

La mediación como alternativa de solución de conflictos: el caso “focos rojos”

La mediación es una alternativa eficaz para la resolución de conflictos. Funciona a través de un tercero neutral que lleva a las partes a una solución voluntaria y negociada al conflicto que enfrentan, asimismo propicia un clima de confianza que permite discutir pacíficamente las diferencias y encontrar espacios de acuerdo.

“Más vale una palabra a tiempo, que cien a destiempo”.
Miguel de Cervantes Saavedra.

La mediación

La mediación, como medio alternativo de resolución de conflictos, ha ganado, poco a poco, mayores espacios en el mundo jurídico y, especialmente, en el plano social, en el cual destaca desde luego el régimen agrario.

La mediación funciona a través de la actividad de un tercero neutral que asiste a las partes para alcanzar una solución voluntaria y negociada al conflicto que enfrentan, propiciando un clima de confianza que permita discutir pacíficamente las diferencias y encontrar espacios de acuerdo.

Las ventajas de la mediación como medio alternativo de solución de conflictos son evidentes y, entre ellas, pueden mencionarse las siguientes:

- Generalmente no tiene costo para las partes.
- Es justa y neutral.
- Ahorra tiempo y dinero.
- Evita el lento proceso legal.
- Diseña soluciones *ad hoc*.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente se desempeña como Coordinador de Asesores del C. Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la Secretaría de la Reforma Agraria.

- Construye una relación de ganar-ganar, al no haber vencedores ni vencidos.
- La solución es definitiva.

Adicionalmente, la mediación es un proceso que se identifica con una facilidad impresionante en la vida diaria de las personas, por lo que no constituye una acción traumática para el individuo. En efecto, si revisamos la cotidianeidad, podemos encontrar un sin fin de ejemplos banales en los que los conflictos se resuelven a través de procedimientos mediadores.

Por lo tanto, el hecho de poner en manos de un tercero neutral la conducción de las negociaciones en un conflicto entre partes que, por obvias razones se encuentran distanciadas y, en no pocas ocasiones enfrentadas, es bastante común, y se ha insertado en la cultura popular de cada pueblo, con sus respectivos grados de aplicación.

Uno de los ejemplos más paradigmáticos es el japonés. En Japón no es posible imaginar un sistema de resolución de conflictos tal y como nosotros lo conocemos en México, debido a que por razones culturales, la mediación está profundamente arraigada.

El fallecido Konrad Zweigert y Hein Kötz, profesor de la Universidad de Hamburgo y Director del Instituto Max Plank de Derecho Internacional Privado y Comparado, respectivamente, señalan claramente que la mayoría de los conflictos en la sociedad japonesa se resuelven, en estricto respeto a sus antiguas prácticas jurídicas, a través de procedimientos conciliatorios entre las partes o con la ayuda de un tercero.

Como ejemplo puede decirse que en el caso de los divorcios en Japón, gracias a la mediación de terceros, *“no es necesario recurrir a los tribunales y al mandato judicial, con excepción de los casos raros en que las partes no pueden llegar a un acuerdo. Si las partes concuerdan en sus exigencias, el divorcio es efectivo tan pronto como se comunique el acuerdo a la oficina del Registro Civil.”*¹

¹ Zweigert, Konrad y Hein Kötz. *Introduction to Comparative Law*. Oxford University Press and J.C.B. Mohr (Paul Sibeck) United Kingdom, 1988.

Incluso en el caso de controversias derivadas del cumplimiento de contratos, los abogados y los juzgados japoneses se consideran como un último recurso, que es considerado como rudimentario y áspero. En Japón, la cultura predominante establece que lo mejor es negociar un acuerdo y evitar la parcialidad judicial que, al resolver, siempre perjudicará a una de las partes, mecanismo que se ha posicionado en los últimos años alrededor del mundo y, por supuesto, México no es la excepción.

En nuestro país, existen diversos esfuerzos por fortalecer el papel de la mediación como una forma alternativa de solución de conflictos y, en la materia agraria, posee tintes que la recubren de especial importancia.

En el Foro Nacional sobre Seguridad Alimentaria que se llevó a cabo en el año 2004, bajo el auspicio de la SAGARPA, la SEDESOL y la FAO, el Dr. Andrew McMillan, Director de la División de Operaciones de Campo de esta última, comentó que esa organización ha identificado siete grandes lecciones sobre seguridad alimentaria, dentro de las cuales se encuentra una, la séptima, que se relaciona con la paz y el desarrollo rural.

El planteamiento del Dr. McMillan es sencillo pero contundente: *La paz y la estabilidad son condiciones indispensables para el crecimiento y para la reducción del hambre.*² Con lo anterior, puede establecerse una relación perversa entre la permanencia de conflictos y la propagación del hambre en el mundo y, para ejemplos, basta citar solamente los casos de Kosovo, Congo y Afganistán, en los últimos años.³

Ahora bien, siguiendo la premisa expuesta por el Director de la División de Operaciones de Campo de la FAO, podemos construir una que se adecue a la realidad del campo en México, señalando que los conflictos agrarios, si bien no tienen la dimensión de los señala-

² McMillan, Andrew. La Seguridad Alimentaria, Avances a Nivel Mundial, publicada en *Memoria del Foro Nacional sobre Seguridad Alimentaria*. SAGARPA, SEDESOL, FAO e INCA Rural. Ciudad de México, 14 de octubre de 2004. P. 25

³ *Idem.*

dos por el Dr. McMillan, sí son determinantes en la dispersión de los recursos gubernamentales destinados al desarrollo y, en consecuencia, son enormes los obstáculos para la aplicación de políticas públicas de combate a la pobreza.

Esta hipótesis no es nueva. En los albores de la década de los años noventa, el campo mexicano ya tenía conciencia de esta relación perversa y, en ese sentido, la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992 y la expedición de la nueva Ley Agraria en febrero de ese mismo año, iniciaron un camino que aún estamos recorriendo.

En ese entonces, la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Constitución reconoció que la realidad del campo se había transformado profundamente en los años del reparto de tierras y que, las exigencias del sector rural eran muy distintas y distantes a las estrategias de atención establecidas en la política pública.

Para adecuar el marco normativo e institucional, la reforma puso énfasis en el fortalecimiento de los principios de libertad, autonomía y justicia, al otorgar a los sujetos agrarios la capacidad para decidir su propio destino y, además, impulsó la constitución de órganos especializados en la procuración e impartición de justicia en materia agraria.

Así, surgieron la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, los cuales son piedra angular de los esfuerzos del Estado para brindar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y juegan un papel preponderante en la solución de conflictos. No obstante, a lo largo de los años de vigencia de la Ley Agraria, la experiencia acumulada por estos órganos ha permitido vislumbrar con meridiana claridad que los procesos del campo aún tienen peculiaridades que los distinguen y excluyen.

La mediación en el campo

El campo se caracteriza por su gente y por las relaciones que ésta establece. No puede entenderse la dinámica social que se genera y

reproduce en el agro sin involucrarse plenamente con la identidad y las costumbres de sus habitantes. Los pobladores del campo comprenden de manera especial la relación que fomentan con la tierra. Para ellos, la tierra representa a la madre que los vio nacer, que les permite alimentarse y desarrollarse y que les aguarda con unívoca vocación al momento de su muerte, como su última morada.

La parcela los alienta y los protege ante las inclemencias de la cruda sociedad exterior y, en retribución, el músculo y la mente campesina la venera y cultiva con particular esmero. Es por eso que los conflictos que tienen su origen en la tierra son tan difíciles de resolver y, aunque los tribunales emitan sentencias dirimiendo las peleas entre hermanos, éstas persisten a través de los años, correspondiendo al llamado de la génesis y el destino de todo campesino: su tierra, su historia y su vida.

Ante esta realidad, el Gobierno de la Federación no puede ser autista, tener ojos ciegos ni oídos sordos y, por lo tanto, el clamor de uno de los segmentos poblacionales más desprotegidos, ha encontrado eco en las políticas públicas implementadas por la Administración del señor Presidente Vicente Fox Quesada.

En el año 2003, la Secretaria de la Reforma Agraria, realizó un análisis de la conflictividad agraria en el país. El resultado de ese esfuerzo fue la conformación de la Agenda Agraria Nacional, la cual permitió conocer, de manera precisa y confiable, en qué entidades de la República persistían con mayor fuerza los conflictos agrarios, su número, intensidad, variantes y el grado de riesgo que representaban para la gobernabilidad y la seguridad regional.

Estos conflictos tienen hondas raíces en la ruralidad mexicana ya que son expresión vívida de las secuelas de un proceso de reparto de tierras que se prolongó por alrededor de 77 años con un escaso acompañamiento de políticas y apoyos a los receptores de la tierra.

Además, un factor determinante en la explosión de conflictos en el medio rural fue la generalización del reparto de tierras con

escasa o nula vocación agrícola a partir de la década de los 60. Por si estas razones no fueran suficientes para generar la descomposición del tejido social en diversas partes del territorio nacional, la falta de tecnología para llevar a cabo las mediciones, deslindes y amojonamientos de los núcleos de población que se constituyeron en la etapa del reparto agrario, provocó que en la práctica se expedieran resoluciones presidenciales que dotaban a dos o más núcleos con la misma superficie, planos sobrepuestos, fallos presidenciales no ejecutados o ejecutados en defecto o en demasía, en fin, todo un caleidoscopio que amenazaba con sumir al campo en una profunda crisis caracterizada por la ingobernabilidad.

Para combatir esto, el Sector Agrario posee diversos instrumentos que han demostrado ser altamente efectivos, tomando siempre como premisa básica y principio fundamental a la mediación. Entre estas herramientas podemos mencionar a las estrategias de atención a los Focos Rojos y a los Focos Amarillos, los Acuerdos Agrarios y el Acuerdo Nacional para el Campo, empero, por razones de espacio, solamente me concretaré a comentar algunas generalidades del procedimiento de conciliación que se utiliza en los Focos Rojos.

FOCOS rojos

En el año 2003, el Sector Agrario se dio a la tarea de identificar los conflictos más apremiantes para encontrarles vías de solución, con lo que se creó el Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural denominados “Focos Rojos”. Estos conflictos se caracterizan por tener una antigüedad de 40 años en promedio y, los estragos que han causado a las zonas en las que se localizan son más que considerables.

Catorce conflictos en once entidades federativas fueron los elegidos para ser atendidos por este programa, después de un arduo trabajo de análisis, largas discusiones y un interminable ir y venir de ideas y perspectivas.

Los Focos rojos que se identificaron fueron los siguientes:

En el estado de Chiapas:

1. Venustiano Carranza contra pequeños propietarios.
2. Nicolás Ruiz contra pequeños propietarios.
3. San Pedro Chenalhó contra San Pablo Chalchihuitán y;
4. Comunidad Zona Lacandona y Reserva de la Biosfera de Montes Azules, el cual representa un universo de 183 conflictos individuales.

En el estado de Jalisco:

5. San Sebastián Teponahuatlán contra Puente de Camotlán, este último ubicado en el estado de Nayarit y
6. San Andrés Cohamiata contra El Refugio, del estado de Zatecas.

En el estado de Michoacán:

7. La Meseta Purépecha, en el cual se identificaron 60 conflictos individuales.

En el estado de Oaxaca:

8. Santo Domingo Teojomulco vs Santiago Xochiltepec, el cual es tristemente recordado por la matanza de "Agua Fría", en la que 28 personas perdieron la vida en el año 2002.
9. El noveno Foco Rojo consta de 5 conflictos que incluyen a San Francisco del Mar contra San Francisco Ixhuatán; Santo Domingo Teojomulco contra San Lorenzo Texmelucan; San Sebastián Nopalera contra San Pedro Yosotato; San Sebastián Nopalera contra Santa Lucía Monteverde y San Juan Lachao contra Santa María Temascaltepec.
10. El décimo Foco Rojo es el de San Juan Lalana contra pequeños propietarios del estado de Veracruz y el conflicto de Santa Clara los Ajos y sus anexos.

11. En Oaxaca se incluyó el conflicto de la Colonia Agrícola y Ganadera Cuauhtémoc contra la Comunidad Indígena de Santa María Chimalapa.

En Sonora se localizó el conflicto de la Tribu Yaqui; en San Luis Potosí el del Distrito de Riego Pujal-Coy Segunda Fase; en Guerrero el de Acatepec contra Zapotitlán Tablas y en Durango y Zacatecas, el conflicto entre Santa María Ocotán y Xoconoxtle y Bernalejo de la Sierra, respectivamente.

El cuestionamiento no era fácil de resolver: ¿Cómo solucionar los 14 conflictos denominados Focos Rojos, si en algunos casos la problemática se extendía hasta 90 años en el pasado y en ese lapso, las sentencias de los tribunales no habían podido resolver las disputas por la tierra?

Las dimensiones y la complejidad de los conflictos requerían de un redoblado esfuerzo institucional, ya que en no pocas ocasiones la problemática no se limitaba tan sólo a la ansiada seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, sino que involucraba a otros factores que complicaban aún más el conflicto, tales como aspectos religiosos, políticos, económicos, raciales y sociales, lo que dificulta hacer coincidir una serie de voluntades y de actores, para lograr la conciliación y convertir las tierras en conflicto en susceptibles de atraer inversión y apoyos para el desarrollo, cuestiones que son un mero sueño si no se resuelven en definitiva las disputas por la tierra.

La respuesta fue constituir Grupos Especializados de Atención o GAE's, como son conocidos en la jerga del Sector, que fueron integrados atendiendo a criterios de interdisciplinarietà que se dedicaron a formular un diagnóstico de campo de cada conflicto para estar en posibilidades de establecer las mejores estrategias de negociación.

Estos grupos se instalaron de forma permanente en los lugares de conflicto y su única misión fue trabajar sin descanso para encontrar una solución conciliada a cada Foco Rojo. En su carácter de interlocutores, los GAE's pueden realizar visitas, coordinar juntas

de trabajo, estar presentes en asambleas, instalar mesas de conciliación y negociar con las partes afectadas las posibles soluciones.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento que los grupos de trabajo han seguido en la negociación de los conflictos pueden señalarse las siguientes generalidades:

En una primera etapa, los grupos elaboran un diagnóstico del conflicto, lo que implica una profunda investigación sobre los antecedentes de los núcleos de población, el origen de la problemática, su desarrollo y las causas por las que aún no ha sido posible finiquitar el conflicto.

Este paso es muy importante, ya que de él depende el éxito que el grupo tendrá en el diseño de la estrategia de acercamiento y negociación.

Posteriormente, el grupo, ya con el conocimiento previo de la conflictividad, inicia los acercamientos y la sensibilización con las partes. En esta etapa es muy importante procurar iniciar una relación respetuosa y franca con las partes, ya que, en muchos casos, éstas tienen una natural desconfianza de los enviados del gobierno, debido a los antecedentes de promesas incumplidas.

Es importante informarle a los núcleos agrarios que se está llevando a cabo un esfuerzo sin precedentes y que si se puede conjugar la disposición del Gobierno Federal y las de las partes para solucionar el conflicto, los trabajos pueden brindar resultados muy satisfactorios para todos.

Una vez agotada esta etapa, se solicita a las asambleas de los núcleos agrarios que designen una comisión, con facultades para negociar y, con ellas, se instala la Mesa de Negociación, cuidando en todo momento el respeto mutuo y el encauzamiento de las pláticas hacia la localización de puntos de acuerdo.

Después, se llevan a cabo audiencias de conciliación en las que el grupo de trabajo debe estar muy atento para evitar que las mismas se desvíen hacia derroteros en los que surjan los reclamos entre las partes y nublen el clima de cordialidad que debe privar en ellas.

En caso de ser necesario, el grupo solicita a oficinas centrales la realización de trabajos técnicos informativos para determinar fehacientemente las áreas en disputa, y que sirvan de base para la conducción adecuada de las negociaciones, determinando con meridiana claridad los derechos de cada una de las partes.

Cuando se logra que las partes acepten el resultado de los trabajos técnicos y que una de ellas está dispuesta a aceptar una contraprestación, se solicita un avalúo que permite al GAE ofertar la propuesta de solución a través de la entrega de recursos económicos, de apoyos a proyectos productivos, y así conocer los montos que se requerirían para lograr el acuerdo de solución del conflicto.

Con la información anterior, el grupo de trabajo vuelve a convocar a las partes a reuniones en las que se les da a conocer la información que arrojaron los trabajos y la oferta institucional, para que cuenten con las herramientas objetivas para decidir su posición frente a la problemática.

La siguiente etapa es, tal vez, la más difícil de todas, porque cuando las partes ya tienen toda la información, generalmente hacen contrapropuestas y de nueva cuenta se plantean alternativas y propuestas de solución.

Tal y como señalé en párrafos anteriores, la tierra para los núcleos de población tiene un valor incalculable y, en esta fase, el grupo de trabajo debe tener la capacidad, la habilidad y la sensibilidad para lograr que una de las partes acepte entregar las tierras que tiene en posesión o de las que reclama su propiedad a cambio de una contraprestación económica.

Esto no es nada sencillo ya que, en algunos casos, y en especial cuando se trata de comunidades indígenas, que tienen una cosmovisión respecto a la tierra y que ésta tiene un significado que supera por mucho el valor que pueda tener el dinero.

Cuando por fin se llega a una propuesta de solución con el consenso de las partes, el paso siguiente consiste en convocar a la

asamblea general de cada núcleo agrario y, en ella, el grupo de trabajo plantea la propuesta a la totalidad del poblado.

Debido a que generalmente, este tipo de asambleas son muy largas, cansadas y tensas, ya que en el seno de las mismas siempre existen campesinos a favor y otros en contra de la solución y de la oferta, el grupo de trabajo previo a la realización de la asamblea, platica con los líderes formales e informales que tienen un peso específico en las asambleas, haciéndoles hincapié en resolver el conflicto en forma conciliada y que de ellos depende que sus hijos y nietos no hereden el conflicto, sino paz y armonía.

El cansancio, el desgaste y la tensión son la constante en este tipo de asambleas, sin embargo, la clave está en escuchar con atención todas y cada una de las intervenciones e inquietudes con el debido respeto y sin ninguna prisa. Los resultados que de ellas derivan son inmensamente superiores y reconfortantes y supera el esfuerzo, las incomodidades y carencias que los grupos de trabajo tienen que padecer.

Una vez con el consentimiento de las asambleas, se procede a la firma del convenio finiquito del conflicto y, toda la documentación que se genera en el proceso se somete a la consideración y aprobación del Comité de Atención a Conflictos en el Medio Rural, para que autorice la erogación de los recursos.

Los recursos aprobados por el Comité se entregan ante la presencia del Tribunal Unitario Agrario, para que una vez ratificadas las firmas y contenido, el Magistrado Agrario lo eleve a la categoría de sentencia y obligue a las partes estar y pasar por él en todo tiempo y lugar.

Paso seguido el Tribunal Unitario Agrario procede a ejecutar su sentencia, expidiéndose, en los casos que así se requiera, el plano respectivo y ordena la inscripción de la resolución y del plano en el Registro Agrario Nacional, con lo que se da por definitivamente resuelto el conflicto.

Como puede verse, el proceso que debe seguirse para resolver los conflictos en el medio rural es bastante largo y complicado,

sin embargo, la obtención de la paz, la armonía social y la gobernabilidad en las zonas que presentan este tipo de problemática es un valor que merece toda la atención del Gobierno Federal.

El éxito de esta estrategia ha provocado que su aplicación se extienda para la conciliación de otro tipo de conflictos, que aún cuando no presentan condiciones tan extremas, se hace necesaria su atención, a los cuales, se les ha denominado Focos Amarillos, los cuales presentan un nivel de conflictividad moderado, con una antigüedad promedio de 20 años y, tienen una particularidad: si no son atendidos, tal y como sucedió con los Focos Rojos, su nivel de complejidad y de enfrentamientos puede ir aumentando paulatinamente y llegar a los niveles de violencia que presentaban los Focos Rojos.

Para evitar estos efectos, a partir del año 2004, la Secretaría de la Reforma Agraria puso en marcha el programa de atención a Focos Amarillos, utilizando el mismo esquema conciliatorio que se aplica para los Focos Rojos.

Conclusiones

En suma, la mediación es una herramienta muy útil en la solución de conflictos de todo tipo, pero en especial, en la materia agraria ha funcionado de manera extraordinaria, ya que a través de ella, conflictos que se habían perpetuado durante décadas debido a la lentitud de los procedimientos jurisdiccionales, hoy están resueltos.

Hoy, en el campo, la justicia agraria tiene diversos mecanismos para solucionar los conflictos de los que menos tienen. Si bien los órganos de impartición de justicia dictan sentencias que ponen fin a los juicios, no siempre resuelven los conflictos o pueden ejecutar sus propias resoluciones.

Por ello, el papel que en la actualidad desempeña el Sector Agrario a través de la conciliación logra resolver, de manera definitiva y pacífica, los conflictos no sólo en el aspecto formal de la ley, sino en la profundidad de los aspectos sociales.