



UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA LA
CONCILIACIÓN DE CONTROVERSIAS POR
LÍMITES DE TERRENOS ENTRE NÚCLEOS
AGRARIOS EN EL ESTADO DE OAXACA**

La intención

Estadística y socialmente, se muestra al estado de Oaxaca como la entidad federativa que concentra en su territorio a 15 de los 56 grupos o sociedades indígenas existentes en el país, esto es, 26.7% de la presencia indígena nacional se ubica en él con un agitado dinamismo.

Un sector social en el que incide directa y profundamente el factor indígena es, sin lugar a dudas, el sector agrario: la relación de aquí emanada constituye una estructura compleja y única que tiene como cimiento la dicotomía hombre-tierra.

Dentro del sector agrario en Oaxaca, el problema que reviste mayor importancia por el paroxismo de sus manifestaciones es el de las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios o pueblos. Por sus manifestaciones violentas, estos problemas deben ser abordados con mecanismos integrales y perfectamente definidos, de manera que nos permita sistemáticamente brindarles la atención debida hasta lograr la solución favorable para los involu-

* Jefe de Residencia de la PA en Ixtla de Juárez, Oaxaca.

** Este trabajo obtuvo el 2º lugar del VII Certamen Investigación Agraria, "Dr. Arturo Warman Gryj" 2004.

crados. Siendo así, este documento intenta ser una provocación conceptual y metodológica para construir una “estrategia integral para la conciliación de las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios en el estado de Oaxaca”.

Panorama general

Oaxaca se caracteriza por el gran número de municipios que lo conforman (570) y las 15 lenguas indígenas y sus variantes dialectales que en él se hablan, que corresponden a igual número de sociedades indígenas diferenciadas una de la otra y que mantienen un constante movimiento intra e interétnico; hablamos en Oaxaca de las sociedades amuzga, chatina, chinanteca, chocholteca, chontal, cuicateca, huave, ixcateca, mazateca, mixe, mixteca, náhuatl, triqui, zapoteca y zoque.

En conjunto, los indígenas mayores de cinco años arrojan una cifra de un millón 120 mil 312 habitantes en el estado, lo que representa 32.76% del total de la población (*XII Censo de Población*, INEGI, 2000) y, si a la anterior cifra le agregamos la población representada por los afro-americanos o negros de la costa oaxaqueña, el porcentaje de población diferenciada se incrementa en términos étnicos.

Territorialmente, la población indígena se distribuye sobre una superficie de 6,915.428 hectáreas, cuya naturaleza jurídica se inscribe en la propiedad social, dividida en dos de los tres regímenes de propiedad, es decir, en ejidos y comunidades; específicamente en 812 ejidos y 688 comunidades.

De manera individual y por su superficie, los ejidos ocupan 15% del territorio oaxaqueño mientras que, por su parte, las comu-

nidades ocupan 57% del mismo territorio (*Atlas Agrario del estado de Oaxaca*, SRA, CORETT, PA, RAN, Oaxaca, México, 1996).

De los porcentajes exhibidos se deduce que la propiedad social representa 72% de las 9,536.400 ha de tierra con las que cuenta la entidad.

Cabe destacar el dato referente a las comunidades pues nos indica que ocupan más de la mitad de superficie en el estado. Esto obedece a una razón histórica innegable, ésta es, el derecho de propiedad ancestral que ejercen las comunidades sobre sus tierras durante el transcurso de su formación social.

Con los ejidos no sucede lo mismo, pues son núcleos agrarios constituidos a partir del reparto agrario post-revolucionario.

Los datos de población indígena y de tenencia de la tierra consignados aquí no pueden verse como meras estadísticas aisladas, por el contrario, tienen la intención de invitarnos a pensar detenidamente en la relación tierra-hombre que establece místicamente el indígena, y que rebasa con mucho las connotaciones jurídicas, económicas o productivas simplistas que pudieron observar quienes no son indígenas.

Si a lo dicho anteriormente añadimos el factor geográfico de Oaxaca, tenemos como resultado una compleja red de relaciones agrarias que oscilan desde lo jurídico hasta lo étnico, encontrando en ese compás una amplia gama de expresiones.

De las complejidades agrarias con repercusiones sociales sentidas en el estado, la de mayor trascendencia es la presentada por las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios, de las cuales se registran hasta el 2004, 317 de ellas (según el Sistema

Único de Información de la Procuraduría Agraria en Oaxaca), que afectan principalmente a las poblaciones indígenas.

Si bien es cierto que en Oaxaca los asuntos agrarios complejos son muchos (migración, descapitalización, minifundismo, etc.), cierto es también que ninguno de ellos representa riesgos de desestabilización social como sucede en el caso particular de las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios, pues una atención inadecuada de las mismas detona de manera violenta.

Aun cuando las controversias por límites de terrenos se presenta entre núcleos agrarios o pueblos y de manera generalizada por todo Oaxaca, sus orígenes y sus manifestaciones son muy variadas, de manera tal que cada una de ellas es diferente a las otras en función de la relación que guardan entre sí los elementos que las componen, o bien, del comportamiento del elemento predominante de tal composición.

La tendencia mostrada por este fenómeno social-agrario se mantiene como una constante en la cotidianidad agraria del estado. Hasta el momento no se perciben avances significativos en la solución de tal fenómeno, por el contrario, se observa un estancamiento y la formación de círculos viciosos en la atención de éstos, dado por formas de atención inadecuadas o insuficientes que desembocan en la pérdida del control de dichas controversias con consecuencias muy dolorosas.

El fenómeno de límites entre núcleos agrarios o pueblos permea todos los niveles de vida de quienes los padecen, destacándose como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo agrario y social en el campo oaxaqueño y, además, como un gigan-

tesco reto a las instituciones del sector agrario y del gobierno estatal para enfrentarlo con resultados positivos.

Los antecedentes

Las actuales controversias agrarias por límites de terrenos entre núcleos agrarios o pueblos presentan una amplia gama de manifestaciones y comportamientos en función a su origen y evolución, sin embargo, tales controversias no siempre se generan al interior de los pueblos, o entre ellos, por el contrario, dichos pueblos aparecen como víctimas circunstanciales de conceptualizaciones de la territorialidad completamente ajena a ellos e impuesta contra su voluntad durante el devenir de su formación social.

En el caso particular de los ejidos, se puede señalar la década de los años treinta, es decir, el periodo del reparto agrario cardenista, como el momento de génesis de las controversias a las cuales asistimos hoy. El mismo momento y la misma acción gubernamental agraria afecta las posesiones de las ancestrales comunidades pues las dotaciones y ejecuciones de terrenos ejidales y posteriormente las confirmaciones, reconocimientos y titulaciones, así como sus consecuentes ejecuciones en bienes comunales, no respetaron las colindancias históricamente trazadas y aceptadas tradicionalmente por los pueblos colindantes y que eran reconocidos por consenso con anterioridad a los decretos jurídicos mencionados.

Sin el mutuo consentimiento real y físico de los pueblos, el decreto jurídico provocó el enfrentamiento entre las estructuras de poder de uno y otro pueblo cuando se les impuso, por “derecho”, un nuevo orden territorial.

Otro problema colateral nacido con los decretos jurídicos del nuevo orden territorial se dio al interior de los pueblos cuando se les dividió otorgándoles categorías agrarias; a unos se les reconoció como “núcleo agrario o centro” del territorio y a las poblaciones periféricas pero pertenecientes a la misma jurisdicción agraria se les denominó “anexos” o subcomunidades. Con tales categorías agrarias se rompió el lazo de unidad comunal y solidaridad y se fomentó el sentimiento separatista y las rivalidades internas para lograr su independencia del núcleo central para convertirse en otro núcleo agrario.

Como vemos, la problemática de límites por terrenos entre pueblos es una responsabilidad histórica heredada que debe ser compartida por los pueblos que las padecen y por las instituciones del sector agrario y del gobierno estatal que las atienden.

El encontrar el equilibrio de esas responsabilidades depende de la capacidad para construir y aplicar una “estrategia integral conciliatoria”.

El objetivo

Construir una estrategia integral a partir del quehacer cotidiano del sector agrario federal y sus similares estatales en Oaxaca, incorporando también a las instancias municipales para la atención de las controversias por límites de tierras entre núcleos agrarios o pueblos es el objetivo.

La estrategia deberá conducirnos de manera tal que el análisis de los elementos generales y particulares de ellas nos posibilite abordarlas bajo un marco conceptual razonado y con un método

general con capacidad de flexibilidad, adaptación y aplicación a todas y cada una de estas controversias.

El universo de controversias y su ubicación geográfica

Como se dijo, la Procuraduría Agraria registra 317 controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios en Oaxaca, otras instancias del gobierno federal o del gobierno estatal podrán mencionar otras cifras que incluso la dupliquen, sin embargo, la Procuraduría Agraria es confiable y por tanto su información bien puede servir de parámetro general.

Las 317 controversias registradas se distribuyen y ubican geográficamente en seis regiones del estado en el siguiente orden:

1. Valles centrales	55	controversias
2. Sierra sur	51	"
3. Sierra norte	22	"
4. Istmo	58	"
5. Mixteca	81	"
6. Costa	50	"

Los números y su ubicación pueden presentar imprecisiones ligeras pues esta relación es un diagnóstico preliminar y por tanto provisional.

El concepto

Resulta ocioso y aventurado abocarse a la atención de un problema por límites de terrenos sin antes haberlo razonado, esto es, sin antes conceptualizarlo.

Siendo imprescindible la construcción de concepto para entender en todas sus dimensiones y magnitudes una controversia por límites que implica penetrar en una compleja red de elementos objetivos y subjetivos, se propone el siguiente concepto:

Las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios o pueblos son un fenómeno social-agrario histórico, las cuales tienen origen, evolución y conclusión y en sus manifestaciones son una indefinición real o simulada, de hecho o de derecho, total o parcial de linderos que se da entre dos o más núcleos agrarios o pueblos y en la cual confluyen determinadamente factores jurídicos, técnicos, sociales, políticos, económicos o étnicos que les imprimen singularidades propias a cada controversia, de manera tal que éstas se expresan como fenómenos complejos y dinámicos que se transforman coyunturalmente en función de las relaciones que asumen entre sí los múltiples elementos que las componen, o bien, del comportamiento particular del elemento predominante en ellas.

La fundamentación jurídica de una estrategia integral

Si bien esta propuesta de trabajo considera como base el quehacer cotidiano del sector agrario federal en acción conjunta con su similar estatal y municipal, resulta necesario soportar jurídicamente su propósito dentro del marco señalado para ello por el Estado de derecho que rige el pacto federal.

La constitucionalidad de la participación del orden federal en la atención de las controversias descritas anteriormente descansa en la fracción XIX del Artículo 27 constitucional que a la letra señala: “son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se

hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como los relacionados con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades”.

El párrafo de la misma fracción personaliza la procuración de justicia agraria en un órgano para ello, el cual adquiere forma en la Procuraduría Agraria por efectos de la Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 constitucional.

Por tratarse de núcleos agrarios cuya población se constituye por indígenas es de observarse en esta misma propuesta los ordenamientos al respecto contenidos en las fracciones I, II, IV, V, VI, VIII del apartado A y la fracción I del apartado B, ambos del Artículo 2º constitucional.

Dado que el Estado cuenta con su particular “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca”, revisamos los artículos 28, 29, 30, 32 y 51 de la referida ley local.

El procedimiento conciliatorio en Oaxaca y la operatividad de la Comisión Interinstitucional

Para la atención de las controversias agrarias como las aquí mencionadas, el gobierno estatal ha constituido internamente la denominada “Comisión Interinstitucional”, integrada por la Junta de Conciliación Agraria del estado de Oaxaca, las delegaciones regionales de gobierno estatal en cada distrito, la Representación Especial Agraria de la Secretaría de la Reforma Agraria en el estado y la Procuraduría Agraria.

La coordinación de tal Comisión regionalmente recae en los delegados de gobierno en cada distrito y a nivel central en la Subsecretaría de Desarrollo Político del gobierno estatal.

De inmediato, al escuchar de la existencia de una comisión de tal naturaleza nos resulta una acción gubernamental acertada y oportuna, lamentablemente la acción se queda corta y sólo resulta ser una quimera institucional con una buena intención. La Comisión Interinstitucional trabaja hasta la fecha como un instrumento heterogéneo y anárquico, pues desde su composición se observan incoherencias institucionales e incompatibilidades operativas. Por tanto, carece de normas rectoras en cuanto a su función, siendo en su actuar anárquica, improvisada, casuística y en muchos casos infundada.

Operativamente, la coordinación la asumen las delegaciones regionales de gobierno, siendo éstas sólo unidades administrativas del ejecutivo estatal a nivel local y sin facultades agrarias.

Orgánicamente la funcionalidad de la Comisión se desglosa de la siguiente manera:

La Junta de Conciliación Agraria de Oaxaca depende directamente de la Subsecretaría de Desarrollo Político del gobierno estatal y determina arbitrariamente los tiempos y espacios para atender las audiencias conciliatorias agendadas por el subsecretario, su fundamento se encuentra en la Ley Orgánica de dicha junta aprobada por el legislativo estatal, que la faculta para actuar como mediadora en las controversias agrarias. Tal Ley Orgánica es general, imprecisa y ambigua.

La Representación Especial de la Secretaría de la Reforma Agraria participa únicamente como ventanilla de enlace entre las controversias agrarias y los apoyos y recursos provenientes de la federación destinados a impulsar la conciliación.

La Procuraduría Agraria, aun cuando competente en la materia su actuar, se restringe a subordinarse a las decisiones emitidas por la Subsecretaría de Desarrollo Político, olvidando por completo el carácter de asesor en materia agraria.

La conciliación por parte de la Procuraduría Agraria y sus limitantes

En cuanto al procedimiento que por facultades le otorga la Ley Agraria a la Procuraduría Agraria en materia de conciliación como instancia federal aplicado en Oaxaca, resulta operativamente limitante e inacabado pues basa su funcionalidad en dos determinismos: el primero, concibe las controversias por límites como un problema jurídico en estricto sentido, y el segundo, que las concibe como un mero problema de procedimiento únicamente.

Nada más equivocado que caer en determinismos en los casos de límites pues éstos nos aíslan de la realidad de los problemas (para demostrar lo anterior basta con ver el catálogo asunto-acción de la Procuraduría Agraria para estos problemas, es más, la institución valora lo mismo la conciliación de límites que la conciliación sencilla individual, omitiendo la importancia y complejidad de los problemas entre pueblos).

La perspectiva de la Procuraduría Agraria nos remite a pensar que su procedimiento institucional presenta deficiencias en la conceptualización de las controversias aludidas, o bien, existen en él fallas sustanciales en cuanto a las apreciaciones de los pasos a seguir, pues encajonan en tecnicismos del juicio agrario los procedimientos conciliatorios excluyendo así los elementos extra-jurídicos que conllevan las controversias por límites, por tanto, las formas y tiempos de la procuraduría agraria resultan ser totalmente inoperan-

tes en su aplicación, pues son esquemáticamente rígidos y se rompen fácilmente con la dinámica social-agraria real y cotidiana.

Estos tecnicismos del procedimiento de la Procuraduría Agraria imposibilitan a su personal para brindar una atención integral a los problemas en cuestión.

La necesidad de un nuevo procedimiento conciliatorio (para normar la Comisión Interinstitucional)

Tratándose de un fenómeno agrario perfectamente definido en el Artículo 27 constitucional, pero también por sus implicaciones sociales que impactan directamente en el gobierno estatal, resulta imperioso normar el sentido y la forma de operar de la llamada “Comisión Interinstitucional para la atención de asuntos agrarios de Oaxaca”; definiendo claramente funciones, atribuciones, tiempos, espacios y responsabilidades de cada una de las instituciones que la conforman y de todas en conjunto. El sentido y la operatividad normada de la Comisión debe darse bajo los principios fundamentales del federalismo.

Una tipología de controversias por límites

Como se dijo, cada controversia por límites guarda su singularidad, por tanto es indispensable conocer su origen y evolución, contrastando el antecedente obtenido con las expresiones coyunturales que adquieren cada una de las controversias, esto dentro de un contexto mayor que las envuelve.

Conociendo el origen, evolución, coyuntura y el contexto de cada controversia se nos posibilitaría construir su propio diagnóstico general y, al mismo tiempo, ubicarlas sobre una tipología defini-

da que sería punto de partida firme para diseñar la estrategia conciliatoria más adecuada a las características de cada una de ellas.

Por sus expresiones manifiestas, las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios o pueblos las podemos esquematizar así:

- Jurídicas
- Técnicas
- Ethnohistóricas
- Políticas
- Económicas

Controversias jurídicas: son aquellas ocasionadas por los ordenamientos de autoridad que originaron la constitución legal de los núcleos agrarios, es decir, las ocasionadas por los errores y aberraciones jurídicas en las resoluciones presidenciales. Se pueden mencionar como ejemplo de estos casos la dotación o reconocimiento y titulación de la misma superficie de terreno para dos núcleos o pueblos diferentes. En este mismo tipo caben algunos casos de rezaigo agrario con procedimientos jurídicos equivocados o inconclusos.

Controversias técnicas: son aquellas en las que las acciones de ejecución para otorgar la posesión física de las tierras no coinciden con lo declarado en las resoluciones presidenciales. Podemos citar en estos casos las ejecuciones virtuales o hechos en escrito-rio y las sobreposiciones de planos.

Controversias ethnohistóricas: en este orden ubicamos aquellas que tienen su génesis en coyunturas históricas y que se continúan hasta nuestros días, en ellas el factor predominante es el de

la “identidad”, que se manifiesta de múltiples maneras y es difícil captar y entender de momento. En este rubro encajan las controversias creadas cuando dos núcleos tuvieron un mismo origen y se disputan actualmente por igual los terrenos que una vez compartieron de manera conjunta y que por el mandato de autoridad fueron divididos.

Controversias políticas: son aquellas recreadas o retomadas por organizaciones o partidos políticos, o bien, que se dan por pugnas internas entre grupos de poder locales. En estos casos hablamos de invasiones u ocupaciones de tierras sin argumentos jurídicos o históricos.

Controversias económicas: se inscriben en este renglón aquellas en las que los beneficios o riquezas potenciales de los recursos naturales de la zona en disputa son su motivo. Hablamos de disputas por recursos forestales, minerales, aguas, etc.

Las controversias pueden presentar características de uno de estos tipos o, también, pueden presentar características simultáneas de varios o todos los tipos.

Un nuevo procedimiento conciliatorio (una propuesta para Oaxaca)

Dado que la conciliación no debe ser un procedimiento mecánico, sino más bien un procedimiento flexible y apegado a la naturaleza misma de la controversia atendida, se propone un esquema que contempla durante su aplicación las actividades de acopio documental, de análisis (gabinete), operativas, de concertación y de negociación, invertidas en él. Así pues el esquema se puntualiza siguiendo un orden y secuencia de manera tal que toda acción queda sustentada y permite el libre desarrollo del paso siguiente:

- Manifestación y registro de la controversia.
- Acopio y revisión de los documentos sustanciales de las partes.
- Análisis y diagnóstico documental.
- Clasificación del asunto dentro de la tipología para conocer los requerimientos en su atención.
- Entrevistas por separado con los representantes de cada núcleo así como con sus autoridades municipales, grupos de caracterizados, principales, tata-mandonos, consejos de ancianos, etc., según sea el caso (autoridades tradicionales).
- Asistencia a primera asamblea en cada núcleo agrario para dar a conocer en ella el resultado del análisis previo del asunto, así como para recoger el sentir de la asamblea al respecto.
- Reunión de los integrantes del nivel operativo y analítico para conjuntar la interpretación documental y la interpretación empírica de la asamblea.
- Elaboración del cuadernillo que contenga la imagen jurídica, técnica y social del asunto, destacando el asunto y su origen, es decir, que describa y fundamente la trayectoria histórica del mismo.
- Difusión del cuadernillo a todas las instituciones municipales, estatales, federales, de derechos humanos y civiles que participen en el mismo asunto, con la finalidad de uniformar criterios para su atención.
- Concertación interinstitucional sin participación de los núcleos agrarios.
- Audiencia conciliatoria para tomar los primeros acuerdos consensados una vez escuchado el análisis de la situación real que presenta el asunto.

- Asistencia a segunda asamblea en cada núcleo agrario para conocer propuestas de solución y nombramiento de la comisión negociadora que auxiliará a sus representantes agrarios.
- Recorridos físicos por el área en controversia, de ser necesario.
- Reanudación de audiencia conciliatoria con participación interinstitucional y ofertas institucionales.
- Asistencia a tercera asamblea para dar a conocer los avances de la audiencia conciliatoria.
- Gestiones de apoyo para satisfacer las propuestas de la audiencia conciliatoria, de ser necesario.
- Reanudación de audiencia para evaluar el avance del asunto, de ser posible elaboración del proyecto del convenio conciliatorio.
- Reanudación de audiencia para firma del convenio conciliatorio.
- Ejecución del convenio conciliatorio.
- Ratificación del convenio conciliatorio ante el tribunal unitario agrario e inscripción al Registro Agrario Nacional, de ser necesario.

Las asambleas se repetirán tantas veces como el asunto lo amerite.

Este procedimiento requiere que la Comisión Interinstitucional realice dos visitas a los núcleos agrarios independientemente de las asistencias a las asambleas con el propósito de fomentar y mantener durante el procedimiento el ánimo en alto para lograr la conciliación. Además de lo anterior y en virtud de que los sujetos agrarios en Oaxaca son dados a reunir a toda instancia posible para manifestar su problema, confundiendo en muchos casos a esas instancias, se pretende involucrar en el desahogo de la audien-

cia conciliatoria, en la medida de que se lo permitan sus funciones y atribuciones, a las siguientes instituciones:

- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Comisión Estatal de Derechos Humanos
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Secretaría de Asuntos Indígenas en el estado de Oaxaca
- Secretaría General del Gobierno del estado de Oaxaca
- Secretaría de la Reforma Agraria

Para facilitar la coordinación interinstitucional de las instancias arriba mencionadas, se compactaría la información referente al asunto a tratar en un cuadernillo denominado de información básica, el cual serviría como banco de datos a cada una de ellas con lo cual se evitarían confusiones y se propiciaría la creación de criterios uniformes.

Esta interrelación interinstitucional de trabajo evitaría en gran medida duplicar e invadir funciones y, lo principal, no confundir a los núcleos agrarios con criterios infundados, ahorrando tiempos, recursos y garantizando la efectividad del convenio conciliatorio y su ejecución física.

Una metodología conceptual

Metodológicamente, las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios deben atenderse a partir de conceptualizarlas como fenómenos agrarios históricos, esto es, considerando su origen, evolución y manifestación coyuntural actual dentro del contexto social mayor que lo envuelve, lo que obliga a tener presente que

cada controversia tiene su dinámica propia y en transformación permanente. Por tanto, el abordar estos fenómenos debe darse mediante un proceso de análisis-síntesis de su propia naturaleza, incluyendo todos los elementos colaterales que le son inherentes, tales como sociales, políticos, étnicos, etc.

Resumiendo metodológicamente, estos problemas o controversias deben ser concebidos como entes vivos en constante movimiento y transformación.

Un método de atención

El método a aplicar en la atención de las controversias es sustancial para el logro de un resultado positivo.

Aquí se propone un método dividido en cinco fases con tiempos, espacios, actores y funciones claramente especificadas; las cuales pueden ser secuenciales o bien pueden traslaparse indistintamente durante el procedimiento conciliatorio.

Veamos el método en su fluidez esquemática:

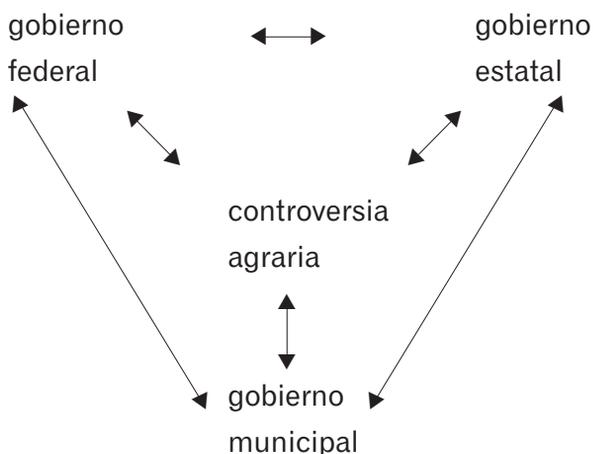


El grado de avance que pudiera alcanzarse en cada fase depende en gran medida de la complejidad de la controversia y del impacto provocado en los núcleos agrarios durante la fase de sensibilización.

Lograr la eficacia del método requiere de ubicar correctamente los niveles de participación en el transcurso del procedimiento conciliatorio y, por tratarse de una participación interinstitucional con intervención de los tres órdenes de gobierno, es preciso primero establecer una relación operativa entre ellas, pues hasta ahora no la hay, sólo existe una relación a manera de protocolo político directo y sin orientación alguna expresada de esta manera simple:



Por lo tanto, para dinamizar la relación anterior tendríamos que refuncionalizarla de la siguiente manera.



Cuadro 1. Argumentación del esquema por fases

Fase	Actores	Espacio	Tiempos	Funciones
Sensibilización	<ul style="list-style-type: none"> - personal interinstitucional - org. de rep. y vigilancia - autoridades municipales - autoridades tradicionales - ejidatarios y/o comuneros 	<ul style="list-style-type: none"> - oficinas de comisariados - palacios o agencias municipales - asambleas 	Los necesarios	Crear el ambiente propicio para iniciar la conciliación con la participación consciente y consensada de todos los actores en la controversia
Conciliación	<ul style="list-style-type: none"> - personal interinstitucional - org. de repre. y vigilancia - autoridades municipales - aut. tradicionales 	<ul style="list-style-type: none"> -neutral para los núcleos agrarios y oficial institucionalmente - oficiales (interna) 	Los consensados por los actores	Avenir las voluntades de las partes para lograr acuerdos. A partir de sus propias propuestas
Concertación	<ul style="list-style-type: none"> - personal interinstitucional - org. rep. y vigilancia - autoridades municipales - autoridades tradicionales 	<ul style="list-style-type: none"> - mesa de trabajo - asambleas 	1° oficiales (institucional) y condiciones de apoyos institucionales 2° coordinados entre todos los actores	Perfilar las posibilidades y condiciones de apoyos institucionales
Negociación	<ul style="list-style-type: none"> - personal interinstitucional - org. rep. y vigilancia - autoridades municipales - autoridades tradicionales 	<ul style="list-style-type: none"> - oficial (mesa de trabajo) 	coordinados por los actores	Valorar las viabilidades y aceptación de las propuestas institucionales
Conclusión	<ul style="list-style-type: none"> - personal interinstitucional - org. rep. y vigilancia - autoridades municipales - autoridades tradicionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Oficial 	coordinados por los actores	Suscribir convenios que pongan fin a la controversia y cumplimiento de los acuerdos negociados



Los niveles de atención

La atención de las controversias de límites requieren ser abordadas simultáneamente por un conjunto de disciplinas a aplicar en tiempo y espacio, de esta manera se obtendrá la imagen real de la controversia en toda su magnitud; en consecuencia, la atención debe planearse bajo la estrategia integral que actualice los aspectos relevantes de cada una de ellas pero también que le asigne la importancia que conllevan los aspectos colaterales de las mismas, por tanto, la atención debe darse por niveles integrados por equipos interinstitucionales con funciones y espacios definidos (ver cuadro 2).

Los niveles mencionados deberán relacionarse entre sí garantizando que permitan la fluidez de información de manera homogénea y bajo los mismos criterios, complementándose uno con el otro.



Cuadro 2

Nivel	Integración	Función	Mecánica
Operativo	Equipo interdisciplinario: topógrafo, abogado antropólogo, sociólogo	-allegarse de elementos de prueba - sensibilización a las partes - recorridos de campo - asistencia a asambleas - visitas - entrevistas - elaboración de diagnósticos	Las acciones deberán ser en coordinación y construir al modelo de la controversia para trazar estrategias a partir de la naturaleza de la misma controversia
Análítico y dictaminador	- comité jurídico - especialista en ciencias sociales - instituciones federales, municipales y estatales	- análisis - valoración de los elementos de prueba - perfilar propuestas institucionales	Someter a consideración de especialistas los elementos jurídicos, técnicos y sociales para orientar conforme a derecho la controversia
Consultor	- instancias federales, estatales y municipales - tribunales agrarios, cuando el caso lo permita - organismos civiles y de derechos humanos	- asesorar - proponer - vigilar - garantizar	Emitir alternativas viables que coadyuven a encontrar soluciones a las controversias
Resolutivo	- instancias federales, estatales y municipales	- firmas de convenios - cumplimiento de acuerdos institucionales - ejecución física de los convenios	- gestionar paquetes de ofertas institucionales - garantizar el cumplimiento de acuerdos



Dentro de las funciones del nivel resolutorio debe tenerse extremo cuidado de ofertar como apoyos a la conciliación recursos monetarios, pues en muchos casos éstos generan problemas al interior de los pueblos que lo reciben, sólo se deberá contemplar cuando el nivel consultor lo recomiende en casos especiales.

Los paquetes de apoyos interinstitucionales deben ser orientados hacia mejoras de infraestructura, salud, educación, proyectos productivos, etc. Es decir, que impulsen el desarrollo social de los pueblos.

Las metas

Considerando que la Procuraduría Agraria cuenta con personal profesional altamente calificado para brindar atención integral a las controversias, conocidos como “visitadores agrarios”, de los cuales 76 de ellos se encuentran adscritos al estado de Oaxaca y, si consideramos también que la misma institución mantiene una infraestructura completa para el efecto, puede pensarse en comprometer institucionalmente a cada uno de los visitadores agrarios para dar atención y seguimiento hasta su conclusión a una controversia por límites. Siendo así, estaríamos concluyendo 76 controversias por año, más las que pudieran resolverse en los tribunales agrarios por parte de los abogados agrarios de la misma institución, que son 16. Sumarían entonces 92 controversias resueltas por año.

Manteniendo constante esta tendencia se podrían concluir la totalidad de las controversias por límites entre pueblos a mediano plazo.

Dependiendo de su complejidad, las controversias por límites de terrenos entre núcleos agrarios requieren de inversión de tiempo que puede ser mínima de medio año y máxima de dos años.

La ratificación jurisdiccional

La experiencia de doce años nos indica que lo prudente es evitar al máximo enviar a los tribunales unitarios agrarios los problemas por límites de terrenos entre núcleos agrarios, toda vez que dicho órgano jurisdiccional se apega en todo momento y de manera lineal al procedimiento del juicio agrario, sin permitir en su desahogo la participación de elementos extra-jurídicos. La omisión de estos elementos provoca que, una vez emitida la sentencia, el perdedor no la acepte, enconando la controversia que originó el juicio. Finalmente, los tribunales agrarios muestran una total incapacidad para ejecutar sus propias sentencias, sea por imposibilidades materiales, sociales o políticas.

La imposibilidad para la ejecución regresa a punto de cero la controversia, dificultando aún más la conciliación.

Vista la imposibilidad presentada por los tribunales agrarios, estos deben ser contemplados preferentemente para dos casos:

Primero: como el órgano jurisdiccional competente para sancionar el resultado final del proceso conciliatorio que modifica, crea o extingue derechos agrarios, por tanto, el convenio resultado de la conciliación deberá ajustarse en forma y fondo a los tecnicismos jurídicos para ello.

Segundo: como instancia consultora durante el procedimiento conciliatorio fuera de juicio, en el caso que lo permitan las circunstancias. Otro caso puede darse cuando las controversias se encuentren radicadas en los tribunales agrarios, aquí la estrategia integral propuesta podrá aplicarse de manera paralela y en coadyuvancia, sin riesgo alguno de interferir o contravenir los acuerdos de autoridad, muy por el contrario, servirá de complemento para afinar los criterios del tribunal al respecto.

Para lo anterior será necesario establecer una relación estrecha con los tribunales con la finalidad de definir los momentos y las formas de coadyuvancia.