



## CENTRO DE DERECHOS DE LA MUJER DE CHIAPAS A.C.

### INFORME SOBRE MÉXICO PARA EL COMITÉ DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

#### “La desigualdad en el acceso de las mujeres a la tenencia, uso y usufructo de la tierra”

##### 1) Introducción

Los derechos de propiedad sobre la tierra, junto con la mano de obra, forman el activo más común utilizado para producir alimentos destinados al consumo familiar, así como cultivos comerciales que permiten a la familia o a los individuos garantizar la seguridad alimentaria de su familia, y sufragar otras necesidades como las relacionadas con la salud y la educación<sup>1</sup>.

El acceso a los derechos de propiedad ha sido limitado y condicionado por diversos factores: las prácticas sociales derivadas de los usos y costumbres locales, las modificaciones a las legislaciones agrarias, la aplicación de programas de titulación de tierras, y la transferencia de estos derechos por medio del mercado de compraventa y de arrendamiento de tierras. En este proceso las mujeres rurales han sido las más afectadas al no tener igualdad de acceso a la tierra y enfrentarse a la falta de recursos. Además el constante incremento de la migración masculina ha ocasionado que ellas se responsabilicen de sus familias, de cumplir con las obligaciones de los hombres dentro del ejido<sup>2</sup> y de pagar las deudas adquiridas, sin gozar de ningún derecho sobre la tierra que les garantice al menos seguridad en la vivienda ante futuras acciones de despojo de su pareja, su familia, la comunidad y las instituciones, colándolas en situación de supervivencia y transformándolas en reproductoras de la marginalidad. En este sentido la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha afirmado que “...la discriminación en materia de derechos sobre la tierra constituye una violación de los derechos humanos...”<sup>3</sup> e instó a los Estados a diseñar y revisar las leyes para garantizar se reconozcan a la mujer derechos plenos e iguales para la

---

<sup>1</sup> FAO, “Estudios sobre la tenencia de la tierra” citada en [http://www.fao.org/sd/LTdirect/tstudies\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/LTdirect/tstudies_es.htm)

<sup>2</sup> Comunidad de campesinos que han sido dotados de tierras por el Estado a través de Resolución Presidencial o por Sentencia del Tribunal Superior Agrario.

<sup>3</sup> Ibidem.

posesión de la tierra y otros bienes, particularmente mediante el derecho a la transmisión hereditaria, así como a integrar un enfoque de género en las políticas y programas de desarrollo agrícola y rural.

## **2) Exclusión de las Mujeres de la Propiedad Social en México**

El 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal, que puso fin al reparto agrario y creó un marco legal para privatizar la propiedad social, borrando las limitaciones que el ejidatario o comunero tenía para el uso de la parcela por cuanto su usufructo operaba en función de la sociedad, del núcleo campesino y de su familia<sup>4</sup>. Esta contrarreforma no tomó en cuenta la desigualdad histórica que las mujeres han enfrentado para poder acceder a la tierra y favoreció la titulación individual masculina en ejidos y comunidades a través del programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)<sup>5</sup> enmarcado en la nueva Ley Agraria publicada el 26 de febrero de ese mismo año, la que entre otras cosas permite al titular, que en su mayoría son hombres, vender su parcela, perderla por deudas, traspasarla a terceros, ofrecerla en garantía, así como cambiar su régimen jurídico sin que medie ninguna obligación con la familia, el núcleo agrario ni la sociedad. Esto significa que las mujeres solteras o en su calidad de cónyuges del titular varón reconocido, quedan excluidas de la toma de decisiones y desprotegidas ante futuros despojos. Evidenciando, también, la falta de reconocimiento a su contribución en las labores agrícolas, en el cuidado de la familia, o su papel de jefa de familia ante el abandono de la pareja. Esta política legislativa fue implementada con plena inobservancia de los compromisos internacionales que en materia de derechos humanos de las mujeres ha suscrito el Estado Mexicano.

## **3) Distribución por género de la propiedad social en México**

En México el 51% de la superficie territorial es propiedad social, la cual se encuentra distribuida en 29,519 ejidos y 2,354 comunidades<sup>6</sup>, de los cuales, a diciembre del 2012, se había certificado el 94% del total, correspondiendo a ejidos el 94.8% y el 80% a

---

<sup>4</sup> Véase Pérez C. en Ejidatarias, posesionarias, vecindadas. Mujeres frente a sus derechos de propiedad en tierras ejidales de México. Elsa Almeida, Informe de Investigación publicado en 2009 por la International and Coalition y el Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), Procuraduría Agraria, p. 31.

<sup>5</sup> Ahora denominado Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

<sup>6</sup> Núcleos de población agrarios cuyas tierras están formalmente reconocidas en una resolución presidencial de reconocimiento o confirmación y titulación de bienes comunales (RTBC y CTBC), así como por lo mencionado en el artículo 98 de la Ley Agraria. <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070806.htm>

comunidades<sup>7</sup>, en tanto que el dominio pleno (propiedad privada) ha sido aceptado en 3,685 núcleos ejidales.

La Ley Agraria clasifica a los sujetos agrarios en ejidatarios, comuneros, poseionarios y avecindados. Al respecto la presencia de la mujer según su calidad agraria sigue esta tendencia: el 20.6% de los ejidatarios son mujeres, en tanto que un 25.8% son poseionarias y el 34.6% avecindadas; mientras que en las comunidades agrarias el 27.9% son comuneras, el 34.9% son poseionarias y el 42.3% son avecindadas<sup>8</sup>. Estos datos muestran que la propiedad social en México es masculina, que las mujeres con parcela, solar y derecho a participar en los órganos de toma de decisiones son muy pocas en comparación con los varones titulares de derechos; que al terminarse el reparto agrario la única vía para que más mujeres puedan acceder como titulares de tierras es la herencia; que es más el número de mujeres que poseen parcelas o por lo menos una vivienda pero sin derecho a asistir a las asambleas; que las poseionarias y las avecindadas están en desventaja frente a los ejidatarios y comuneros en cuanto a derechos y posesión de tierras; que las avecindadas al tener acceso sólo al espacio habitacional, privado, se encuentran excluidas del espacio público, el productivo (la parcela), que sigue siendo fundamentalmente masculino, lo que *“...sin duda obstaculiza seriamente la capacidad de desarrollo productivo al carecer de la tierra y las coloca en los espacios vinculados al papel tradicional de reproducción familiar.”*<sup>9</sup> Por otro lado si comparamos los porcentajes de mujeres con acceso a la tierra tanto en ejidos como en comunidades, encontramos que existe una mayor presencia de éstas en comunidades, que en su mayoría son indígenas, sobre todo de avecindadas, lo que, quizás, se debe a: 1) La forma en como el núcleo agrario adquirió tierras; 2) La organización interna en lo relativo a la asignación de solares y parcelas; 3) La explotación colectiva de recursos; 4) Normas tradicionales reguladas a través del parentesco; 5) La existencia de costumbres solidarias que permiten “dar posada” a un mayor número de personas.

En Chiapas, el 47% de la superficie total es propiedad social, con un avance del 83% en la certificación de los 3,064 ejidos y 91 comunidades localizadas en el Estado. La tendencia en la distribución de la propiedad social por género es la siguiente: 16.4% de los titulares

---

<sup>7</sup> Registro Agrario Nacional, Dirección de Titulación, SEDATU, 2012.

<sup>8</sup> Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria, con información del Registro Agrario Nacional al 30 de mayo de 2010, México.

<sup>9</sup> Reyes Ramos, María Eugenia. Mujeres y tierra en Chiapas en *El Cotidiano*, septiembre-octubre, vol. 21, num.139, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, pp. 25-26.

son ejidatarias y comuneras, el 22.1% son posesionarias y el 38.2% son avecindadas<sup>10</sup>. Si bien es cierto las mujeres tienen una representación mayoritaria dentro del total de la población, en el sector agrario se transforman en grupos minoritarios y marginados de la propiedad, sobre todo los grupos secundarios: posesionarias y avecindadas.

#### **4) Discriminación en de las mujeres en el acceso a la propiedad social en Chiapas**

De acuerdo con las investigaciones participativas realizadas por el Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas (CDMCH), en los años 2004, 2010 y 2013, sobre la propiedad de la tierra y los reglamentos ejidales, se ha encontrado que solo el 22.8% de los titulares de la propiedad social a nivel estatal son mujeres, principalmente viudas, de edad avanzada, que solo son propietarias hasta que el hijo mayor crece. Estos datos coinciden con los proporcionados por el Registro Agrario Nacional (RAN) en 2012, que reconoce además que el porcentaje de mujeres titulares varía de región a región. En las zonas indígenas el porcentaje es el más bajo (por ejemplo en la región Altos-Tsotsil-Tzeltal la titularidad de las mujeres es menor al 1% y en la región Tuliija-tzeltal-chol solo el 14.7% de los titulares son mujeres). También se identificó que las ejidatarias acceden a la tierra parcelada fundamentalmente a través de la herencia y la cesión gratuita. Le siguen en importancia la compra de tierras, por efecto de alguna acción agraria y por medio de programas de titulación de tierras, sin pasar por alto la existencia de una serie de condicionantes como son: las leyes agrarias, legislaciones civiles, y las costumbres<sup>11</sup> que al estar cimentadas en concepciones patriarcales constituyen un obstáculo para el reconocimiento de la mujer rural como ciudadana independiente con derechos iguales.

En este sentido los reglamentos ejidales y estatutos comunales<sup>12</sup> son instrumentos que recogen la costumbre y pueden o no limitar el ejercicio de los derechos de las mujeres rurales y del resto de los habitantes del ejido o comunidad por cuanto su obligatoriedad se extiende a todos. En la última investigación se encontró que en la mayoría de los reglamentos no sólo se regulan cuestiones relacionados con las tierras del ejido, sino también aspectos de la vida privada, por ejemplo, controlan a las personas de la comunidad, (libertad de credo, libertad política, libre tránsito, control de horarios y de

---

<sup>10</sup> Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria, con información del Registro Agrario Nacional al 30 de mayo de 2010, México.

<sup>11</sup> Véase Deere y León, Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina, PUEG-UNAM, México, 2002

<sup>12</sup> El artículo 10 de la Ley Agraria señala que los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, el cual debe contener las bases generales para la organización económica y social del núcleo y los requisitos para admitir nuevos ejidatarios; las reglas para el aprovechamiento de las tierras y las demás que el ejido considere convenientes para su desarrollo interno. Los Reglamentos y Estatutos deben ser aprobados y modificados por las asambleas de ejidatarios o comuneros, según corresponda, observando siempre que no contravenga la Ley Agraria y demás ordenamientos superiores.

eventos públicos) y a personas de fuera del ejido (Reglamentos que impiden que alguien se pueda quedar a vivir en casa de alguien de la comunidad) bajo pena de multa, cárcel, expulsión o suspensión de derechos si se incumple el acuerdo y con conocimiento del comisariado ejidal. Los pocos artículos que en específico se refieren a la mujer contienen obligaciones más que derechos: participar en las asambleas sin derecho a voto, representar al ejidatario ausente en lo referente a las cooperaciones y servicios comunitarios.

## **5) Despojo a mujeres en comunidades y ejidos de Chiapas**

El CDMCH tiene documentadas más de 100 denuncias de despojo a mujeres en ejidos y comunidades agrarias. El 43% de los casos se localizan en la región socioeconómica Tulija-Tseltal-Chol<sup>13</sup>, que comprende los municipios de Tila, Yajalón, Chilón, Sabanilla, Sitalá, Tumbalá y Salta de Agua, casi todos ellos clasificados como de muy alta marginación<sup>14</sup>.

Las mujeres más vulnerables a ser despojadas de su solar o parcela son las casadas con hijos a cargo (41%), agresión proveniente de la pareja, la asamblea o hermanos; en tanto que las separadas con hijos a cargo (19%) son objeto de violencia principalmente de la ex pareja y suegros, lo que demuestra, una vez más, que la titularidad individual del derecho, generalmente a favor de los hombres, ocasiona que éstos al discutir, separarse o divorciarse asuman que la mujer debe abandonar la tierra ya que su tenencia no es considerada como patrimonio familiar sino como pertenencia exclusiva del jefe de familia. Por su parte los agresores son en mayor porcentaje las ex parejas, los hermanos y las autoridades ejidales.

De acuerdo con la información que se tiene las agresiones provienen, mayormente, de la ex pareja (12%), autoridades (11%), hermanos (11%), hijos (10%), asamblea (9%), pareja y suegros (8%); datos que reflejan la existencia de una cultura patriarcal que no permite a las mujeres acceder a la tierra y sanciona colectivamente a quienes intentan defender su derecho.

El 33% de las mujeres afectadas tiene una edad de más 61 años, es decir, se trata de personas de edad avanzada que están en disputa del derecho con sus parejas, ex parejas, hijos, suegros o la Asamblea; en tanto que solo el 9% de las afectadas son menores de 30 años, lo que también confirma que son en su mayoría las mujeres en edad avanzada quienes poseen derechos agrarios en comparación con las jóvenes.

---

<sup>13</sup> Región en la que existen fuertes conflictos relacionados con el control del territorio entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

<sup>14</sup> CONAPO (2011). Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010, México, CONAPO.

Los derechos que con frecuencia son violados se refieren a la seguridad en la tenencia de la tierra, a la propiedad, al reconocimiento del aporte familiar, a heredar, a la legalidad, al acceso a la justicia, a la residencia, a la transmisión de derechos, etc. En tanto que los factores generadores de discriminación son: i) La existencia de hombres en la familia, ii) El no respeto a la titularidad de derechos de la mujer porque la costumbre dice que las mujeres no tiene tierra; iii) El no reconocimiento a su calidad de jefa de familia cuando el esposo migra o la abandona; iv) La titularidad de la tierra a favor del jefe de familia elimina el sentido familiar de la propiedad social; v) La aplicación de sanciones y acuerdos de la asamblea para restringir el acceso de las mujeres a la tierra; vi) La mujer se hace responsable de las obligaciones de su pareja dentro del ejido sin reconocérsele ningún derecho sobre la tierra; vi) La posición machista de la autoridad que busca el acuerdo entre las partes desconociendo los derechos de la mujer, vii) El desconocimiento del aporte de la mujer a través de las labores de cuidado, lo que ocasiona que ante una separación conyugal el hombre no está obligado hacia la esposa e hijos; viii) La agresión como forma de desgastar y vencer la resistencia de las mujeres que defienden su derecho a la tierra, ix) La edad avanzada de la mujer se toma como impedimento para seguir siendo la titular de las tierras.

Todos estos hechos, generados por la discriminación presente en los núcleos agrarios, es reflejo de la implementación de políticas públicas que no toman en cuenta las condiciones de desigualdad a las que se enfrentan las mujeres rurales.

De tal forma que el marco jurídico actual en materia agraria avala la exclusión de las mujeres de la propiedad y les impone permanentemente la mediación de los hombres. Por otro lado la falta de reconocimiento de su derecho a la tierra las coloca en una situación de inseguridad y de vulnerabilidad que hasta pueden llegar a ser expulsadas de la comunidad si así lo decide la asamblea, quedando ellas y sus hijos en condiciones de extrema pobreza y marginalidad cuando migran a las ciudades. Esta problema fue observado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, organismo que en relación a los informes periódicos séptimo y octavo combinados de México sobre su cumplimiento al Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) en julio de 2012 recomendó al estado Mexicano adoptar medidas especiales de carácter temporal que tomen en cuenta "las disparidades que enfrentan las mujeres indígenas de las zonas rurales en su acceso a las tierras y la propiedad, y a los servicios sociales básicos, su participación en los procesos de adopción de decisiones, así como elaborar una estrategia general que elimine las prácticas que discriminan a las mujeres indígenas en las zonas rurales".

Desde hace varios años las mujeres de las comunidades con las que el CDMCH trabaja se han dado cuenta que la titularidad de la tierra a favor del hombre como jefe de familia no necesariamente lleva a considerarla como patrimonio familiar; que el varón es reconocido social y legalmente como el único dueño de la tierra aun cuando la titularidad y los derechos le pertenezcan a la mujer; que la esposa no es considerada para compartir los beneficios del patrimonio familiar; ante la separación conyugal, el titular no tiene obligación hacia la pareja e hijos en el reconocimiento y sucesión de sus derechos; la mujer como hija no es considerada para ser heredera de las tierras si existen posibles sucesores varones en la familia; la sucesión patrilínea deja a la mujer sin derechos ante la titulación del hijo heredero, quién no tiene obligaciones respecto de la madre siendo excluida de los beneficios del patrimonio familiar, llegando incluso a perder la posesión de la tierra; la edad avanzada de la mujer se convierte en impedimento para seguir siendo titular de las tierras; la intervención de la autoridad para defender sus derechos genera nuevas formas de violencia avalando despojos.

**Solicitamos al Comité recomendar al Estado Mexicano:**

- 1.- Diseñar e implementar una política agraria con perspectiva de género que garantice a las mujeres el acceso pleno a los recursos económicos, incluyendo la propiedad y los derechos que derivan de ésta, así como participación política y social en la vida económica y política de sus pueblos.
- 2.- Llevar a cabo las reformas legales necesarias, a nivel constitucional, para garantizar la “propiedad familiar” dentro de los ejidos y comunidades, como mecanismo que permitiría la igualdad entre mujeres y hombres, independientemente del tipo de unión conyugal, así como la protección de los integrantes de sus familias y pueblos.
- 3.- Adoptar medidas necesarias para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de prácticas discriminatorias de las mujeres en ejidos y comunidades.