

VI. DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA

El ordenamiento de la propiedad rural y los conflictos agrarios en las zonas con población indígena

Gilberto José Hershberger Reyes*

La presente Administración Federal se ha caracterizado por un énfasis especial en todo lo que se refiere a la cuestión indígena y, en especial, en la protección de los derechos fundamentales de este segmento poblacional.

La política agraria, como es natural, no ha quedado fuera de esta dinámica y, por lo tanto, en todos los programas y acciones que se implementan, se considera la presencia de población indígena y, en consecuencia, en los casos en que se actualiza ese supuesto, el tratamiento debe ser distinto para considerar los usos, las costumbres y las formas propias de organización de cada grupo, con respeto siempre de la vigencia del Estado de derecho.

I. El Componente Indígena

Ahora bien, para iniciar la exposición de los logros y avances que la política agraria ha obtenido es importante explicar cuales son los parámetros para identificar e individualizar las acciones y las políticas públicas que se dirigen hacia los integrantes de algún pueblo indígena.

Dentro de la operación de los programas del sector agrario, existe una figura denominada “Componente Indígena”, la cual se integra por aquellos núcleos agrarios, colonias o terrenos nacionales ubicados en municipios donde los habitantes que hablan una lengua indígena representan al menos el 30% de la población.

Para atender a la población objetivo, la política agraria gira en torno a cuatro ejes que concentran las acciones sustantivas del sector. Estos ejes son los siguientes:

1. Ordenamiento de la propiedad rural.
2. Atención a la conflictividad agraria.
3. Procuración de justicia agraria y actuación administrativa, y
4. Desarrollo agrario.

Estos ejes responden a problemáticas concretas que se han generado a través del paso de los años en el campo mexicano y, para entender de mejor manera estos fenómenos, es importante hacer una breve, pero sustanciosa revisión de la historia del proceso de reforma agraria en el país.

* Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Secretaría de la Reforma Agraria.

El proceso de reforma agraria consiste de tres etapas:

1. Reparto de tierras;
2. Ordenamiento de la propiedad rural, y
3. Desarrollo agrario.

Formalmente el proceso se inició el día 6 de enero de 1915, cuando por instrucciones de Venustiano Carranza, se publicó el decreto que coloquialmente se ha denominado “Ley Agraria de 1915”, la cual inauguró la etapa del reparto de tierras, debido a que dentro de los 12 artículos que la componían se establecía la obligación del Estado para restituir las tierras que habían sido despojadas a los pueblos mediante actos que contravinieran lo dispuesto por la ley de 25 de junio de 1856 y, en caso de que esto no fuera materialmente posible, a dotar de tierras a los pueblos que las requirieran.

Durante 77 años (1915-1992), el país atestiguó el proceso de reparto de tierras que alcanzó a los habitantes de los lugares más recónditos de México y logró cristalizar uno de los grandes objetivos de la lucha armada del General Emiliano Zapata Salazar: la redistribución de la propiedad de la tierra. Ésta es la que se ha considerado como la primera etapa del proceso.

Esta fase dejó los siguientes resultados:

- 103.5 Millones de hectáreas de propiedad social
- 53% del territorio nacional (México tiene 198 MDH de territorio)
- 27,664 ejidos, 2,278 comunidades y 29,942 núcleos agrarios en total
- 3.5 Millones de ejidatarios y comuneros

Sin embargo, para finales de la década de los años 80, el modelo se había agotado y fue necesario implementar nuevas formas de atender al campo y a sus habitantes, con lo que se propuso una reforma constitucional que se materializó el 6 de enero de 1992 y, con ello, se dio por terminado el reparto tierras e inició la etapa del ordenamiento de la propiedad rural.

La reforma además, consagró la libertad de los núcleos agrarios para elegir su propio destino, democratizando efectivamente la participación y la toma de decisiones al interior de los núcleos agrarios, creo nuevas instituciones agrarias como la Procuraduría Agraria, los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional y, algo que es muy importante, protegió las tierras de los grupos indígenas desde el texto constitucional.

Esta segunda etapa está por concluir en el año 2006 y, al hacerlo, dejará el terreno para que la tercera fase del proceso, la del desarrollo agrario, entre de lleno como actriz principal en un país que tiene 29,942 núcleos

agrarios, de los cuales, un 22.8%, es decir, 6,830 núcleos, tienen componente indígena.

Estos núcleos con componente indígena se localizan principalmente en los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.

II. El Ordenamiento de la Propiedad Rural

A continuación revisaremos las acciones que se implementan a través de dos de los ejes de la política agraria que recaen bajo la competencia de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural: el Ordenamiento de la Propiedad Rural y la Atención a la Conflictividad Agraria.

El primero de ellos es el ordenamiento de la propiedad rural, el cual tiene como objetivo otorgar seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra, sin perder de vista que la tierra encierra valores espirituales para los pueblos indígenas, es decir, es un proceso que busca corregir las irregularidades en la tenencia de la tierra que se generaron durante el proceso de reparto de tierras.

Si bien la etapa de reparto logró su objetivo, es decir, redistribuyó la propiedad de la tierra en el país, también fue causa de conflictos al interior de los núcleos agrarios y entre éstos y otros núcleos o pequeños propietarios, debido a que en ese entonces, (desde la época de la emisión de los títulos virreinales para las comunidades indígenas y después en las acciones agrarias de dotación, ampliación de ejidos, nuevos centros de población y restitución), la tecnología con que se contaba para llevar a cabo las mediciones y deslindes de los predios no era la óptima y, en muchas ocasiones, surgieron diferencias sustanciales en la entrega de las tierras dotadas.

En ese entendido, el ordenamiento de la propiedad rural se erige como un presupuesto obligado, para que los campesinos cuenten con los medios legales necesarios, para hacer valer sus derechos de manera pacífica y ordenada.

Este eje se compone de tres instrumentos:

1. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE);
2. Colonias agrícolas y ganaderas, y
3. Terrenos nacionales.

El PROCEDE es un programa voluntario y gratuito que consiste en la determinación de la superficie real del núcleo agrario; de la parcela de cada ejidatario en lo individual, su porcentaje en las tierras de uso común, el asentamiento humano y la regularización de posesionarios, lo que remedia las diferencias existentes de hecho en la superficie de propiedad social con lo que se brinda certeza y seguridad jurídica para los habitantes del medio rural.

Acciones Diciembre 2000 – Abril 2006

Impacto	Hectáreas certificadas	Núcleos certificados	Beneficiados	Documentos expedidos
Nacional	27 858 011	5 676	1 325 196	2 632 993
Componente indígena	6 021 961	1 232	375 435	677 249
Porcentajes	21.61%	21.70%	83.33%	25.72%

En cuanto a la regularización de colonias agrícolas y ganaderas, su objetivo es otorgar certidumbre documental y seguridad jurídica a los colonos, causahabientes y poseedores, para aumentar las posibilidades de mejorar su calidad de vida.

Nuestro país cuenta con un total de 791 colonias agrícolas y ganaderas, de las cuales, 43 presentan el componente indígena, es decir, alrededor del 5% de las colonias del país ofrecen estas características. Al inicio de la presente administración, el universo de colonias por regularizar era de 377; de ellas, 35 contaban con componente indígena, y los resultados que ha arrojado el programa son más que alentadores:

Acciones Diciembre 2000 – Abril 2006

Impacto	Colonias regularizadas	Porcentaje
Nacional	346	100
Componente indígena	33	9.54

Actualmente, solamente tenemos pendientes por regularizar dos colonias que cuentan con componente indígena, lo que es un avance muy significativo en la materia.

El tercer instrumento de este eje es la regularización de los terrenos nacionales. La Ley Agraria establece que los terrenos propiedad de la nación serán baldíos o nacionales y los define de la siguiente forma: “Considera baldíos a los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados y medidos”.

Como nacionales a los baldíos deslindados y medidos en los términos de este título, así como a los que recobre la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

Así las cosas, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, las acciones de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), se concentran en investigar la existencia de terrenos baldíos y verificar las posesiones que existan en ellos, los cuales, debido a su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, no pueden ser enajenados para constituir con ellos la propiedad privada, hasta en tanto cuenten con la declaratoria respectiva emitida por la Secretaría y se haya desahogado el trámite correspondiente que culmine con la expedición un título de propiedad.

Los beneficios de la regularización de terrenos nacionales, se dirigen principalmente a campesinos que son poseesionarios de los mismos, en la mayoría de los casos, en zonas de alta marginación con presencia indígena, para otorgarles certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Acciones Diciembre 2000 - Abril 2006

Impacto	Declaratorias	Porcentajes	Títulos Expedidos	Porcentajes
Nacional	1 175	100	39 491	100
Componente indígena	198	11.41	15 932	40.34

III. Atención a la conflictividad agraria

El segundo eje surgió a partir de diversos diagnósticos que se realizaron en el año 2003, los que arrojaron resultados contundentes sobre el estado de la gobernabilidad en el campo, con lo que se construyó el Mapa de Riesgos en materia de conflictos agrarios en el país, el cual arrojó 4 estados con riesgo alto; 18 con riesgo medio; 7 con riesgo bajo y 3 sin riesgo.



Nivel de Riesgo	Número de Entidades	Entidades Federativas
Alto	4	Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Michoacán
Medio	18	Guanajuato, Coahuila, Morelos, Nayarit, Estado de México, Tamaulipas, Jalisco, Chihuahua, Puebla, Hidalgo, Sonora, San Luis Potosí, Veracruz, Durango, Quintana Roo, Tabasco, Sinaloa, Zacatecas.
Bajo	7	Baja California, Baja California Sur, Campeche, Distrito Federal, Querétaro, Nuevo León, Yucatán.
Sin riesgo	3	Aguascalientes, Colima, Tlaxcala.

En ese año, se detectó que existían conflictos que tenían una antigüedad promedio de 40 años y que ponían en serio riesgo la paz y la estabilidad social de las regiones en los que se encontraban. Al respecto, el Presidente de la República ordenó la implementación de un programa que atendiera y solucionara esos conflictos de manera definitiva, dicha estrategia se denominó “Focos Rojos”.

En ese orden de ideas, la SRA, constituyó Grupos de Atención Especializada, cuya misión consistió en sensibilizar a las partes en el lugar mismo del conflicto, para resolver la controversia a través de convenios conciliatorios, que son elevados a la categoría de sentencia por los Tribunales Agrarios.

Así, la detección de estos conflictos dio origen a 14 “focos rojos” que se ubican en 11 entidades federativas y que, en total, involucraban 288 conflictos individuales, en los que se localizan 17 etnias indígenas.

El resultado del trabajo y el esfuerzo permanente en la conciliación en el lugar mismo del conflicto, permitió que en el poco tiempo de operación de este programa, ya se hayan resuelto 11 de los “focos rojos” con la solución de 16 conflictos, brindando seguridad jurídica a 96,175 hectáreas localizadas en 9 estados de la República, en la que habitan 43,765 comuneros, ejidatarios, posesionarios y pequeños propietarios pertenecientes a 11 etnias indígenas.

“Focos rojos” resueltos:

1. Chiapas (Tzotzil), Venustiano Carranza vs. Peq. Propietarios
2. Chiapas (Tzotzil), San Pedro Chenalhó y San Pablo Calchihuitán
3. Jalisco-Nayarit (Huichol), San Sebastián Teponahuaxtlán, Mezquitic, Jalisco, y posesionarios de Puente de Camotlán, Nayarit
4. Jalisco-Zacatecas (Huichol), San Andrés Cohamiata, Mezquitic, Jalisco, y El Refugio, Valparaíso, Zacatecas
5. Durango-Zacatecas (Tepehuana), Santa María de Ocotán y Xoconoxtle, Mezquital, Durango, y Bernalejo de la Sierra, Valparaíso, Zacatecas

6. Oaxaca (Mazateca y Zapoteca), Santo Domingo Teojomulco y Santiago Xochiltepec. El Milagro.
7. Oaxaca-Veracruz (Chinanteca, Tenek y Nahuatl), San Juan Lalana-Presuntos propietarios de Veracruz y otros; Santa Clara y Anexos, Veracruz
8. Oaxaca (Zoque), Santa María Chimalapa vs. Colonia Cuauhtémoc
9. San Luis Potosí, Distrito de Riego Pujal-Coy, Segunda Fase
10. Guerrero (Tlapaneca), Acatepec vs. Zapotitlán Tablas
11. Oaxaca (Mixteca, Zapoteca, Huave y Chatinos), Santo Domingo Teojomulco vs. San Lorenzo Texmelucan San Sebastián Nopalera vs. San Pedro Yosotato; San Sebastián Nopalera vs. Santa Lucía Monteverde

“Focos rojos” pendientes:

1. Chiapas (Lacandon, Tzeltal, Chol y Tzotsil), Comunidad zona lacandona
2. Michoacán (Purepecha), Meseta purepecha
3. Sonora (Yaqui), Comunidad indígena Tribu Yaqui

Una constante importante en los denominados “focos rojos” es que en todos existe presencia de población indígena, lo que históricamente ha sido una razón más de atraso y marginación. En la actualidad, los conflictos a los que la SRA le ha dado más peso específico en su solución son estos “focos rojos”, integrados por pueblos indígenas en disputa por la tierra.

El éxito de esta estrategia generó la aparición de otra que se enfocó la atención a conflictos que se caracterizan por tener una antigüedad de 12 años en promedio y que aunque no representan un riesgo tan alto como el de los “focos rojos” para la gobernabilidad de las regiones en que se localizan, es muy importante que sean atendidos para evitar que, con el paso del tiempo, su complejidad aumente y puedan provocar los mismos efectos perversos que aquellos. Estos conflictos se denominaron “Focos Amarillos”.

Del diagnóstico realizado, hasta abril de este año se habían localizado 397 “focos amarillos”, ubicados en 25 estados de la República.

De esos 397 conflictos, 88 presentan el componente indígena y, como se ha venido señalando, han sido atendidos prioritariamente, lo que puede probarse al señalar que 69 de ellos (78.4%) ya están resueltos, con lo que solamente tenemos pendientes 19.

IV. Armonización del marco legal

Muchos de los problemas antes mencionados están siendo atendidos y solucionados a través de los programas que he mencionado, sin embargo, estos esquemas deben ser cobijados por un cuerpo normativo que

responda realmente a las necesidades actuales del campo y, por lo tanto, desde el año 2004, el sector agrario, diversas dependencias y entidades del gobierno federal, organizaciones campesinas y de productores rurales elaboraron, en el marco del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario, en cumplimiento del Acuerdo Nacional para el Campo, un proyecto de iniciativa de reformas al marco jurídico agrario.

Este proyecto fue discutido y confrontado con el formulado por la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión y, en un ejercicio democrático, se construyó uno que conjunta lo mejor de ambos y que fue aprobado en lo general por el pleno de esa Soberanía.

Sin embargo, desafortunadamente, por diversas causas, en la sesión del 20 de abril de este año, el Pleno de la Cámara de Diputados determinó no aprobar la iniciativa y regresarla a la Comisión de Reforma Agraria para su reelaboración.

Hablar de los beneficios de la iniciativa sería extremadamente largo y, sólo les mencionaré que propone una reforma con sentido social, en donde los equilibrios jurídicos se logran a partir de eliminar las lagunas legales detectadas tras la experiencia de 12 años a partir de la última reforma.

Promueve la protección de los derechos de familia de los ejidatarios y comuneros, estimula la reconversión productiva hacia actividades de mayor rentabilidad, establece procedimientos para lograr el relevo generacional de los titulares de los derechos agrarios, fomenta la asociación como medio para la formación de unidades productivas, estimula la reestructuración de las unidades de producción y reorienta el uso del suelo para evitar que se afecten los recursos naturales o el equilibrio ecológico.

Además, en materia indígena la iniciativa comprendía una amplia gama de reformas que incluían la facultad que se otorgaba a los ejidos que tuvieran componente indígena para adquirir la modalidad de tierras indígenas, lo que representaba una protección adicional a la propiedad social, toda vez que estas tierras serían imprescriptibles, inembargables e inalienables.

Asimismo, reconocía la propiedad de los recursos naturales para los ejidos que adquirieran la calidad de tierras indígenas, con lo que adicionalmente se reconocía su casi exclusiva explotación, con excepción de los reservados para la explotación de la nación.

De igual forma se protegían los valores culturales y de identidad de los pueblos indígenas, así como sus lugares sagrados y ceremoniales a través de procesos jurisdiccionales que se substanciarían ante el Tribunal Agrario competente, con lo que se cubrían diversos aspectos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que no son explícitos en la ley actualmente.

Desafortunadamente estas reformas no fueron aprobadas por la Cámara de Diputados, aunque se advierten como plataforma necesaria

para construir la nueva etapa del campo mexicano: el desarrollo rural incluyente y con justicia.

En esa tarea, las acciones que el sector agrario lleva a cabo a través de sus programas, benefician de manera directa y efectiva a los núcleos agrarios que cuentan con población indígena.

En especial, en materia de solución de conflictos agrarios, los esfuerzos que se han realizado benefician a miles de personas que hasta antes de esta administración, se encontraban inmersas en pugnas ancestrales por la tierra que ahora se están resolviendo, lo que pone un piso para el desarrollo de las zonas con mayores índices de pobreza.

Por eso y muchas cosas más, la visión de la política agraria del presidente Vicente Fox implica la comprensión integral de la forma de vida, los usos y costumbres y la cosmovisión de los pueblos indígenas, con pleno respeto a sus formas de organización y armonización de sus ordenamientos con el sistema jurídico nacional, aunque hay que reconocer también que aún nos hace falta mucho por avanzar y por instrucciones del Presidente de la República, estamos trabajando todos los días para lograr un campo más justo, en paz, que brinde oportunidades de crecimiento y desarrollo a su población.

