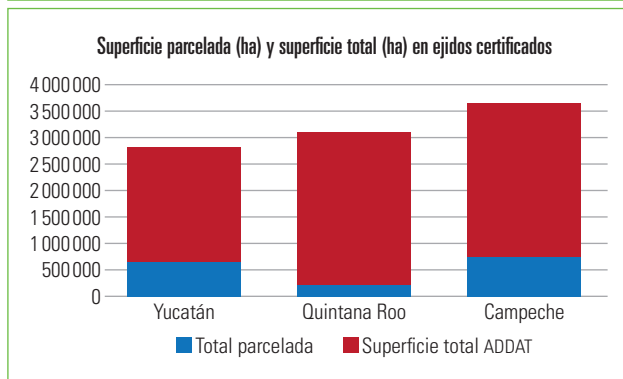
## 1. El PROCEDE: privatización legal de la tierra y debilitamiento de la gobernanza ejidal

En 1992 fue reformado el artículo 27 de la Constitución mexicana, el cual rige los bienes y recursos de la nación, incluyendo la tierra, el subsuelo y las aguas. La reforma tuvo varios objetivos, entre los que destacan dos: finalizar el reparto de tierras vía la reforma agraria y abrir al mercado aquellas tierras *dotadas* o *restituidas* como ejidos y comunidades respectivamente, que hasta ese momento tenían el carácter de inalienables (las comunidades mantienen este carácter tras 1992). Para implementar los cambios legales, en 1993 se lanzó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). El programa fijaba los límites de los ejidos que lo aceptaron y otorgaba títulos individuales de derechos, ya fuera de uso común y/o de parcelas en aquellos ejidos que hubieran aceptado parcelar (Torres-Mazuera, 2014).

En la Península de Yucatán el programa PROCEDE se instauró en 1,248 ejidos (264 en Campeche, 708 en Yucatán y 276 en Quintana Roo). La mayoría de los ejidos optaron por mantener un porcentaje mayor al 50% de sus tierras como de uso común (véase [Gráfica 1](#)). Una de las motivaciones de esta decisión era la de prevenir la enajenación de las tierras ejidales (Torres-Mazuera, 2014).

Un aspecto poco señalado en la literatura académica es que el PROCEDE permitió el parcelamiento de tierras de uso común con cubierta forestal, lo cual era ilegal, de acuerdo con el artículo 59 de la Ley Agraria que establece la nulidad de pleno derecho en la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales. Algunos funcionarios que participaron en el programa PROCEDE en la región explicaron en entrevista que el programa promovió el parcelamiento o certificación

**Gráfica 1. Tierras de uso común ejidal en la Península de Yucatán, 2018.**



Fuente: ADDATE, RAN.

de aquellas parcelas que ya existían en los ejidos (parcelamiento económico). Esto sucedía principalmente en la región ganadera al oriente de Yucatán (Tizimín, Tzucacab y Peto), en microrregiones donde se desarrolla la agroindustria y ganadería, en particular en Campeche (Carmen, Escárcega, Palizada, Candelaria, Champotón, Hopelchén) y en algunos ejidos dedicados al desarrollo turístico en Quintana Roo.<sup>4</sup> Quedó claro que en muchos ejidos comprendidos en estas microrregiones, la cubierta forestal no fue un obstáculo para el parcelamiento.

El programa PROCEDE tuvo un fuerte empuje por parte de quien fuese secretario de la Secretaría de la Reforma Agraria al inicio del programa (1993): Víctor Cervera Pacheco. Este político priista de largo cuño había sido secretario de la Confederación Nacional Campesina en la década de 1980 y gobernador de Yucatán (1984-1988), por lo que contaba con gran apoyo del sector rural en la región. Este aspecto fue probablemente uno de los factores que contribuyeron a que la Península de Yucatán fuese una de las regiones con mayor porcentaje de población indígena a nivel nacional donde pasó más rápido y con menor conflicto el PROCEDE.

Este programa fue una importante herramienta de reordenamiento territorial regional que proyectó

<sup>4</sup> Véanse los mapas publicados en Geocomunes, Torres-Mazuera, Gómez, 2020. [http://geocomunes.org/Analisis\\_PDF/Expansion\\_capitalista\\_propiedad\\_social\\_Junio2020.pdf](http://geocomunes.org/Analisis_PDF/Expansion_capitalista_propiedad_social_Junio2020.pdf).

el crecimiento de las ciudades de Mérida, Campeche, Cancún y Playa del Carmen. A partir de información etnográfica recabada en ejidos de la región entre el 2010 y 2019, sabemos, también, que el PROCEDE permitió la entrada de empresarios interesados en el desarrollo inmobiliario en la ciudad de Mérida en calidad de poseionarios o ejidatarios en ejidos colindantes con la mancha urbana. Asimismo, permitió la incorporación de empresarios agroindustriales en ejidos donde se crearon sociedades de producción rural a las que se les asignaron parcelas ejidales certificadas.

El Programa facilitó la privatización de los terrenos nacionales en Campeche y Quintana Roo. Un ejemplo de este proceso es el municipio de Hopelchén, donde el Programa significó una transformación sustancial en la estructura agraria municipal (Torres-Mazuera *et al.*, 2020). En efecto, la delimitación precisa de los ejidos con el PROCEDE puso al descubierto extensiones de tierra “confundidas” dentro del territorio ejidal, que legalmente eran terrenos nacionales, pero, en muchos casos, eran usufructuadas por ejidatarios y vecinos de los ejidos. Tras el paso de PROCEDE muchos de estos terrenos nacionales fueron convertidos a propiedad privada y posteriormente puestos a la venta. En la actualidad muchos de estos terrenos están en manos de productores menonitas que llegaron a fines de 1980 provenientes del norte del país (Durango, Zacatecas, Tamaulipas y Chihuahua) para asentarse en Campeche. La expansión menonita en el municipio ha conllevado la privatización de la propiedad pública del municipio, así como su deforestación ilegal (Ellis *et al.*, 2017). De ahí que, en la perspectiva y experiencia de muchos ejidatarios nativos de Hopelchén, la gran transformación territorial de la región fue facilitada por el programa PROCEDE.

El PROCEDE tuvo además otro efecto negativo de carácter inesperado: debilitó a los órganos colegiados de los ejidos. Por un lado, les quitó importancia a las asambleas generales de ejidatarios al individualizar los derechos sobre las tierras más provechosas de los ejidos. Recordemos que, con la Ley Agraria de 1992, los ejidatarios pueden establecer contratos de arrendamiento y compraventa sobre las parcelas certificadas a su nombre sin requerir de la anuencia de la asamblea general.

Por otro lado, a los funcionarios de la Procuraduría Agraria que promovieron el programa poco les interesó fortalecer la gobernanza interna de los ejidos. Esto es muy claro cuando constatamos que durante la puesta en marcha de PROCEDE no siempre fueron elaborados nuevos reglamentos internos como lo establecía el programa. También cuando observamos que los reglamentos internos que fueron elaborados en la mayoría de los núcleos agrarios presentan un formato estandarizado que no refleja una verdadera participación y deliberación de los sujetos agrarios en torno a las reglas inclusión/exclusión, el manejo de los recursos del ejido o la incorporación de consideraciones relativas a las características socio-ambientales.

El PROCEDE no contribuyó al fortalecimiento de los núcleos agrarios en tanto sujetos colectivos de derechos, esto a pesar de que la reforma del artículo 27 constitucional tuvo entre sus objetivos democratizar los núcleos agrarios y afianzar la autoridad de sus asambleas al eliminar la tutela que hasta ese momento ejercía la Secretaría de la Reforma Agraria.

Hoy en día, los padrones ejidales de la mayoría de los ejidos se encuentran desactualizados en un 30-40%, de acuerdo con funcionarios de la Procuraduría Agraria; la participación y representación de las mujeres es mínima en las asambleas y órganos de representación ejidal, y en muchos ejidos cercanos a las ciudades o centros turísticos, las asambleas solo se reúnen cuando hay un pago de por medio. La débil gobernanza ejidal ha posibilitado la entrada de empresarios a los ejidos que, en muchos casos, han logrado cooptar a integrantes del comisariado ejidal para avanzar en sus propios fines, como veremos más adelante.

## 2. Cambio a dominio pleno y cambios de destino: formas complementarias de privatización de las tierras ejidales

A la par del PROCEDE un segundo proceso de parcelamiento de las tierras de uso común en ejidos certificados por este Programa comenzó en 1993. Es importante señalar que la privatización de las tierras de uso común no está considerada explícitamente en la Ley Agraria, sin embargo, ha sido promovida y legalizada por funcionarios agrarios de la Procuraduría Agraria

y del Registro Agrario Nacional por medio de “cambios de destino” (artículo 56).

Los parcelamientos legales post-PROCEDE derivados de los cambios de destino representan un porcentaje menor que las tierras parceladas con este Programa, aunque por lo general, conciernen ejidos con tierras con potencial comercial y mayor valor (véase **Gráfica 2**).

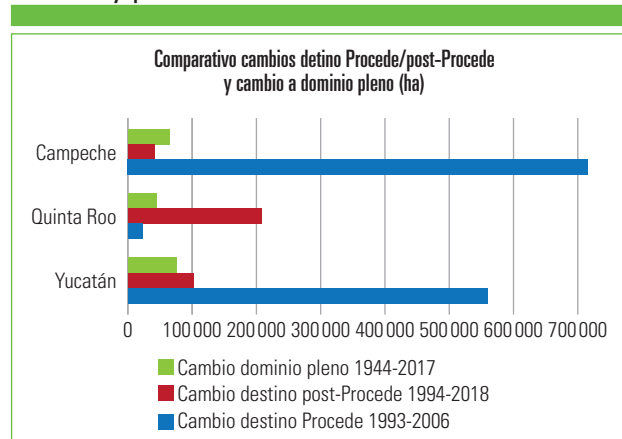
Entre 1994 y 2018 fue parcelada una superficie de 355,304 ha en la Península de Yucatán; en el mismo periodo la superficie convertida a dominio pleno fue de 190,780.2 ha. La superficie que ha cambiado de destino varía sustancialmente por región.

En Quintana Roo, 208,469 ha de tierras de uso común fueron parceladas formalmente entre 1993 y 2018; en el mismo periodo, en Yucatán se parceló un total de 103,575 ha y en Campeche 43,260 ha. Veamos con más detalle estos procesos en cada estado.

### Cambios de destino post-PROCEDE en Quintana Roo

Los cambios de destino promovidos en Quintana Roo han involucrado ejidos muy específicos que han realizado estas acciones en superficies mayores a las 10 mil ha en momentos precisos y corresponden al desarrollo turístico y urbano de la entidad. Entre estos ejidos destacan Isla Mujeres, Playa del Carmen, Jacinto Pat (Tulum), Tulum, Puerto Morelos (Benito Juárez)

**Gráfica 2.** Comparación de cambios de destino y cambio a dominio pleno ocurrido durante PROCEDE y post-PROCEDE



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RAN.

y Chiquilá (Lázaro Cárdenas), Alfredo Bonfil (Benito Juárez), Othón P. Blanco (véase [Tabla 1](#) y [Gráfica 3](#)).

Lerma en el municipio de Campeche y dos ejidos en los municipios de Hopelchén y Candelaria que parcelaron para incorporar sus tierras a la actividad agroindustrial (véase [Tabla 2](#) y [Gráfica 4](#)).

### Cambios de destino post-PROCEDE en Campeche

Campeche presenta un patrón similar al de Quintana Roo en cuanto a los parcelamientos realizados en ejidos muy específicos que se incorporaron al crecimiento urbano de la ciudad de Campeche como es

### Cambios de destino post-PROCEDE en Yucatán

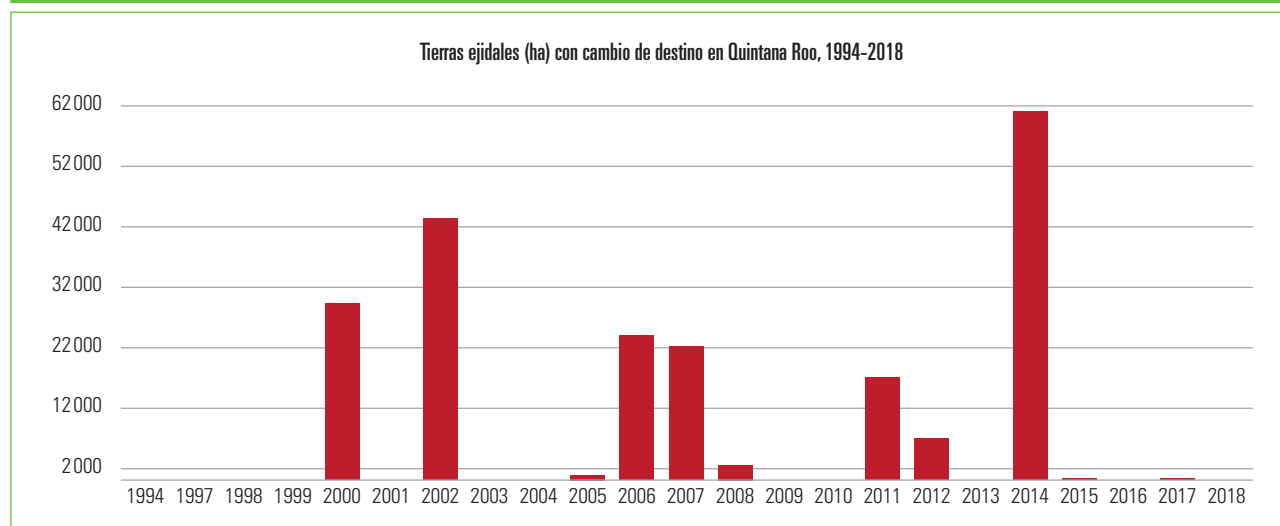
Finalmente, Yucatán revela una tendencia mantenida de cambios de destino en 354 ejidos; varios de ellos

**Tabla 1.** Ejidos con parcelamientos mayores a las 4000 ha en Quintana Roo

	2001	2006	2007	2013	2014
Isla Mujeres (Isla Mujeres)	29333.5				
Playa del Carmen (Solidaridad)	6988.1				
Playa del Carmen (Solidaridad)		7035.0			
Jacito Pat (Solidaridad)			8044.2		
Tulum (Solidaridad)			5499.0		
Chunyahche (Carrillo Puerto)				5000.0	
Chiquilá (Lázaro Cárdenas-Holvox)					19914.8
Tres Reyes (Carrillo Puerto)					9767.5
Tulum (Solidaridad)					9261.0

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos provisto por RAN.

**Gráfica 3.** Tierras ejidales con cambio de destino en Campeche



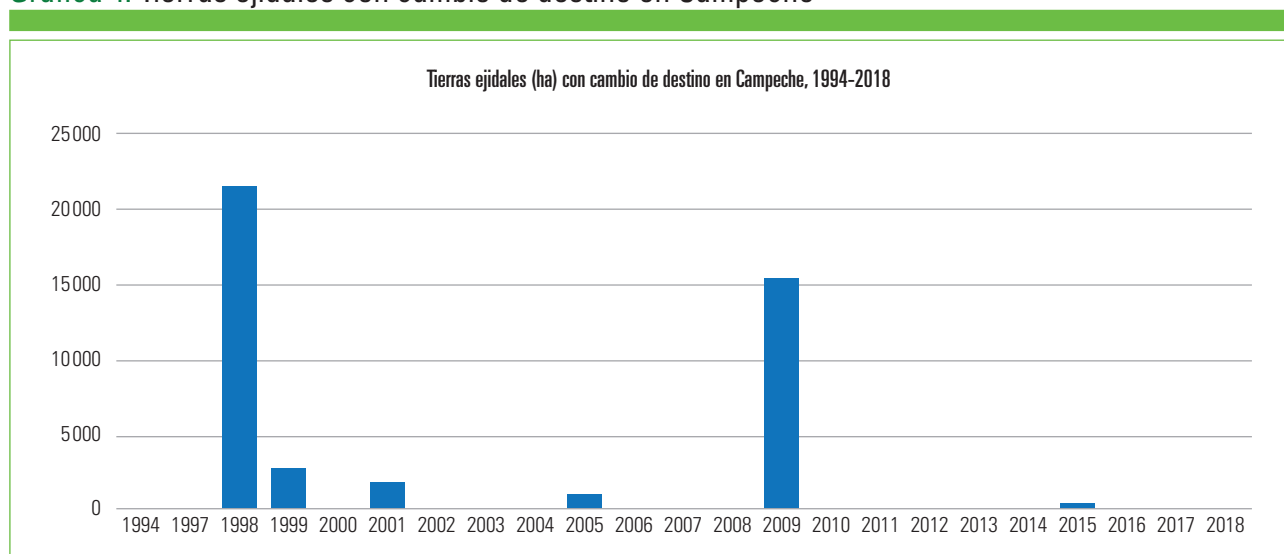
*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos provistos por el RAN.

**Tabla 2.** Ejidos con parcelamientos mayores a las 400 ha en Campeche

	1998	1999	2001	2005	2009	2015
Carlos Cano Cruz (Campeche)	7898.7					
Canasayb (Champotón)	2192.6					
Francisco I. Madero (Escárcega)	3257.7					
Pablo García (Candelaria)	8178.6					
China (Campeche)		2835.7				
San Juan Carpizo (Champotón)			1869.6			
Sambula (Campeche)				1108.9		
Lerma (Campeche)					9640.0	
Hopelchén (Hopelchén)						441.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provisto por RAN.

**Gráfica 4.** Tierras ejidales con cambio de destino en Campeche



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por el RAN.

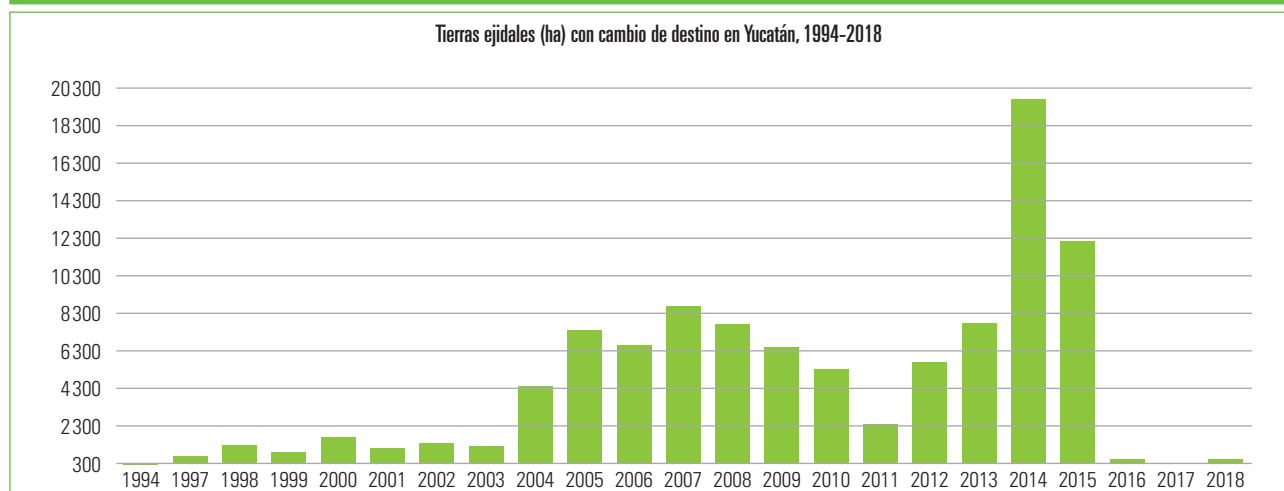
realizaron más de un cambio de destino post-PROCEDE (Véase Gráfica 5).

En Yucatán destaca el proyecto de construcción del aeropuerto promovido por el gobernador Patricio Patrón Laviada (el cual nunca se realizó), quien entre 2000 y 2006 adquirió a nombre del gobierno del estado amplias extensiones de tierras en ejidos cercanos a Mérida (entre estos destacan Hunucmá, Ucú y Umán, en municipios del mismo nombre). Durante este periodo se identifican, también, cambios de des-

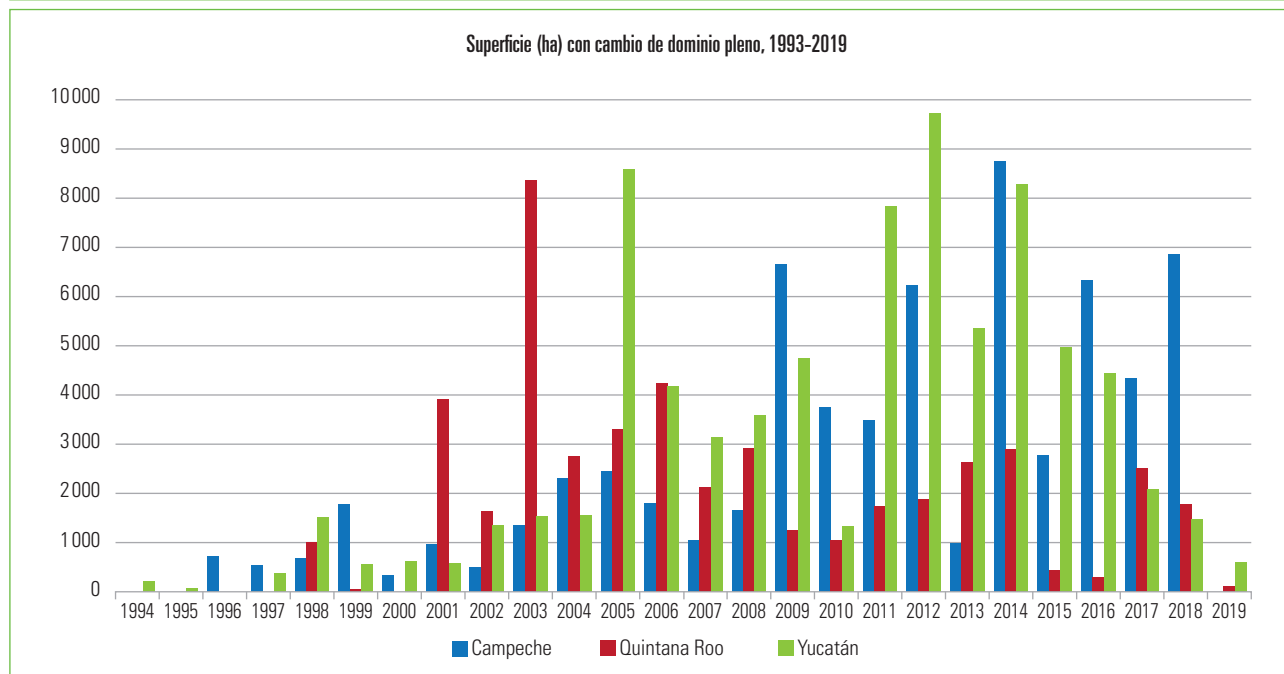
tino promovidos por empresarios para distintos proyectos inmobiliarios, turísticos, agroindustriales, etc. Por ejemplo, es entonces que se inicia la construcción del Country Club de Yucatán sobre tierras del ejido de Chablekal y con inversiones de políticos yucatecos con gran poder, como Emilio Gamboa Patrón (Torres-Mazuera y Gómez Godoy, 2020).

PROCEDE permitió la entrada de tierras ejidales al mercado formal por medio del parcelamiento que promovió y su conversión a dominio pleno. El cambio a



**Gráfica 5. Tierras ejidales con cambio de destino en Yucatán**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por el RAN.

**Gráfica 6. Cambios de destino de tierras de uso común 1994-2019, Península de Yucatán**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por el RAN.

dominio pleno no es, sin embargo, constante ni estable en los ejidos de la región tal como lo revela la **Gráfica 6**.

Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), un total de 68 mil hectáreas pasaron de régimen ejidal a “dominio pleno” (**Gráfica 1**); este fue el se-

xenio, desde 1992, en el que más superficie ejidal se desincorporó del régimen social para convertirse en propiedad privada en la Península de Yucatán.

Plutarco García, director en 2020 del Registro Agrario Nacional, afirma que en años recientes se ha

dado un “boom” en la cantidad de solicitudes de cambio a “dominio pleno” que recibe el RAN para transformar tierra ejidal en tierra privada (Navarro, 2019).

### 3. La “mafia agraria” en la Península de Yucatán

Analizando los datos brindados por el RAN notamos un aumento inusual de cambios de destino de tierra y cambios a dominio pleno en Yucatán y Quintana Roo entre 2014 y 2015 (Véase **Gráfica 7**).

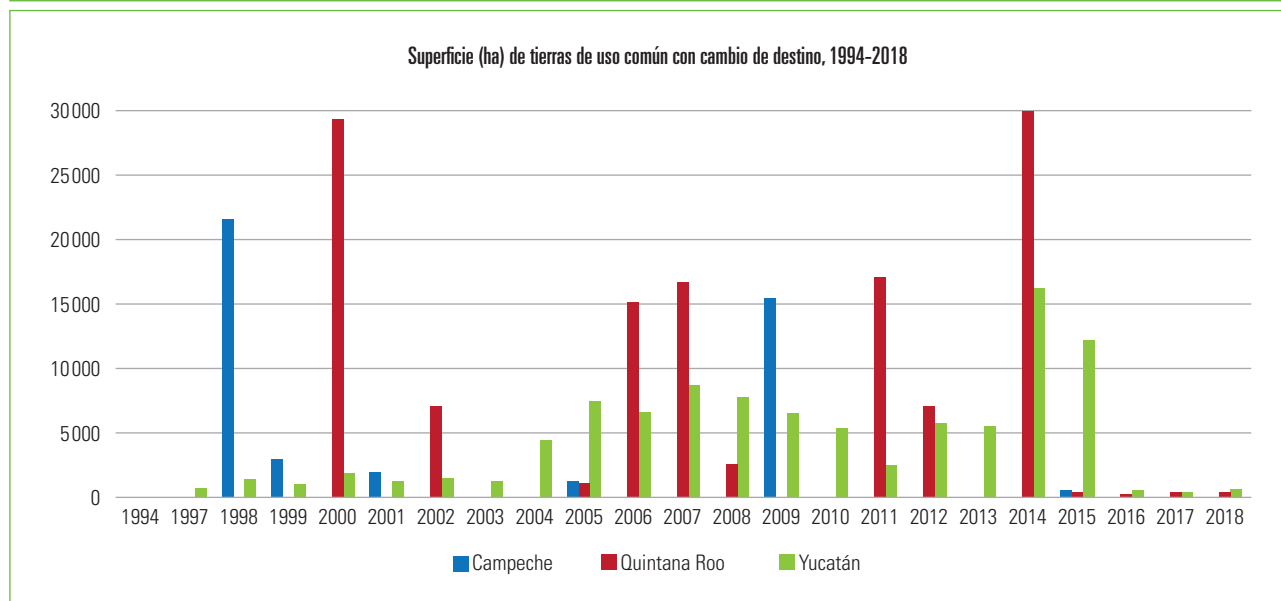
Esta anomalía tiene que ver no solo con el incremento en el número ejidos que parcelaron sus tierras de uso común y la superficie de dichos parcelamientos, sino con la velocidad con el que varias de las actas de asamblea de estos parcelamientos fueron inscritas en el RAN. En algunos casos este proceso se realizó en menos de un año de que se celebrara la asamblea ejidal, lo cual es muy excepcional, ya que el proceso de inscripción normalmente debe pasar por un conjunto de trámites y revisiones del expediente que suelen llevar más de un año.

De acuerdo con abogados de la región, la respuesta a esta anomalía está en quien fuese el secretario de

la SEDATU entre 2012 y 2014: Jorge Carlos Ramírez Marín. Dicho político priista de origen yucateco se apropió de grandes extensiones de tierras ejidales en Yucatán y en Quintana Roo, en ejidos con valor para el desarrollo inmobiliario y turístico. Durante esos años, las delegaciones peninsulares del RAN y la PA estuvieron al servicio de los intereses empresariales vinculados a Ramírez Marín. Es justamente entre 2012 y 2015 que identificamos un aumento de actas de asambleas que validan cambios de destino y que incurren en diversas ilegalidades que involucran ejidos con tierras de enorme valor comercial, muchas de las cuales están en litigio en la actualidad. Entre los ejidos con actas de asambleas calificadas que promueven cambios de destino en este periodo encontramos: Isla Holbox, Península Holbox, Chunyaxche, Chiquilá, Tulum, Alfredo Bonfil, Playa del Carmen y Tres Reyes en Quintana Roo; Hopelchén en Campeche, y Muxupip, Komchén, Yaxkukul, Hunucmá, Chablekal, Ucu, Motul Caucel, Samahil, Seyé y Valladolid en Yucatán (Torres-Mazuera y Gómez Godoy 2020).

En ese periodo hay numerosas denunciadas en medio de comunicación (notas periodísticas) sobre el despojo de tierras ejidales en las que participan activamente un conjunto de personas que conforman la

**Gráfica 7. Cambios a dominio pleno 1994-2019, Península de Yucatán**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos provistos por el RAN.



Miles de hectáreas de selvas fueron desmontadas en Campeche para dar paso a plantaciones de palma africana durante la pasada administración.  
Crédito: CCMSS / Víctor Abreu.

“mafia agraria”. Entre estos destacan Alfonso Pereira Palomo ex delegado del RAN en Yucatán al inicio de PROCEDE Antonino Almazán, ex delegado del RAN en Yucatán también al inicio de este programa; Carlos Briceño, ex delegado del RAN en Yucatán; Gloria Magaña, ex delegada de la PA en Yucatán; Omar Corzo Olán, ex delegado de la PA en Yucatán; Pablo Alcocer, ex delegado de la PA; Rigoberto Paz, ex delegado del RAN; Gaspar Loria, jurídico de la PA; Manuel Ontiveros ex delegado la PA en Yucatán; Fernando Torres, ex delegado del RAN; Rafael Acosta, ex de procurador de la Fiscalía de Yucatán (2010), entre muchos otros. En esta red, tienen también participación ex gobernadores, entre ellos Roberto Borge, quien enfrenta procesos penales por delitos relacionados con la apropiación y venta indebida de decenas de predios que formaban parte del patrimonio inmobiliario del estado de Quintana Roo. Asimismo, Ivonne Ortega ex gobernadora de Yucatán identificada por acaparar tierras ejidales. Entre los empresarios y familias que destacan como los principales beneficiarios del acaparamiento de las

tierras en Yucatán están los Chapur, los Abraham, los Hernández, los Millet y los Ponce; en Quintana Roo, destacan los Borge, los Coldwell y los Joaquín, entre otros añejos apellidos, y en Campeche la familia Muirio. También salta a la vista la presencia de inversionistas de Monterrey y otros estados del norte del país, encabezados por el actual jefe de la oficina de la presidencia, Alfonso Romo, quien es socio en diversos proyectos agroindustriales en la región, como la empresa norteamericana Cargill y la empresa Enerall. Los banqueros, encabezados por Roberto Hernández, quien tiene la afición de coleccionar las haciendas que aún quedan, de las más de mil que hubo en la Península durante el porfiriato. Finalmente, la prensa ha señalado a ex funcionarios del estado de Tabasco durante la gestión del gobernador tabasqueño Andrés Granier Melo y del ex gobernador veracruzano Javier Duarte. Por último, es posible identificar organizaciones civiles, supuestamente dedicadas al cuidado del medio ambiente, que han pretendido ejercer control de territorios comunitarios e indígenas mediante el estable-

cimiento arbitrario, en complicidad con el gobierno del estado de Quintana Roo, de reservas ecológicas que les atribuirían el control de territorios y lagunas en municipios con mayoría de población indígenas.<sup>5</sup>

De la revisión de un conjunto de actas de asamblea de Chablekal, un ejido ubicado al norte de Mérida, que ha vendido más del 70% de sus tierras a empresarios dedicados al desarrollo inmobiliario, así como de las entrevistas con abogados y ejidatarios entre 2016 y 2018, podemos identificar algunos patrones que indican el contubernio entre algunos funcionarios agrarios y empresarios para el despojo de tierras ejidales.

- Asambleas calificadas que se celebran siempre en la 2ª o 3ª convocatoria, lo cual permite la exclusión de una parte de los derechohabientes.
- Validación de asambleas calificadas que no cumplen con el *quórum* requerido.
- Validación de cambios de destino de tierras de uso común que no cuentan con el dictamen de la SEMARNAT, del INAH, ni del municipio (cuando se trata de un cambio de destino para asentamientos humanos).
- Actas que no establecen con precisión el área que será sujeta al cambio de destino dentro del territorio ejidal.
- Actas que contravienen lo establecido por la Ley Agraria. Por ejemplo, la asignación de las parcelas certificadas a poseionarios recién incorporados al ejido y su conversión inmediata a propiedad privada.
- Aceptación de abogados como apoderados legales del ejido, lo cual significa una suplantación del comisariado ejidal.
- En varios casos, los visitadores permitieron que se incluyera una cláusula en la cual se restringe la consulta del acta a cualquier persona incluyendo a los representantes de la asamblea ejidal (a este respecto, los visitadores se defienden diciendo: “di la asesoría, pero no vi el acta.”).

<sup>5</sup> Véase por ejemplo la controversia en torno al establecimiento de un Área natural protegida en el ejido de Dziuché en el municipio de José María Morelos en Quintana Roo: <https://www.ccmss.org.mx/ejido-dziuche-logra-anulacion-del-decreto-de-area-natural-protegida-sistema-lagunar-chichankab-en-quintana-roo/>

- Actas de asambleas calificadas que no fueron leídas públicamente al término de su redacción.
- Recolección de las firmas de ejidatarios hecha antes o después de la celebración de la asamblea calificada. Algunos ejidatarios señalaron que en ocasiones se ha convocado a reuniones cerradas en casas de los Comisarios Ejidales para recolectar firmas.
- Registro ante el RAN de las actas de asambleas, 90 días después de celebrada la asamblea, a fin de evitar la impugnación de los ejidatarios inconformes.
- Asambleas calificadas que no cuentan con un traductor en ejidos donde la mayoría de los ejidatarios son maya-hablantes.




En entrevista con *La jornada del campo*, Plutarco García, Director en jefe del RAN en 2020 afirma que:

[La corrupción en el sector agrario] es impulsada por quienes están interesados en los grandes negocios con el suelo y por algunos políticos que se han hecho de grandes terrenos para hacer negocios. Estamos encontrando en diferentes estados la apropiación masiva de tierras de ejidos y comunidades a través de procedimientos aparentemente legales, de maniobras de gente que conoce el procedimiento y recurre a la compra de autoridades ejidales y comunidades y de ejidatarios en lo individual para llegar al dominio pleno de las parcelas, dejando al propietario social sin nada, a cambio de un dinero que pronto se les acaba. Algunos procedimientos son legales y otros son formas de despojo abierto (Navarro, 2019).

Veamos con más detalle algunos de estos procedimientos.

### *Cambios de destino para la creación de nuevos asentamientos humanos*

Desde 2014 (aprox.), empresarios locales han recurrido al cambio de destino de áreas del ejido con cubierta forestal para la creación de asentamientos humanos

	<p><b>Terreno Ejidal en Muyil 5 Hectáreas</b> 77130, Chumpón, Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo</p> <p>El terreno <b>ejidal</b> de 50,000 m2 (5 hectáreas) con 100 metros de frente y 500 metros de fondo se encuentra ubicado en el poblado de Muyil a solo...</p>	<p><b>\$1.500.000 M.N.</b> 50000 m<sup>2</sup></p>
<p><b>Inmuebles24</b> Hace +30 días</p>		
	<p><b>Terreno Ejidal En Venta!</b> 77580, Puerto Morelos, Benito Juárez, Quintana Roo</p> <p>Lote de Terreno en venta en Puerto Morelos, <b>Quintana Roo</b> por 4,900,000 MX\$. ¿Te gusta? Accede al anuncio para ponerte en contacto y así podrás...</p>	<p><b>\$4.900.000 M.N.</b></p>
<p><b>icasas</b> Hace +30 días</p>		
	<p><b>Terreno EJIDAL en venta en Muyil 5 hectáreas</b> Tulum, Quintana Roo</p> <p>El terreno <b>ejidal</b> de 50,000 m2 (5 hectáreas) con 100 metros de frente y 500 metros de fondo se encuentra ubicado en el poblado de Muyil a solo...</p>	<p><b>\$1.500.000 M.N.</b> 50000 m<sup>2</sup></p>
<p><b>Inmuebles24</b> Hace +30 días</p>		

Venta de terrenos ejidales.

a fin de evadir las restricciones establecidas por el artículo 59 de la Ley Agraria. Esto porque el cambio de destino de las tierras de uso común a tierras del asentamiento humano no requiere dictamen de SEMARNAT. Los asentamientos humanos están considerados en la Ley Agraria como aquella superficie “necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido” (art. 63). Sin embargo, entre 2014 y 2016 un conjunto de ejidos como Ixil, Muxupip, Kansín, Tetíz y Chelem en el estado de Yucatán, y los ejidos de Chiquilá y Tulum en Quintana Roo, convirtieron entre el 30% y el 80% de su superficie de uso común a asentamiento humano en asambleas celebradas entre el 2014 y el 2019.

### *División de ejidos: estrategia para enajenar tierras de uso común*

Otro mecanismo que hemos identificado como forma de enajenación de tierras de uso común es el de recurrir a la figura jurídica de división de ejidos contemplada por la Ley Agraria. De acuerdo con ésta, la división de ejidos consiste en la separación de una parte

de los bienes de un ejido, para entregarlo a otro(s) núcleo(s) agrario(s) y debe ser promovida por un grupo de cuando menos 20 ejidatarios.

Este mecanismo fue utilizado para enajenar tierras de uso común en al menos cuatro ejidos: Hunucmá y Tecóh, en municipios del mismo nombre en el estado de Yucatán, y en el ejido de Paraíso en el municipio de Bacalar, en el estado de Quintana Roo (este cambio está en proceso), y en el ejido de Xmaben, localizado en el municipio de Hopolché, Campeche. Veamos en detalle cómo fue el proceso en Xmaben.

Xmaben es un ejido dotado con 36,808 ha, las cuales contaban con cubierta forestal. De acuerdo con ejidatarios y demás pobladores de Xmaben, en 1999 el ejido realizó una *venta* de tierras a un grupo de menonitas.<sup>6</sup> Al igual que en otros ejidos de la zona, Xmaben po-

<sup>6</sup> Los menonitas son un grupo religioso y étnico que surge del movimiento anabaptista, originado en el siglo XVI, como expresión radical de la Reforma protestante en Europa. Prácticamente la totalidad de la población menonita (98%) se ocupa de labores agrícola. En México, los menonitas llegaron en la década de 1920 bajo el auspicio del Presidente Álvaro Obregón y se instalaron como colonos en Chihuahua al norte del país (Taylor, 2005).

seía una gran extensión de tierra que había recibido como ampliación forestal en 1940. Esta ampliación se encontraba a considerable distancia del pueblo, por lo que se mantuvo con cobertura forestal hasta finales de 1990, cuando un grupo de menonitas provenientes del estado de Durango llegó en busca de tierra e inició negociaciones con los ejidatarios de Xmaben para comprar 5 656 ha (de las cuales unas 3500 ha eran monte alto). El grupo respaldado por otros 80 inversionistas menonitas contactó a un ingeniero de Durango, quien había laborado en la Secretaría de la Reforma Agraria, como asesor para el proceso de “compra” de la tierra ejidal. Este les propuso que consiguieran a 21 menonitas para registrarlos como avecindados del ejido de Xmaben para luego proceder a la división del ejido que les daría “acceso seguro” a las tierras del ejido.<sup>7</sup> Fue así como el 7 de septiembre de 1999, 21 menonitas fueron reconocidos como avecindados de Xmaben, un mes después, se les reconoció como ejidatarios y se les asignó en usufructo por 30 años, 5100 ha del ejido. Algunos ejidatarios de Xmaben que se oponían a la venta de las tierras denunciaron ante la PA este primer avecindamiento por ilegal ya que los menonitas no eran vecinos de Xmaben. Sin embargo, las autoridades de la PA hicieron caso omiso. El 28 de diciembre del 2008 se dividió legalmente el ejido de Xmaben y se creó el ejido de Nuevo Durango conformado por 21 ejidatarios y 5 656 ha. De acuerdo con un menonita entrevistado, la expectativa es hacer cambio a dominio pleno de la totalidad de la tierra ejidal del ejido recién creado como un compromiso con los inversionistas (Torres-Mazuera *et al.*, 2020).

### *Contratos de usufructo que no cumplen con la Ley de Energía Eléctrica y priorizan el beneficio empresarial*

El artículo 45 de la Ley Agraria dispone que “las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares,

<sup>7</sup> Recordemos que para la creación de un ejido la Ley Agraria establece como mínimo 20 ejidatarios firmantes de la petición.

según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente”. La misma disposición establece que “los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a 30 años, prorrogables”. Es decir, por 60 años (plazo mayor que el del Código Civil para las propiedades privadas, que es de 20 años). Para los casos de contratos de usufructo sobre tierras ejidales cuando se trata de proyectos energéticos, la Ley de la Industria Eléctrica establece las formalidades especiales de las asambleas calificadas para los contratos de usufructo sobre tierras ejidales (Art. 75 Fracción II). Esta obligación no ha sido, sin embargo, cumplida en Yucatán donde se espera desarrollar 16 megaproyectos de energías renovables.<sup>8</sup>

Un caso emblemático y bien documentado es el ejido de San José Tipceh en el municipio de Muna (estado de Yucatán), donde la empresa Vega Solar (filiar de Sun Power) realizó tres contratos de usufructo con el ejido. Este caso revela la falta de asesoría legal para la celebración de los contratos por parte de los visitadores agrarios al ejido. Vemos, por ejemplo que los contratos de usufructo se establecen en asambleas simples con la asistencia de menos del 50% de los ejidatarios. Los contratos desconocen los bienes que se encuentran en las tierras a usufructuar tampoco consideran el costo de devolución de las tierras una vez finalizado el proyecto. Por tratarse de una comunidad indígena, las autoridades tenían, además, la obligación, de realizar un estudio de los posibles impactos sociales y ambientales, así como una consulta indígena sobre el proyecto que se desarrollaría en tierras ejidales. La consulta solo se llevó a cabo, de manera posterior a la puesta en marcha del proyecto cuando surgió la oposición por parte de ejidatarios y vecinos del ejido.

Es importante señalar que, por lo general, las grandes empresas eólicas y de celdas fotovoltaicas se apoyan en intermediarios locales encargados de identificar aquellos ejidos aptos para el desarrollo de los proyectos. Son estas empresas intermediarias quienes realizan los contratos de usufructo, así como las Manifestaciones de Impacto Ambiental. De tal manera que los ejidos no logran negociar directamente con las empresas de energías renovables, sino que sus tierras

<sup>8</sup> <https://mayaenergia.wordpress.com>.

pasan a manos de intermediarios que negocian directamente con las empresas. Esta intermediación conlleva problemas de diferente tipo, no solo porque la negociación entre ejidos y empresas pasa por terceros, sino porque puede inmovilizar las tierras de los ejidos en caso de que no se realice el proyecto. Esto sucedió, por ejemplo, en el ejido San Nicolás en el municipio de Calkiní en Campeche, el cual dio en usufructo por 30 años, la totalidad de la superficie ejidal (5 130 ha). De acuerdo con los intermediarios, el pago que la empresa Vive Energía realizaría al ejido iniciaba con 25 mil pesos e iría aumentando año con año, de acuerdo con la ganancia por la producción de energía eólica. En el contrato se acordó que los ejidatarios podrían usufructuar la tierra. Este proyecto fue, sin embargo, inviable puesto que la subestación eléctrica más cercana estaba a 10 km y para sacar la energía se requería el derecho de vía de todos los ejidos vecinos, lo cual fue imposible de conseguir. El proyecto nunca se realizó, pero el contrato de usufructo se mantuvo, lo cual afecta, hasta la fecha, a los ejidatarios de San Nicolás, quienes ya no pueden tener acceso a proyectos productivos o beneficios por parte del gobierno (Torres-Mazuerua y Gómez Godoy, 2020).

### *Sociedades de Producción Rural*

Durante varios años, las Sociedades de Producción Rural en la Península de Yucatán han sido figuras legales útiles para los grandes productores de puercos y pollos, como Kekén, Kaki y sus empresas filiales. Las sociedades de producción rural (SPR) se integran por ejidatarios y empresarios que participan como socios. Para los empresarios estas figuras asociativas les permiten acceder a la tierra ejidal, por medio de contratos de usufructo, así como a mano de obra barata, créditos agrícolas para la instalación de las granjas, subsidios, e incentivos fiscales, como son tarifas bajas de luz y agua o bonos de carbono por la instalación de biodigestores que se venden como Mecanismos de Desarrollo Limpio. Estas ventajas son reconocidas por Kekén, la empresa productora de cerdos más importante de la Península. El esquema de contratos de aparcería con SPR le permite a la empresa reducir las inversiones y costos, acelerar la velocidad de implementación, for-



La venta de tierras ejidales se repite en Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

talecer la integración con la comunidad, disminuir la competencia y facilitar el control territorial.<sup>9</sup>

Desde la perspectiva de los ejidatarios las ventajas no son tan evidentes. Los ejidatarios-aparceros aportan sus tierras y trabajo para instalar, operar y mantener las granjas. Ellos deben pagar el agua y la electricidad de la granja y hacerse cargo de las aguas residuales en sus terrenos. Por otro lado, los ejidatarios, en tanto socios, deben comprar a sus socios empresarios los lechones, el alimento, las medicinas y las vacunas al precio que la empresa establece. También deben vender

<sup>9</sup> [http://www.porcimex.org/eventos/ENP2018ppts/26\\_09\\_2018/AronAranzoloLabra.pdf](http://www.porcimex.org/eventos/ENP2018ppts/26_09_2018/AronAranzoloLabra.pdf).



Monocultivo de soya en tierras ejidales subarrendadas por las comunidades menonitas. *Crédito: CCMSS / Consuelo Pagaza*

los cerdos, listos para su comercialización, de acuerdo con el precio fijado por los empresarios. En este esquema, no es raro que los aparceros se encuentren permanentemente endeudados, como fue el caso que identificamos en el ejido de Uyancheh, donde desde los años 1990 se creó una SPR para la producción de puercos. El esquema de negocio en esta SPR impuso que los ejidatarios-aparceros cubrieran todos los gastos para la producción de los cerdos y asumieran las deudas. La sociedad controlada por los empresarios obligaba a los aparceros a mantenerse permanentemente endeudados ya que cuando concluían el pago de un crédito, eran obligados a contratar otro, siendo los empresarios quienes llevaban los libros de contabilidad y establecían el margen de ganancia. Los ejidatarios eran solo tratados como socios cuando se enfermaban o se querían retirar. Estas condiciones de desinformación y desigualdad en el control y manejo de la sociedad de producción rural conllevaron la sa-

lida paulatina de los socios ejidatarios que iniciaron la Sociedad de producción rural en Uyancheh. En la actualidad los empresarios usufructúan las tierras del ejido, pero los socios originales ya no participan ni siquiera como trabajadores de la sociedad. Los empresarios tienen control total sobre la SPR, y los beneficios de ser consideraran una empresa social (Torres-Mazuera y Gómez Godoy, 2020).

### *La venta del ejido Holbox: caso emblemático de despojo por medio de un fideicomiso*

Holbox, en el norte de Quintana Roo, es uno de los casos más conocidos y emblemáticos de privatización de tierra ejidal; su análisis permite identificar a los diferentes actores, instrumentos y modalidades que intervienen en el proceso de despojo promovido por la mafia agraria en la Península. Para su recuento nos



apoyamos en valiosas notas periodísticas que han relatado en detalle el conflicto.<sup>10</sup>

El atractivo de Holbox para los empresarios se remonta a inicios del año 2000, cuando uno de los principales operadores de tierras, Alfonso Pereira Palomo, llegó a Holbox para proponer la compra de tierras. En 2005 aparecieron otros operadores de tierras vinculados con el entonces gobernador de Quintana Roo Félix González Canto, quienes de entrada ofrecieron a los ejidatarios un plan de titulación y un fideicomiso para el desarrollo de Holbox, con la participación de empresarios y ejidatarios. Los ejidatarios encabezados entonces por Francisco Cáceres Correa aceptaron la oferta y otorgaron “poder amplio y absoluto” al empresario Fernando Ponce y sus abogados, quienes crearon el Fideicomiso para la Promoción y Desarrollo Sustentable de la Isla Holbox.

Fernando Ponce es un próspero empresario yucateco que controla la distribución de autos de lujo y de las bebidas de la marca Coca Cola por medio de la empresa Bepensa, en todo el sureste mexicano. En 2006, Fernando Ponce firmó el fideicomiso y una sociedad mercantil de nombre Península Maya Developments; el banco fiduciario fue JP Morgan, el cual tenía vendidos los terrenos incluso antes de que se formalizara el fideicomiso. Casualmente los compradores de los terrenos eran dos empresas propiedad del mismo Ponce y de su yerno. El precio pagado por cada parcela fue equivalente a un cinco por ciento del valor catastral de esos terrenos, cada uno de los cuales tiene un frente de 100 metros a la playa. En esta transacción, el gobernador González Canto también obtuvo su parte: tres parcelas que sumaban 12 hectáreas para el gobierno estatal. Cuando concluyó el proceso de titulación, estas tres parcelas aparecieron escrituradas a nombre de Jaime González Zetina, primo de González Canto y a

<sup>10</sup> Véanse entre otros: Caballero Sergio, 2014. “Isla Holbox. Crónica de un despojo” en *Proceso*, 4 de septiembre 2014. [www.proceso.com.mx/381307/isla-holbox-cronica-de-un-despojo](http://www.proceso.com.mx/381307/isla-holbox-cronica-de-un-despojo). Howard Georgina, “El calvario de Holbox” en *Reporte indigo*. 30 de junio 2014. [www.reporteindigo.com/reportes/el-gran-despojo/](http://www.reporteindigo.com/reportes/el-gran-despojo/) Rivapalacio Raymundo, “Holbox, problemas en el paraíso”, *El Financiero*, del 31 de marzo de 2015. [www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/holbox-problemas-en-el-paraíso/](http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/raymundo-riva-palacio/holbox-problemas-en-el-paraíso/); Anaya Norma, “Despojo en Isla de Holbox para millonario proyecto”, *El Financiero*, del 1 de junio de 2014, [www.elfinanciero.com.mx/sociedad/despojo-en-isla-holbox-para-millonario-proyecto](http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/despojo-en-isla-holbox-para-millonario-proyecto).

la postre recaudador de rentas de la Secretaría estatal de Planeación y Finanzas en Cancún.

En 2008 Ponce inició la compra de lotes a los ejidatarios de Holbox; de 116 de ellos, 70 aceptaron vender; el empresario les expidió dos cheques: uno por 2 millones 200 mil pesos y otro por 2 millones 250 mil pesos. La compra del terreno incluía la entrega de los derechos agrarios; el argumento de Ponce y Castilla era el de “proteger el proyecto”. La mayoría de los ejidatarios firmaron documentos en blanco, de modo que la empresa obtuvo firmas para avalar actas de asamblea que promovían la cesión de los derechos agrarios de los ejidatarios de Holbox. Estas operaciones se llevaron a cabo con la complacencia del entonces comisario ejidal Eduardo Jiménez Ancona.

El siguiente paso para lograr la apropiación del ejido de Holbox consistió en dividir el ejido en cuatro partes, para lo cual era necesario llevar a cabo otra asamblea. En una asamblea ejidal que duró una hora y 10 minutos realizada fuera del poblado de Holbox, se aprobó dividir la isla en cuatro ejidos: Holbox, Península Holbox, Isla Holbox y Punta Holbox. También eligieron presidentes del comisariado ejidal de los nuevos ejidos, entre los cuales había un ex subdelegado de la Procuraduría Agraria (PA) de Yucatán y prestanombre de Ponce. La asamblea se desarrolló en medio de resistencia de pobladores de Holbox, por lo cual se colocaron retenes en la carretera Cancún-Kantunilkín. También hubo granaderos que custodiaron el local donde se celebró la asamblea.

El acta de asamblea que valida la división de los ejidos presenta muchas irregularidades y es ambigua. Por ejemplo, no se establece quiénes son los ejidatarios de cada nuevo ejido, no presenta un mapa georeferencial satelital de los nuevos ejidos y mucho menos las coordenadas; finalmente, no cuenta con la firma de todos los ejidatarios de Holbox.

Algunos ejidatarios entablaron procesos legales en contra de los procedimientos que le permitieron a Ponce apropiarse del ejido de Holbox. De estos amparos, los ejidatarios lograron en 2012 una sentencia favorable por parte del magistrado del Tribunal Unitario Agrario en Chetumal, Benjamín Arellano Navarro. Sin embargo, la resistencia por la vía judicial no duró mucho. Pocos días después de que se emitiera la sentencia, el magistrado que la emitió fue removido del



**MN 1,600,000**

**Holbox Mz 225**

Isla de Holbox, Lázaro Cárdenas

📏 390 m<sup>2</sup>

**Terreno Ejidal en Venta de 390 m<sup>2</sup> en Holbox Cerca del Mar**

°Venta de terreno en Isla Holbox 390m2. °Contando Holbox tiene hermosas playas de arena blanca, tap...



Contactar



Hoy en día la asamblea ejidal de Holbox está formada por inversionistas, funcionarios, notarios y prestanombres. Es un ejemplo emblemático de los procesos de despojo que se dan en la región peninsular. *Credito: Pixabay.com*

cargo por el presidente del Tribunal Superior Agrario, Marco Vinicio Martínez Guerrero, consuegro de Roberto Hernández, accionista de Banamex y con fuertes intereses inmobiliarios en la región. En su lugar, fue nombrado un nuevo magistrado afín a los intereses de los inversionistas, quien dio marcha atrás a la sentencia, y restituyó el proceso a favor de los inversionistas.

La inmensa maraña de complicidades de la mafia agraria queda revelada cuando Roger Octavio Méndez, abogado de Fernando Ponce y ejidatario de nuevo ingreso de Holbox, fue nombrado notario público, justamente cuando se desarrollaba el litigio por las tierras de este ejido.

Hoy en día la asamblea general de ejidatarios de Holbox es controlada por Fernando Ponce; la mayor parte del padrón “ejidal” está formado por inversionistas, funcionarios, notarios y prestanombres. El proyecto original de desarrollo turístico La Ensenada ha sido cancelado pero la tierra no ha sido recuperada por los ejidatarios.

El caso de Holbox ilustra la complicidad de ex gobernadores, ex presidentes, ex funcionarios de la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, jueces de los tribunales agrarios, notarios públicos, abogados, banqueros nacionales y extranjeros, corporaciones multinacionales de turismo y bienes raíces.

ces, etc., en sus contubernios exitosos para el despojo territorial.

### *Expropiaciones de tierras ejidales: otra forma de despojo*

Los agentes de despojo no han sido únicamente empresarios y empresas por medio de sus representantes legales, sino también los gobiernos, federal y de los Estados que impulsan diversos tipos de megaproyectos.

Uno de los mecanismos del Estado para acceder a tierras ejidales y comunales es la expropiación. La expropiación es una acción jurídica promovida por el gobierno federal o los gobiernos estatales a fin de privar a los propietarios privados individuales y/o colectivos del uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes por causa de utilidad pública. A lo largo del siglo XX, la expropiación fue el mecanismo que hizo posible el reparto agrario a campesinos en México bajo la justificación de “interés público”.

Sin embargo, en un nuevo contexto de políticas neoliberales que replantean la relación entre el interés público y el privada y conllevan a lo que la politóloga francesa Béatrice Hibou llama “Estado privatizado” (Hibou, 2011), la expropiación ha perdido legitimidad política. Esta ha sido utilizada en décadas pasada para desarrollar proyectos de infraestructura de dudoso beneficio social, las cuales en muchos casos han sido concesionadas a empresarios privados.

Un caso emblemático del despojo mediante expropiación en la Península de Yucatán es el ejido de Bacalar en Quintana Roo. Este ejido, dotado con 51 mil ha en 1936, sufrió la expropiación de un total de 205 ha en tres momentos (1993, 1997, 2001) por la CORETT. Las tierras expropiadas se encuentran en el borde de la laguna, y son las tierras de mayor plusvalor. De acuerdo con el comisario ejidal en 2019, estas tierras fueron apropiadas por políticos de Chetumal que construyeron sus residencias a lo largo de la laguna. El ejido no recibió indemnización por estas expropiaciones.

Otra causa de expropiación de los ejidos de Quintana Roo fue la construcción de la carretera 307 que conecta Cancún con Chetumal y la carretera federal 293 que conecta a Mérida con Chetumal, construida en la década de 1970, las cuales afectaron a 15 ejidos

(Bacalar, Chacchoben, Los divorciados, ejido Prof. Graciano Sánchez, Felipe Carrillo Pto., Xmaben y anexos, Chunyaxche, José María Morelos, entre otros). De acuerdo con diferentes fuentes, no existen expedientes que den cuenta del proceso de expropiación de las tierras requeridas para la construcción de ambas carreteras. Los ejidos nunca fueron indemnizados por sus tierras.<sup>11</sup>

### *Privatización de terrenos nacionales*

Un fenómeno que creció de manera exponencial durante los pasados sexenios es la apropiación y privatización de terrenos nacionales. Durante la gestión de Rosario Robles Berlanga, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) flexibilizó de manera extrema los trámites para privatizar tales terrenos. Como puede leerse en la página de la SEDATU,<sup>12</sup> basta con que un presidente municipal o un notario extienda una constancia de posesión, y que se haga un pago simbólico, para que un terreno nacional pase a manos privadas. Mediante este mecanismo se han privatizado y desmontado grandes extensiones de selva en la Península de Yucatán desde los años 1990, como es el caso del municipio de Hopelchén, Campeche, descrito con anterioridad. Sin embargo, la privatización de los terrenos nacionales por la mafia agraria es ejemplificada por otros casos documentados por la prensa en Quintana Roo.

En febrero de 2016, la Dirección de Propiedad Rural de la SEDATU remató, en la Riviera Maya, un terreno de 262 hectáreas a un precio 20 veces más barato que el de su valor comercial. Según el perito catastral designado para el caso por el ministerio público federal, el terreno tendría en valor catastral de mil 240 millones de pesos. La SEDATU encargó otro avalúo y adjudicó las 262 hectáreas frente a la playa por 61 millones de pesos a un supuesto ejidatario, quien se hizo del título de propiedad, lo pasó a dominio pleno, lo registró y lo revendió al empresario José Antonio

<sup>11</sup> Véase: Mateos Isabel, Vergara Lucía, “El tren maya quiere pasar por tierras sin expropiar ni indemnizar. En <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/index6.html>.

<sup>12</sup> <https://www.gob.mx/tramites/ficha/solicitud-de-regularizacion-de-terrenos-nacionales-o-baldios/SEDATU968>.

Chapur, todo en un cortísimo tiempo. José Antonio Chapur es dueño de diez lujosos hoteles llamados Palace Resorts en Cancún, la Riviera Maya y otras playas, y es considerado el empresario hotelero más exitoso del país. Su resort Moon Palace tiene más de 3 200 habitaciones, y es uno de los hoteles más grandes de América Latina. Varios de sus desarrollos turísticos otrora fueron terrenos nacionales.

El proceso de compraventa del mencionado terreno por parte de Chapur es un catálogo de las irregularidades y abusos en los que incurren quienes participan en la privatización de ejidos y terrenos nacionales: funcionarios de la SEDATU), prestanombres (el ejidatario intermediario) y empresarios (el propio Chapur).

El actual director del Registro Agrario Nacional, Plutarco García Jiménez, nos comunicó en entrevista, que los procesos de asignación de terrenos nacionales a particulares se suspendieron a principios del 2019, pero en la página de SEDATU sigue apareciendo el mecanismo simplificado para acceder a dichas tierras.

#### 4. Efectos sociales de la privatización de las tierras ejidales

A pesar de las violaciones a la Ley Agraria que en muchos casos se cometieron para lograr la desincorporación de las tierras de uso común ejidal entre 1993 y los años 2010 (aprox.), la mayoría de las ventas de tierras ejidales gozaron de cierta aceptación por una buena parte de los ejidatarios de la Península de Yucatán.

Ejidatarios entrevistados coinciden en señalar la impresión compartida de que las tierras de los ejidos eran abundantes, de lo cual se derivaba muy poca preocupación de posibles afectaciones derivadas de las ventas de ciertas fracciones o áreas de los ejidos. En particular en aquellas que no eran usufructuadas por los ejidatarios, no obstante que muchos casos sí lo eran por comuneros sin derechos agrarios formales.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> En muchos ejidos mayas de la región la costumbre ha regulado el acceso a las tierras ejidales para vecinos de los ejidos sin derechos agrarios. En algunos de éstos, los llamados comuneros pueden representar un número equivalente al de los ejidatarios. Para una descripción más detallada al respecto véase Torres-Mazuera, *et al.* (2020).

Por lo general, los ejidatarios aceptaron las ventas, en la medida en que éstas les dieron acceso a cantidades de dinero que recibieron de forma individualizada.

Sin embargo, el control empresarial abusivo, ejercido por la mafia agraria entre 2012 y 2018 comenzó a generar molestia entre grupos de ejidatarios, incluso entre aquellos que en años anteriores estuvieron de acuerdo con las ventas de ciertas áreas del ejido. A partir del año 2016 comenzaron a surgir resistencias y conflictos al interior de los ejidos frente a la venta desmedida de tierras (véase **Gráfica 8**).<sup>14</sup>

La venta acumulada de tierras ejidales entre 1993 y 2018 y su aumento en 2014 y 2015 ha conllevado un conjunto de conflictos inter e intra-comunitarios muchos de los cuales se han judicializado. Estos conflictos remiten a tensiones históricas entre grupos de ejidatarios pero se agudizan con la presión empresarial por las tierras ejidales.

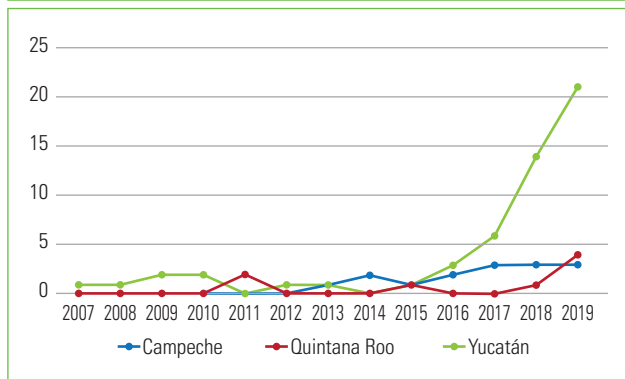
Por lo común, la división entre ejidatarios al interior de un mismo núcleo agrario tiene que ver con rivalidades de larga data entre grupos familiares y/o con el tipo de actividad agropecuaria desarrollada por éstos, lo cual conlleva a posiciones contrastantes en cuanto a la venta de las tierras. En varios ejidos de la Península observamos que son los ejidatarios y comuneros *de facto*, dedicados principalmente a la apicultura o a la ganadería quienes se oponen a la venta de tierras ejidales.<sup>15</sup>

Los conflictos entre grupos de ejidatarios con visiones encontradas, cada vez más frecuentes en la mayoría de los ejidos de la región, revelan la heterogenei-

<sup>14</sup> Entre los ejidos registrados ) en la prensa con conflictos por ventas de tierras (cambios de destino, cambios de dominio) entre el 2007 y 2019 se encuentran: Ucu, Ixil, Chocholá, Kinchil, Motul, Texan Palomeque, Seye, Muxupip, San Ignacio, Chuburná, Conkal, Valladolid, Xcala-co'op, Popolá, Xoquen-pich, Yodzono'ot, Oxcum, Caucel, Yaxkukul, Cantukun, Nohuayan, San Antonio Tedzidz, Samahil, Motul, Baca, Chuburná, Tecoh, Xcalat Dzonot, Acanceh, Muna. En Campeche: Hopelchén, Xmaben, Bolonchén, Pomuch Hohuacal, Ixbacab.

<sup>15</sup> Ejemplo de estas tensiones son los ejidos de Chocholá, y Tecoh en municipios del mismo nombre en el estado de Yucatán; el ejido de Xmaben en Hopelchén, y Conhuas en Calakmul ambos en el estado de Campeche; y el ejido de Buena Esperanza en Bacalar en Quintana Roo.

**Gráfica 8. Conflictos ejidales por venta de tierras registrado en prensa 2007-2019**



*Fuente:* Elaboración propia a partir del análisis exhaustivo de notas de prensa sobre conflictos por tierras ejidales en la PY en Google News, y Diario *Por esto*.

dad de los ejidatarios como grupo social, así como los ejidos como comunidad política.

Hoy en día, en el contexto de mayores conflictos dentro y fuera de los ejidos, existe mayor interés por parte de grupos de ejidatarios, muchas veces en control de los ejidos, por parcelar legalmente e individualizar las tierras de uso común. En la Península existen varias empresas deslindadoras que promueven el parcelamiento de tierras ejidales y piden como forma de pago un porcentaje de las tierras parceladas. En algunos casos los parcelamientos que estas empresas realizan solo son de tipo económico, pero suponen la individualización *de facto* de tierras de uso común con cubierta forestal y la expulsión de los comuneros *de facto* que hasta entonces usufructuaban las tierras. El acceso que estas personas han tenido, por usos y costumbres, a las tierras de uso común está el peligro en la medida en que las tierras del ejido se individualizan y parcelan. Este fenómeno lo observamos en los municipios de Hopelchén y Calakmul en Campeche.

El conflicto entre ejidatarios y comuneros *de facto* con derechos por usos y costumbres para usufructuar la tierra ejidal se relaciona, además a otro factor estructural: el incremento de la desigualdad socioeconómica y política entre sujetos agrarios y sujetos no agrarios residentes en los ejidos. Aunque carecemos de información socioeconómica actualizada de los hoga-

res rurales en la Península de Yucatán queda claro que los ejidatarios hoy en día son, junto con los maestros rurales, las personas con mayores recursos económicos y políticos en la mayoría de los ejidos (exceptuando aquellos ejidos que son las cabeceras municipales, donde generalmente se concentra la élite local no ejidataria). El control que los ejidatarios ejercen sobre el territorio comunitario y las decisiones que éstos han tomado en el sentido de la privatización de las tierras colectivas, conlleva tensiones que pueden convertirse en litigios agrarios. Un caso emblemático de esta problemática es el ejido de Chablekal (municipio de Mérida) donde el ejido fue expulsando paulatinamente a los comuneros sin derechos agrarios formales, muchos de ellos parientes cercanos de los mismos ejidatarios y vecinos originarios de Chablekal, para vender las tierras ejidales entre el 2000 y el 2014. Este proceso conllevó a un conflicto que se planteó como el enfrentamiento entre los habitantes *indígenas* de Chablekal, que reclaman su derecho al territorio conformado por las tierras del ejido de Chablekal, y la asamblea general de ejidatarios que para 2014 había vendido más del 70% de las tierras de uso común.<sup>16</sup> Este conflicto abre la pregunta sobre ¿Quién tiene en la actualidad derecho legítimo para decidir sobre la tierra del ejido que también es territorio indígena?

Un tipo más de conflictos que surgen en años recientes y que aún no se judicializa, pero puede conllevar a serias tensiones sociales en la región, tiene que ver con disputas por límites entre ejidos. De acuerdo con ejidatarios entrevistados en Kinchil, ejidatarios del ejido vecino de San Antonio Tedzidz que vendieron prácticamente todo su ejido han invadido recientemente una franja de tierra de Kinchil. Lo mismo ha sucedido en Ixil, donde ejidatarios y vecinos del ejido de Tinum han invadido las tierras de Ixil. En los ejidos de Quintana Roo, se identifica un fenómeno de desplazamiento de ejidatarios y vecinos de ejidos que vendieron sus tierras, hacia ejidos vecinos que aún conservan su territorio. Entre los ejidos receptores de población destacan Chunyaxché, Tres Reyes, Xhazil, Reforma y Limones.

<sup>16</sup> Para un análisis de este conflicto véase: Torres-Mazueira y Fernández Mendiburu 2017.



En Hopelchén, luego del paso del Programa Procede, miles de hectáreas de terrenos nacionales fueron convertidas en propiedad privada y posteriormente puestas a la venta. Hoy están en manos de comunidades menonitas que desmontan las selvas para cultivar soya. Crédito: CCMSS / Consuelo Pagaza.

## Conclusiones

La presión para privatizar los territorios en la Península de Yucatán va en aumento. Múltiples proyectos de escala y tipo variable se ciernen sobre la región. Siendo uno de los megaproyectos con mayor proyección en medios, el llamado Tren Maya promovido por el actual gobierno federal.

Como hemos descrito, la incorporación al mercado de grandes superficies de tierras ejidales que tendrán como destino el desarrollo urbano, turístico, energético o agroindustrial ha sido promovido por una “mafia agraria” con capacidad económica suficiente para sortear ciertas restricciones legales, entre las que destacan el parcelamiento de tierras de uso común con cubierta forestal, que por ley son inalienables.

La privatización de las tierras de uso común tiene una fuerte repercusión social y ambiental para la región y para México como país. La mayoría de los

habitantes de los núcleos agrarios de la Península son personas jóvenes, mujeres, niños y niñas rurales sin derechos agrarios. Este conjunto de personas ha tenido muy poco que decir o decidir sobre la venta de tierras de los ejidos, las cuales les dejan casi nada en términos de beneficios económicos, pero, en cambio, les afectan sustancialmente en el desarrollo de su vida presente y a futuro.

Frente a esta evidente problemática, la respuesta del gobierno actual debe ser contundente y bien articulada en una nueva política nacional agraria.

De acuerdo con nuestro recuento de la privatización y, en muchos casos despojo de las tierras de uso común de los ejidos en la Península, es fundamental redefinir la política agraria nacional y regional considerando tres ejes de acción. En primer lugar, el combate a la corrupción al interior del sector agrario a fin de ponerle un alto total a la “mafia agraria”. Esto incluye a la Secretaría de desarrollo agrario, territorial, y

urbano (SEDATU), la Procuraduría Agraria, y el Registro Agrario Nacional.

En segundo lugar, es fundamental el fortalecimiento y democratización de los núcleos agrarios. Queda claro que el despojo de tierras de los ejidos de la región ha sido posible por la desinformación y debilidad de las asambleas generales de los ejidos. Consideramos que solo un núcleo agrario con participación democrática e incluyente y bien informado sobre sus tierras y demás recursos naturales, que son también territorio indígena, es capaz de sortear los embates privatizadores y de mercantilización que se continúan en la Península y en el resto del país.

Finalmente, y en tercer lugar, consideramos fundamental ampliar la visión agrarista que ha prevalecido por más de cinco décadas en el sector, la cual considera principalmente a los *derechosos* agrarios, para incorporar un enfoque de género, que incluya a las mujeres que residen en los núcleos agrarios, un enfoque de protección de derechos humanos de los pueblos indígenas, el cual redefine la tierra ejidal como territorio indígena, y un enfoque biocultural, que considere la función ambiental de los territorios en términos de la diversidad cultural, de flora y fauna que aportan los territorios indígenas y tierras bajo el régimen de propiedad social para la sociedad en su conjunto.

## Bibliografía

- Ellis Edward A. *et al.* 2017. "Private property and Mennonites are major drivers of forest cover loss in central Yucatan Peninsula, Mexico." En *Land Use Policy*, 69:474-484.
- Geocomunes, Torres-Mazuera, Gómez Godoy, 2020. Expansión capitalista y propiedad social en la Península de Yucatán. [http://geocomunes.org/Analisis\\_PDF/Expansion\\_capitalista\\_propiedad\\_social\\_Junio2020.pdf](http://geocomunes.org/Analisis_PDF/Expansion_capitalista_propiedad_social_Junio2020.pdf).
- Hibou Béatrice, 2011, *La privatización del estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marín Guardado Gustavo. 2015. "Turismo, ejidatarios y "mañas agrarias" en Tulum, Quintana Roo, México: el caso del ejido José María Pino Suárez." G. Marín (Coord.) *Sin tierras no hay paraíso. Turismo, organizaciones agrarias, y apropiación territorial en México*. Tenerife: Pasos: 91-113.
- Mateos Isabel, Vergara Lucia, "El tren maya quiere pasar por tierras sin expropiar ni indemnizar" En <https://contralacorrupcion.mx/trenmaya/index6.html>.
- Navarro Cecilia, "Entrevista a Emilio García. El sector turístico, el más voraz en el acaparamiento de tierras comunales: RAN" En *La Jornada del campo*. 20 julio 2019. <https://www.jornada.com.mx/2019/07/20/cam-sector.html>.
- Pérez Castañeda, J. C. y Mackinley, H. (2015). ¿Existe aún la propiedad social agraria en México? *Polis México*, 11(1):45-82.
- Taylor Hansen, Lawrence D. 2005. "Las migraciones menonitas al norte de México entre 1922 y 1940" En *Migraciones internacionales*, 3(1):5-31.
- Torres-Mazuera y Gómez Godoy, 2020. *Despojo de tierras en la Península de Yucatán*. FUNDAR, Documento inédito.
- Torres Mazuera Gabriela, Bazán Wendy, Boué Celine, Gómez Irma, Vides Eric. 2020. "Expansión agroindustrial y tratos agrarios en una región biodiversa de la Península de Yucatán". En G. Torres-Mazuera y K. Appendini (Eds.), *La regulación imposible. (I)legalidad e (I)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI*. México: El Colegio de México.
- Torres-Mazuera, Gabriela, Gómez Godoy Claudia, Fernández Mendiburu Jorge. 2018. *Informe sobre la jurisdicción agraria y los derechos humanos de los pueblos indígenas y campesinos en México*. Washington. Fundación por el Debido Proceso.
- Torres-Mazuera Gabriela y Fernández Mendiburu Jorge. 2017. "Los pobladores mayas de Chablekal vs. El ejido de Chablekal: una aproximación a la nueva demanda de la tierra ejidal como territorio indígena en México." En Teresa Sierra y Santiago Bastos (Eds.), *Estado y pueblos indígenas en México. La disputa por la justicia y los derechos*. México, Colección México-Ciesas: 162-183.
- Torres-Mazuera, Gabriela. 2014. "Formas cotidianas de participación política rural. El PROCEDA en Yucatán." En *Estudios Sociológicos*, 32(9)5, mayo-agosto, pp. 295-322.



**CCMSS**

Consejo Civil Mexicano para  
la Silvicultura Sostenible, A.C.

**Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.**

Miguel Ángel de Quevedo # 103, Álvaro Obregón, Chimalistac,  
01070 Ciudad de México

Teléfono: (52)(55) 56-61-85-74 Fax: (52)(55) 56-62-81-57

[www.ccmss.org.mx](http://www.ccmss.org.mx)

Nuestras redes:



@ccmss.org.mx



Twitter: @CCMSSAC

Redes de nuestras oficinas regionales:



@IniciativaAgua/  
@yucatanpeninsulaCCMSS/



@iniciativa\_agua  
@PeninsulaCCMSS

Impreso en papel proveniente de bosques certificados  
por su manejo sostenible.