

La conciliación, alternativa
para la solución de conflictos
sociales en el medio rural

Los conflictos agrarios se resuelven con la regularización y titulación de la propiedad social, sin embargo, existen controversias que por su complejidad han requerido de un tratamiento particular. Los llamados "Focos Rojos" y "Amarillos", inhiben el desarrollo social y económico y afectan la preservación del medio ambiente; de éstos, los que se han resuelto demandan un esfuerzo constante de conciliación entre los actores sociales involucrados.

Introducción

A lo largo de varias décadas hemos tenido noticias del surgimiento de diversos conflictos por la tenencia de la tierra en el medio rural que, en algunos casos, han tenido como resultado limitar el desarrollo social y económico de los núcleos agrarios involucrados en esa problemática y, en ocasiones, derivaron en la lamentable pérdida de vidas humanas por enfrentamientos entre las partes contendientes. Estos efectos se dejaron sentir con más profundidad en las controversias que involucraron a miembros de algún pueblo indígena, debido al profundo arraigo y vinculación que en razón de su cultura tienen los pueblos originarios con su entorno.

La atención de esas controversias ha implicado la participación de todos los actores sociales y no pocos fueron los esfuerzos realizados para resolverlas. Sin embargo, aun cuando las autoridades administrativas y jurisdiccionales en su oportunidad dictaron las resoluciones correspondientes, en muchos casos se vieron superadas por la conflictividad social, puesto que con ellas se dio fin a la controversia en lo jurídico, pero no necesariamente se resolvió aquel aspecto.

De ahí que el Sector Agrario no podía cejar en el esfuerzo de concertar la solución a esas diferencias, con la participación, como

* Director General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales de la Procuraduría Agraria.

se apuntó, de todos los actores sociales, ampliando las posibilidades de resolución por las mismas partes involucradas, para procurar preservar la paz social, lo que sin duda acarrea consecuencias positivas: el impulso al desarrollo armónico de las comunidades que padecieron el conflicto; la protección del medio ambiente, elemento esencial en la vida cultural de los pueblos indígenas; el aprovechamiento racional de sus recursos; el incremento en la actividad productiva; la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la paz social.

Es así que la nueva política agraria ha procurado una justicia real y expedita privilegiando la conciliación como vía preferente para la solución de controversias agrarias.

Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo, en su apartado de desarrollo social y humano, capítulo de respuesta gubernamental y confianza en las instituciones, señala como estrategia en el inciso g), lo siguiente: "...disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos...". Como consecuencia de la inclusión en la agenda del Gobierno Federal de la atención de estos conflictos, en absoluta armonía con lo anterior el programa sectorial agrario, en su apartado 5, objetivos, estrategias y líneas de acción, objetivo II, procuración de justicia agraria, estrategia II.a, señala: "...mejorar la credibilidad en el estado para que pueda percibirse como un mediador honesto y competente en la resolución de conflictos...", mientras que en la línea de acción II.a.4, se refiere a "...privilegiar la conciliación de intereses en la controversias relacionadas con la normatividad agraria...".

Esta estrategia de ninguna manera ha implicado violentar la ley ni mucho menos desdejar las resoluciones administrativas o jurisdiccionales que en los correspondientes casos se han dictado; por el contrario, el objetivo ha sido fortalecer la procuración de justicia agraria apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural, para que ejerzan los derechos que la ley les concede mediante la

concertación y el diálogo, como una manera alternativa para culminar con los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra, sin menoscabo, en el caso de los pueblos indígenas, de la observancia de sus usos y costumbres, para lo cual, invariablemente, son las asambleas quienes toman la determinación respecto de los acuerdos que pongan fin a la disputa respectiva.

Para ello, el Sector Agrario ha definido reglas claras y transparentes que se aplican a su actuar en la atención de esa problemática, en las que se establece la necesidad de que las tierras en conflicto se mantengan afectas al régimen jurídico agrario, lo que conlleva, en el caso de las tierras que pertenecen a los pueblos indígenas, la protección a su integridad en términos del mandato contenido en el Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria.

Resulta entonces de interés escudriñar en las especificidades esta política de atención a los conflictos sociales en el medio rural, sin descuidar el origen de tales controversias y su naturaleza, para arribar al análisis de sus resultados y el impacto que tienen en la vida de los hombres y mujeres del campo.

Origen de los conflictos

De una revisión a los antecedentes documentales en que se describen los conflictos agrarios a que hago referencia, se deduce que, en la mayoría de los casos, su origen se encuentra en:

- a) La falta de precisión en la descripción de colindancias de las tierras que fueron tituladas a las comunidades indígenas en la época colonial, lo que produjo conflictos de límites entre ellas y sus vecinos;
- b) La ausencia de títulos primordiales de algunas comunidades, por lo que no existía antecedente alguno respecto de la ubicación de sus límites.
- c) Sobreposiciones en las tierras restituidas o dotadas a los pueblos por resolución del Presidente de la República, en algunos casos ejecutadas en sus términos y en otros parcialmente, por

la imposibilidad material que representaban o por mandato de la autoridad jurisdiccional.

Debe tenerse en cuenta, a efecto de no generalizar, que de los 29,942 núcleos agrarios (27,664 ejidos y 2,278 comunidades), el Sector Agrario ha identificado 14 “focos rojos” y 745 considerados como “focos amarillos”, lo que representa 2.5% del total de ejidos y comunidades del país, por lo que no cabe cuestionar los resultados positivos del reparto agrario.

Cabe entonces describir, de forma breve, cómo se generaron y desarrollaron algunos de los conflictos más conocidos en nuestros días.

En los albores del reparto agrario, la legislación de la época contemplaba sólo la posibilidad de restituir a los pueblos las tierras de que fueron despojados y en su defecto, de no ser posible probar tales hechos, se regulaba la posibilidad de dotarlos de tierras; es decir, en el primero de los casos era menester el estudio de los títulos originarios que adolecían de deficiencias respecto de la definición de los linderos y colindancias de las tierras cuyo derecho amparaban.

En algunos casos esto generó conflictos que derivaron en hechos de sangre como

... el que se dio entre San Juan Teitipac y Santa Cecilia Jalieza pueblos limítrofes de los Valles Centrales; el primero contaba hacia 1930 con 2,160 habitantes; mientras que Santa Cecilia tenía 198, el cual hizo su primera solicitud de restitución en 1916, y 10 años después recibió su posesión definitiva, por restitución que fue uno de los contados caso en el estado. Los conflictos de que se tienen datos vienen desde principios de siglo cuando los de San Juan Teitipac arrasaron el pueblo de Santa Cecilia, lo cual parece agravarse al recibir el ejido definitivo y desde luego buscaron un arreglo con sus vecinos, pero

los de San Juan no accedían. Una madrugada de marzo de 1927, un grupo de sanjuaneros, como de 200 hombres, entre los que figuraban 20 soldados de línea que se encontraban destacamentados en un poblado cercano —Abasolo, Tlacolula—, rodeando al pueblo atacaron con fuego a discreción, balaceando y quemando algunas casas en forma selectiva buscando a las autoridades municipales y agrarias [...] Al final de la incursión, quedaron tendidos ocho muertos, cinco heridos, y se llevaron cinco prisioneros. El resto de las familias agarrando las pertenencias que les fue posible salieron huyendo como pudieron a refugiarse a los montes y a otros pueblos aledaños; además, los invasores se llevaron pertenencias y los fondos en efectivo que existían en el municipio y en la tesorería del comité particular agrario. Por lo que toca al papel de los federales, el comandante del destacamento se justificó diciendo que los de Teitipac habían solicitado su ayuda porque los de Jalieza les habían robado tres yuntas y tres carretas con madera [...] Al mes siguiente, con la intervención del gobernador y el jefe de las operaciones militares, ambos pueblos firmaron un convenio para respetar una fracción de terreno en disputa, el cual no sirvió de nada, pues los sanjuaneros empezaron a invadir los terrenos de inmediato. Un año después se dio otro asalto a Santa Cecilia, amenazando y robando ganado, no pudiendo defenderse pues era muy difícil hacerles frente a 125 hombres bien armados [...] De todos modos los de Teitipac solicitaron tierras en 1930, parte de las ya restituidas a Santa Cecilia, pero lo hicieron fuera de tiempo; lo que consiguieron en 1932 fue la titulación de bienes comunales...¹

¹ Anselmo Arellanes, "Del Camarazo al Cardenismo (1925-1933)", en *Historia de la cuestión agraria mexicana, estado de Oaxaca/1925-1986*, Gobierno del Estado de Oaxaca, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. Juan Pablos Editor, México, 1988, pp.

En este caso, resalta el hecho de que los de Teitipac no contaban con antecedentes documentados respecto de los linderos que comprendía su propiedad y resulta revelador que el convenio suscrito entre las partes para resolver un conflicto de límites no surtió el efecto esperado al no atacar las razones sociales que lo originaron y no definir el derecho a la tierra, pues el hecho de que en el mismo se acordara que la zona en conflicto quedara como tierras de nadie, provocó que San Juan Teitipac las invadiera de nueva cuenta.

De entre los conflictos sociales en el medio rural, los llamados “focos rojos”, destacan los siguientes casos:

- a) El de la comunidad de Santa María Ocotán y Xoconoxtle, del municipio de El Mezquital, estado de Durango, que confrontó una seria controversia con el ejido de Bernalejo de la Sierra, del municipio de Valparaíso, Zacatecas, por la sobreposición en las tierras de la comunidad de 5,465 hectáreas con que fue dotado el ejido;
- b) Santo Domingo Teojomulco, municipio de Santiago Textitlán, estado de Oaxaca, comunidad indígena que por más de 120 años confrontó una controversia de límites con su vecina del mismo municipio y estado, Santiago Xochiltepec, y
- c) Santa María Chimalapa, municipio del mismo nombre, estado de Oaxaca, núcleo agrario comunal en el que se generó una disputa limítrofe con la colonia agrícola y ganadera Cuauhtémoc, del municipio de Matías Romero de la misma entidad federativa, en la que se involucraron más de 13 mil hectáreas que según la comunidad fueron incluidas en la ejecución de la resolución presidencial mediante la cual se le reconocieron y titularon sus bienes comunales.

En el primero de los casos, el de la comunidad de Santa María Ocotán y Xoconoxtle, es menester tener en cuenta algunos antecedentes que conforman la historia de su propiedad comunal, a efecto de identificar el posible origen de la controversia.

Inicialmente los indígenas tepehuanos de Santa María Ocotán, Teneraca, Xoconoxtle o San Andrés Xoconoxtle, San Francisco Ocotán y Santa María Magdalena de Tajicaringa, obtuvieron, por resolución presidencial de fecha 24 de diciembre de 1935, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 del mismo mes y año, la confirmación de sus derechos de propiedad sobre una superficie de 315,489-00-00 hectáreas.

Esa resolución declaró improcedente la solicitud de restitución que en su momento promovieron dichos poblados, el 20 de agosto de 1918, por no haber comprobado la forma y fecha del despojo y, en tal razón, el mismo fallo presidencial dejó a salvo los derechos de Santa María de Ocotán, a la que se integraban los demás pueblos citados, para que los hicieran valer con posterioridad si les fuese posible demostrar la existencia del despojo.

Como resultado de una segunda solicitud, por resolución presidencial del 19 de agosto de 1936, que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de septiembre del mismo año, incluida la superficie que se reconoció en la resolución de 1935, se restituyó a los poblados de Santa María Ocotán y Xoconoxtle una superficie total de 421,139-00-00 hectáreas.

Es importante tener en cuenta que la resolución mencionada en último término, en su resultando segundo, señala, respecto de los títulos y documentos que sirvieron de base a la acción intentada por los indígenas tepehuanos, que:

...El Departamento Agrario ordenó que se hiciera una búsqueda de tales documentos, así como de todos los demás datos necesarios para el estudio y resolución del asunto y, en consecuencia, al ser proporcionados los primeros y llevado a cabo el estudio de los mismos por el perito paleógrafo del propio Departamento, se llegó a la conclusión que son auténticos, y que amparan debidamente los terrenos que por mercedes reales han venido disfrutando desde tiempo inmemorables los mora-

dores [...] que igualmente por las constancias que se encontraron por la petición hecha en la Ciudad de Durango, el 10 de marzo de 1705, por el reverendo Padre José de la Luz Urquinola, Misionero Apostólico Guardián del Convento del pueblo del mezquital, presentada al Señor Teniente Gobernador y Capitán General (del Reino de la Vizcaya), Don Luis Ruiz de la Guadiana, en la que manifestó en nombre de los indios avecindados en los pueblos de Santa María Ocotán, Teneraca, Xoconoxtle (San Andrés Xoconoxtle), San Francisco de Ocotán y Santa María Magdalena de Tajicaringa, quedó comprobado que los mencionados indios, por quienes llevará la voz el mencionado Padre José de la Luz Urquinola fueron amparados por el Subdelegado en las tierras que estaban poseyendo sin contradicción, por la real merced que se les concedió en gracia de sus servicios, para reducir a los comarcanos del nayarit pues ayudaron para la reducción de aquella gentilidad, como consiguió, pero que el incendio que sufrió la iglesia del pueblo de Santa María Ocotán, dejó perdidas las mercedes y diligencia de amparo de la posesión que fue dada en toda forma de derecho a los pobladores, quedando sin papeles e instrumentos (títulos) que los pusieran a salvo de toda reclamación y pleitos, sobre las tierras que sus antepasados ganaron con sus afanes y que su Majestad los agració con ello, y que por esta razón se hacía de justa necesidad que se les metiera nuevamente en la posesión y que se mandara practicar en toda forma de derecho las diligencias legales y de estilo para que se les concediera a los indios moradores otro título *ad-corporis*, con la comprensión de los puntos donde tenían desde la antigüedad sus mojoneras...

Como resultado de las diligencias descritas en este pasaje de la resolución presidencial, el 15 de mayo de 1705, el señor Luis Ruiz de la Guadiana, en su carácter de Teniente Gobernador y Capitán

General de la Nueva Vizcaya, confirmó la posesión de la Comunidad de Santa María Ocotán y Xoconoxtle, misma que fue ratificada por mandamiento de la Real Audiencia de Nueva España, de fecha 10 de julio de 1712.

Destaca de lo anteriormente transcrito, que los títulos en que sustentó su acción la Comunidad de Santa María Ocotán y Xoconoxtle refieren claramente que el reconocimiento de su propiedad se dio *ad-corporis*, es decir, no se especificó la superficie que comprende el polígono formado por “*los puntos donde tenían desde la antigüedad sus mojoneras*”, las cuales, en la descripción que señala la propia resolución presidencial a que se hace referencia, se consignan con distintos nombres, sin que exista precisión o dato técnico respecto de la ubicación de las mismas, si bien existe un plano elaborado por el ingeniero Manuel H. Caravantes, en el año de 1889, levantamiento topográfico que fue ordenado por la Secretaría de Agricultura y Fomento, con base en el cual el 11 de mayo del mismo año esa dependencia declaró que los títulos que amparaban los terrenos de la comunidad que nos ocupa, comprenden una superficie de 421,139-00-00 hectáreas y, por consecuencia, la resolución presidencial que se analiza se emitió considerando correcta tal extensión superficial.

Como resultado de lo anterior, no fue posible ejecutar en sus términos la resolución de 1936, sino hasta el 20 de septiembre de 1975, solamente en un total de 300,140-66-04 hectáreas, porque materialmente no se encontró la superficie que consignó ese fallo presidencial, en el polígono que forman “*los puntos donde tenían desde la antigüedad sus mojoneras*”.

No escapa nuestra atención que el 5 de julio de 1994, por sentencia del Tribunal Superior Agrario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre del mismo año, se dotó complementariamente a la comunidad con 31,225-63-17 hectáreas, mandato que se ejecutó el 6 de febrero de 1995, por lo que, de conformidad con ambos fallos, esta comunidad tiene en propiedad un total de 331,366-29-21 hectáreas.

Por su parte el ejido de Bernalejo de la Sierra fue dotado con 5,465-00-00 hectáreas, por resolución presidencial de fecha 10 de febrero de 1956, terrenos que de acuerdo con esa resolución pertenecían a la ex hacienda de San Juan Capistrano, del municipio del Valparaíso, Zacatecas.

La ejecución de la resolución de Bernalejo de la Sierra, se llevó a cabo en forma total el primero de noviembre de ese mismo año, pero es el caso que el polígono ejidal se ubicó dentro del que forman los terrenos que ya habían sido restituidos a la comunidad de Santa María Ocotán y Xoconoxtle.

Este es un ejemplo del origen de un conflicto agrario en el que se advierten dos circunstancias, a saber:

- a) Que desde el trámite de las resoluciones con las que se restituyeron los terrenos que pertenecen a la comunidad de Santa María Ocotán y Xoconoxtle, con base en sus títulos primordiales, no se conocían con exactitud sus límites y la superficie que comprendían los títulos de referencia, lo que trajo como consecuencia la imposibilidad material para ejecutar la resolución de 1936 que benefició a la comunidad, y
- b) Que, como consecuencia de esto, resultaron sobrepuestos los terrenos con que fue dotado el ejido de Bernalejo de la Sierra.

Ante esto, los indígenas tepehuanos de Santa María Ocotán realizaron diversas acciones extrajurisdiccionales para presionar a las autoridades a efecto de que se les entregara la superficie que señala su resolución presidencial y, en 1996, invadieron más de 20 mil hectáreas de propiedad particular, amenazando tomar igual acción respecto del ejido Bernalejo de la Sierra.

Para resolver esta problemática, en el mes de marzo de 1997, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria, conjuntamente con el Gobierno del estado de Durango, suscribieron un convenio finiquito con la comunidad tepehuana en el que se comprometieron a adquirir más de 16 mil hectáreas y a expropiar

las tierras del ejido de Bernalejo de la Sierra, para regularizar el total de la superficie (cerca de 22 mil hectáreas), a favor de Santa María Ocotán.

Con el propósito de dar cabal cumplimiento a ese convenio finiquito, los gobiernos estatales de Durango y Zacatecas y la Secretaría de la Reforma Agraria, suscribieron en el mes de junio de ese año, una declaración conjunta en la que manifiestan que:

...la nombrada comunidad, como consecuencia de las acciones que se llevarán a cabo, quedará localizada en los territorios de los estados de Durango y Zacatecas. En razón de ello, vale recordar que por disposición del Artículo 27 constitucional son de competencia federal las tierras de ejidos y comunidades, así como la resolución de los conflictos vinculados con ese régimen de propiedad [y que] los actos desarrollados para solventar el problema agrario de Santa María Ocotán y Xoconoxtle, no inciden ni afectan los límites territoriales entre los estados de Durango y Zacatecas...

Tanto el Gobierno Federal como el del estado de Durango cumplieron sus compromisos: se adquirió la superficie de propiedad particular comprometida y se integró a los bienes comunales de Santa María Ocotán y Xoconoxtle, mientras que, por otra parte, mediante decreto de fecha 23 de junio de 1997, se expropió la totalidad de las tierras del ejido de Bernalejo de la Sierra a favor de la comunidad.

Por supuesto, el ejido, con el apoyo del Gobierno del estado de Zacatecas, se inconformó y demandó la nulidad del decreto expropiatorio ante el Tribunal Unitario Agrario competente quien resolvió que se debía dejar sin efectos el decreto expropiatorio, por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria interpuso el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, cuya resolución revocó la del Unitario para que se repusiera la prueba pericial topográfica.

El pronóstico en el campo jurisdiccional no pintaba favorable para los comuneros de Santa María de Ocotán y Xoconoxtle, lo que los motivaría a radicalizar sus acciones, para presionar a las autoridades y ejidatarios.

Pero en el caso de las comunidades de Santo Domingo Tejomulco y Santiago Xochiltepec, Oaxaca, el conflicto agrario tomó proporciones verdaderamente graves, como más adelante apuntaré. A grandes trazos, la historia es la siguiente:

Desde la segunda mitad del siglo XIX, ambas comunidades oaxaqueñas se disputaban una superficie de 4,622 hectáreas en razón de que no reconocían la ubicación de las mojoneras que formaban los límites entre ambas. Con el ánimo de resolver su conflicto, en 1892 suscribieron un convenio que ratificaron ante la autoridad municipal; no obstante ese acuerdo de voluntades no fue suficientemente eficaz y continuaron los pleitos entre estas poblaciones hasta que en 1935 un nuevo enfrentamiento arrojó como resultado la muerte de dos miembros de Santiago Xochiltepec.

Después de muchos esfuerzos de una y otra comunidad por obtener a su favor la titularidad de los terrenos en disputa, el 9 de mayo de 1966, Santo Domingo Tejomulco obtuvo una resolución presidencial por la que se le reconocieron y titularon 18,911-00-00 hectáreas. Por su parte, mediante resolución del mismo primer mandatario, fechada el 16 de diciembre de ese año, a Santiago Xochiltepec se le reconocieron 1,179-00-00 hectáreas como propiedad comunal.

No conformes con esas resoluciones, en 1968, los comuneros de Santiago Xochiltepec promovieron un amparo, que fue resuelto el 11 de septiembre de 1971, cuya sentencia ordena instaurar el procedimiento de conflicto por límites.

El Tribunal Unitario Agrario que conoció del asunto, dictó su sentencia el 17 de abril de 2001 a favor de Santiago Xochiltepec, la que fue combatida en revisión por su contraparte. En su resolución, el Tribunal Superior Agrario ordenó reponer el procedimiento para que se desahogara correctamente la prueba pericial topográfica.

Una vez más, la falta de definición técnica y de conocimiento exacto de la ubicación de sus límites, ocasionó entre sus comunidades un conflicto que, para ese momento (abril de 2001), databa ya más de 120 años y que pronto desencadenaría un nuevo enfrentamiento entre esos pueblos con consecuencias que el país entero lamentaría.

Con relación al caso de la comunidad zoque de Santa María Chimalapa, ésta obtuvo el reconocimiento y titulación de sus bienes comunales por resolución del Presidente de la República fechada en marzo de 1967, sobre una superficie de 460,000-00-00 hectáreas.

En la descripción limítrofe de esa resolución se señala, entre otros puntos del polígono comunal, el conocido como Cerro de los Martínez, que es punto trino entre los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca. Este dato resultaría irrelevante si no se tuviese en cuenta que necesariamente es un paraje bien conocido por la comunidad zoque a que hacemos referencia. Sin embargo, al llevarse a cabo la ejecución de la resolución presidencial de Santa María Chimalapa se trazó una línea recta desde ese vértice hacia el poniente donde se ubica la colonia agrícola y ganadera Cuauhtémoc, que de acuerdo con los señalamientos de la propia comunidad arrojó una distancia de 85 kilómetros a diferencia de los 80 que marcaba la resolución presidencial.

Este hecho agravó el conflicto con la colonia Cuauhtémoc, mismo que surgió en 1957 cuando se emitió el acuerdo presidencial que la creó, con una superficie aproximada de 40,000-00-00 hectáreas, ubicadas en el municipio de Matías Romero, y su ejecución que tuvo lugar el 20 de diciembre de 1962, pues los indígenas zoques siempre afirmaron que los terrenos con que se conformó la colonia se encontraban sobrepuestos con los de su propiedad. A este respecto, en el resultando segundo de la resolución presidencial que benefició a Santa María Chimalapa, se señala que:

...por lo que se refiere a la colindancia entre la Colonia Cuauhtémoc y los terrenos del pueblo de Santa María Chimalapa, deben dejarse a salvo los derechos del pueblo para que los ejerza en la forma y tiempo que a sus intereses convenga, por lo que en la presente resolución, se excluye de la confirmación los terrenos en disputa con dicha Colonia [determinación que se vio reflejada en el resolutivo segundo de ese fallo presidencial en tanto que consigna], dejándose a salvo el litigio con la denominada Cuauhtémoc de conformidad con lo expuesto en el Resultado Segundo de esta Resolución...

Durante el tiempo transcurrido entre la ejecución del decreto que creó la colonia y aquel en que tuvo lugar el deslinde de la comunidad de Santa María Chimalapa, no fueron pocos los esfuerzos para que las partes convinieran la ubicación de sus linderos; sin embargo resultaron infructuosos y por ello en 1996 la comunidad demandó la nulidad del acta de deslinde de la colonia, así como del plano respectivo. En la sentencia correspondiente que dictó el Tribunal Unitario Agrario competente en 1999, se resolvió que la comunidad no probó la acción ejercitada y sí resulto procedente la reconvenición hecha valer por la colonia, y por consecuencia, condenó a Santa María Chimalapa a respetar todos y cada uno de los linderos que conforma la perimetral de la colonia Cuauhtémoc.

Como era de esperarse no concluyó con esto el conflicto. La tensión entre ambos pueblos siguió creciendo, con independencia de que las acciones legales siguieran su curso, pues los indígenas zoques promovieron el recurso de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, quien en el mismo año de 1999 confirmó la sentencia del Tribunal Unitario Agrario, resolución que fue combatida en amparo por la comunidad mismo que le fue negado por el Tribunal Colegiado que resultó competente para conocer del caso.

Y más aún. Inconformes los comuneros zoques de Santa María Chimalapas, no obstante que a mediados del 2001 suscribieron

un acuerdo con la colonia Cuauhtémoc en el que se comprometieron a permitir que el Registro Agrario Nacional llevara a cabo trabajos de deslinde entre ambos núcleos de población, en agosto de ese año promovieron ante el Tribunal Unitario Agrario del Distrito 22 diligencias de apeo y deslinde en la zona limítrofe con la colonia. El resultado de esos trabajos fue puesto a la vista de las partes y obviamente fueron rechazados por los colonos argumentando la existencia de la sentencia dictada por el propio Tribunal en la que se condenó a la comunidad a respetar sus linderos.

Cabe aquí mencionar que para la expedición de la resolución presidencial que benefició a Santa María Chimalapa, según se señala en su resultando segundo:

...entre los documentos aportados por el pueblo gestor aparecen copias fotostáticas de otras copias certificadas de los títulos que amparan los terrenos de Santa María Chimalapa, Juchitán, Oaxaca, de fecha 24 de marzo de 1867, de 15 de mayo de 1850 y de 17 de septiembre de 1883, así como de la declaración testimonial del 24 de marzo de 1935, que concuerda con el acta levantada el día 6 de enero de 1930, que ampara debidamente los terrenos del pueblo citado, documentos obtenidos del Archivo General de la Nación y compulsados por Notario Público, atendiendo a que por su letra son completamente legibles describiéndose con el cotejo todos y cada uno de los documentos que obran en el propio Archivo General de la Nación, deduciéndose no solamente la autenticidad de los documentos, si no la posesión quita y pacífica de la superficie comunal [...] que la superficie comunal por reconocer y confirmar abarca una superficie de 460,000-00-00 de terrenos en general...

De esto se desprende que la resolución sólo consideró la descripción limítrofe contenida en los títulos aportados por la comunidad, mismos

que obviamente adolecían de deficiencias técnicas por cuanto a la definición de sus límites y de la superficie que amparaban.

Así, las circunstancias estaban dadas para el surgimiento de un conflicto social con motivo de un desacuerdo de límites entre dos pueblos vecinos.

El conflicto social agrario

A resultas de las situaciones que se presentaban en cada uno de los conflictos descritos, queda claro que se agotaron en el campo de lo judicial todas las posibilidades de resolver esas controversias, sin que ello quiera decir que las sentencias respectivas se hubiesen apartado de la legalidad o que en el curso de esos procedimientos no se desplegó el mayor esfuerzo posible para concertar la forma de resolverlas.

En el caso de Bernalejo de la Sierra, la Procuraduría Agraria creó una visitaduría especial, con sede en Huejuquilla el Alto, Jalisco (población más cercana a la zona en conflicto), cuya actividad, bajo la supervisión personal del Procurador Agrario en el lugar de los hechos, logró contener la tensión social en la zona.

Sin embargo, como apunté en párrafos anteriores, la situación en el terreno jurisdiccional no se presentaba favorable para los indígenas tepehuanos de Santa María de Ocotán y Xoconoxtle; es decir, la sentencia que se dictara en el juicio agrario que en ese momento se encontraba en trámite, cualquiera que fuera su sentido, no sería acatada por ninguna de las partes.

Así las cosas, el 2 de marzo de 2003, los comuneros de Santa María Ocotán y Xoconoxtle cerraron los caminos de acceso al ejido Bernalejo de la Sierra, no permitiendo el ingreso de ningún ejidatario o autoridad y condicionando que los que abandonaran las tierras ejidales suscribieran un compromiso en el que se obligaran a no regresar a ellas.

Estos últimos hechos convirtieron el conflicto de una controversia que se ventilaba en el campo legal a una contienda que tendría

que resolverse sin descuidar sus efectos sociales, pues ante la acción de los comuneros, los miembros del ejido decidieron, voluntariamente, abandonar sus tierras, que para entonces eran aprovechadas sólo por 42 de los 64 ejidatarios que conformaban el censo de Bernalejo de la Sierra.

Mientras que entre las comunidades oaxaqueñas de Santo Domingo Teojomulco y Santiago Xochiltepec, el conflicto social estalló de manera inesperada con consecuencias que trascendieron, incluso, al ámbito internacional.

Las agresiones entre ambos poblados que fueron recurrentes por más de 120 años, se volvieron más peligrosas ante la inminencia de una resolución judicial que definiera la titularidad del derecho a la tierra, determinación de suyo compleja, y a pesar de los reiterados esfuerzos de mediación que ya venían desplegando los gobiernos federal y estatal, el 31 de mayo de 2003, en el paraje conocido como Agua Fría, comuneros de ambos poblados, a propósito de un desacuerdo por el aprovechamiento forestal, que unos alegaban fue indebidamente autorizado por las autoridades en materia ambiental dentro de la zona en conflicto, mientras que otros decían haber acreditado que la autorización correspondiente se les otorgó respecto de recursos maderables fuera de la zona en conflicto, se enfrentaron con el lamentable saldo de la pérdida de 26 vidas de comuneros de Xochiltepec.

Estos hechos hacían necesaria una nueva visión en la atención conciliatoria del conflicto que permitiera restañar las heridas que el tejido social sufrió como consecuencia de ese último enfrentamiento, una solución que restaurara la convivencia armónica entre ambos pueblos vecinos, sin descuidar el aspecto jurídico y con absoluto respeto a los usos y costumbres de las comunidades, para preservar así la paz.

Paralelamente, en la zona de los Chimalapas, una comisión interinstitucional integrada por el gobierno federal, a través de las instituciones del Sector Agrario y de la Secretaría de Medio Ambiente y

Recursos Naturales, y los gobiernos estatal y municipal, realizaba esfuerzos para mediar entre los comuneros y los representantes de la colonia Cuauhtémoc, para que ambas partes aceptaran la realización de un levantamiento topográfico conjunto que permitiera definir con exactitud la zona en conflicto como base para su solución concertada.

A pesar de que los colonos aceptaron que se llevará a cabo ese levantamiento topográfico, los comuneros insistían en llevarlo a cabo por su cuenta, independientemente del que se realizara en el marco de las acciones propuestas por la comisión interinstitucional referida.

La intención de la comunidad era abrir una brecha de diez metros de ancho que constituyera la línea de colindancia entre su propiedad y la colonia Cuauhtémoc. En su intento por llevarlo a cabo, el 10 de junio del 2003 se suscitó un enfrentamiento con sus vecinos en el que perdió la vida el presidente del consejo de administración de la colonia.

Una vez más, se hacía patente que las acciones jurisdiccionales y las resoluciones pronunciadas se veían rebasadas por el conflicto social, pues no encontraba solución en ellas. Sólo el diálogo y la concertación podrían superarlo.

La acción gubernamental para la atención de los conflictos sociales agrarios

Una de las características distintivas de la actual administración federal en su actuación ante este tipo de asuntos, ha sido privilegiar el diálogo y los acuerdos entre partes antes que imponer soluciones que, aun siendo absolutamente legales, pudieran no contribuir a preservar el orden social, lo que con mayor acuciosidad se ha aplicado en el caso de los pueblos indígenas de nuestro país, con respeto a su diferencia cultural y sin menoscabo del derecho.

No fue entonces circunstancial que en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyera un capítulo orientado al desarrollo social y humano, entre cuyos objetivos rectores se propone "...ampliar la

capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza en las instituciones...” y se definiera una estrategia para fomentar la convivencia armónica entre los habitantes del campo, procurando justicia rápida y expedita mediante la conciliación de intereses para resolver conflictos, principios rectores que se reflejaron en el Programa Sectorial Agrario.

En cumplimiento a esas directrices, la Secretaría de la Reforma Agraria diseñó e instrumentó el Programa para la Atención a Conflictos en el Medio Rural, con base en reglas claras y transparentes que se expresaron en el acuerdo que establece dichas reglas de operación emitido el mes de marzo de 2003.

En dichas reglas de operación se señala como objetivo general, preservar la paz social entre los habitantes del medio rural, que confronten algún tipo de controversia otorgando seguridad jurídica y certeza documental a la tenencia de la tierra y específicamente poner fin a las controversias ancestrales que enfrenten los grupos por la tenencia de la tierra por su explotación y cuando las resoluciones jurisdiccionales no resolvieron la confrontación.²

Es necesario resaltar que dichas reglas de operación señalan, además la necesidad de atender estos conflictos agrarios por la vía conciliatoria con la suscripción de convenios en donde se establezca algún tipo de contraprestación ya sea económica, en especie o a través de la expropiación concertada, con el compromiso de dar por concluido el conflicto social o jurídico de que se trate, sin modificar por ello el régimen de propiedad social a que en su caso estén sujetas las tierras en controversia.

Se establecen asimismo en ese documento rector criterios de selección para cada asunto y de elegibilidad; derechos y obligaciones de los beneficiarios del programa y los aspectos necesarios para la adecuada coordinación institucional. Como instancia ejecutora, se

² Acuerdo que establece las reglas de operación del Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural, emitido por la Secretaría de la Reforma Agraria, Lic. María Teresa Herrera Tello, en la Ciudad de México a los 19 días del mes de marzo de 2003.

integra un comité conformado por los titulares de la dependencia y sus entidades coordinadas así como por los responsables de las unidades administrativas involucradas en el programa, con facultades perfectamente definidas.

Estas reglas de operación han sido revisadas y actualizadas con el propósito de garantizar la integridad de las tierras de los grupos beneficiarios del programa, con arreglo a los convenios que sus representantes suscriban con autorización de sus asambleas, mismas que previamente deben aprobar el convenio respectivo y mandar su ratificación ante la autoridad jurisdiccional competente para que adquieran el carácter de cosa juzgada.³

La operación del programa se lleva a cabo a través de grupos de atención especializada que previo al contacto con las partes en un conflicto, realizan un diagnóstico de cada uno de ellos en coordinación con el Gobierno del estado respectivo.

En la labor de mediación entre las partes en conflicto se promueve la designación, por asamblea, de representantes de cada grupo autorizados para llevar a cabo las negociaciones y, como ya se apuntó, los acuerdos son invariablemente puestos a consideración de las asambleas para su aprobación.

De aprobarse el convenio por las asambleas, pueden darse tres supuestos, a saber:

- a) Que exista un juicio agrario en trámite, en cuyo caso el convenio se ratifica ante el Tribunal Unitario Agrario competente y este dicta sentencia en sus términos.
- b) Que exista un juicio agrario en el que ya se dictó sentencia ejecutoriada, en cuyo caso es posible convenir los términos de su ejecución.
- c) Que no exista ningún juicio en trámite.

³ Acuerdo que establece los lineamientos de operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, emitido por el Secretario de la Reforma Agraria, Lic. Florencio Salazar Adame, en la Ciudad de México a 21 de febrero de 2006.

El primer supuesto tiene fundamento en el artículo 185 de la Ley Agraria que dispone:

...el Tribunal abrirá la audiencia y en ellas se observarán las siguientes prevenciones [...] VI. En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo el Tribunal exhortara a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el Tribunal, tendrá el carácter de sentencia...

Si es el caso que ya existe una sentencia ejecutoriada, la Ley Agraria en su artículo 191 establece que:

...Los tribunales agrarios están obligados a proveer la eficacia e inmediata solución de sus sentencias y a ese efecto podrán dictar todas las medidas necesarias, incluidas las de apremio, en las formas y términos, que, a su juicio, fueran procedentes, sin contravenir las reglas siguientes: I. Si al pronunciarse la sentencia estuvieran presentes ambas partes, el tribunal las interrogará a cerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un avenimiento a este respecto...

En la práctica la interpretación que los tribunales han dado a este precepto implica que la ejecución de la sentencia ya pronunciada puede ser materia de acuerdo conciliatorio entre las partes toda vez que de acuerdo con ese texto legal, debe interrogar a los contendientes respecto de las propuestas que estos tengan para su ejecución, lo que corrobora que en ese momento la sentencia se encuentra firme y que es indiscutiblemente válido que el mandato judicial se tenga por ejecutado en términos de lo que las partes convengan.

De ser el caso que no exista un juicio en trámite se provee lo necesario ante la autoridad competente para que el convenio alcance definitividad jurídica.

No se trata entonces de “comprar” la solución a las controversias, sino de compensar a quien sede sus pretensiones, sin desdeñar el derecho, o apoyar a las partes para que de manera sustituta acaten lo sentenciado.

Una estrategia distinta pero no menos eficaz, la constituye lo pactado entre el Gobierno Federal y la organizaciones campesinas en el Acuerdo Nacional para el Campo, específicamente en su numeral 262, que busca el propósito de resolver, también por la vía de diálogo y la concertación, aquellas controversias de carácter agrario, que se hayan suscitado en el medio rural y se encuentren documentadas, con anterioridad a diciembre del año 2000, cuyos lineamientos de operación permiten la expropiación concertada para regularizar posesiones en propiedad social; la compra de tierras que de manera irregular posean grupos campesinos, con la obligatoriedad de que sean incorporadas al régimen de propiedad social y, en casos excepcionales, la adquisición de predios alternativos para resolver controversias agrarias aplicando el mismo requisito de incorporarlas al régimen ejidal.

Resultados

Toca analizar el impacto de la aplicación de esta estrategia del Gobierno Federal, a la luz de los resultados en los ejemplos descritos y los beneficios que para la seguridad jurídica y la paz social produjo.

En los tres casos, la característica común en la solución del conflicto es el apego a la voluntad de las partes con arreglo a la ley, y particularmente en el caso de los pueblos indígenas, a sus usos y costumbres, toda vez que en estos, como en muchos otros asuntos clasificados como focos rojos o amarillos, por lo menos una de las partes pertenece a un pueblo indígena.

En el caso de Bernalejo de la Sierra, el padrón de ejidatarios estaba integrado por 64 sujetos de derecho, de los cuales sólo 42 aprovechaban tierras del ejido; los 22 restantes estaban desahucados desde hacía varios años. Asimismo existían 68 ahucados no reconocidos por la Asamblea.

En tales circunstancias, el 16 de mayo de 2003 la asamblea general legalmente convocada, tomó conocimiento, a través de sus representantes y de servidores públicos del Sector Agrario, del convenio propuesto que, en síntesis, implicó la aceptación del ejido para resolver en definitiva el conflicto con Santa María Ocotán y Xoconoxtle; su conformidad con el decreto expropiatorio de fecha 23 de julio de 1997; la aceptación del monto indemnizatorio, que ya había sido depositado en el FIFONAFE y los intereses generados a la fecha, cantidad que sería dividida en partes iguales entre los 64 ejidatarios o sus sucesores; el pago de una compensación para los 42 ejidatarios que a la fecha aprovechaban tierras del ejido y enfrentaron la problemática con la comunidad y una compensación para cada uno de los 68 ahucados.

En el mismo acto de asamblea, se aprobó en convenio; a efecto de otorgar seguridad jurídica a los ahucados, se les reconoció tal calidad y el órgano supremo del ejido mandató a sus representantes para que lo suscribieran y lo ratificaran ante el Tribunal Unitario Agrario competente.

En cumplimiento al mandato de la asamblea los representantes del ejido, ratificaron el convenio ante el Tribunal Agrario quien dio vista a la comunidad allanándose esta a su contenido y por ende, el 6 de agosto del 2003 dictó su sentencia en términos del acuerdo de voluntades lo que tuvo como consecuencia que este alcanzara la categoría de cosa juzgada.

Por otro lado, la solución al conflicto entre Santiago Xochiltepec y Santo Domingo Teojomulco implicó la aprobación por las respectivas asambleas de un convenio en el que las partes definieron la línea limítrofe entre ambas comunidades y, por ende, reconocieron

derechos sobre distintas superficies a favor de cada una de ellas, a más de aceptar las compensaciones respectivas que el Gobierno Federal les ofertó y, asimismo, otorgaron poder a sus representantes para suscribir y ratificar el convenio ante el Tribunal Unitario Agrario competente, que conocía del juicio que se encontraba en trámite.

En distintas fechas, y a efecto de dar cumplimiento a los acuerdos de la asamblea, los representantes de ambas comunidades ratificaron el convenio ante el Tribunal Unitario Agrario y recibieron en los correspondientes actos las contraprestaciones comprometidas.

La negociación con la colonia agrícola y ganadera Cuauhtémoc implicó una complejidad especial dado el régimen de propiedad a que estaban sujetas las tierras en conflicto, lo que hacía necesario convenir la solución a la disputa por las casi 13 mil hectáreas tanto con la asamblea de colonos como con estos en lo individual. Lo primero, porque aun no siendo un núcleo agrario la colonia fue creada por un decreto presidencial que definió la superficie con la que se constituyó y por consecuencia contaba con un plano que tendría que ser modificado en razón del convenio, y lo segundo, porque con independencia de esto la calidad de colono implica un derecho individual de dominio pleno sobre el lote que le corresponde a cada uno, lo que conllevaba la necesidad de regularizar previamente esos derechos.

Así las cosas fue necesario que previamente se regularizaran los derechos sobre cada lote de la colonia, para posteriormente convenir con esta la segregación de la superficie en conflicto del plano definitivo a efecto de que se integrara a los bienes comunales de Santa María Chimalapa, al momento de resolverse el juicio agrario que se encontraba en trámite en el Tribunal Unitario Agrario, donde se dirimía la controversia. A este respecto, es necesario destacar que ese acuerdo no modificaría los límites municipales, de modo tal que la superficie propiedad de la comunidad estaría ubicada en los municipios de Santa María Chimalapa y Matías Romero.

También fue menester que la asamblea autorizara a los colonos a suscribir los convenios individuales con la Secretaría de la

Reforma Agraria, para que ésta se encontrara en la posibilidad de transmitir la propiedad a la comunidad de Santa María Chimalapa.

En esos términos, el 14 de diciembre de 2003, la asamblea general de colonos, legalmente convocada, aprobó el convenio y en su oportunidad sus representantes y cada colono en lo individual ratificaron el convenio ante el Tribunal Unitario Agrario, con lo que quedó definitivamente resuelto el conflicto.

Existe pues una característica común en la solución de este tipo de controversias: son las asambleas de los núcleos agrarios quienes determinan la solución a las controversias, dando privilegio al diálogo y la concertación, en ejercicio de los derechos que la ley consagra, para mantener las tierras controvertidas en el régimen de propiedad social.

Bajo los mismos principios se han resuelto diez de los catorce “focos rojos” y 364 de los 745 clasificados como “focos amarillos”, que hasta la fecha reportan las autoridades del Sector Agrario, según un informe de la Secretaría de la Reforma Agraria,⁴ lo que sin duda alguna produce beneficios no sólo a los pueblos involucrados sino a la sociedad mexicana en general.

Conclusiones

Los conflictos que por la tenencia de la tierra ha clasificado el gobierno federal como “focos rojos” o “focos amarillos” revisten características especiales, debido a que generan violencia, inhiben el desarrollo social y económico y afectan de forma determinante cualquier esfuerzo de preservación del medio ambiente.

Estos rasgos distintivos de los conflictos agrarios se exponen toda vez que, mientras las partes dirimen su controversia en el campo de lo jurisdiccional, mantienen la visión de que en la medida en que una de ellas pierde, está la ganancia de la otra y, por ende, no ceden en sus pretensiones, por lo que mediar en este tipo de con-

⁴ Página web de la Secretaría de la Reforma Agraria. www.sra.gob.mx.

troversias implica un esfuerzo constante que los grupos de atención especial despliegan, involucrando a todos los actores sociales involucrados en las disputas, estableciendo la coordinación necesaria con diversas instancias de los tres niveles de gobierno, a efecto de generar soluciones integrales.

La estrategia aplicada por el gobierno federal para resolver esa problemática, basada en el diálogo y la concertación, permite soluciones extrajudiciales que, en todo caso, son sometidas a consideración de las asambleas de los núcleos agrarios respectivos y revisadas, antes de que se materialice lo acordado por las partes, por los tribunales competentes, quienes verifican su legalidad y determinan su calidad de cosa juzgada, lo que implica plena seguridad jurídica para ellas.

Si bien las resoluciones y sentencias que en cada caso se dictaron o tendrían que dictarse se apegan de manera irrestricta a derecho, en los casos atendidos con arreglo a la estrategia analizada el conflicto social ha superado la posibilidad de que esos mandatos judiciales se materialicen y, por el contrario, surgieron con mayor encono entre los contendientes, por lo que, en efecto, era necesario concertar antes que imponer una solución dictada por un tercero, sin duda imparcial, de modo que la solución fue dada por ambas partes.

En cada uno de esos conflictos, las partes, con base en el diálogo y la concertación autocompusieron cada controversia, por lo que sus efectos se han traducido en paz social; seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; aprovechamiento racional de los recursos que a cada núcleo agrario corresponden; preservación del medio ambiente y de la integridad de las tierras de los pueblos indígenas y reactivación de las actividades productivas, por mencionar los más significativos, lo que sienta las bases para el desarrollo de esos pueblos, que por muchas décadas destinaron sus esfuerzos al conflicto y que gracias a estas soluciones, hoy viven la experiencia de la convivencia armónica, propósitos claramente definidos por la administración del Presidente Vicente Fox Quesada.

Bibliografía

Historia de la cuestión agraria mexicana, estado de Oaxaca/1925-1986, Gobierno del Estado de Oaxaca, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. Juan Pablos Editor, México, 1988.

“Ley Agraria”, en *Marco Legal Agrario*, 7ª ed., Secretaría de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, 2005.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República, México, 2001.

Programa Sectorial Agrario 2001-2006. Secretaría de la Reforma Agraria, México, 2001.

Expediente integrado por la Secretaría Técnica del Comité para la Atención a Conflictos Agrarios en el Medio Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria, en relación con el conflicto entre la comunidad indígena de Santa María Ocotán y Xoconoxtle, municipio de El Mezquital, Durango y el Ejido de Bernalejo de la Sierra, municipio de Valparaíso, Zacatecas.

Expediente integrado por la Secretaría Técnica del Comité para la Atención a Conflictos Agrarios en el Medio Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria, en relación con el conflicto entre las comunidades indígenas de Santo Domingo Tejomulco y Santiago Xochiltepec, del municipio de Santiago Textitlán, Oaxaca.

Expediente integrado por la Secretaría Técnica del Comité para la Atención a Conflictos Agrarios en el Medio Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria, en relación con el conflicto entre la comunidad indígena de Santa María Chimalapa, municipio de su mismo nombre y la colonia agrícola y ganadera Cuauhtémoc, municipio de Matías Romero, Oaxaca.

