

# Gobierno mediante normas privadas: Pemex y la creación de un ejido ilegible

## Governing through private norms: Pemex and the creation of an illegible ejido

*Margaret Cruz*

The Graduate Center of the City University of New York, Nueva York, Estados Unidos  
macruz@gradcenter.cuny.edu  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2962-8558>

ISSN-0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <http://dx.doi.org/10.28928/ri/872019/atc2/cruzm>

### Resumen

Este artículo se enfoca en el estudio de un ejido en el norte de Veracruz donde las acciones de Pemex en combinación con el cacicazgo han creado un espacio ilegible para el Estado. La enorme cantidad de infraestructura petrolera ahí instalada y la manera irregular en que la paraestatal negoció la expropiación de una tercera parte de las tierras ejidales hace 40 años hoy obstaculiza la regularización del ejido. A través de una investigación etnográfica se analiza cómo esta circunstancia ha permitido que los ejidatarios mantengan una fuerte capacidad de regulación sobre las tierras ejidales, y la manera en que la irregularidad y el manejo de la situación desde el gobierno, mediante normas privadas, afecta la vida diaria de los habitantes en el ejido.

**Palabras clave:** México, reforma agraria, infraestructura petrolera, legibilidad, Estado de derecho

### Abstract

This article analyzes the situation of an ejido in northern Veracruz where Pemex actions in combination with those of local leaders have created a space that is illegible to the State. The ejido's regularization has been hindered by the vast amount of oil infrastructure within it as well as the opaque manner in which Pemex negotiated the expropriation of a third of the ejido's land 40 years ago. Through ethnographic research, I discuss how this situation allows ejidatarios to govern ejido lands according to their will, and describe the ways in which governance in the ejido through private/informal norms affects the daily lives of its inhabitants.

**Keywords.** Mexico, agrarian reform, oil infrastructure, legibility, rule of law



**IZTAPALAPA**

*Agua sobre lajas*

## Introducción

**E**n 1992 el Presidente Carlos Salinas de Gortari modificó la legislación agraria en México,<sup>1</sup> y creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede) para entregar certificados parcelarios y títulos de propiedad de los solares a los habitantes de ejidos. Hasta la fecha se han certificado o “regularizado” 96% de los ejidos en el país.<sup>2</sup> En estos ejidos, cada parcela ha sido medida y trazada en un plano que muestra claramente los límites de la propiedad y cada individuo ha recibido un documento oficial que contiene un croquis que demuestra la ubicación exacta y el número de hectáreas que le pertenecen. Esta reforma fue diseñada para dar certeza jurídica a los habitantes de los ejidos sobre la posesión de sus parcelas y solares, y regularizar/validar acuerdos informales a través de los cuales muchas personas habían comprado tierras ejidales en el pasado.

Reviso el caso de Emiliano Zapata, un ejido en el municipio de Papantla, Veracruz, que no se ha podido regularizar<sup>3</sup> a causa de una enorme cantidad de ductos e infraestructura petrolera que lo atraviesa por arriba y por debajo de la tierra como una telaraña. En 1978 Pemex expropió una tercera parte del ejido en donde había instalado ductos, pozos, presas, caminos, una planta de aguas congénitas y otras instalaciones. Sin embargo, el plano oficial de expropiación no fue hecho en campo y por lo tanto no coincide con la ubicación real de la infraestructura. Esto ha complicado el proceso de regularización del ejido y hasta la fecha no se han podido otorgar certificados parcelarios ni títulos de propiedad de solares. Oficialmente solo 59 ejidatarios son reconocidos por el gobierno como usufructuarios de las tierras ejidales, pero en Emiliano Zapata hay más de 90 posesionarios y 450 vecinos acasillados que han comprado parcelas o solares en el ejido. Al hacer la compra, el Comisariado Ejidal (con aprobación de la Asamblea de ejidatarios) entrega un

<sup>1</sup> Ley Agraria (publicada en el *Diario Oficial* el 26/02/1992).

<sup>2</sup> Estadística Agraria-Situación Agraria Nacional, Resultados 2017 ([www.ran.gob.mx](http://www.ran.gob.mx))

<sup>3</sup> De solamente 4% de ejidos que hasta la fecha no han sido regularizados en México.

“Certificado de Posesión” al comprador, pero no tiene validez legal fuera del ejido. La falta de certeza jurídica sobre la propiedad combinada con la falta de un plano preciso y exacto de las tierras ocupadas por Pemex significan que este espacio se mantiene ilegible para el Estado y, como consecuencia, los ejidatarios y la empresa petrolera mantienen una fuerte capacidad de regulación sobre el ejido utilizando normas privadas e informales.

Utilizo el concepto de legibilidad (e ilegibilidad) para analizar la situación en Emiliano Zapata, ya que la forma de gobernar este espacio mediante normas privadas se debe en gran parte a la opacidad del ejido. Aunque un territorio casi siempre es legible para las personas que ahí se encuentran, no siempre es así para el Estado. Cada localidad desarrolla su propia manera de relacionarse con la tierra y la propiedad —costumbres informales y acuerdos verbales—, no siempre visibles a la gente de fuera. Como los funcionarios del Estado normalmente se encuentran alejados de la sociedad a la que deben gobernar, requieren mapas, estadísticas y otras herramientas que les permitan “ver” de manera clara y transparente el territorio y la población que gobiernan (Scott, 1998). La ilegibilidad del territorio presenta “un obstáculo a cualquier intervención efectiva del Estado”,<sup>4</sup> incluyendo su habilidad para cobrar impuestos individuales. El Estado moderno requiere un “régimen de propiedad simplificado y uniforme que sea legible y por lo tanto manipulable desde el centro” para gobernar eficazmente.<sup>5</sup>

Los intentos de los gobernantes de visualizar el territorio por medio de mapas tienen una larga historia en México. En la época de la colonia, el rey Felipe —al estar lejos de la Nueva España— utilizaba herramientas para “ver”, a miles de kilómetros de distancia, los territorios de su imperio que nunca podría visitar en persona (Mundy, 1996). Los esfuerzos por hacer legible el territorio Mexicano continuaron después de la Independencia, y hacia finales del siglo XIX los mapas cobraron importancia no solo para el gobierno sino también para el sector capitalista que quería “ver” los recursos geológicos y las infraestructuras de comunicación (Mendoza, 2000). Asimismo, después de la Revolución, las estadísticas y la cartografía facilitaron la modernización del Estado, ya que la información obtenida por su conducto ayudó a desarrollar políticas públicas, incluido el reparto de tierras (Ervin, 2009; Craib, 2004).

El territorio no es el único elemento que puede ser opaco a la vista del Estado; también puede haber distintos usos y costumbres —normas y acuerdos infor-

<sup>4</sup> Traducción propia (Scott, 1998, p. 78).

<sup>5</sup> Traducción propia (Scott, 1998: 35).

males— legibles solamente para las personas que lo habitan. Aunque las leyes del Estado en teoría deben aplicarse en toda la nación, muchas veces hay zonas geográficas en donde los habitantes no las conocen, y las costumbres locales son las que rigen (Braverman, 2010). En estos espacios legalmente y territorialmente velados, el poder del Estado se ve limitado ya que no puede acceder a ellos usando la perspectiva cartesiana que enfatiza la objetividad y científicidad, sino que depende de intermediarios (muchas veces con intereses propios) que puedan mediar entre el gobierno nacional y la situación local (Braverman, 2010; Scott, 1998).

El proceso de certificación y regularización de los ejidos a través del Procede debe ser considerado como una herramienta para fortalecer al Estado y modernizar el campo mexicano, ya que mientras los títulos parcelarios facilitan la compra/venta de las tierras ejidales, también aumentan la legibilidad de estos espacios que durante décadas se mantuvieron opacos y en manos de caciques locales. Sin embargo, en varios ejidos (mayoritariamente indígenas) los habitantes han rechazado el proceso de regularización porque quieren mantener su autonomía y su poder de regulación sobre su territorio con normas locales y privadas (Van der Haar, 2000). En su análisis de las comunidades tojolabales en Chiapas, Gemma Van der Haar demuestra que la institución del ejido provee a los habitantes de un control colectivo sobre sus tierras que perderían si cada individuo recibiera un título parcelario. Por lo tanto, el Estado, al regularizar y hacer legibles los espacios recónditos de la nación, está limitando la autonomía que tienen los ejidos en la distribución interna de las tierras ejidales y la resolución de conflictos.

En el ejido Emiliano Zapata argumento que las acciones de Pemex (en combinación con algunos ejidatarios) han creado un territorio ilegible cuyos deslindes no están claramente definidos y por lo tanto no pueden ser regularizados. La falta de legibilidad y regularización del ejido limita la presencia del Estado en este espacio y significa que los ejidatarios (y la industria petrolera) se gobiernan con gran autonomía. He dividido el texto en tres secciones principales: Primero ilustraré la manera en que la entrada de Pemex cambió la dinámica del ejido y cómo la infraestructura petrolera y el proceso de expropiación de tierras ejidales por la paraestatal ha creado un territorio ilegible. En la segunda sección reviso los intentos del Estado por regularizar el ejido a través de varios programas (CORETT, Procede, Fanar, etc.) y por qué han fracasado. En la tercera sección demuestro que aunque el ejido es un espacio político regido por el Código Agrario, la Asamblea de ejidatarios ha creado normas adicionales/paralelas a través de las cuales regula la vida de los habitantes. También daré algunos ejemplos concretos de cómo se vive esta irregularidad dentro del ejido.

Para hacer esta investigación realicé trabajo de campo entre 2016 y 2018. La metodología utilizada fue principalmente etnográfica. Hice más de 25 visitas al ejido. Muchas de ellas duraron más de dos semanas. Como parte de mi observación participativa, lo recorrí a pie varias veces; visité parcelas e instalaciones petroleras; asistí a eventos importantes (celebraciones, conmemoraciones, asambleas generales y asambleas de ejidatarios) y consulté documentos históricos dentro del ejido. También realicé grupos focales y entrevistas (formales e informales) con ejidatarios, posesionarios y vecinos —algunos de los cuales todavía recordaban el tiempo en que apareció Pemex por esas latitudes.<sup>6</sup> Para complementar el trabajo de campo hice también una investigación de archivos en la oficina de la Procuraduría Agraria en Martínez de la Torre y el Registro Agrario Nacional en Xalapa, ambos en Veracruz, y el Archivo General Agrario en la Ciudad de México.<sup>7</sup>

## Pemex: ¿al servicio de la patria?

“Perforaron todo y quedó todo destruido... ¿para qué sirve un terreno por pedazos? Antes los terrenos eran grandes, pero ahora ya no”. Cristina T., esposa de ejidatario.<sup>8</sup>

“Pemex dañó nuestras tierras y cultivos, pero siempre nos pagaron por todo. No tengo quejas de Pemex”. Edgar T., ejidatario.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Realicé cinco grupos focales: con hombres mayores, mujeres mayores, trabajadores petroleros, vecinos acasillados y jóvenes. Hice entre 70 y 80 entrevistas con más de 20 personas en el ejido.

<sup>7</sup> La mayor parte de la investigación de archivo transcurrió en el Archivo General Agrario, en la Ciudad de México. Ahí consulté cinco expedientes con 33 legajos: 909 (1-11), 16960 (1-7), 8500 (1-10), 8422 (1-2) y 48 (1-3). En Martínez de la Torre consulté el expediente del ejido (sin número), en la oficina de la Procuraduría Agraria. La oficina del Registro Agrario Nacional en Xalapa no tiene expediente de Emiliano Zapata porque no ha sido regularizado; sin embargo, pude consultar el expediente de uno de los ejidos vecinos para comprender mejor el trámite de regularización a través de Procede.

<sup>8</sup> Entrevista 16/12/2016. He cambiado todos los nombres de los ejidatarios y habitantes para proteger su identidad.

<sup>9</sup> Entrevista 20/02/2017.

La Cuenca Tampico-Misantla es una provincia petrolera que comprende desde el extremo sur de Tamaulipas hasta el centro de Veracruz y algunas partes del norte de Puebla, San Luis Potosí, Hidalgo y el Golfo de México. El Campo San Andrés, localizado en la cuenca, incluye en su área varios ejidos del municipio de Papantla, siendo el más afectado el Emiliano Zapata.<sup>10</sup> Este ejido fue formado en 1936. Se localiza en el municipio de Papantla, en el norte de Veracruz, y cuenta con 662 hectáreas y 59 ejidatarios. Al principio, los ejidatarios producían vainilla para vender a las fincas cercanas, y también maíz y frijol para el autoconsumo. Hoy en día la mayor parte de la tierra se usa para el cultivo de cítricos, aunque también hay ganadería y siembra del maíz. Durante muchos años el ejido se mantuvo en común; no se dividió en parcelas ni se repartieron hectáreas o lotes. Cada ejidatario trabajaba las hectáreas que podía o quería año con año. Las familias grandes sembraban más hectáreas y las pequeñas menos, y había suficiente tierra para todos.

En el periodo 1954-1955 Pemex, cuyo lema era “Petróleos Mexicanos: al servicio de la patria”, entró en el ejido y empezó a perforar pozos, construir carreteras, cuarteles, comedores e instalar ductos. Desde el principio hubo una dualidad entre las ventajas y las desventajas percibidas por los ejidatarios con la entrada de Pemex en la zona. Por un lado, especialmente a los niños y jóvenes, la entrada de la empresa estatal les pareció “algo maravilloso, divertido” y les encantaba ver las “grandes máquinas” rompiendo los montes. Otros ejidatarios estaban molestos porque entró “sin avisar, sin pedir permiso”, “como en su casa” y empezó a destrozar y contaminar el ejido.<sup>11</sup> Sin embargo, cuando vieron que estaba construyendo una carretera, los ejidatarios se dejaron de quejar. Hasta entonces habían tenido que transportar sus cosechas a caballo por pequeñas veredas, pero la carretera y los caminos que Pemex construyó hacia los pozos permitieron que los ejidatarios comercializaran sus productos más fácilmente. Así comenzó la siembra de cítricos, ya que por su peso anteriormente no era posible sin el uso de camiones y camionetas. Otra ventaja fue que la empresa instalara una red de agua potable para el ejido con tomas de agua para las casas de los ejidatarios y no cobrara por el agua ni por las tuberías y el servicio de distribución.

<sup>10</sup> Quiero señalar que hay una diferencia entre el Campo San Andrés y el Área Contractual San Andrés. El segundo se refiere a un bloque que contiene cuatro campos petroleros incluido el de San Andrés ([www.pemex.com](http://www.pemex.com)). En este artículo me refiero siempre al Campo San Andrés.

<sup>11</sup> Grupos focales de hombres mayores (13/01/2018) y de mujeres mayores (15/01/2018).

Al principio también contrató a mucha gente del ejido (contratistas) para hacer brechas e instalar ductos —les daban botas, casco, ropa de trabajo y los ejidatarios “se sentían mucho”—; recibían sus buenos salarios y se olvidaban de los daños al ejido. Un ejidatario cuenta que los salarios que pagaba la empresa eran tan buenos que hasta el maestro de la escuela empezó a trabajar de contratista “haciendo brechas”, porque de ese modo ganaba más que dando clases.<sup>12</sup> Las familias de los ejidatarios que no trabajaban con Pemex también se beneficiaron al vender productos como comida, tortillas, leche y huevos a los nuevos trabajadores. La gente recuerda esta época con nostalgia, diciendo que el ejido llegó a “parecer ciudad.” Como lo describe la esposa de un ejidatario: “Había doctores, había comedores, había cuarteles de soldados y jugaban fútbol. Hasta cine había —todo— y ahí daban de comer. Había casetas de militares y estaban sus esposas y muchos niños. El comedor tenía cocineras y meseros ¡ay, eso estaba bien bonito!”<sup>13</sup>

En esta época Petróleos Mexicanos asumió el papel del Estado en la vida diaria del ejido, complementando el papel del comisariado ejidal. Desde un inicio, los ejidatarios vinculaban a Pemex con el gobierno mexicano, a pesar de que era (y se comportaba como) una empresa petrolera. En las palabras de un ejidatario, “nosotros veíamos a Pemex como que fuera el gobierno, entraba como en su casa sin pedir permiso y como era el gobierno uno no podía hacer nada.”<sup>14</sup> Sin embargo, también reconocían y agradecían las obras públicas que la empresa había hecho en la comunidad. Pemex construyó la carretera y demás calles, instaló el sistema de agua potable y proveía de servicios a la comunidad, tales como casetas de seguridad y la estación de bomberos, cuyos trabajadores eran, asimismo, personal de la empresa.

Los ejidatarios también se alegraron con los pagos que Pemex les hizo por los cultivos y los árboles que se destruyeron. La empresa mandaba personal para cuantificar los daños y usaban un tabulador con el monto que iban a pagar por cada afectación (por ejemplo: \$100 por naranjo, \$50 por planta de vainilla, etc.). La gente aceptaba esos pagos conforme al tabulador y se alegraba con el dinero que recibía. Un ejidatario cuenta que cuando Pemex destrozó los cultivos de su familia para construir un pozo, estuvo muy contento porque le dieron “\$30 pesos por cada mata de plátano, y eran como 30 árboles, así que fueron como \$900 pesos, mucho dinero para esa época.”<sup>15</sup> Algunos ejidatarios dicen que la gente se malacostumbró al recibir

<sup>12</sup> Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016.

<sup>13</sup> Entrevista con Cristina T. (esposa de ejidatario) 30/04/2017.

<sup>14</sup> Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016.

<sup>15</sup> Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016.

los pagos porque era dinero fácil y ya no tenían que trabajar tanto. Unos cuentan además que, si alguien invitaba al gestor de Pemex a comer y lo emborrachaban, él les incrementaba la cantidad que la compañía debía pagarles por sus daños, e incluso añadía gastos inventados a su reporte.<sup>16</sup>

Aunque los ejidatarios negociaban individualmente con Pemex para que les pagaran los daños a bienes distintos a la tierra (ej. cultivos, árboles, animales), nadie podía reclamar o cobrar individualmente la confiscación de las tierras porque el ejido era propiedad social. Ningún ejidatario tenía asignada una parcela específica, y por lo tanto la pérdida de terrenos de cultivo era una pérdida para el ejido en común. El Comisariado, como representante del ejido, era el que se arreglaba con la empresa y les decía a los demás que todo estaba bien. Un ejidatario explica que el Comisariado “nunca daba informes, así que probablemente se quedaba con el dinero. El Comisariado tenía todo el poder y era el cacique”.<sup>17</sup>

Con los años, Petróleos Mexicanos llegó a ocupar con su infraestructura más de 200 hectáreas del ejido, lo que equivale más o menos a una tercera parte. Dentro del ejido ha perforado 58 pozos (incluyendo presas y plataformas)<sup>18</sup> y construido caminos/vías de acceso, tuberías y líneas de alta tensión, gasoductos, oleoductos,<sup>19</sup> una estación de bombas, calderas, campos separadores, hoteles y casetas, líneas de descarga, compresoras, tanques de almacenamiento y de medición, quemadores de gas, turbinas, una planta de bombeo de aguas congénitas, una planta de trat-

<sup>16</sup> Esto me lo dijeron varios ejidatarios y habitantes del ejido incluyendo Gustavo G., Narciso G., y Edgar T.

<sup>17</sup> Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 14/12/2016. No hay evidencia en el archivo de pagos que Pemex le haya hecho al Comisariado por las tierras. Los únicos que se hicieron oficialmente por hectáreas fueron el de la expropiación en 1978 (que describo más adelante) y los dos contratos de ocupación superficial (1985 y 1990).

<sup>18</sup> Específicamente las presas y plataformas de los pozos “San Andrés” números 1, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 62, 64, 69, 70, 71, 75, 76, 147, 148, 155, 168, 254, 308, 309, 345, 346, 347, 349, 367, 370, 371, y 374 (documentos de expropiación y contratos de ocupación superficial, recorrido a través del ejido para ver ubicación de todos los pozos).

<sup>19</sup> Los ductos transportan petróleo y gas a Poza Rica; cada pozo tiene líneas que lo conectan con un campo de separación (dentro del ejido), una parte del gas se manda a Poza Rica a través de gasoductos y otra se quema en el ejido usando quemadores. Muchos pozos también tienen tuberías de aguas congénitas que se inyectan al pozo para facilitar la extracción del petróleo. Estas líneas se conectan con la planta de aguas congénitas que también se encuentra dentro del ejido.



amiento de agua y una estación contra-incendio.<sup>20</sup> Con la entrada de Pemex, las tierras disponibles para trabajar se fueron reduciendo y los ejidatarios empezaron a acaparar terrenos y a establecerse en un solo lugar. La gente ya no se movía o no salía de su parcela porque no quería que otros se la quitaran, y también querían ser compensados por Pemex si hubiera algún daño en ese lugar. Aquí empezó la disputa de terrenos, porque unos ejidatarios se quedaron con más tierras y otros con menos. Sin embargo, en ese entonces no se hicieron mapas o croquis de las parcelas, pues se suponía que cada quien sabía dónde estaba su predio y los predios de los demás.

Dado que no existían documentos oficiales reconociendo los límites de cada parcela, en los años 1960-1970, los Comisariados Ejidales actuaban como caciques.<sup>21</sup> No respetaban las tierras de los demás ejidatarios y si veían que alguien descuidaba su parcela se lo quitaban y se lo vendían a otras personas que no eran ejidatarios. En esta época a causa de Pemex llegó mucha gente de fuera a vivir en el ejido, incluyendo soldados, ingenieros y muchas personas que pusieron negocios para los trabajadores incluyendo cantinas, puestos de comida, peluquerías, etc. El cacique repartía —más bien vendía— solares a todos los vecinos que se le acercaban, y muchos de ellos usaban la violencia y amenazas para intimidar a los ejidatarios.<sup>22</sup> Como explica un ejidatario, “a varios de nosotros que no hablábamos bien nos quitaban tierras. Al débil que no podía hablar le quitaban y no se podía defender”.<sup>23</sup> Muchos ejidatarios fueron desposeídos de sus tierras por caciques, pero seguían siendo ejidatarios. Muchas tierras (incluyendo parcelas y solares) pasaron a manos de no-ejidatarios con la ayuda del Comisariado, y de esta manera empezaron a

<sup>20</sup> Contratos de ocupación superficial (1985 y 1990) en expediente 8422 del ejido en el Archivo General Agrario; Documento de expropiación (1978) en expediente 909 del ejido en el Archivo General Agrario; y recorrido/visita a pie a todas las instalaciones en el ejido.

<sup>21</sup> Varios ejidatarios usaron la palabra “cacique” para referirse a los líderes del ejido en este periodo.

<sup>22</sup> Documentos del Archivo General Agrario indican que varios ejidatarios se quejaban con las autoridades de esto. Por ejemplo, en el expediente 8500 del ejido hay una carta en que un ejidatario escribe: “existe otro grupo al que denominan ‘vecinos’ que son ocho campesinos que están ocupando aproximadamente 27 hectáreas del mismo ejido amenazando estas personas a los propios del ejido que en caso de quitarles sus tierras los privarían de la vida”.

<sup>23</sup> Entrevista con Orlando P. (ejidatario) 01/11/2017.

asentarse muchas personas en el ejido que no eran ejidatarios, algo que hoy todavía tiene impacto en Emiliano Zapata.<sup>24</sup>

A causa de la invasión de Pemex y la entrada de vecinos al ejido, los terrenos de los ejidatarios se fueron dividiendo en pedazos, dejando “puro cachiril”. Como me lo explica la esposa de un ejidatario, “perforaron todo y quedó todo destruido. Los terrenos los hicieron cacheríos y ¿para qué sirve un terreno por pedazos?”<sup>25</sup> Muchos ejidatarios se quedaron con parcelas más pequeñas que estaban divididas por ductos u ocupadas en su mayoría por pozos y otra infraestructura petrolera. En muchos casos, los ejidatarios ahora siembran varias parcelas pequeñas en vez de un solo terreno grande, porque como comenta un ejidatario, “los terrenos que nos quedaron son puros pedacillos”.<sup>26</sup> Por esta razón, y también porque muchos han vendido pedazos de sus parcelas a pesar de que no es legalmente permitido, ahora en vez de 60 parcelas, son más de 250.<sup>27</sup>

Desde 1955 (cuando entró en el ejido) hasta 1978, Pemex solamente había pagado por daños a los bienes distintos a la tierra, pero no había pagado nada por la tierra ni el uso del suelo. Sin embargo, un grupo de ejidatarios —liderados por el Comisariado— empezó a investigar y buscar la manera de que la empresa estatal también los indemnizara por las tierras ocupadas. Muchos ejidatarios no creían que se les pagaría —diciendo que “el ejido es del gobierno y Pemex es del gobierno ¿entonces por qué nos van a pagar las tierras?”—.<sup>28</sup> Se rehusaron a cooperar en este esfuerzo y a contribuir a los gastos que se hicieron en los trámites. Por esto el Comisariado y su grupo de amigos y colaboradores empezaron a reunirse en secreto para que los demás no los desalentaran. Sin embargo, algunos de los ejidatarios que se quedaron fuera luego reclamaron que “los que estaban en el poder nunca les dijeron a los demás

<sup>24</sup> Como mencioné en la sección anterior, actualmente hay más de 90 poseionarios y más de 450 vecinos acasillados, comparado con solamente 59 ejidatarios.

<sup>25</sup> Entrevista con Cristina T. (esposa de ejidatario) 16/12/2016.

<sup>26</sup> Entrevista con Carlos P. (ejidatario) 23/02/2017.

<sup>27</sup> Este número se basa en el plano de 2007 hecho por Procede. Incluye las parcelas de ejidatarios y poseionarios, muchos de los cuales están divididos en dos o más pedazos, ya que a través de ellos pasan ductos.

<sup>28</sup> Entrevista con Lupe G. (ejidatario) 15/01/2017. En realidad, esta percepción que tenían los ejidatarios no es completamente correcta. Como explican Pérez Castañeda y MacKinlay (2015: 50), las tierras ejidales en realidad eran propiedad social del ejido, pertenecientes al núcleo agrario y no al Estado.

lo que estaba sucediendo, tenían juntas clandestinas —solo invitaban a sus amigos y juntaron a 31 para ser la mayoría en el ejido—”.<sup>29</sup>

Como parte del proceso de expropiación era necesario hacer un plano que indicara las tierras que pasarían a ser propiedad de Pemex. El grupo de ejidatarios que estaba negociando con la empresa se oponía a que el plano se hiciera en el campo porque no querían que los demás ejidatarios se dieran cuenta de lo que estaba sucediendo, y también querían que los tramites se hicieran lo más rápido posible. Por lo tanto, trazaron un mapa basado en un plano proyecto cuyos ductos, pozos, presas y demás infraestructuras sumaran 185 hectáreas. Esa era la cantidad acordada con los ejidatarios que se debería expropiar. Sin embargo, nunca corroboraron el plano proyecto con mediciones en campo. Pemex y el grupo de 31 ejidatarios lo aceptaron y sobre esa base se hizo la expropiación.<sup>30</sup> Nunca se verificó con la realidad en el campo y nunca se actualizó el plano proyecto según la infraestructura real en el ejido.<sup>31</sup>

Después de varios años de hacer trámites, en 1978 Petróleos Mexicanos pagó \$3.18 millones de pesos por las 185 hectáreas que había ocupado hasta ese entonces.<sup>32</sup> El dinero se dividió en secreto entre los 31 ejidatarios (incluyendo el Comisariado) que habían sido parte del proceso, y los otros 28 quedaron afuera. Al ser expropiadas las tierras, los ejidatarios acordaron con Pemex no sembrar plantas o árboles con raíces profundas, sino solamente frijoles y maíz. Así fue como varios de los 28 ejidatarios excluidos de la indemnización se enteraron de que Pemex había pagado por las tierras, pues cuando intentaron sembrar árboles de naranja, la paraestatal les dijo que no podían. Cuando el resto del ejido supo que algunos ejidatarios habían sido indemnizados por las tierras ocupadas por Pemex, se quejaron ante la Secretaría de la Reforma Agraria e intentaron hacer que la empresa les pagara a ellos también. Pero no se pudo hacer nada porque les dijeron que el decreto ya había salido.

Muchos de los que recibieron parte de la indemnización (incluyendo el Comisariado) se llevaron el dinero y se fueron de la zona. Cabe mencionar que después del pago por las 185 hectáreas, Pemex volvió a indemnizar al ejido otras dos veces:

<sup>29</sup> Entrevista con Antonio V. (ejidatario) 13/12/2016.

<sup>30</sup> Documento de Expropiación en el archivo del ejido en Emiliano Zapata y también en el expediente 909 del Archivo del Ejido, Archivo General Agrario (Ciudad de México).

<sup>31</sup> Entrevista con Lic. Chantall Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios FANAR; Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria, Xalapa, Veracruz (25/10/2017).

<sup>32</sup> Documento de Expropiación, Archivo del Ejido, Archivo General Agrario (Ciudad de México).

en 1985, a través de un contrato de ocupación superficial de seis hectáreas, y en 1990, con otro contrato de ocupación superficial de 10 hectáreas. En ambos casos la repartición del dinero en el ejido se hizo de una forma más transparente. La diferencia entre los contratos de ocupación superficial (1985 y 1990) y la expropiación (1978) es que, en el segundo caso, las 185 hectáreas pasaron a ser propiedad de Pemex, mientras que con los contratos de ocupación superficial, las hectáreas ocupadas siguen siendo parte del ejido, aunque los contratos indican que la ocupación es “por el tiempo que Pemex requiera”.<sup>33</sup>

Desde su entrada en Emiliano Zapata, en los años cincuenta, hasta la fecha, Pemex ha transformado el ejido —perforando pozos, atravesando ductos, expropiando por pedazos con indemnizaciones poco transparentes—. El resultado ha sido la creación de un territorio opaco, caótico y poco legible para el Estado. Los mapas y planos en la carpeta básica del ejido (elaborados por Pemex) que deberían facilitar el gobierno del espacio, provocan todo lo contrario. El Estado quiere regular el ejido por medio de los mapas, pero como estos no corresponden con la realidad, hay gran confusión a la hora de querer certificar las parcelas individuales. A pesar de que Pemex es una empresa paraestatal, ha complicado otro proyecto del Estado (la reforma agraria de 1992), ya que sus acciones han creado un espacio ilegible que por más de 30 años no ha podido administrar. En la siguiente sección describo los intentos (fracasados) del Estado por regularizar el ejido, crear un mapa definitivo del territorio y cobrar impuestos.

## La ilegibilidad persistente

“[El ejido] Emiliano Zapata es nuestro coco”. Lic. Fierro López, Procuraduría Agraria<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Contratos de ocupación superficial, Archivo del Ejido, Archivo General Agrario (Ciudad de México).

<sup>34</sup> Entrevista con Lic. Chantall Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios FANAR; Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria, Xalapa, Veracruz (25/10/2017).

“Lo que estamos viviendo [en el ejido] es una completa anarquía—un desorden. Confusión y flaqueza por parte de la autoridad pública para aplicar la ley. Cada quien hace lo que quiere sin rendir cuentas a nadie”. Antonio V., ejidatario<sup>35</sup>

Ha habido varios intentos por regularizar el ejido Emiliano Zapata y entregar a los habitantes títulos individuales de solares y parcelas. El primer intento empezó en 1988, cuando la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) quiso intervenir con respecto al asentamiento humano o zona urbana. CORETT hizo una solicitud a la Secretaría de la Reforma Agraria para expropiar 21 hectáreas del ejido, dividir las en solares y revenderlas individualmente a los vecinos y ejidatarios para que ya no vivieran ahí de forma “irregular”. En una carta dirigida a la dependencia, el director general de CORETT escribe:

[En el ejido] existe un asentamiento irregular de personas no ejidatarias en lo general, en una superficie aproximada de 21-86-67 hectáreas que fueron destinadas originalmente como tierras de labor... [y] solicita su expropiación y la expedición de títulos de propiedad a favor de sus ocupantes en razón de que les otorga seguridad jurídica en el disfrute de sus solares y les facilita la construcción, mejoramiento o remodelación de sus viviendas.<sup>36</sup>

También explica que los gastos por la “indemnización” se cubrirían con los recursos provenientes de la regularización, o sea, por el dinero que pagarían los vecinos por los solares expropiados.

Cuando los ejidatarios se enteraron de la iniciativa de CORETT se opusieron y usaron como argumento que Pemex ya había expropiado una parte del asentamiento humano y que el área estaba llena de ductos. El acta de la Asamblea de ejidatarios donde se discutió el tema dice que la Asamblea General de Ejidatarios está inconforme con la solicitud porque Petróleos Mexicanos ya expropió 185 hectáreas y en la zona urbana se encuentran líneas de alta presión, gasoductos, oleoductos, una red de líneas de descarga de pozos en producción y una planta de compresoras.<sup>37</sup> Los ejidatarios también adujeron que las líneas de Pemex les ocasionan problemas,

<sup>35</sup> Entrevista 03/12/2017.

<sup>36</sup> Carta del Director General de CORETT al Secretario de la Reforma Agraria (08/06/1988). Archivo del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México).

<sup>37</sup> Actas de las Asambleas General (29/01/1989) y Extraordinaria (19/02/1990) de Ejidatarios, expediente 909/1 del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México).

ya que son subterráneas y “muy seguido se revientan”.<sup>38</sup> En 1993, después de hacer varios estudios técnicos, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) declaró “improcedente” la regularización de la zona urbana del ejido. Las razones principales por las que no se pudieron expropiar las tierras para otorgar títulos de propiedad fueron que Pemex ya tiene una parte de la superficie expropiada (derechos de vías) para oleoductos, gasoductos y caminos, y que en la zona urbana existen instalaciones petroleras que representan para los habitantes del lugar “un riesgo con alto índice de peligrosidad”.<sup>39</sup> Sin embargo, los habitantes de Emiliano Zapata siguen viviendo ahí (sin títulos) hasta la fecha.

Después del (fallido) intento de CORETT se hicieron otros tres por regularizar el ejido en el contexto de la Reforma Agraria de 1992: una en 1995, otra en 2007 y la más reciente en 2016. En estos casos no se incluyó el asentamiento humano (ya que la SRA lo había declarado improcedente), sino solamente las parcelas/ tierras de cultivo. Por lo tanto, los solares dentro del asentamiento humano no se incluyeron en los planos desarrollados por los ingenieros que vinieron por parte del Procede. Los planos hechos por los ingenieros en el campo trazaron las parcelas y la infraestructura visible de Pemex (pozos, turbinas, etc.). Sin embargo, cuando los mapas se enviaron a la sección cartográfica del Registro Agrario Nacional, se compararon con el mapa de la expropiación de las 185 hectáreas que había en la carpeta básica del ejido y hubo muchas discrepancias. Por eso se quedó estancado el esfuerzo de 1995.

En 2007 el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) volvió a intentar la regularización del ejido y envió representantes durante un mes para hacer un mapa nuevo usando como base el plano de la expropiación de las 185 hectáreas (hecho en 1978). Sin embargo, cuando se presentó a los ejidatarios el plano de FANAR para su aprobación, ellos no lo quisieron aceptar porque en el mapa muchas parcelas fueron divididas en pedazos y algunas de sus tierras aparecían como propiedad de Pemex. Donde el mapa de expropiación de Pemex indica que ha expropiado, en realidad hay ejidatarios con parcelas —algunas que siempre han estado ahí (porque el mapa de expropiación de las 185 hectáreas es incorrecto) y otras donde Pemex ha abandonado sus pozos—. Aunque el plano preparado por FANAR no contradecía el plano en el archivo del ejido preparado por Pemex, tam-

<sup>38</sup> Actas de las Asambleas General (29/01/1989) y Extraordinaria (19/02/1990) de Ejidatarios, expediente 909/1 del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México).

<sup>39</sup> Carta del Comisionado de la Secretaría de Reforma Agraria al director general de Procedimientos Agrarios/ director de Ordenamiento Territorial (23/01/1991). Expediente 909/1 del Ejido en el Archivo General Agrario (Ciudad de México)

poco reflejaba adecuadamente la realidad en el campo y por lo tanto los ejidatarios lo rechazaron y el proceso de regularización se volvió a estancar.

En 2016, la Asamblea de Ejidatarios pidió al Comisariado que le diera continuación al proceso de certificación parcelaria, y solicitó al programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA- FANAR) que enviara a un grupo de ingenieros a medir nuevamente las parcelas. El mapa se completó en junio 2016, pero hasta la fecha no han salido los títulos parcelarios. De acuerdo con la Procuraduría Agraria, el proceso se ha vuelto a estancar por la misma razón que en 1995: el plano preparado por RRAJA- FANAR contradice el plano “oficial” de expropiación de Pemex que se encuentra en el archivo del ejido.<sup>40</sup> Según las oficinas de la Procuraduría Agraria en Xalapa y en Martínez de la Torre, dadas las contradicciones en los planos es posible que los ejidatarios y posesionarios de Emiliano Zapata nunca obtengan sus certificados parcelarios.<sup>41</sup>

Los intentos del Estado por regularizar la propiedad de la tierra no han procedido a causa de la opacidad e informalidad con que Pemex y los ejidatarios hicieron el mapa de expropiación, construyeron en el ejido y se repartieron los terrenos. Ahora resulta difícil —si no imposible— regularizar el asentamiento humano, medir las parcelas de cultivo y otorgar los certificados correspondientes. En otras palabras, el ejido —en manos de los ejidatarios y de Pemex— creó una situación ilegible que ahora dificulta la regularización del espacio por parte del Estado. Al no poder regularizar la propiedad, el Estado no puede cobrar impuestos en el asentamiento humano y los habitantes (particularmente posesionarios y vecinos acasillados) de Emiliano Zapata siguen sin tener documentos oficiales que validen la posesión de sus parcelas y solares. Esto a su vez significa que la Asamblea de Ejidatarios sigue manteniendo el poder de gravar y regular a la población del ejido mediante normas privadas.

Hay una división dentro del ejido entre los que quieren títulos parcelarios y los que no quieren regularizar las tierras. Por un lado, los posesionarios y algunos ejidatarios quisieran tener la certeza jurídica que les brindaría un título parcelario con un plano definitivo y “oficial” de su parcela. Como lo explica un ejidatario, “son muy

<sup>40</sup> Entrevista con el Lic. Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios de FANAR en la Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria en Xalapa, Veracruz (25/10/2017).

<sup>41</sup> Entrevista con el Lic. Fierro López, Enlace de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios de FANAR en la Subdelegación Operativa de la Procuraduría Agraria en Xalapa, Veracruz (25/10/2017) y con el Lic. Ramsés Rodríguez Urzúa, residente de la Procuraduría Agraria en Martínez de la Torre, Veracruz (06/12/2017).

interesantes e importantes los documentos porque teniendo los documentos puedes decidir de tu parcela lo que deseas y no tienes que ir a dar a saber a la Asamblea”.<sup>42</sup> También hay ejidatarios y posesionarios que quieren pedir créditos bancarios que solo se pueden obtener usando los títulos como garantía. Hasta ahora, solamente han recibido créditos en común, pero como lo explica uno de ellos: “si un ejidatario no paga, todos sufrimos porque nos quitan el crédito y quedamos mal todos”.<sup>43</sup> Cabe mencionar que con la regularización habría más riesgo de perder las tierras (al no pagar un crédito) porque actualmente al estar en común, las parcelas no se pueden embargar.

Por otro lado, la gente que no quiere tener los títulos (en su mayoría son ejidatarios, no posesionarios) piensa que con la regularización el ejido perdería poder y dinero. Actualmente la Asamblea de ejidatarios cobra 10% de todas las ventas de parcelas y solares que se hacen dentro de Emiliano Zapata.<sup>44</sup> Con los títulos de propiedad y los certificados parcelarios, el Comisariado y la Asamblea perderían ese poder de cobrar. La tesorería del ejido ya no tendría los mismos fondos, y actualmente este dinero sirve para ayudar a ejidatarios necesitados a través de préstamos o apoyos. Muchos ejidatarios también piensan que tendrían que pagar mayores impuestos, aparte de que ese dinero se iría a la municipalidad o al gobierno del Estado (no al ejido). Otros ejidatarios sienten que “el gobierno nada más nos quiere chingar”<sup>45</sup> y por lo tanto desconfían de cualquier intento del gobierno de meterse en los asuntos del ejido. En la siguiente sección describo cómo se manifiesta esta falta de regularización en la vida diaria.

## Viviendo en la irregularidad

“Hasta hoy en día los que mandan en el ejido son los ejidatarios”. Ignacio C., ejidatario.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Entrevista con Carlos P. (ejidatario), 01/05/2017.

<sup>43</sup> Entrevista con Carlos P. (ejidatario), 29/03/2018.

<sup>44</sup> A pesar de que las tierras ejidales son inalienables (no se pueden vender oficialmente), la venta de solares y parcelas es una práctica muy común dentro del ejido.

<sup>45</sup> Entrevista con Lupe G. (ejidatario), 30/03/2017.

<sup>46</sup> Entrevista 06/02/2017. Todos los nombres han sido cambiados para proteger confidencialidad.



“El ejido es el que reparte los solares y los administra. El gobierno quería expropiar la zona urbana para recabar los impuestos y que no se fueran para el ejido”. Carlos P., ejidatario.<sup>47</sup>

“Los ejidatarios no cooperan y se sienten reyes... no aportan en nada. Solo administran lo que van aportando los poseionarios y vecinos acasillados”. Antonio V., ejidatario.<sup>48</sup>

A pesar de que la Ley Agraria contiene especificaciones acerca de cómo deben gobernarse internamente los ejidos, muchas de las instituciones estipuladas, tales como el Comisariado o la Asamblea Ejidal, adquieren en la práctica características locales específicas que reflejan la situación y la cultura de cada ejido. Es decir, en la mayoría de los casos, los ejidatarios han desarrollado prácticas y normas informales paralelas al Código Agrario (Van der Haar, 2000; Baitenmann, 1998). Durante muchos años, la Secretaría de la Reforma Agraria que tenía la responsabilidad de supervisar y regular a los ejidos a través de sus promotores, tenía muy poco control sobre las actividades dentro de los ejidos porque los funcionarios oficiales no se daban abasto y frecuentemente eran manipulados por los ejidatarios (Baitenmann, 1998).

Por ejemplo, a pesar de que la Ley Agraria prohíbe la venta de tierras ejidales,<sup>49</sup> ha sido una práctica común en muchos ejidos. En Emiliano Zapata viven actualmente más de 90 poseionarios (no ejidatarios dueños de tierras de cultivo) y más de 450 vecinos acasillados (no ejidatarios con un solar en el asentamiento) que han adquirido propiedad en el ejido. En cada caso, la venta ha sido aprobada por la Asamblea Ejidal, y con el pago de una cuota al ejido, el comprador recibe un “Certificado de Posesión” firmado por el Comisariado. Al mismo tiempo se le cobra al vendedor (normalmente un ejidatario) 10% del precio de venta como “impuesto” y el dinero pasa a la tesorería del ejido. Los ejidatarios tienen poder sobre el territorio, ya que son oficialmente reconocidos por el Estado como los usufructuarios de las tierras. Los poseionarios y vecinos acasillados no tienen esta certidumbre jurídica y por lo tanto se encuentran en una situación de vulnerabilidad en la que dependen de buenas relaciones con el Comisariado y la Asamblea Ejidal.

<sup>47</sup> Entrevista 26/06/2017.

<sup>48</sup> Entrevista 01/03/2017.

<sup>49</sup> Esto ya no aplica a los ejidos que han sido regularizados y que cuentan con títulos parcelarios. Sin embargo, este ejido no ha sido regularizado. Para un buen análisis sobre el tema véase Pérez Castañeda y Mackinlay (2015).

La Asamblea General de los ejidatarios se lleva a cabo cada dos meses, el último domingo del mes. La Asamblea es presidida por una mesa que incluye al Comisariado Ejidal (presidente, secretario y tesorero) y presidente del Consejo de Vigilancia. El secretario prepara un acta de cada sesión que es firmada por todos los asistentes y sirve para constatar las decisiones que se hayan tomado. Y se lee al principio de la siguiente Asamblea Ejidal. La mayoría de los asuntos tratados en las asambleas tienen que ver con la compra y venta de solares, disputas sobre límites de las parcelas y la recaudación y el uso de fondos del ejido.

Las decisiones dentro de la Asamblea se toman después de que las partes interesadas presentan el caso y el presidente del Comisariado pide que los ejidatarios expresen sus opiniones al respecto. Después de un debate, los ejidatarios votan sobre cómo proceder. En caso de que no se llegue a un acuerdo, se le pide al Comisariado que investigue más el caso y se retoma el asunto en la siguiente asamblea. Casi siempre los asuntos involucran a no ejidatarios —vecinos acasillados o posesionarios— que han comprado propiedades dentro del ejido a través de acuerdos de la asamblea. La resolución de sus peticiones casi siempre depende de las relaciones personales que tengan con los ejidatarios. Para ilustrar la dinámica, describo algunas escenas que observé en las asambleas de ejidatarios en Emiliano Zapata, de abril y junio de 2017.

En el primer caso, un habitante (vecino acasillado) del ejido se presentó frente a la Asamblea para solicitar que le prestaran o vendieran un terreno junto al arroyo para criar algunos animales. Al hacer su petición comenzó diciendo: “vengo a pedirles a ustedes, ya que son los ejidatarios, y son los que mandan aquí”. El pedazo de tierra que solicitaba era parte del arroyo que crecía durante unos meses del año y por lo tanto no había sido repartido a nadie y seguía siendo propiedad común del ejido. Los ejidatarios discutieron el tema. Varios estaban en contra, diciendo que ese terreno fácilmente se inundaba y era parte del arroyo que no debería ser usado para guardar animales. Pero otros estaban a favor, ya que sería una forma de apoyar al vecino que era amigo de muchos de los ejidatarios y la venta agregaría fondos a la tesorería. Al final se decidió que el Comisariado iría primero a ver el terreno y después de su informe se tomaría una decisión en la siguiente asamblea.

En otro caso, dos vecinos acasillados se presentaron porque uno de ellos había tomado una parte (tres metros) del solar del otro. Los dos presentaron sus argumentos y la Asamblea discutió el caso durante más de media hora. Algunos ejidatarios favorecían a uno de los vecinos (por ser amigo) y los demás al otro, y no pudieron llegar a un acuerdo. De nuevo decidieron que el Comisariado debía ir a revisar el lugar y con base en su informe se retomaría el asunto en la siguiente asamblea. Este

tipo de casos se presentan con mucha frecuencia en las asambleas y normalmente no se resuelven fácilmente. Cuando sí se resuelven, en la mayoría de los casos influyen las buenas relaciones que tiene una de las partes con el Comisariado y/o con la mayoría de los ejidatarios. Como lo describió uno de los ejidatarios que ya había ocupado cargo de Comisariado, “muchas veces a los que estamos al frente nos gana la amistad, el compadrazgo, lo que ustedes quieran”.<sup>50</sup>

En cada Asamblea también hay personas que se presentan a solicitar o actualizar su “Certificado de Posesión.” Este certificado es un documento elaborado por el Comisariado para indicar que la persona ha comprado terreno dentro del ejido y que la adquisición ha sido aprobada por la asamblea. Aunque estos son documentos informales y solamente son válidos dentro del ejido, contienen un croquis/mapa que muestra los límites de la tierra que han comprado y sirven para tramitar algunos servicios tales como luz y teléfono. Muchas veces las actualizaciones se requieren porque en el permiso original hubo una falta de ortografía o un error en las medidas del terreno. Para otorgar o actualizar un permiso, la Asamblea primero debe acordar que el Comisariado lo haga y el solicitante debe pagar una cuota a la tesorería, por un monto que puede variar entre \$200 y \$2000 pesos, dependiendo del caso. La cantidad acordada parece ser una decisión que los ejidatarios toman arbitrariamente según su relación con el/la solicitante. De acuerdo con lo que pude observar, generalmente cuando la persona tiene amistad con los ejidatarios o ha apoyado al ejido con algún servicio/favor, le cobran menos. También cuando la persona es mayor o enfermo/a le tienen más consideración. En algunos casos si la persona ha vivido en Estados Unidos o tiene familiares allá, le cobran más dinero.

A veces en las asambleas se presentan casos que son nuevos y los ejidatarios deben improvisar porque no saben cómo responder a ellos. Por ejemplo, en una de las reuniones se presentaron dos posesionarios que querían intercambiar sus parcelas: él se quedaría con la de ella, y ella con la de él. No era una compra-venta, así que no se podía cobrar 10% del precio de venta como lo hacían normalmente, pero los ejidatarios sintieron que se debía cobrar algo. Después de un largo debate, se acordó pedirles mil pesos para cambiarles los Certificados de Posesión, y entre los dos posesionarios lo pagaron.

Antes de que concluya cada asamblea, el tesorero presenta el “corte de caja” en donde detalla los ingresos y egresos de la tesorería del ejido. Aparte del dinero que ingresa por Certificados de Posesión, la compra-venta de terrenos y multas por inasistencia, los ejidatarios también cobran una aportación o “impuesto” anual a los

<sup>50</sup> Entrevista con Lucho G. (ejidatario) 27/08/2017.

vecinos y posesionarios. Esta cantidad se acuerda dentro de la Asamblea y luego se les informa a los demás cuánto deben pagar. Los ejidatarios no pagan la aportación porque ellos sienten que ya contribuyen bastante al asistir a las asambleas y administrar el ejido, algo que (según ellos) les toma mucho tiempo. El dinero de la tesorería se usa para apoyar (a través de préstamos) a personas que lo necesiten en alguna emergencia, organizar eventos especiales tales como la conmemoración de la muerte de Emiliano Zapata, para pequeños proyectos de infraestructura dentro del ejido y para sufragar los gastos del Comisariado cuando debe viajar a otra ciudad para arreglar algún asunto pendiente.

La autonomía de Emiliano Zapata y el gobierno por parte de la Asamblea y el Comisariado Ejidal es complicada por la presencia continua de la industria petrolera en el ejido. En los últimos años, Pemex ha subcontratado a otra compañía llamada Oleorey para que explote el petróleo en el Campo San Andrés del que forma parte el ejido Emiliano Zapata.<sup>51</sup> Oleorey tiene un contrato de producción —lo que significa que trabaja más que nada en pozos y extracción—, mientras que Petróleos Mexicanos maneja las instalaciones tales como las compresoras, planta de aguas congénitas, y los quemadores. Oleorey ha apoyado al ejido por medio de proyectos de desarrollo en la comunidad, incluyendo la donación de una ambulancia, la construcción y remodelación de escuelas (prescolar, primaria, secundaria y tele-bachillerato), un comedor comunitario y un taller de costura. Sin embargo, muchos de los ejidatarios dicen que Oleorey no los trata igual que Pemex, ya que la empresa paraestatal les pagaba por los daños con dinero. Como lo explica un ejidatario: “con la empresa extranjera [Oleorey] no es igual. A ellos no les gusta pagar los daños. Son muy déspotas”.<sup>52</sup>

La ausencia del Estado dentro del ejido significa que Pemex, Oleorey, los ejidatarios y los demás habitantes deben continuamente negociar la implementación de normas y acuerdos entre ellos. Por ejemplo, cuando hay problemas ambientales causados por la extracción de hidrocarburos en el ejido, los ejidatarios no acuden a los representantes / oficinas del Estado, sino que lo arreglan directamente con Pemex u Oleorey. Para dar un caso específico, dentro del ejido hay una fuga de crudo que lleva varios años contaminando un arroyo y las parcelas de algunos ejidatarios. Después de unos meses de haber comenzado la fuga, Pemex lo limpió y pagó los

<sup>51</sup> Contrato PEMEX No. 424102855 (Área Contractual San Andrés) entre Pemex Exploración y Producción, Oleorey SA de CV, Monclova Pirineos Gas SA de CV y Alfásid del Norte SA de CV ([www.resourcecontracts.org](http://www.resourcecontracts.org)).

<sup>52</sup> Entrevista con Edgar T. (ejidatario) 20/02/2017.

daños a los ejidatarios afectados. Sin embargo, el petróleo volvió a derramarse porque en vez de arreglar el problema se construyó un cárcamo para retener el hidrocarburo que se escurre cuando no viene a vaciarlo una pipa. Por lo tanto, dos años después del último pago que les hizo Pemex, los ejidatarios afectados buscaron una nueva solución. Fueron a denunciar la fuga a la fiscalía del medio ambiente en Papantla, pero les dijeron que “no era competencia de ellos” y que tenían que ir a denunciarlo al Ministerio Público Nacional o a protección civil. Sin embargo, ninguna de estas instancias del Estado resolvió el problema y los ejidatarios decidieron negociar directamente con Pemex, como lo habían hecho siempre hasta entonces.

El problema es que como Pemex había subcontratado a Oleorey para manejar los pozos en la zona, respondía a los ejidatarios que negociaran con esa compañía. Pero Oleorey no quería hacerse responsable diciendo que era una emanación natural de petróleo y por lo tanto no era su responsabilidad. También dijeron que la fuga se debía a una tubería vieja que había instalado Pemex, y por lo tanto era culpa de la paraestatal. Viendo que no recibían solución por parte del Estado ni de las compañías, los ejidatarios afectados decidieron cerrar el paso a la estación de bombeo de aguas congénitas. Durante nueve días bloquearon el acceso con una camioneta y pancartas que decían “Por fuga de hidrocarburo y aguas congénitas muere el ganado”. Solamente dejaban pasar a pie a los trabajadores de Oleorey y Pemex que entraban y salían, pero no podía entrar maquinaria ni combustible. Cuando se agotó el combustible fue cuando llegaron a negociar y Pemex hizo un reporte de los daños a los cuatro ejidatarios, pero no les pagaron. Uno ellos me dijo: “nada más nos sellaron de recibido la documentación. [Pero] si no me pagan, yo puedo negarles el permiso a sus campos que están en mi parcela”.<sup>53</sup> La falta de Estado de derecho y de reglas ambientales significa que los habitantes del ejido deben buscar solución a sus problemas a través de negociaciones, bloqueos de las instalaciones de Pemex/Oleorey, y/o relaciones personales con los gestores u otros oficiales de las compañías petroleras.

Aparte de la Asamblea y el Comisariado Ejidal como las autoridades del ejido, es importante señalar que también hay un Agente Municipal (cuyo trabajo no es remunerado) que sirve de vínculo entre el ayuntamiento de Papantla y los habitantes de Emiliano Zapata. También, dentro del ejido hay varios comités (compuestos en su mayoría por vecinos acasillados) que coordinan diferentes aspectos y proyectos de la comunidad tales como el centro de salud, la ambulancia, el comedor comunitario,

<sup>53</sup> Entrevista con Narciso G. (ejidatario) 02/04/2017.

el agua, y el drenaje, entre otros. Casi todos los comités están ligados con alguna ayuda/ apoyo que han recibido de Pemex, Oleorey o el Estado.

La ilegibilidad del ejido, sin embargo, afecta la implementación de proyectos de desarrollo del Estado en Emiliano Zapata. Un ejemplo tiene que ver con un proyecto que negoció el Agente Municipal con el ayuntamiento para mejorar el sistema de drenaje. A finales de 2016 los contratistas encargados de instalar la tubería empezaron a trabajar en el ejido. El problema es que el plano del proyecto (diseñado por ingenieros en Papantla) no tomó en cuenta las líneas de agua ni la infraestructura de Pemex en el asentamiento. Por lo tanto, cuando empezaron a trabajar, las máquinas rompieron algunas tuberías y dejaron sin agua, por unos días, una parte del ejido. Las máquinas también rasparon algunos ductos de Pemex y dañaron el revestimiento. La falta de legibilidad del espacio y de coordinación entre el ayuntamiento, el ejido y Pemex hizo que las máquinas excavarán hoyos en lugares donde no iba a ser posible instalar el drenaje y en el proceso dañaron calles, banquetas y el sistema de agua. Una señora del ejido reclamó “ya todos somos grandes y sabemos dónde pasan los ductos. Todos sabemos que por aquí pasa una línea y por allá pasa otra”.<sup>54</sup> Sin embargo, esta información no la tenían en Papantla, y después de que los contratistas excavaron varios hoyos en el asentamiento del ejido, el Agente Municipal y miembros del comité del agua tuvieron que pedirle al supervisor del proyecto que viajara al ejido y re-diseñara el proyecto. Dos años después, el proyecto todavía no concluye.

Varios antropólogos han escrito sobre el papel importante de los intermediarios (o caciques) en México para navegar y traducir normas y prácticas del Estado a las comunidades rurales y viceversa (e.g. Nuijten, 2003; Pansters, 2005; Wolf, 1956). La falta de legibilidad hace que el rol del intermediario o cacique sea vital para que el Estado pueda gobernar sus espacios recónditos. Asimismo, para las comunidades rurales los caciques/ intermediarios también son claves para poder gestionar apoyos y proyectos de desarrollo. Aunque en Emiliano Zapata ya no existe una persona que se pudiera considerar como cacique, los ejidatarios claramente (como grupo) gobiernan el territorio según sus normas. El Agente Municipal y los comités (compuestos en su mayoría por vecinos acasillados) tratan de crear un balance de poder en el ejido al ejercer la función de intermediario(s) en negociaciones con las compañías petroleras y oficinas del Estado. La tensión entre el Comisariado Ejidal y el Agente

<sup>54</sup> Comentario de Úrsula (vecina acasillada que lleva muchos años viviendo en el ejido) durante una discusión con los ejidatarios, comité del drenaje y contratistas del proyecto (22/05/2017).

Municipal a veces es palpable. Como todo en Emiliano Zapata, la coordinación entre ellos depende de las personas que estén ocupando los cargos y de la relación personal con ellos.

## Conclusiones

“Cuando al gobierno le interese realmente legalizar las parcelas o la zona urbana va a venir con toda la caballería a arreglar los asuntos pendientes. Mientras tanto, las cosas siguen así porque al gobierno y a Pemex les conviene que así siga”. Ignacio C., ejidatario.<sup>55</sup>

La presencia de Pemex en el ejido en combinación con el poder de algunos ejidatarios creó un sistema particular de gobierno en Emiliano Zapata basado en normas privadas acordadas por los ejidatarios y la empresa paraestatal. Desde su creación, el Estado estuvo ausente en la vida diaria en el ejido y eso fomentó un espacio en donde los ejidatarios se regían por acuerdos informales basados en la confianza, los favores y las relaciones personales. Con la entrada de Pemex, los líderes ejidales, actuando como caciques, tomaron tierras del ejido y las vendieron a nuevos vecinos —en muchos casos quitándoselas a ejidatarios—. Años más tarde, el Comisariado y sus colaboradores negociarían secretamente con Pemex la expropiación de tierras ejidales, y de ello resultó una indemnización que solamente benefició a un grupo de ejidatarios. Este mismo proceso de expropiación propició la creación de un plano oficial que no refleja adecuadamente la infraestructura real de Pemex dentro del ejido.

La falta de títulos parcelarios dentro del ejido se debe más que nada al plano de expropiación que Pemex acordó con los ejidatarios en 1978. Los esfuerzos del Estado por regularizar los asentamientos y las tierras de labor no han dado resultado ya que las mediciones que los ingenieros de Procede, FANAR, etc., hacen en el campo nunca concuerdan con el mapa de la expropiación que se encuentra en la carpeta básica del ejido. Esto significa que los ejidatarios mantienen una fuerte capacidad de regulación interna en Emiliano Zapata basada en normas que ellos mismos acuerdan dentro de sus Asambleas. Dado que los ejidatarios son los propietarios legalmente reconocidos de las tierras ejidales, los vecinos y posesionarios están sujetos a las decisiones tomadas por la Asamblea (e implementadas a través del Comisariado

<sup>55</sup> Entrevista 27/06/2017.

Ejidal) muchas veces apoyados en relaciones personales entre ejidatarios, vecinos y gestores de las compañías petroleras. Este sistema de alguna manera ha funcionado en el corto plazo, pero a largo plazo ha causado problemas y caos.

El *statu quo* se mantendrá en tanto que no haya voluntad política de regresarle al ejido las tierras ocupadas por Pemex hace más de 60 años, muchas de ellas cubiertas con infraestructura abandonada y en ruinas. Al salirse Pemex del ejido, el Estado podría completar el proceso de regularización de las tierras ejidales y entregarle a la población los títulos correspondientes. Sin embargo, es importante notar que el ejido se encuentra sobre el paleocanal de Chicontepec, un área con mucho petróleo que hasta ahora no se ha podido extraer ya que Pemex no contaba con la tecnología ni el presupuesto para hacerlo. La Reforma Energética de 2013 ha creado la posibilidad de extraer este petróleo<sup>56</sup> y por lo tanto ni el Estado ni Pemex tienen como prioridad devolver estas tierras al ejido. Sin embargo, la falta de legibilidad del espacio debería concernirlos ya que, en una ronda de licitación, las compañías petroleras querrán “ver” las relaciones de propiedad que existen en la superficie del ejido. Tal vez sea un poco ingenua, pero para concluir con un tono optimista es posible que la falta de regularización del ejido termine por proteger a Emiliano Zapata de una segunda ola de explotación y destrucción, ya que las compañías petroleras pudieran buscar zonas más legibles en donde invertir.

## Bibliografía

Archivo General Agrario (Ciudad de México).

Expedientes 909/I-II, 16960/I-7, 8500/I-10, 8422/I-2, y 48/I-3 del ejido Emiliano Zapata, Papatla, Veracruz.

Baitenmann, Helga

1998 “The Article 27 Reforms and the Promise of Local Democratization in Central Veracruz”, en Wayne A. Cornelius y David Myhre (eds.), *The Transformation of Rural México*. San Diego, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

<sup>56</sup> La técnica principal para extraer este petróleo es la fracturación hidráulica o *fracking* con perforación horizontal, algo que se ha usado ampliamente en lugares como Estados Unidos y Argentina. El *fracking* es una técnica no convencional “que consiste en extraer el hidrocarburo atrapado en los poros de las rocas a través de la inyección a gran presión de una mezcla de agua, arena y un coctel de más de 750 sustancias químicas” (Geocomunes, 2016).



Braverman, Irus.

- 2010 "Hidden in Plain View: Legal Geography from a Visual Perspective", *Law, Culture and the Humanities*, 7(2), pp. 173-186.

Craib, Raymond

- 2004 *Cartographic Mexico: A History of State Fixations and Fugitive Landscapes*, Durham, NC, Duke University Press.

Ervin, Michael

- 2009 "Statistics, Maps, And Legibility: Negotiating Nationalism in Post-Revolutionary Mexico", *The Americas*, 66(2), pp.155-179. DOI: <https://doi.org/10.1353/tam.0.0165>.

Geocomunes

- 2016 *Territorialización de la Reforma Energética*, Ciudad de México, Rosa Luxemburg Stiftung.

Mendoza Vargas, Héctor

- 2000 *México a través de los mapas*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Geografía.

Mundy, Barbara

- 1996 *The Mapping of New Spain*, Chicago, IL, University of Chicago Press.

Nuijten, Monique

- 2003 *Power, Community and the State*, Londres, Pluto Press.

Pansters, Wil

- 2005 "Goodbye to the Caciques? Definition, the State and the Dynamics of *Caciquismo* in Twentieth-century Mexico", en Alan Knight y W.G. Pansters (eds.), *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas.

Pérez Castañeda, Juan Carlos y Horacio Mackinlay

- 2015 "¿Existe aún la propiedad social agraria en México?", *Polis*, 11(1), pp. 45-82.

Scott, James C.

- 1998 *Seeing Like a State*, New Haven, CT, Yale University Press.

Van der Haar, Gemma

- 2000 "The 'Indianization' of Land Reform: the Tojolabal Highlands of Chiapas, Mexico", en Annelies Zoomers y Gemma van der Haar (eds.), *Current Land Policy in Latin America: Regulating land tenure under neo-liberalism*, Ámsterdam, Royal Tropical Institute.

Wolf, Eric.

2001 [1956] “Aspects of Group Relations in a Complex Society” en *Pathways of Power. Building an Anthropology of the Modern World*, Berkeley, CA, University of California Press.

**MARGARET CRUZ**

.....  
Doctorante en antropología en la Universidad de la Ciudad de Nueva York (CUNY Graduate Center). Fue investigadora visitante en El Colegio de México (Programa de Energía) mientras hacía la investigación de campo para su tesis sobre el impacto social y territorial de la industria petrolera en México. Tiene maestría en relaciones internacionales por Yale University y licenciatura en economía por Carleton College.

---

Citar como: Margaret Cruz (2019), “Gobierno mediante normas privadas: Pemex y la creación de un ejido ilegible”, *Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 87, año 40, julio-diciembre de 2019, ISSN: 2007-9176; pp. 45-70. Disponible en <<http://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/issue/archive>>.

---