

# EXTRAER LO (IN)PRODUCTIVO DE LAS TIERRAS COMUNALES EN EL SIGLO XXI: ACAPARAMIENTO DE TIERRAS Y EXPANSIÓN CAPITALISTA EN LA PENÍNSULA DE YUCATÁN

## EXTRACTING THE (UN) PRODUCTIVE TRAIT FROM COMMUNAL LANDS IN THE 21ST CENTURY: POINT OF DEPARTURE FOR YUCATAN PENINSULA CAPITALIST EXPANSION

Gabriela Torres-Mazuera\*

Yannick Deniau\*\*

Susana Isabel Velázquez-Quesada\*\*

Jorge Adrián Flores Rangel\*\*

Fecha de recepción: 14 de agosto de 2020 • Fecha de aprobación: 1 de julio de 2021.

**Resumen:** Desde mediados de los años noventa, la península de Yucatán, una región imaginada desde el centro del país como de frontera, ha experimentado transformaciones sustanciales relacionadas con el desarrollo urbano, turístico y agroindustrial sobre los ejidos que, en promedio, abarcan el 60 % del territorio regional. El objetivo de este artículo es analizar dicha reconfiguración territorial en términos del acaparamiento de tierras, proceso que supone la producción y extracción de valor, derivadas de los cambios de regímenes de propiedad (de la social a la privada) y usos de suelo (del forestal al agrícola o urbano, o del agrícola al urbano), y su apropiación por un conjunto de actores con información y gran poder que promueve activamente la expansión capitalista en la región. La originalidad de este trabajo reside en conjugar un análisis cartográfico, que revela las múltiples modalidades de inserción de tres sectores de capital (turístico-inmobiliario, agroindustrial y energético) sobre las diferentes formas de tenencia ejidal (tierras de uso común, parceladas y de asentamiento humano), y un análisis cualitativo apoyado en información etnográfica y documental, que permite comprender a detalle los procesos de privatización de las tierras desde la perspectiva de los actores involucrados.

\* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, gtorres-mazuera@ciesas.edu.mx.

\*\* Colectivo GeoComunes, México, geocomunes@gmail.com.

**Palabras clave:** acaparamiento de tierras; agroindustria; energías limpias; urbanización; península de Yucatán.

**Abstract:** Since the mid-1990s, the Yucatán Peninsula, a region usually imagined as a borderland, has undergone substantial transformations triggered by urban, tourist and agro-industrial development. Namely, over *ejidos* communal lands that encompass, on average, 60 % of the regional territory. The aim of this article is to analyze the regional territorial reconfiguration drawing from the land grabbing debate. To do so, we consider the production and extraction of value derived from changes in property regimes (from social property to private property) and land uses (from forest to agricultural or urban, or from agricultural to urban land use), essential for capitalist expansion in the region. The novelty of this work resides in combining a cartographic analysis that reveals the multiple modalities of insertion of three sectors of capital on the different forms of ejido land tenure (common use lands, parcels and human settlement parcels) together with a qualitative analysis supported by ethnographic and documentary research that shed light on the privatization processes from the perspective of involved actors.

**Keywords:** land grabbing; agroindustry; clean energies; urbanization; Yucatan Peninsula.

**Résumé :** Depuis 1990, la péninsule du Yucatán imaginée à ce jour comme une région frontalière, a subi des transformations importantes liées au développement urbain, touristique et agro-industriel sur les *ejidos* qui englobent en moyenne 60 % du territoire régional. L'objectif de cet article est d'analyser ladite reconfiguration territoriale définie en termes d'accaparement des terres en considérant l'extraction de valeur issue des changements de régimes de propriété (de la propriété sociale à la propriété privée) et des usages du sol (de la forêt à l'agriculture ou à l'urbain, ou de l'agriculture à l'urbain), indispensable à l'expansion capitaliste de la région. L'originalité de ce travail réside dans la conjugaison d'une analyse cartographique qui révèle les différentes modalités d'insertion des trois secteurs du capital sur les formes de tenure ejidal (terres à usage commun, parcelles et établissements humains) couplée à une analyse qualitative appuyée sur des données ethnographiques et documentaires qui permet de comprendre en détail les processus de privatisation du point de vue des acteurs impliqués.

**Mots-clés :** extractivismo agrario ; agro-industria ; énergies renouvelables ; urbanisation ; Yucatan Péninsule.

## Introducción

En las últimas dos décadas, la península de Yucatán (PY) ha experimentado transformaciones territoriales sustanciales relacionadas con el desarrollo urbano, turístico y agroindustrial. Estas implican cambios de uso de suelo y en el régimen de propiedad, así como transformaciones en las relaciones de propiedad de los núcleos agrarios (ejidos), que, en promedio, abarcan el 60 % del territorio regional.

En discusiones locales y nacionales, la reconfiguración de esta y otras regiones del sureste mexicano se plantea en términos de *extractivismo*, sin embargo, escasos trabajos dan cuenta de los procesos espaciales subyacentes a la colonización de los territorios por el capital. Más importante aún, se reflexiona poco sobre la *apertura de frontera*, que supone la incorporación al mercado de tierras colectivas e *improductivas* desde la perspectiva capitalista. ¿Qué tipo de frontera agraria es la que se abre cuando se insertan sectores tan diferentes como el turístico, el inmobiliario, el agroindustrial o el energético? ¿Qué tipo de acumulación agraria ejercen estos sectores? ¿Las formas de acceso y acumulación de las tierras bajo propiedad social son las mismas para sectores tan diversos de capital?

El objetivo de este artículo es describir y analizar los distintos mecanismos utilizados por tres sectores del capital para expandirse sobre la *propiedad ejidal*, en una región caracterizada por la riqueza de recursos naturales y un modelo de desarrollo local de tipo campesino, aún predominante entre los ejidatarios y campesinos mayas. Nos interesa reflexionar sobre la producción y extracción de valor, derivadas de los cambios de regímenes de propiedad y usos de suelo, indispensables para la expansión capitalista neoliberal y los contrastes entre sectores de capital para lograr el acceso, el control y la acumulación de tierras bajo la tenencia ejidal.

Retomamos la discusión en torno al acaparamiento de tierras (*land grabbing*) desarrollada por Borras et al. (2012) para explorar el proceso por el cual, en la actualidad, la tierra bajo el régimen de *propiedad social es extraída* de un modelo de economía campesina e incorporada como mercancía bajo un nuevo régimen de propiedad y uso de suelo al mercado de tierras.<sup>1</sup> Dicha discusión es relevante para nuestro enfoque no solo porque pone al descubierto el proceso de mercantilización implícito en el acaparamiento de tierras, sino porque incluye como factores de análisis la escala, la causa y la temporalidad del fenómeno investido de novedad; es decir, los acaparamientos de tierras suceden en contextos de crisis socioambientales recientes (al inicio únicamente se identificaba la crisis provoca-

da por el alza en el precio de los granos básicos del 2007 al 2008) y su escala debe medirse no solo en términos de superficie acaparada, sino de capital invertido.

En México existen pocos trabajos que describen de manera rigurosa y a gran escala (regional) los distintos mecanismos de acaparamiento y despojo de tierras ejidales activados por un conjunto de crisis subnacionales (hídrica, energética, agropecuaria, de seguridad pública y sanitaria) que representan una oportunidad de inversión para diferentes emprendimientos capitalistas. La literatura sobre el tema suele señalar que el acaparamiento de tierras es un fenómeno prácticamente inexistente, dado el pequeño porcentaje (menor al 5 %) de conversión de tierras ejidales a propiedad privada.<sup>2</sup> Sin embargo, como se describirá más adelante, estas afirmaciones no consideran los cambios en la estructura interna de los núcleos agrarios que generan la privatización y la mercantilización de las tierras de uso común ejidal. En particular, en regiones donde este tipo de tierras superan la media nacional, como la PY (Yucatán y Quintana Roo), y se han convertido —por esta y otras características— en lugares atractivos para la inversión capitalista, la cual ha logrado el acaparamiento mediante diferentes mecanismos legales y extra-legales (cambios de destino, enajenación y contratos de usufructo) de grandes extensiones de tierras. Como describiremos más adelante, el análisis del acaparamiento reciente de tierras ejidales en la PY debe considerar, además, la economía política detrás de este proceso; en específico, la lógica *extractivista* que implica no solo la extracción intensiva de un recurso natural para la exportación, sino: 1) un modo de apropiación monopólica de una riqueza previa, que puede ser de índole variada; 2) que genera pocos o nulos beneficios económicos a la población local, y 3) que conlleva externalidades negativas como la destrucción de paisajes y biodiversidad, la contaminación, el desempleo o la degradación en la calidad del trabajo, el desplazamiento de población indígena, etcétera (Gago y Mezzadra 2017; McKay 2017; Ye et al. 2020).

En este marco de análisis, caracterizamos el acaparamiento de tierras en la PY como un proceso que permite la incorporación de la tierra ejidal al mercado, bajo una modalidad de apropiación monopólica para fines capitalistas (acaparamientos) y una lógica extractivista que genera pocos beneficios sociales y económicos para los ejidatarios y ejidos.

Una particularidad del contexto mexicano es que el acaparamiento de tierras implica procedimientos que violan la Ley Agraria y otras legislaciones que regulan el ordenamiento territorial. Como describimos más adelante, los procedimientos ilegales o de simulación legal han sido facilitados por una red de actores con poder económico y político, que periodistas y académicos identifican como

*mafia agraria*. Se trata, en términos de Marín Guardado (2015, 93), 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».

En este trabajo analizamos la tierra ejidal como un tipo particular de *recurso socioambiental* concebido por los empresarios y el gobierno como *improductivo* y disponible para ser *explotado*. El componente *socioambiental* enfatiza el carácter natural y social de este *recurso* hasta hace poco no mercantilizado, que representa una frontera de riqueza para la renovación del capital.<sup>3</sup> Este último aspecto amerita una mención especial.

Una buena parte de los ejidos peninsulares cuentan con cubierta forestal: en el 2019, el 53 % de la superficie forestal se encontraba bajo tenencia ejidal. A esta riqueza se añade la biodiversidad de flora y fauna, la abundancia de agua subterránea y cenotes, así como el viento. Por otro lado, la riqueza de las tierras ejidales reside en la población que vive en los ejidos y en la *forma de tenencia* comunal predominante: el 94.4 % en Quintana Roo, el 69.9 % en Yucatán y el 65.9 % en Campeche. La riqueza asociada al *capital humano* de los ejidos deriva de cierta cohesión comunitaria, actividades productivas (milpa y apicultura) y una organización social vinculada a la cultura campesina maya. Este aspecto, generalmente omitido en los análisis económicos, es fundamental si consideramos que la biodiversidad de la región, el llamado *patrimonio biocultural* (Boege 2008), es resultado directo de un modelo de desarrollo socioeconómico puesto en práctica por los ejidatarios y demás habitantes mayas de los ejidos y comunidades de la península.

El artículo se divide en tres apartados. Primero explicamos el marco analítico desde el cual analizamos las reconfiguraciones territoriales regionales. Nuestro enfoque distingue tres de los planos en los que la propiedad como fenómeno social es producida, a fin de abordar el complejo proceso de privatización y mercantilización de la tierra. En un segundo apartado describimos los diferentes procesos de privatización de las tierras ejidales, que enmarcamos en términos de acaparamiento de tierras, y los efectos sociales de este proceso.

Finalmente, en la tercera sección analizamos los múltiples tratos agrarios establecidos de acuerdo con el tipo de proyecto capitalista (urbano, energético o agroindustrial) desarrollado sobre las tierras ejidales de la península.

Este texto se apoya en la información etnográfica y documental que su autora principal ha recabado desde el 2011, en ejidos de la península, y también en un

conjunto de entrevistas realizadas en el 2019 a sujetos agrarios y residentes de diecisiete ejidos de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, a funcionarios agrarios y del gobierno de los estados de Campeche y Yucatán (Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente [SEDUMA]), a activistas locales y a abogados litigantes. El análisis cartográfico se funda en las bases georreferenciadas construidas por el Colectivo GeoComunes (GeoComunes 2019; 2020) y en su análisis y actualización realizados también por miembros de dicho colectivo, que son autores de este artículo. Además, nuestro análisis deriva en la revisión de datos oficiales sobre las acciones agrarias que afectan a los núcleos campesinos en el Registro Agrario Nacional (RAN) y en la elaboración de un conjunto de mapas y gráficas que dan una aproximación macro de la reconfiguración territorial en la región.

### **Formas de tenencia, normas vernáculas y usos de suelo**

A fin de profundizar en los procesos de extracción de valor mediante cambios en los regímenes de propiedad, resulta fundamental distinguir entre los tipos de tenencia y las relaciones de propiedad que conforman los ejidos. Nuestro análisis parte de la distinción conceptual propuesta por Benda-Beckmann, Benda-Beckmann y Wiber (2006), según la cual la propiedad como fenómeno social cobra sentido en una gran variedad de planos de organización social, que incluyen ideales culturales e ideologías, instituciones legales y sociales, así como relaciones y prácticas sociales. Los múltiples planos donde se produce la propiedad están interrelacionados de diversas formas, aunque para fines analíticos podemos distinguir tres de los principales: el jurídico, el de las normas vernáculas (usos y costumbres) y el de las prácticas sociales de propiedad.

#### *Formas de tenencia y regímenes de propiedad en México*

El plano jurídico es aquel donde la propiedad es definida y normalizada por medio de categorías que especifican lo que comúnmente identificamos como *regímenes de propiedad* y *formas de tenencia* (Benda-Beckmann, Benda-Beckmann y Wiber 2006). Estos modelos no dan cuenta de la compleja realidad social y solo enfatizan ciertos aspectos de interés desde la perspectiva estatal para ser normados. Las formas de tenencia y regímenes de propiedad están definidos en

las legislaciones y son promovidos por diferentes agencias gubernamentales para modelar la sociedad, el mercado y el desarrollo nacional.

En México podemos distinguir tres *regímenes de propiedad* de acuerdo con los sujetos de derecho y el conjunto de derechos atribuidos a estos: el de la propiedad privada, el de la propiedad pública y el de la propiedad social. En términos muy generales, el último régimen se distingue de los otros dos por el sujeto de derecho colectivo de carácter *social*: los núcleos agrarios y la inalienabilidad para cierto tipo de tierras sujetas a este régimen.<sup>4</sup>

El régimen de propiedad social es sumamente complejo y contradictorio en su concepción legal, en la medida en que contiene ideales contradictorios, los cuales condensan las disputas históricas entre diversos grupos que han modelado los marcos legales que definen la propiedad en México (artículo 27 constitucional y Ley Agraria).<sup>5</sup> Por practicidad, en este texto solo nos referiremos al ejido en su concepción legal.

De acuerdo con la Ley Agraria de 1992, el ejido típico se conforma por tres tipos de tierras: parceladas, tierras de uso común y tierras de asentamiento humano (véase tabla 1). Las tierras parceladas son aquellas que se asignan a los ejidatarios de manera individual o colectiva (grupos de ejidatarios) y cuentan con certificados parcelarios registrados en el RAN. La Ley Agraria dispone que los derechos parcelarios se puedan enajenar a otros ejidatarios o avocindados del mismo núcleo de población. En la PY se trata de tierras dedicadas a la agricultura intensiva o a la ganadería. Las tierras parceladas pueden cambiar de régimen de propiedad y pasar a dominio pleno.

Las tierras de uso común son aquellas que no han sido parceladas y a las que tienen derecho todos los ejidatarios; por ley, estas son inalienables. En la región se trata de tierras con cubierta forestal (generalmente selva baja caducifolia), que se utilizan para aprovechamiento o conservación forestal, milpa, cacería, apicultura, yacimientos de materiales para construcción y uso turístico.

El fundo legal y el asentamiento urbano —tierras de asentamiento humano— son tierras destinadas al uso habitacional de los ejidatarios y demás vecinos, asignadas o reconocidas con la dotación ejidal cuando estos se crearon. Por su parte, las reservas territoriales, en algunos ejidos, fueron creadas por la Asamblea General de Ejidatarios tras el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Es importante señalar que el área de reserva de crecimiento y los asentamientos humanos son inalienables, imprescriptibles e inembargables en tanto no estén divididos. Sin embargo, una vez que estas áreas

son divididas y convertidas en solares urbanos, salen del régimen de propiedad ejidal y pasan al régimen de propiedad privada (Pérez Castañeda 2002, 139).

**Tabla 1.** Tipos de tierra ejidal y alienabilidad

<i>Tipos de tierra ejidal reconocidos en la Ley Agraria de 1992</i>	<i>Derecho</i>
Tierras para el asentamiento humano (delimitada y sin delimitar) y reserva de crecimiento	Inalienables salvo cuando están divididas y asignadas en solares urbanos certificados. La certificación de los solares significa un cambio de régimen de propiedad
Tierras de uso común (certificado de derecho agrario)	Inalienables
Tierras parceladas (certificado parcelario)	Alienables Las parcelas ejidales pueden cambiar a dominio pleno en aquellos ejidos que así lo establecen

Elaboración propia a partir de la Ley Agraria.

Como veremos más adelante, la definición legal de las tierras ejidales (comunales, parceladas y asentamientos humanos) conlleva apropiaciones diferenciadas por sectores del capital. Más importante aún, la conversión de tierras de uso comunal a parceladas o asentamiento humano significa un proceso de privatización en la medida en que amplía los derechos de propiedad (usufructo, herencia y transferencia) para concentrarlos en un solo titular.

### *Normas vernáculas y relaciones de propiedad*

Interrelacionado con el plano legal, podemos identificar el de las normatividades vernáculas y las prácticas sociales. En ambos planos interactúan de manera cotidiana actores que ejercen derechos de propiedad *de facto*, donde las definiciones legales son modeladas, interpretadas o, en muchos casos, evadidas, con el fin de ajustarse a necesidades e intereses concretos. Para comprender cabalmente la interacción entre estos planos, nos remitimos a un ejemplo emblemático de la PY. En esta región, el reparto agrario se hizo, principalmente, bajo la forma de tenencia ejidal: 1406 ejidos y 2 comunidades con una extensión de 7 949 462 ha en el



2018 (RAN, indicadores básicos de la propiedad social). A pesar de los cambios en la tenencia de la tierra que supuso el ejido, diversos antropólogos han descrito la continuidad en las relaciones de propiedad y normatividades vernáculas asociadas al cultivo de la milpa que, de manera interrelacionada —aunque diferenciada— con la legislación agraria vigente, han regulado el acceso a la tierra en los ejidos de la región. Hasta la fecha, en la mayoría de los ejidos peninsulares, el acceso a los *montes* (tierras no parceladas y con cubierta forestal) se ha mantenido abierto a los *hijos del pueblo* conocidos localmente como *comuneros*. Estos son personas con reconocimiento local, aunque no legal, con derechos a usufructuar las tierras de uso común en los ejidos de acuerdo con normatividades vernáculas.<sup>6</sup> Su número es variable por ejido y existen casos en los que superan en número a los ejidatarios; además, son también los comuneros quienes se encuentran en mayor riesgo de perder el acceso a las tierras de uso común en contextos de privatización y mercantilización de las tierras ejidales.

### *Usos de suelo*

Finalmente, los *usos de suelo* son también marcos legales que establecen restricciones sobre los regímenes de propiedad y, en particular, definen los usos de un territorio determinado de acuerdo con criterios relativos al interés público. En México, son los gobiernos municipales o ciertas dependencias de gobierno, principalmente la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), las autoridades responsables de establecer y cambiar los usos de suelo. Identificamos tres tipos de uso de suelo relevantes para nuestro análisis: el agrícola, el forestal y el urbano. Como se verá en las siguientes secciones, parte de la expansión capitalista sobre la propiedad social implica un cambio de uso de suelo, ya sea de agrícola a urbano o de forestal a agrícola o urbano. Este cambio, por lo general, tiene un costo de transacción que otorga un valor agregado al predio en cuestión. Dicho costo es alto, algunas veces, debido al carácter ilegal del cambio. Como resultado, en muchas ocasiones, el cambio de uso sucede *de facto*, por ejemplo, cuando se urbanizan parcelas ejidales con vocación agrícola o se parcelan tierras de uso común con cubierta forestal, pero no se legalizan los cambios de uso de suelo. Este aspecto requiere una explicación más amplia, ya que es el origen de la producción y extracción de valor de la tierra ejidal.

La parcelación de las tierras de uso común no está considerada explícitamente en la Ley Agraria, sin embargo, ha sido promovida y legalizada por

funcionarios agrarios como un *cambio de destino* (art. 56). La Ley Agraria también establece que «Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales» (art. 59). Esta restricción, sin embargo, ha sido poco efectiva en la PY, donde la cubierta forestal de los ejidos no ha impedido el *desarrollo* sobre estos. En la región, los dictámenes negativos de la Semarnat, que prohíben la parcelación de las tierras de uso común por la cubierta forestal, han sido ignorados, en muchos casos, por tratarse de ejidos con territorios preciados para proyectos urbanos, agroindustriales o de energías renovables. De ahí que, entre el 2000 y el 2013, el 60 % de la deforestación nacional anual ocurriera en la PY, con superficies deforestadas anuales de 800 km<sup>2</sup> —en el 2016 se perdieron 954 km<sup>2</sup> de bosque y selva en la región— (Alonso y Velázquez 2019).

Como explicaremos más adelante, los cambios de tenencia (de tierra comunal a parcelada o asentamiento humano), de regímenes de propiedad (propiedad social a propiedad privada) y de uso de suelo (de forestal a agrícola o urbano, o de agrícola a urbano) han sido promovidos directa o indirectamente por agentes externos a los ejidos, con la información, el poder y el capital suficientes para pagar los costos de transacción, que permiten transformar las tierras *improductivas* en bienes inmobiliarios.

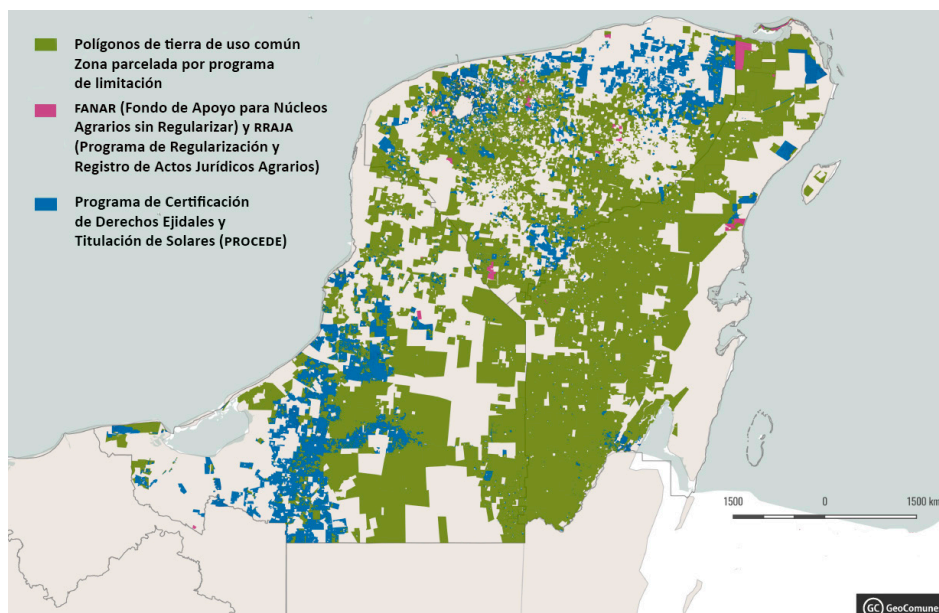
## Extractivismo agrario en la PY

### *El PROCEDE: Activación de la privatización legal de la tierra ejidal*

En 1992 fue reformado el artículo 27 de la Constitución mexicana, que rige los bienes y recursos de la nación e incluye la tierra, el subsuelo y las aguas. La reforma tuvo varios objetivos, entre los que destacan los siguientes: finalizar el reparto de tierras, vía la reforma agraria, y abrir al mercado las tierras *dotadas* o *restituidas* como ejidos y comunidades, 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), que fijaba los límites de los ejidos que lo aceptaron y otorgaba títulos individuales de derechos, ya fuera de uso común o de parcelas en aquellos ejidos que hubieran aceptado parcelar. En la PY, el PROCEDE fue admitido en 1248 ejidos (264 en Campeche, 708 en Yucatán y 276 en Quintana Roo).

Entre 1993 y el 2006, el PROCEDE permitió delimitar y parcelar tierras de uso común en ejidos estratégicos para el desarrollo regional de cada estado, cuyas tierras serían la base para proyectos de infraestructura (construcción de carreteras) y de desarrollo urbano, turístico y agroindustrial. Además, el PROCEDE permitió el parcelamiento de tierras de uso común con cubierta forestal y facilitó la entrada de empresarios interesados en el desarrollo inmobiliario, en calidad de poseionarios o ejidatarios en ejidos.

Tras el PROCEDE, constatamos una reconfiguración territorial de la península derivada del parcelamiento de tierras de uso común y cuatro fenómenos asociados: 1) el proceso de urbanización de los ejidos colindantes a las ciudades de Mérida y Campeche, donde se parcelaron tierras de uso común y se promovieron cambios a dominio pleno; 2) el parcelamiento en la región ganadera, al oriente de Yucatán (Tizimín, Tzucacab y Peto); 3) el parcelamiento de ejidos dedicados al desarrollo turístico en Quintana Roo, y 4) en el caso de Campeche, el parcelamiento de microrregiones (Carmen, Escárcega, Palizada, Candelaria, Champotón y Hopelchén) donde se desarrollan la agroindustria y la ganadería (véase fig. 1).



**Figura 1.** Tierras de uso común y área parcelada en núcleos agrarios de la PY, 2018. Elaboración propia a partir de datos del RAN y del Sistema de Modernización Catastral y Registral (SIMCR).

## Cambios de destino de tierras de uso común post-PROCEDE 1993-2018

Un segundo proceso de parcelamiento de las tierras de uso común que condujo a su privatización comenzó en 1994 en aquellos ejidos certificados por PROCEDE, donde se promovieron nuevos *cambios de destino*, procedimientos considerados por la Ley Agraria a fin de facultar a las asambleas ejidales para parcelar las tierras de uso común legalmente inalienables o asignarlas al asentamiento urbano.

Los parcelamientos legales post-PROCEDE, derivados de los cambios de destino, representan un porcentaje menor que el de las tierras parceladas con este programa y, por lo general, conciernen a ejidos que tienen tierras con potencial comercial (véase fig. 2).

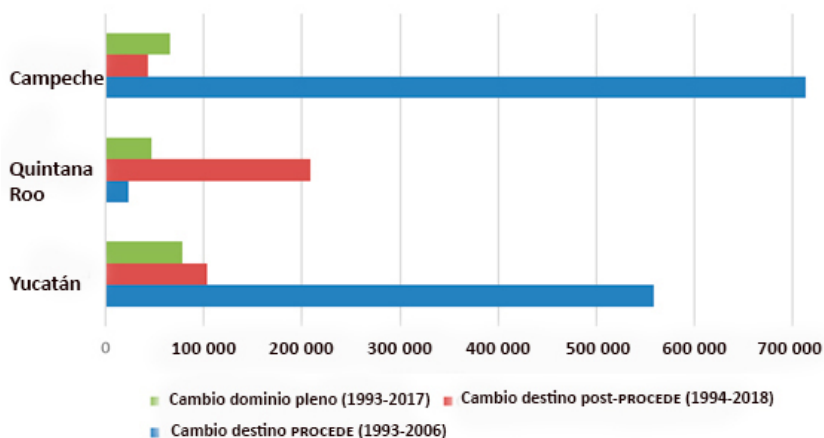


Figura 2. Comparativo cambios de dominio pleno y destino PROCEDE y post-PROCEDE (ha).  
Elaboración propia a partir de datos del RAN y del SIMCR.

Entre 1994 y el 2018, se parceló una superficie de 355 304 ha en la PY; en el mismo periodo, una superficie de 190 780 ha se convirtió a dominio pleno.

La superficie que ha cambiado de destino varía sustancialmente por región. Entre 1993 y el 2018, en Quintana Roo, 208 469 ha de tierras de uso común fueron parceladas legalmente; en Yucatán, un total de 103 575 ha y, en Campeche, 43 260 ha.

Los cambios de destino promovidos en Quintana Roo han involucrado ejidos muy específicos que han realizado estas acciones en superficies mayores a 10 000 ha, en momentos precisos, y corresponden al desarrollo turístico y urbano del estado (véanse fig. 3 y tabla 2).

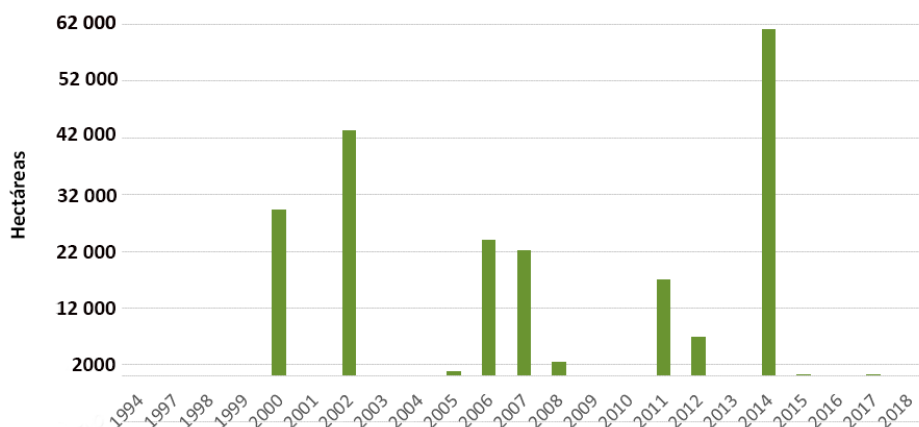


Figura 3. Tierras ejidales (ha) con cambio de destino en Quintana Roo, 1994-2018.  
Elaboración propia a partir de datos del RAN.

Tabla 2. Ejidos con parcelamientos mayores a 4000 ha en Quintana Roo

<i>Ejido y municipio</i>	<i>Superficie (ha) cambio de destino</i>				
	<i>2001</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Isla Mujeres-Isla Mujeres	29 333.5				
Playa del Carmen (Solidaridad)	6988.1				
Playa del Carmen (Solidaridad)		7035			
Jacinto Pat (Solidaridad)			8044.2		
Tulum (Solidaridad)			5499		
Chun yaxche (Carrillo Puerto)				5000	
Chiquilá (Lázaro Cárdenas-Holbox)					19 914.8
Tres Reyes (Carrillo Puerto)					9767.5
Tulum (Solidaridad)					9261

Elaboración propia a partir de datos del RAN.

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 Lerma, en el municipio de Campeche, y dos ejidos en los municipios de Hopolchén y Candelaria, que parcelaron sus tierras para incorporarlas a la actividad agroindustrial (veáanse fig. 4

y tabla 3).

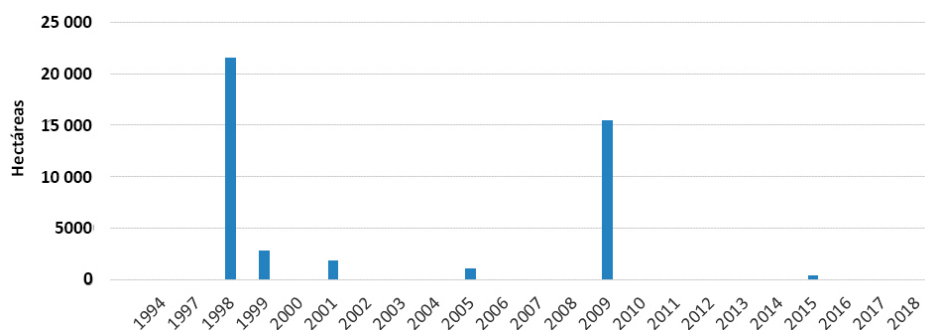


Figura 4. Tierras ejidales con cambio de destino en Campeche. Elaboración propia a partir de datos del RAN.

Tabla 3. Ejidos con parcelamientos mayores a 400 ha en Campeche

<i>Ejido y municipio</i>	<i>Superficie (ha) cambio de destino</i>					
	1998	1999	2001	2005	2009	2015
Carlos Cano Cruz (Campeche)	7898.7					
Canasayab (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	
Hopelchén (Hopelchén)						441.4

Elaboración propia a partir de datos provisto por RAN.

Finalmente, el estado de Yucatán revela una tendencia mantenida de cambios de destino en 354 ejidos, varios de los cuales realizaron más de un cambio de destino post-PROCEDE y enajenaron hasta el 80 % de su superficie (véase fig. 5).

En Yucatán, destaca el proyecto de construcción del aeropuerto —que nunca se realizó— promovido por el gobernador del estado, quien entre el 2000 y el 2006, como gobierno del estado, adquirió amplias extensiones de tierras en ejidos cercanos a Mérida, entre los que resaltan Hunucmá, Ucú y Umán, en los mu-

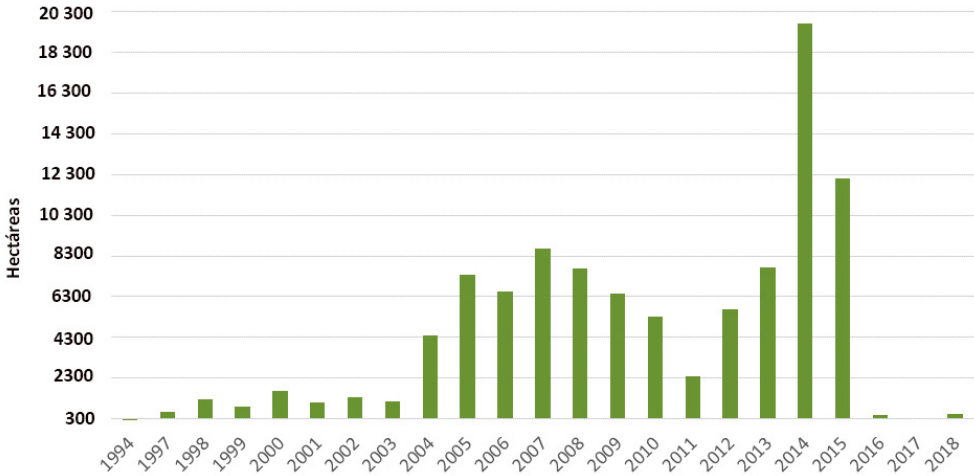


Figura 5. Tierras ejidales con cambio de destino en Yucatán.  
Elaboración propia a partir de datos del RAN.

nicipios de los mismos nombres. Durante este periodo, también se identifican cambios de destino promovidos por empresarios para distintos proyectos inmobiliarios, turísticos, agroindustriales, etcétera.

En términos generales, diversos actores políticos o empresariales asesorados por funcionarios y exfuncionarios de la Procuraduría Agraria (PA) y del RAN han sido los principales promotores de estas acciones agrarias. Desde su inicio, el proceso de privatización de las tierras ejidales fue de carácter monopólico, aunque el control ejercido por la mafia agraria logró su hegemonía en la década de 2010.

Al analizar la información provista por el RAN, notamos un aumento inusual de cambios de destino de tierra en Yucatán y Quintana Roo entre el 2012 y el 2014. En ese periodo, identificamos, además, un aumento de actas de asambleas que validaron cambios de destino e incurrieron en diversas ilegalidades que involucraban a los ejidos con tierras de enorme valor comercial (véase fig. 6). A esta anomalía se añade la celeridad con la que se realizan los cambios de destino y a dominio pleno, y la aceptación de nuevos sujetos agrarios. En algunos ejidos, este proceso se realizó en menos de un año, lo cual resulta insólito, debido a que el proceso de inscripción de parcelas y nuevos sujetos agrarios, normalmente, debe pasar por un conjunto de trámites, entre los que se encuentran los dictámenes de la Semarnat sobre cubierta forestal y las revisiones del expediente, que suelen llevar más



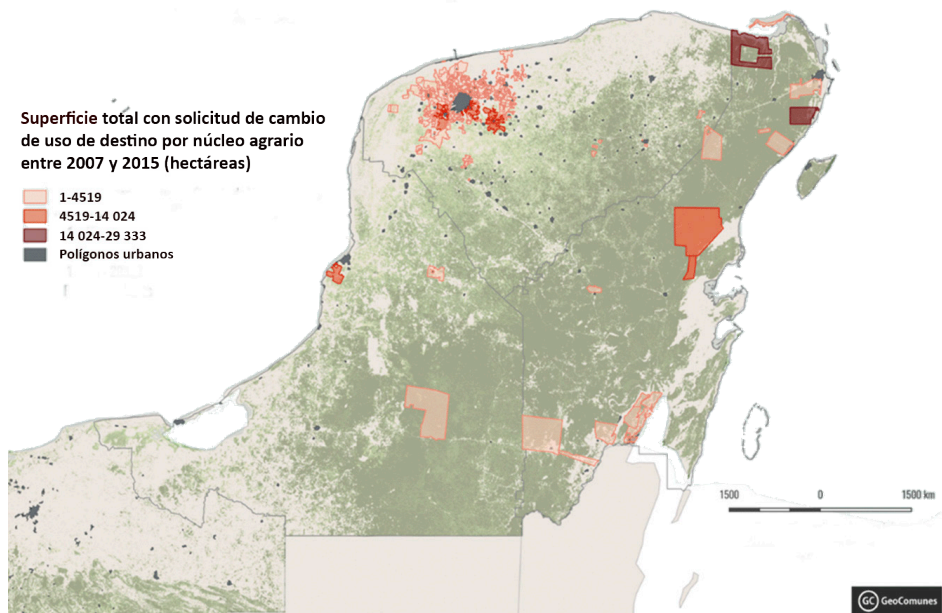


Figura 6. Superficie total con solicitud de cambio de uso de destino por núcleo agrario de la PY entre 2007 y 2015 (ha). Elaboración propia a partir de datos del RAN y Hansen Tree Cover.

de un año.

En las entrevistas realizadas a abogados y funcionarios agrarios, la respuesta a esta anomalía estuvo en quien encabezara la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), entre el 2012 y el 2014, Jorge Carlos Ramírez Marín, político de origen yucateco afiliado al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante su gestión, el RAN y la PA, en sus delegaciones peninsulares, estuvieron al servicio de intereses empresariales vinculados a dicho personaje.

El aumento en los cambios de destino sucedió a la par del fortalecimiento de un pequeño grupo de intermediarios que, en algún momento, formaron parte de la institucionalidad agraria, ya fuese como funcionarios del RAN o de la PA. Además, aproximadamente a partir del 2010, observamos acciones agrarias novedosas concebidas para sortear las restricciones establecidas por la Ley Agraria, respecto a la parcelación de tierras de uso común con cubierta forestal. Entre estas, destaca la división en dos de un mismo ejido, la cual permitió la entrada de empresarios al nuevo ejido creado y la conversión de la totalidad de las tierras de uso



común ejidal a asentamiento humano. Finalmente, identificamos el control total del ejido por abogados al servicio de intereses empresariales, nombrados por asamblea como apoderados legales del ejido (casos de Hunucmá e Ixil en Yucatán).

La certidumbre jurídica sobre la tierra ejidal, comprendida en términos de conversión a dominio pleno, genera valor, pero no todos los actores tienen la capacidad ni los recursos para alcanzarla. Los cambios de destino y la asignación de la nueva parcela son transacciones que suponen un alto costo económico, que solo actores con gran capital pueden pagar. Por un lado, implican la celebración de asambleas con formalidades especiales para el cambio de destino y el avecindamiento e incorporación como ejidatario del empresario interesado en las tierras. Las asambleas de este tipo, generalmente, solo se llevaban a cabo con un pago por cada ejidatario (esta práctica está muy extendida en aquellos ejidos cercanos a las zonas urbanas o de desarrollo turístico). Es importante señalar que, en ejidos estratégicos para proyectos de desarrollo, los empresarios han invertido en las elecciones de los comisariados ejidales, a fin de garantizar el apoyo incondicional a la venta de tierras.

Los empresarios, además, deben pagarle a un notario público, así como a los visitadores agrarios que fungen como intermediarios y facilitan la asamblea; y para el deslinde de las tierras comunales, deben contratar a un topógrafo. En aquellos ejidos donde las tierras de uso común poseen cubierta forestal, los cambios de destino suponen ganar la voluntad de los funcionarios del RAN, a fin de que ignoren los dictámenes negativos de la Semarnat. Estos gastos son independientes de la tarifa a pagar por las transacciones en las ventanillas del RAN y del costo por hectárea de tierra ejidal.

El precio de la tierra por metro cuadrado se calcula en relación a los costos de transacción. Sobre el precio a pagar por las tierras ejidales, los ejidatarios tienen poca oportunidad de negociación. Por lo general, los tratos inician previamente a la asamblea general de ejidatarios, en reuniones a puerta cerrada entre los empresarios interesados en las tierras, sus abogados y algunos miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia. En estas reuniones se acuerda el monto a pagar y la superficie a parcelar, aunque no siempre su ubicación. Pocos ejidatarios llevan un registro del dinero recibido, de tal forma que el pago no siempre se realiza en su totalidad.

El costo de transacción para realizar un cambio de destino de tierras de uso común es tan alto que, en varios de los ejidos donde se promueve, parte del pago que hacen los empresarios a los ejidatarios es una porción de las propias tierras ejidales certificadas individualmente.

## Tratos agrarios y expansión capitalista en la PY

En la actualidad, constatamos una nueva configuración territorial regional. Como veremos enseguida, cada tipo de proyecto de desarrollo recurre a mecanismos diferenciados de acceso a las tierras ejidales.

### *Expansión urbana y turística: Cambios a dominio pleno y a asentamientos humanos*

La expansión turístico-inmobiliaria es uno de los principales motores de parcelamientos y cambios a dominio pleno de las tierras ejidales, lo que lo convierte en el sector que más ha dinamizado el mercado formal de tierras ejidales en la región.

En las últimas tres décadas, la superficie urbana en la PY creció 88 000 hectáreas: pasó de 33 900 ha (339 km<sup>2</sup>), en 1990, a 122 100 ha (1221 km<sup>2</sup>), en el 2019. Más de la mitad de la superficie urbana se concentra en Yucatán, frente al 33 % de Quintana Roo y el 17 % de Campeche (véase fig. 7).

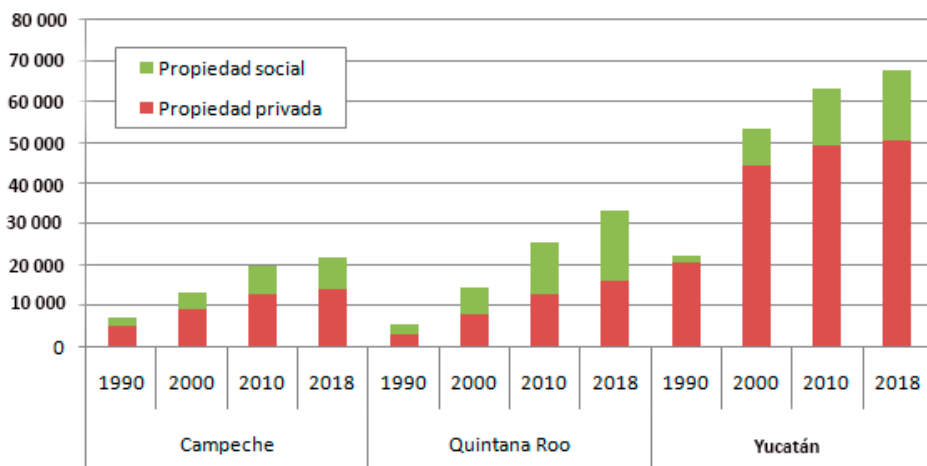


Figura 7. Superficie urbanizada (ha) por tipo de propiedad y entidad federativa. Elaboración propia a partir de datos del RAN, GeoComunes (2019) y Flores y Deniau (2019).

La figura 7 revela una tendencia hacia la urbanización de las tierras ejidales.

Si bien, entre 1990 y el 2000, el crecimiento urbano en los tres estados se realizó principalmente sobre propiedad privada, a partir del 2010, este proceso se ha revertido; en la actualidad, el 42 % de la mancha urbana se encuentra sobre propiedad social.

La expansión urbana se ha dinamizado por el desplazamiento de capitales provenientes del centro y norte del país, así como de empresarios locales que buscan la inversión en el sector turístico-inmobiliario en una de las regiones y ciudades más seguras del país, en un contexto de crisis en la seguridad pública a nivel nacional.<sup>7</sup>

Para fines analíticos, distinguimos entre procesos de urbanización endógenos (crecimiento natural de las localidades) y procesos exógenos promovidos por el sector empresarial (hoteles y desarrollo inmobiliario). A continuación, presentamos las cifras de expansión urbana exógena que definimos como el *tsunami turístico-inmobiliario*.<sup>8</sup>

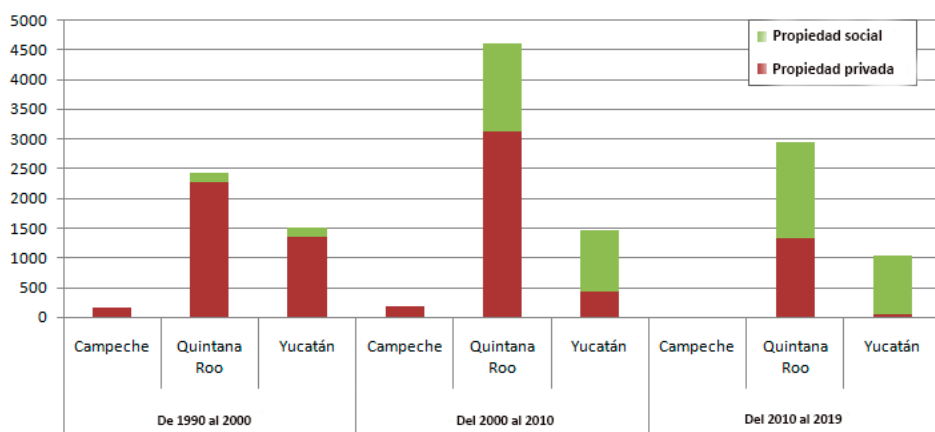


Figura 8. Crecimiento del tsunami turístico-inmobiliario (zonas hoteleras y fraccionamientos), 1990-2019. Elaboración propia a partir de datos del RAN, GeoComunes (2019) y Flores y Deniau (2019).

La figura 8 muestra la concentración del tsunami turístico-inmobiliario y su progresiva expansión sobre tierras ejidales; también revela el auge del crecimiento turístico en Quintana Roo, entre el 2000 y el 2010, asociado al desarrollo de la Riviera Maya. En un análisis más detallado, resulta relevante distinguir el destino de las tierras ejidales (asentamiento urbano, parcela con cambio a dominio pleno, parcela o uso común) sobre el cual avanzó la expansión urbana, ya sea de carácter endógeno o exógeno. Este análisis permite vislumbrar el carácter legal o ilegal de

la expansión, pues la urbanización sobre tierra parcelada y tierras de uso común es ilegal, debido a su vocación o uso agrícola o forestal. A este respecto, cabe señalar que la urbanización sobre tierras parceladas, que salieron del régimen ejidal y pasaron a ser propiedad privada (cambio a dominio pleno), solo es legal cuando existe previa autorización del gobierno local (municipio) para realizar el cambio de uso de suelo (de agrícola a urbano), lo cual no siempre sucede. Asimismo, es importante mencionar que una cuarta parte de la expansión urbana sobre propiedad social (8000 ha) se realizó sobre tierras que, según el RAN, no tienen un uso asignado (como se explicó en la primera parte de este artículo). Este fenómeno ocurre especialmente en Quintana Roo (5800 ha). En ciertas zonas de la península, en particular en Yucatán, estas tierras *sin uso asignado* parecen corresponder a zonas de crecimiento natural de los pueblos, aunque el crecimiento urbano de los polos turísticos de Quintana Roo se ha realizado sobre grandes proporciones de esas tierras, como se observa en la figura 9.

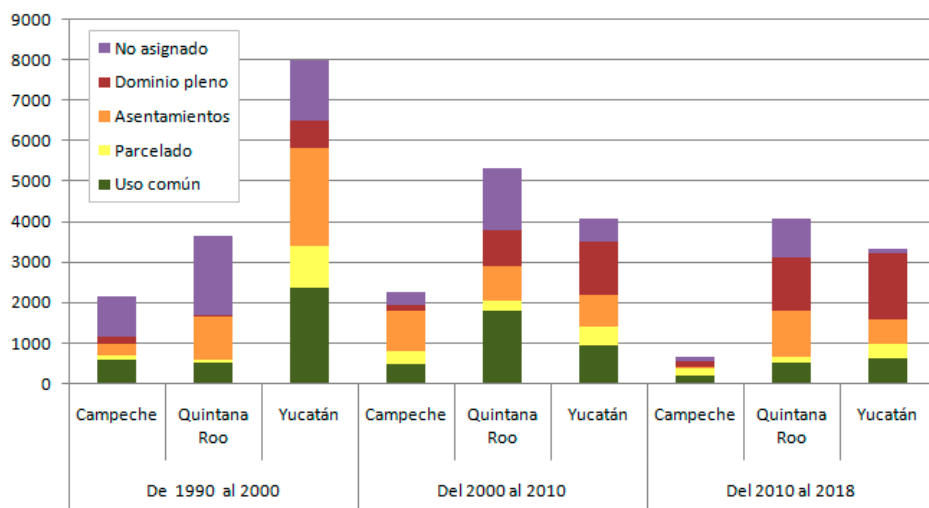


Figura 9. Expansión urbana sobre propiedad social, según destino de tierras (ha).  
Elaboración propia a partir de datos del RAN, GeoComunes (2019) y Flores y Deniau (2019).

Las figuras 9, 10, y 11 revelan una doble tendencia: el aumento de la urbanización sobre tierras parceladas que cambiaron a dominio pleno y una disminución de este mismo proceso sobre tierras de asentamiento humano. Respecto de estas últimas también es importante señalar que, de acuerdo con nuestro análisis, en el 2018, únicamente el 14.7 % (60 864 ha) de las tierras ejidales recién conver-

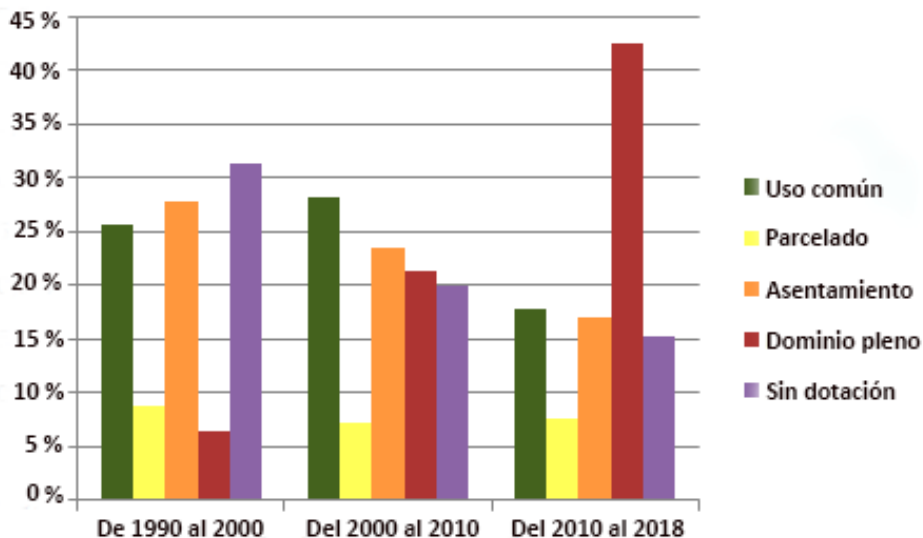


Figura 10. Expansión urbana sobre propiedad social según destino de uso de la tierra, 1990-2019 (porcentaje del total de expansión sobre propiedad social). Elaboración propia a partir de datos del RAN, GeoComunes (2019) y Flores y Deniau (2019).

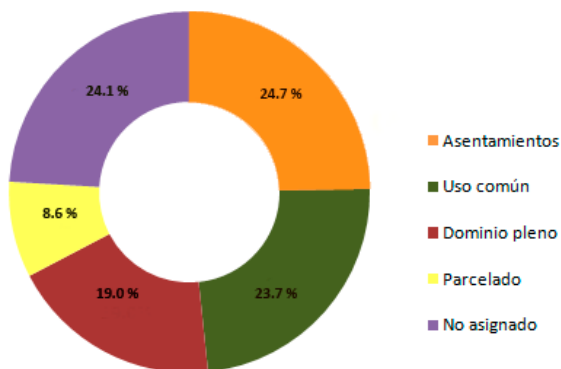


Figura 11. Repartición del crecimiento urbano sobre el tipo de dotación de propiedad social, 1990-2019. Elaboración propia a partir de datos del RAN, GeoComunes (2019) y Flores y Deniau (2019).

tidas a *asentamientos humanos* estaban urbanizadas en la península.

En este sentido, es importante distinguir entre las tierras urbanizadas *de facto* y aquellas que han experimentado un cambio en su régimen de propiedad, pero aún no se urbanizan. La figura 12 sistematiza dicha información y da una idea de la posible expansión futura del tsunami turístico-inmobiliario, a la cual se añade la posible urbanización sobre tierras de uso común y tierras *sin asignación* de acuerdo con los registros del RAN (en que el 25 % de la urbanización actual sobre tierras ejidales sucede en tierras «sin asignación»).

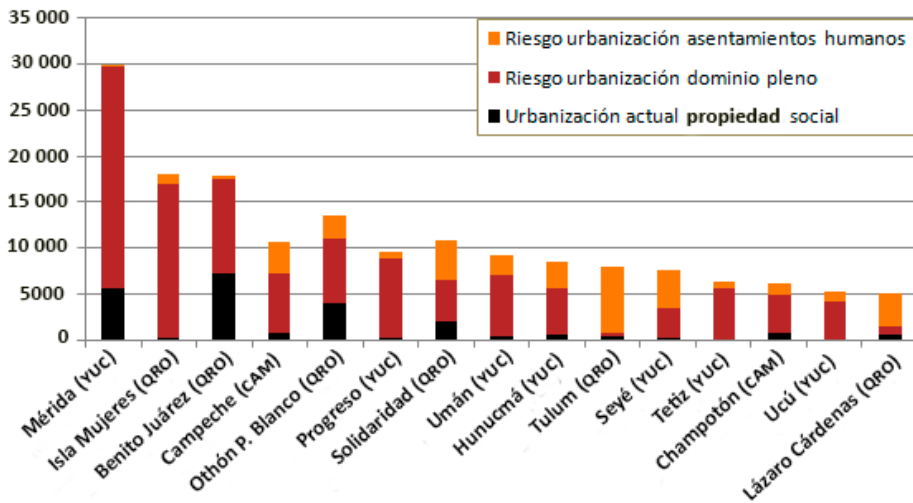


Figura 12. Superficie urbanizada y en riesgo de urbanización de acuerdo con el tipo de uso, 2019. Elaboración propia a partir de datos del RAN, GeoComunes (2019) y Flores y Deniau (2019).

La figura 13 permite visualizar el crecimiento de zonas urbanas consolidadas como Mérida. También revela una nueva tendencia en algunas ciudades como Campeche o Tulum, cuyo crecimiento urbano sobre tierras ejidales había sido limitado, pero cuya expansión futura será sobre tierras ejidales que alguna vez fueron de uso común. En ese sentido, identificamos dos tendencias: la expansión urbana futura sobre tierras con cambio de destino a dominio pleno (como Mérida, Isla Mujeres o Benito Juárez) y la expansión urbana futura sobre tierras con cambio de destino a asentamientos humanos (como Tulum, Lázaro Cárdenas y Seyé).<sup>9</sup>

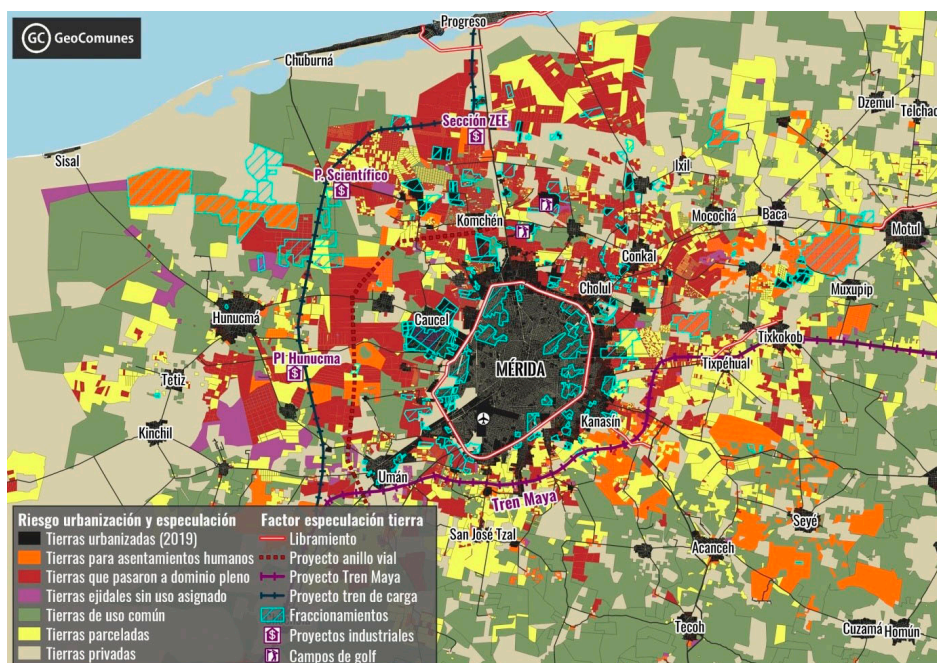


Figura 13. Expansión urbana y cambio de régimen de propiedad de las tierras ejidales colindantes a la zona metropolitana de Mérida. Elaboración propia a partir de datos del RAN y GeoComunes.

### *Agroindustria: Formas de acceso diversas a la propiedad social*

Desde 1990, la PY ha experimentado un avance en la producción de monocultivos intensivos de maíz híbrido, soya, sorgo, caña de azúcar y palma africana. La agroindustria ha propiciado la deforestación de lo que fueron terrenos nacionales, predios privados y áreas de uso común ejidal, así como la privatización de tierras, antaño de uso colectivo. En este apartado analizamos la forma como se materializa la expansión agroindustrial sobre tierras de propiedad social. Como se verá, cada tipo de cultivo agroindustrial varía en sus requerimientos de tierra, los tratos agrarios que supone y las formas de acceso a la tierra ejidal y privada.

Históricamente, Yucatán es el estado de la península con mayor superficie sembrada y, por ello, con menor ritmo de crecimiento en la actividad agrícola. En contraste, Campeche triplicó su superficie sembrada entre 1990 y el 2018 (véase fig. 14). Utilizando la base de datos del Sistema de Información Agropecuaria

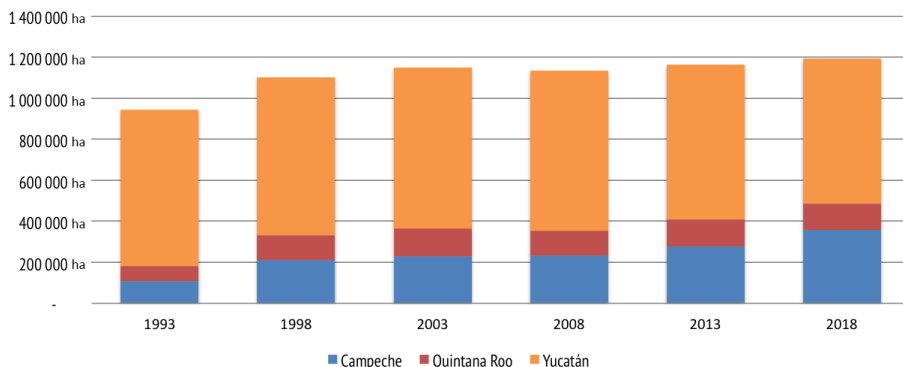


Figura 14. Superficie sembrada (ha) por año en la PY. Elaboración propia a partir de datos del RAN, GeoComunes (2019) y Flores y Deniau (2019).

(SIAP), constatamos que, en dicho periodo, la superficie sembrada en la PY aumentó 250 400 ha.

Como se observa en la figura 15, a inicios de la década de 1990, la agricultura asociada, principalmente, a los cítricos, el maíz y las hortalizas se concentraba en ejidos circunvecinos a Mérida y, de manera más difuminada, al sur de Yucatán, en municipios como Oxkutzcab, Tekax y Ticul; así como en Othón Blanco (en Quintana Roo) y en Hopelchén, Champotón, Campeche, Palizada y Carmen (en Campeche). En los años siguientes, la producción agrícola se fue extendiendo hacia nuevos municipios, como Calkiní, Campeche, Hecelchakán, Hopelchén y Tenabo, en el estado de Campeche; Chemax, Chankom, Chikindzonot, Peto, Tekom, Tahdzi, Tekax, Valladolid, Tzucacab, Yaxcab, Tixcacalcupul, Tixmehuac, Cuncunul y Chichimil, en el estado de Yucatán, y Tulum, José María Morelos y Carrillo Puerto, en Quintana Roo.

La PY es imaginada por los empresarios nacionales como un lugar seguro, con abundante agua (el acuífero maya es una de las reservas hídricas más importantes del país) y extensos ejidos, con relativo potencial para la agricultura intensiva. En la década de 2000, la PY se volvió atractiva para los productores agrícolas de regiones del país asoladas por el narcotráfico, como Veracruz y Tamaulipas; también atrajo a productores del norte (Chihuahua, Durango y Zacatecas), en particular, granjeros menonitas limitados en sus regiones de origen en términos productivos, respecto al acceso a la tierra, pero sobre todo al agua. Desde entonces, diversos megaproyectos agroindustriales se establecieron en la región y promovieron el aumento en la producción de granos (soya y maíz), así como



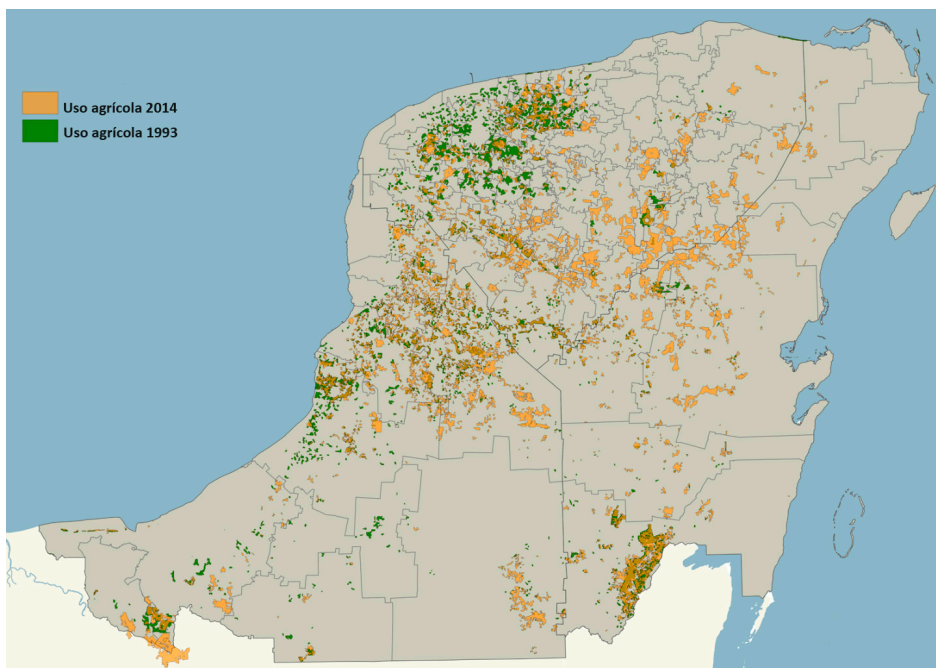


Figura 15. Distribución de uso de suelo agrícola en la PY, 1993, 2014. Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Geografía e Informática (Inegi).

de palma africana (véase fig. 16).<sup>10</sup> El impulso del agronegocio en la región se afianza en el 2013, cuando la producción agroindustrial de granos (de empresas como Proteínas y Oleicos o EnerAll) se vincula con la agroproducción porcícola y apícola (de empresas como Grupo Kúo) y crece al 4.5 % anual —mayor al nivel nacional— (Flores y Deniau 2019; Lázaro y Rendón 2020).

Existe una gran variación respecto al tipo de tierra (privada, uso común ejidal y parcela ejidal) sobre la cual se asientan los monocultivos de caña, palma, soya y sorgo, y las relaciones de producción y comercialización de los granos. Destaca la caña de azúcar como un cultivo que se realiza en un 95 % sobre propiedad de uso común y es producida por ejidatarios organizados históricamente.<sup>11</sup> El contraste más grande es la producción de palma africana, que se desarrolla en un 88 % sobre predios privados y es promovida por empresarios privados también. La soya, asimismo, es producida mayoritariamente por empresarios privados

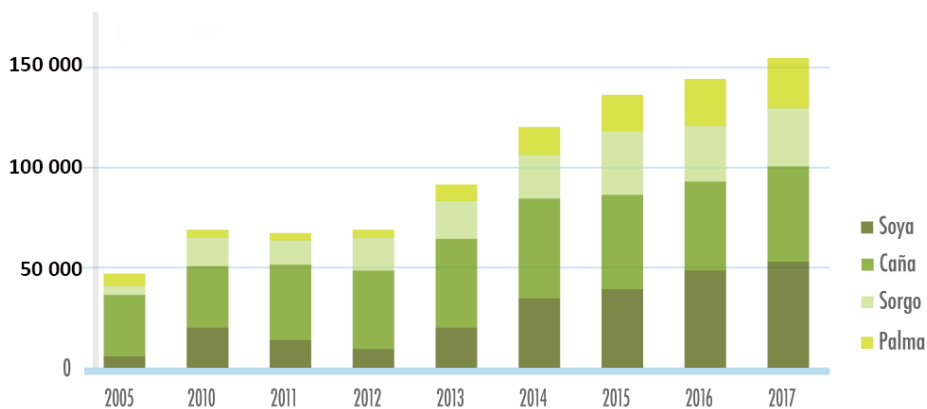
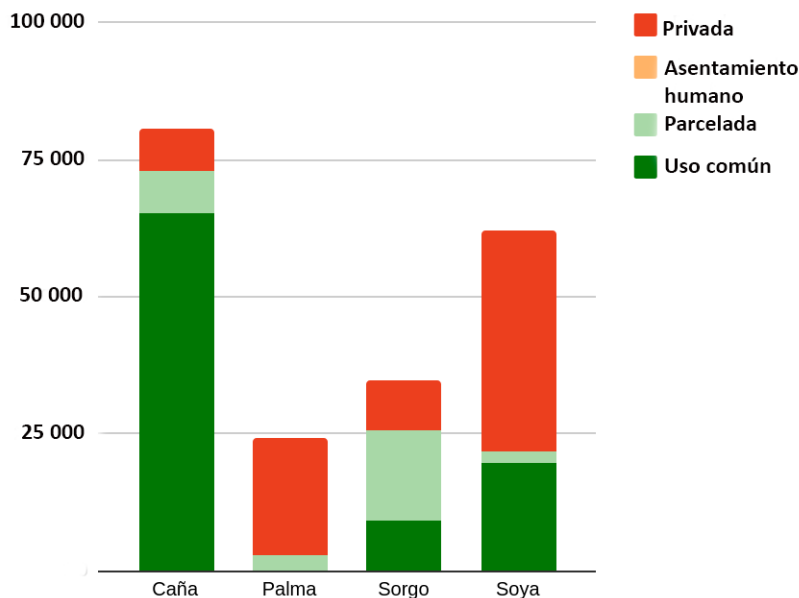


Figura 16. Expansión de cultivos agroindustriales (ha), 2005-2017.  
Elaboración propia a partir de datos del SIAP.

(granjeros menonitas), en terrenos igualmente privados (65 %), muchos de los cuales fueron terrenos nacionales con cubierta forestal antes de 1990 (Torres-Mazuela et al. 2020). Sin embargo, este grano tiende a expandirse sobre tierras ejidales: en el 2018, 30 % del cultivo de soya se realizaba sobre tierras de uso común y 5 %, sobre tierras parceladas (véase fig. 17). En Hopelchén (Campeche) y Bacalar (Quintana Roo), el cultivo de soya sobre tierras ejidales, ya sea de uso común o parcelado, generalmente, es realizado por granjeros menonitas, quienes establecen diversos tratos agrarios con ejidatarios o ejidos. Se trata de múltiples contratos de usufructo establecidos entre el ejido y los productores menonitas sobre tierras de uso común por periodos que pueden ir de los cinco a los diez años, contratos de rentas o contratos de mediería establecidos entre ejidatarios y menonitas sobre tierras parceladas o áreas de uso común por ciclo agrícola. La expansión de la soya sobre tierras ejidales ha provocado un proceso de privatización *de facto* de tierras de uso común bajo contratos de usufructo para el cultivo de soya, sorgo y maíz híbrido en Campeche y Quintana Roo y la progresiva expulsión de los comuneros y su acceso a los *montes* de los ejidos.<sup>12</sup>



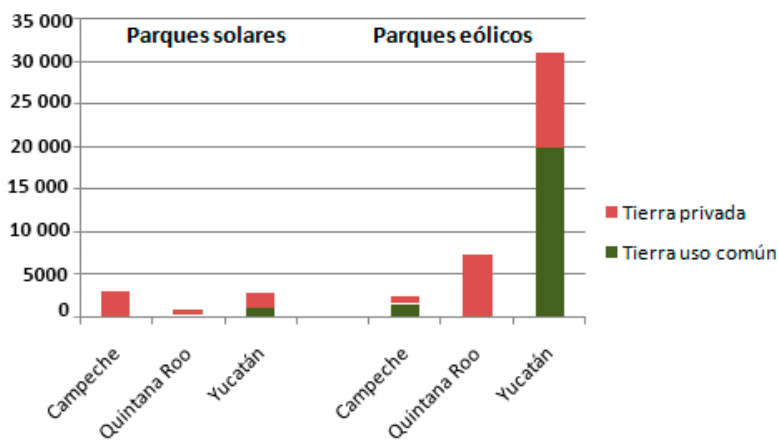
**Figura 17.** Expansión de monocultivos agroindustriales sobre el tipo de tierra ejidal. Elaboración propia a partir de datos del RAN y GeoComunes (2020). El cálculo de la superficie de cada cultivo agroindustrial (caña, palma, sorgo y soya) por tipo de propiedad (social y privada) y el uso asignado en la propiedad social (asentamiento humano, tierra parcelada y tierra de uso común) se hicieron mediante un análisis de datos de la plataforma QGIS y tablas de la función *groupstats*. Este cálculo no incluye los cultivos localizados sobre propiedad social que transitó a dominio pleno, de modo que la cantidad de cultivos agroindustriales sobre propiedad privada podría ser ligeramente superior.

### *Energías renovables: Contratos de usufructo sobre tierras de uso común*

A partir de la aprobación de la reforma constitucional en materia de energía, promulgada en México en 2013, la PY es una de las regiones más atractivas para la inversión privada, debido a su potencial para el desarrollo de proyectos de energías renovables como la eólica y solar, dada la abundancia de viento, de sol todo el año y de tierras rurales. En la actualidad, existen 23 proyectos eólicos (3 en operación, 12 en proyecto y 4 suspendidos): 19 se ubican en Yucatán; 3, en Quintana Roo, y 1, en Campeche. También identificamos 21 proyectos solares (1 en operación, 17 en proyecto y 3 suspendidos) ubicados en su mayoría en Yucatán (13 contra

4 para Quintana Roo y 4 para Campeche). El total de superficie que pretenden ocupar esos proyectos es de 40 644 ha para los eólicos y 6532 ha para los solares, en los tres estados, siendo que el 52.9 % y el 18.7 % de estos, respectivamente, abarcan tierras ejidales (cifras calculadas a partir de las capas de parques eólicos y solares disponibles).

Las empresas que promueven los proyectos de energías fotovoltaicas se han aproximado a los ejidos para lograr el acceso a amplias extensiones de tierras requeridas por estos proyectos.<sup>13</sup> Su expansión se realiza, principalmente, sobre tierras de uso común ejidal, a las que acceden mediante contratos de usufructo, generalmente, con una validez de treinta años, prorrogables a otros treinta (véase fig. 18).



**Figura 18.** Superficie de parques solares y eólicos por tipo de propiedad donde se expanden. Elaboración propia a partir de las capas de GeoComunes «Parques eólicos en la península de Yucatán» y «Parques solares en la península de Yucatán».

Los contratos establecidos entre el 2009 y el 2014, como paso inicial para conseguir los permisos y realizar estudios de factibilidad, se realizaron en términos muy ventajosos para las empresas, que lograron usufructuar por treinta años casi el total de las tierras de uso común ejidal (más de 4000 ha por ejido) por pagos ínfimos (12-14 pesos por hectárea) (investigación de archivo, RAN-Mérida).

## Extracción de valor, acaparamiento de tierras y expansión del capital: Reflexiones finales

Actualmente, la expansión urbana, turística, agroindustrial y energética ocurre, en su mayoría, sobre tierras ejidales, sean parceladas, de uso común o de asentamiento humano. 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 promovida por una *mafia agraria* con capacidad económica para sortear las restricciones legales, la cual logró establecer un control sobre instituciones como la PA y el RAN en una coyuntura política precisa entre los años 2012-2014.

Nuestro análisis también revela que los mecanismos de acceso y apropiación de las tierras ejidales de cada sector de capital han sido variados de acuerdo con el uso destinado a las tierras ejidales. El sector de la construcción (turístico y urbano) requiere de certeza jurídica sobre la propiedad a largo plazo y es el que ha generado un cambio a dominio pleno, tanto de parcelas legales creadas con el PROCEDE como de tierras de uso común, parceladas y privatizadas legalmente. Una estrategia implementada por el sector empresarial para evadir las restricciones de parcelamiento sobre áreas con cubierta forestal ha sido el cambio de destino a asentamiento humano que, a su vez, es parcelado en solares urbanos. Ambos procedimientos implican altos costos de transacción.

En contraste con estos mecanismos, los empresarios agroindustriales se han expandido sobre la propiedad social recurriendo a una variedad de contratos de arrendamiento de corto y mediano plazo sobre las tierras de uso común y las parceladas. La expansión agroindustrial implica el acaparamiento de las tierras más productivas de los ejidos y el control del agua por medio de concesiones. Finalmente, los proyectos de energías limpias, que se han extendido, principalmente, sobre tierras de uso común, han generado apropiaciones de mediano plazo sobre superficies extensas de ejidos destinadas a dichos proyectos.

Uno de los hallazgos de esta investigación es que, en la última década, ganar la voluntad de las autoridades agrarias se hizo más necesario, en la medida en que la mayoría de los parcelamientos destinados a diversos proyectos de desarrollo se realizaron en áreas con cubierta forestal. Por lo general, las compraventas, contratos y cambios de destino de las tierras ejidales suceden en un marco de relaciones asimétricas de poder entre ejidatarios y empresarios, con la complicidad de los comisariados ejidales y la corrupción de los funcionarios agrarios. En ese sentido, la observación etnográfica y las entrevistas realizadas a ejidatarios de la región

revelan patrones de abuso como la desinformación de los actores más débiles (generalmente, la mayoría de los ejidatarios mayores de edad y hablantes de maya) sobre los tratos agrarios que involucran tierras de uso común y la poca capacidad de negociación con la que, comúnmente, cuentan los ejidatarios para establecer las condiciones mínimas de beneficio individual y colectivo en las transacciones que involucran sus tierras. También permiten ver la mala fe de los actores más poderosos, ya sean empresarios, notarios, abogados o funcionarios del estado, en detrimento de los ejidatarios mayas y campesinos.

El acaparamiento de tierras ejidales es un proceso en marcha en la PY, dinamizado hoy en día por uno de los proyectos prioritarios de la administración federal (2018-2024): el megaproyecto Tren Maya (véase fig. 19).

La reconfiguración territorial de la península es tangible para los ejidatarios y campesinos mayas. Nuevas fronteras están surgiendo en los ejidos y municipios, con áreas privatizadas de usos variados (agroindustria, megaproyectos de energías renovables y proyectos inmobiliarios y turísticos), que implican más afectacio-

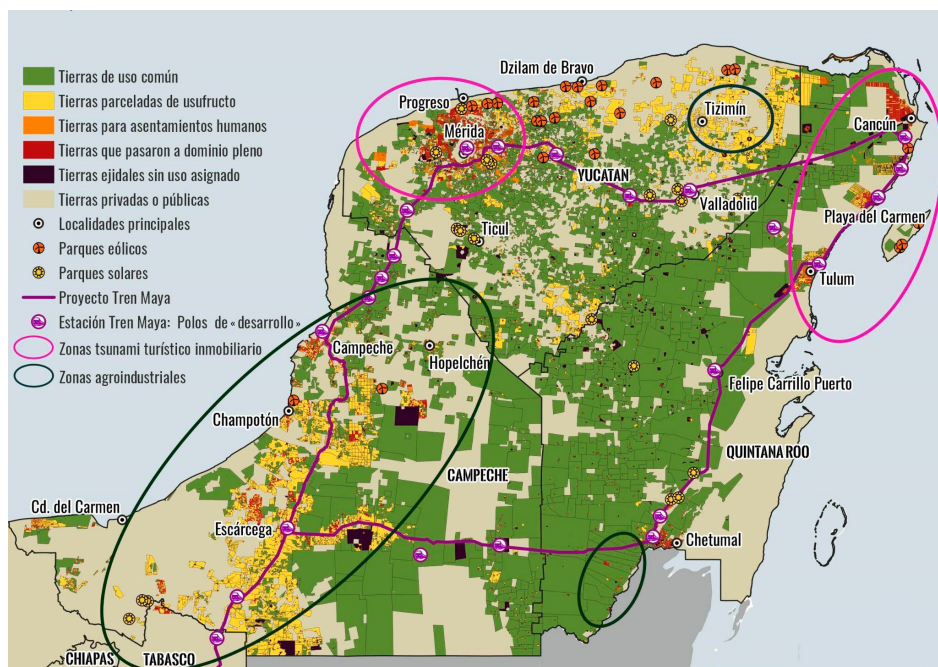


Figura 19. Reconfiguración territorial de la PY, 2021.  
Elaboración propia a partir de datos del RAN y GeoComunes.

nes que beneficios para la población local en general. De ahí las nuevas batallas sociolegales contra los emprendimientos que se perciben como extractivistas y que articulan a diversos sectores sociales de la región (ejidatarios, campesinos mayas, académicos, activistas y organizaciones de la sociedad civil) en torno a demandas por el medio ambiente sano, la defensa del patrimonio biocultural y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.<sup>14</sup>

## Referencias

- Alonso, Ignacio, y David Velázquez. 2019. «El contexto geopolítico de la explotación forestal en la península de Yucatán». *Revista Perspectiva Geográfica* 24 (1): 116-37. <http://www.scielo.org.co/pdf/pgeo/v24n1/0123-3769-pgeo-24-01-116.pdf>.
- Azuela, Antonio. 2011. «Property in the post-post-revolution: Notes on the crisis of the constitutional idea of property in contemporary Mexico». *Texas Law Review* 89: 1915-42. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27179.pdf>.
- Benda-Beckmann, Franz, Keebet Benda-Beckmann, y Melanie Wiber. 2006. «The properties of property». En *Changing properties of property*, editado por Franz Benda-Beckmann, Keebet Benda-Beckmann y Melanie Wiber, 1-39. Nueva York y Oxford: Berhahn Books.
- Boege, Eckart. 2008. *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas en México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia / Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Borras, Saturnino, Cristóbal Kay, Sergio Gómez, y John Wilkinson. 2012. «Land grabbing and global capitalist accumulation: Key features in Latin America». *Canadian Journal of Development Studies* 33 (4): 402-16. doi:10.1080/02255189.2012.745394.
- Cacelin, Janet, Alejandro Melgoza, y Sergio Rincón. 2020. «Alfonso Romo: un cacique del agua en el paraíso maya». *Aristegui noticias*, 2 de marzo.
- Estrella Santana, Flor. 2020. «Mérida no es la ciudad más segura de México». *Diario de Yucatán*, 17 de enero.
- Flores, Adrián, y Yannick Deniau. 2019. *El megaproyecto para la península de Yucatán*. México: GeoComunes-Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible. [http://geocomunes.org/Analisis\\_PDF/AnalisisGeneralYucatan.pdf](http://geocomunes.org/Analisis_PDF/AnalisisGeneralYucatan.pdf).
- Gago, Verónica, y Sandro Mezzadra. 2017. «A critique of the extractive operations of capital: Toward an expanded concept of extractivism». *Rethinking Marxism* 29 (4): 574-91. doi:10.1080/08935696.2017.1417087.
- GeoComunes. 2019. *Herramienta de visualización y análisis de amenazas al territorio en la península de Yucatán*. <https://geocomunes.org/Visualizadores/PeninsulaYucatan/>.
- \_\_\_\_\_. 2020. *Geovisualizador Alumbrar las contradicciones del Sistema Eléctrico Mexicano y de la transición energética*. <http://geocomunes.org/Visualizadores/SistemaElectricoMexico/#h.1h0p801xe04q>.



- Lázaro, Viridiana, y Jaime Rendón. 2020. *¿Qué hay detrás de la industria porcícola en la península de Yucatán? La carne que está consumiendo al planeta*. México: Greenpeace.
- Marín Guardado, Gustavo. 2015. «Turismo, ejidatarios y “mafias agrarias” en Tulum, Quintana Roo, México: El caso del ejido José María Pino Suárez». En *Sin tierras no hay paraíso: Turismo, organizaciones agrarias, y apropiación territorial en México*, editado por Gustavo Marín Guardado, 91-113. Tenerife: Pasos. [https://www.academia.edu/37249587/Turismo\\_ejidatarios\\_y\\_mafias\\_agrarias\\_en\\_Tulum\\_Quintana\\_Roo\\_El\\_caso\\_del\\_ejido\\_Jos%C3%A9\\_Mar%C3%ADa\\_Pino\\_Su%C3%A1rez](https://www.academia.edu/37249587/Turismo_ejidatarios_y_mafias_agrarias_en_Tulum_Quintana_Roo_El_caso_del_ejido_Jos%C3%A9_Mar%C3%ADa_Pino_Su%C3%A1rez).
- McKay, Ben M. 2017. «Agrarian extractivism in Bolivia». *World Development*, 97: 199-211. doi:10.1016/j.worlddev.2017.04.007.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos. 2002. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*. México: Textos y Contextos.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos, y Horacio Mackinlay. 2015. «¿Existe aún la propiedad social agraria en México?». *Polis* 11 (1): 45-82. <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/228/533>.
- Quintal, Ella Fanny. 2003. «Solares, rumbos y pueblos: Organización social de los mayas peninsulares». En *La comunidad sin límites: Estructura social y organización comunitaria en las regiones indígenas de México*, editado por Saúl Millán y Julieta Valle, 293-382. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia / Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Robles Berlanga, Héctor. 2012. «(Trans)national agribusiness capital and land market dynamics in Mexico». *Canadian Journal of Development Studies* 33 (4): 529-51. doi:10.1080/02255189.2012.747429.
- Rosales, Margarita. 2012. «Entre el uso común y la apropiación individual: Transformaciones y tensiones en el uso de la tierra y el monte entre los mayas de la península de Yucatán». *Revista Sur de México* 1 (2): 40-50.
- Santana, Rosa. 2020. «En la Península de Yucatán hay 122 granjas porcícolas en zonas clave para la biodiversidad». *Proceso*, 13 de mayo.
- Santos Arguelles, Rosa Graciela. 2014. «Inserción laboral y pluriactividad: Familias jornaleras de Santo Domingo Kesté en la agroindustria azucarera de La Joya, Champotón, Campeche» (tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Sur). [http://aleph.ecosur.mx:8991/exlibris/aleph/a22\\_1/apache\\_media/G3QD7L951XJ3SX9P-TYLY8KL328UJVA.pdf](http://aleph.ecosur.mx:8991/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/G3QD7L951XJ3SX9P-TYLY8KL328UJVA.pdf).
- Torres-Mazuera, Gabriela. 2016. *La común anomalía del ejido posrevolucionario: Disonancias normativas y mercantilización de la tierra en el sur de Yucatán*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Casa Chata.
- Torres-Mazuera, Gabriela, Wendy Bazán, Celine Boué, Irma Gómez, y Eric Vides. 2020. «Expansión agroindustrial y tratos agrarios en una región biodiversa de la península de Yucatán». En *La regulación imposible: (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI*, editado por Gabriela Torres-Mazuera y Kirsten Appendini, 111-60. México: El Colegio de México.



Ye, Jingzhong, Jan Douwe van der Ploeg, Sergio Schneider, y Teodor Shanin. 2020. «The incursions of extractivism: Moving from dispersed places to global capitalism». *The Journal of Peasant Studies* 47 (1): 155-83. doi:10.1080/03066150.2018.1559834.

## Notas

- <sup>1</sup> De acuerdo con Borras et al. (2012, 404), los nuevos acaparamientos de tierras que suceden en diversos países latinoamericanos se caracterizan por el control que el capital ejerce para redefinir usos, significados y valores de la tierra agrícola y otros recursos, con fines de acumulación capitalista. Agradecemos a los dictaminadores por sus comentarios y recomendaciones bibliográficas sobre el debate en torno al acaparamiento de la tierra.
- <sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Robles Berlanga (2012, 529-51).
- <sup>3</sup> Destacamos la palabra recurso para señalar el enfoque economicista implícito. En contraposición a la concepción de la tierra como recurso, está la tierra como territorio, es decir, como lugar donde se reproducen ciertos modos de vida.
- <sup>4</sup> Para una discusión sobre la propiedad social como régimen de propiedad y su transformación con la reforma constitucional de 1992 al artículo 27, véase Pérez Castañeda y Mackinlay (2015, 45-82).
- <sup>5</sup> Sobre la complejidad y contradicción de este régimen, véase Azuela (2011, 1915-42).
- <sup>6</sup> Para una descripción detallada de los usos y costumbres mayas asociados a la tierra, véanse Quintal (2003, 293-382), Rosales (2012) y Torres-Mazuera (2016).
- <sup>7</sup> Véase para ello Flor Estrella Santana, «Mérida no es la ciudad más segura de México» (Diario de Yucatán, 17 de enero de 2020).
- <sup>8</sup> Las cifras se obtuvieron a partir de un análisis de imágenes satelitales de las zonas hoteleras y los fraccionamientos (de lujo, de clase media y de interés social), que se cruzó con la información contenida en la Manifestación de Impacto Ambiental y los sitios web de las empresas.
- <sup>9</sup> El conjunto de mapas que da cuenta de este proceso en diversas regiones puede consultarse en: [http://geocomunes.org/Analisis\\_PDF/Expansion\\_capitalista\\_propiedad\\_social\\_Junio2020.pdf](http://geocomunes.org/Analisis_PDF/Expansion_capitalista_propiedad_social_Junio2020.pdf)
- <sup>10</sup> Un ejemplo representativo es el megaproyecto del empresario Alfonso Romo, quien controla 15 000 hectáreas de tierra agrícola y concesiones de agua por 168 millones de metros cúbicos para diez años, en Tizimín, Yucatán, para la producción de soya y maíz; véase «Alfonso Romo: Un cacique del agua en el paraíso maya» (Aristegui Noticias, 2 de marzo de 2020). Sobre la expansión de la agroindustria porcícola, véase «En la península de Yucatán hay 122 granjas porcícolas en zonas clave para la biodiversidad» (Proceso, 13 de mayo de 2020).
- <sup>11</sup> En el 2007, en la región azucarera de Champotón, de 1898 terrenos cultivados para la caña, 1747 eran ejidales, siendo los principales productores de caña los ejidatarios y pequeños productores. El cultivo de la caña, sin embargo, requiere de la contratación de jornaleros agrícolas (Santos Argüelles 2014).
- <sup>12</sup> Para un análisis detallado de este fenómeno en Hopelchén, Campeche, véase Torres-Mazuera et al. (2020).
- <sup>13</sup> En promedio, 21 ha por megavatio producido (GeoComunes 2020).
- <sup>14</sup> Como botón de muestra, considérense las batallas sociolegales contra una meggranja de puercos en Homún, Yucatán (2016-2021), la soya transgénica en los tres estados de la península (2012-2018), los proyectos eólicos en Yucatán (2016-2021) y el proyecto Tren Maya (2020-2021).