

A finales del siglo xx en el campo mexicano se presentaron graves conflictos alrededor de la posesión de la tierra, cuyas causas son complejas y profundas, lo que dificulta la conciliación y negociación para su solución.

Introducción

Una de las características del campo mexicano en las últimas décadas del siglo xx es la gran cantidad de conflictos que suceden alrededor de la posesión de la tierra, de los cuales muchos adquieren rasgos de violencia y dejan sangre y muerte entre las partes. No se trata de un fenómeno excepcional ni nuevo. Algunas investigaciones anteriores¹ han demostrado que en América Latina este periodo de la historia ha sido de los más violentos de la época poscolonial. Tales estudios calculan que entre los años de 1968 y 1996 en Guatemala hubo unas 150,000 personas muertas; más de 75,000 en El Salvador entre 1979 y 1995; cerca de 44,000 en Colombia entre 1963 y 1998; 30,000 en Nicaragua entre 1982 y 1998, y la misma cifra se dio en Perú entre 1981 y 1995. Además de ello, millones de personas han sido obligadas a dejar sus lugares de origen y asentarse en otros desconocidos para ellos, como único recurso para conservar su vida y la de sus familiares.

Cierto, la violencia en esos países en los tiempos estudiados no proviene sólo de la disputa por la tierra, sino de procesos de

* El autor es Licenciado en Derecho, con maestría en Desarrollo Rural.

** Este trabajo obtuvo el 1^{er} lugar del X Premio Estudios Agrarios, 2005.

¹ Kay, Cristóbal, "Estructura agraria, conflicto y violencia en América Latina", en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/2001, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 159-160.

resistencia popular o guerras de liberación nacional que enfrentaban la embestida del imperialismo norteamericano, el cual buscaba imponer gobiernos títeres que impulsaran sus políticas expansionistas en la región. Pero muchos de los habitantes de las zonas rurales se incorporaron a la guerra pensando que por esa vía podrían acceder a la tierra o asegurar la posesión de la que tenían; de ahí que sea válido pensar que para ellos la violencia era el precio que tenían que pagar para que sus países pudieran acceder a regímenes democráticos que les ofrecieran mejores condiciones de vida. Aunque esa era sólo una cara de la moneda. Las investigaciones realizadas sobre el fenómeno demuestran que había otra violencia que no era de tipo emancipador, cuyo objetivo principal consistía en obstruir la fuerza de las clases subalternas y reforzar el poder de las clases dominantes, en especial en aquellas situaciones donde el poder de éstas había sido desafiado desde abajo, fenómeno que en lugar de operar en el sentido que los actores del campo esperaban, lo hacía en su contra.

Este fenómeno no pasó desapercibido para los organismos internacionales, quienes desde hace varias décadas se han preocupado por la rigidez de la reglamentación jurídica de la tierra en América Latina —especialmente la ubicada en territorios indígenas— y han impulsado políticas para flexibilizar y facilitar su ingreso al mercado, porque de acuerdo con sus postulados, el ingreso del capital en el campo impulsaría la seguridad jurídica en la posesión de la tierra al tiempo que permitiría aumentar la producción de alimentos, evitando de esa manera las disputas agrarias. Varios gobiernos regionales han impulsado este tipo de políticas con diversos resultados.² En el caso mexicano, en el año de 1992 se introdujeron reformas al marco jurídico que regula la tierra de propiedad social con el fin de brindar

² Molina Cruz, Javier, "Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica", en *Estudios Agrarios*, núm. 16, Procuraduría Agraria, México, 2001, pp. 11-38. Para el caso específico de México: Escalante, Roberto, *El mercado de tierras en México*, Serie Desarrollo Productivo 110, CEPAL, Red de Desarrollo Agropecuario, Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, noviembre del 2001.

seguridad jurídica a los posesionarios de ella, permitiendo su conversión en propiedad privada, y a partir de ahí facilitar la inversión de capital privado a través de las sociedades mercantiles y abrir su ingreso al mercado. Pero los datos existentes doce años después de las reformas muestran que sus resultados hasta la fecha han sido muy pobres.

Un fenómeno que aparentemente no estaba dentro de los programas gubernamentales para incentivar la introducción de las tierras indígenas al mercado está sirviendo muy bien para lograr ese fin: los conflictos agrarios. En los últimos años se han manifestado diversos tipos de ellos cuyas características principales, en la mayoría de los casos, son que se presentan sobre superficies de tierras propiedad de los pueblos indígenas, donde los derechos se encuentran adjudicados legalmente, pero sujetos sociales ajenos a los titulares se los disputan, a veces de manera legítima y otras sólo por incrementar su patrimonio y defender sus intereses, o como forma de presión para conseguir otro tipo de prerrogativas. Para la solución de estos problemas en la mayoría de los casos las instituciones gubernamentales no aplican la ley que protege el derecho de quien lo tiene sobre la tierra disputada, sino una política de “conciliación” que incluye medidas para que los sujetos perjudicados negocien sus derechos con quienes los afectan, y una vez conseguido un arreglo el gobierno paga una cantidad de dinero a quienes pierden sus derechos. Si este mecanismo no funciona existe la posibilidad de expropiar la tierra disputada a favor de quienes de manera ilegal se apoderan de ella, o de comprarla a sus dueños para entregarla a quienes sin ningún derecho la reclaman. Cualquiera que sea la decisión los titulares de los derechos los pierden, recibiendo a cambio una cantidad de dinero.

Esa política tiene efectos que ahora tal vez no sean muy visibles pero de seguir la tendencia lo serán con el paso del tiempo. Al expropiarse o comprarse la tierra ésta deja de ser propiedad social para convertirse en propiedad privada y de esa manera ingresa al

mercado. Con esta política de no aplicar la ley sino de impulsar arreglos políticos, el gobierno consigue varios propósitos: “arregla” en el corto plazo un conflicto que de no controlarse puede salirse de control y convertirse en un problema político; al mismo tiempo abre, al margen de la legislación agraria, un mercado de tierra *sui generis*, controlado por el propio Estado pero también por los sujetos involucrados, que presionan o ceden, según sus intereses particulares. Para explicar este fenómeno y sus efectos, en las siguientes líneas exponemos las características de la tierra propiedad de los pueblos indígenas, los territorios indígenas y su significado, los tipos de conflictos agrarios existentes en ellos, la política del gobierno para solucionarlos y la forma en que se favorece la creación de un mercado de tierras.

Tierras y territorios indígenas

Un problema muy común entre los estudiosos del tema es confundir el territorio como zonas amplias de tierra y a ésta con la posesión de espacios geográficos donde los campesinos pueden asentarse con la familia y sembrar para alimentarla, cuando se trata de fenómenos más complejos sobre la tierra, diferentes cada uno aunque en muchos casos con elementos comunes. Con la idea de discutir sus diferencias y rasgos comunes, este análisis aborda cada uno por separado.

Características de la propiedad indígena

Es un hecho reconocido que en México se hablan alrededor de 62 lenguas indígenas diferentes, sin incluir sus variantes. De ahí se tiene que si a cada una de ellas correspondiera un pueblo indígena, tendríamos un número igual de ellos que, oficialmente, se integran de 8,700 personas, cerca de 10% de la población total del Estado mexicano. Las cifras son conservadoras porque en los censos sólo se toma como indígenas a las personas que hablan alguna lengua materna distinta al español, dejando fuera aquellas que no lo ha-

blan, aunque participen activamente en la vida comunitaria de las comunidades a que pertenecen y éstas los reconozcan como miembros de ellas.

De acuerdo con el conteo de población indígena de 1995, dicha población se concentra en 803 municipios que se localizan en 20 estados de la República y ocupan una superficie de 28.9 millones de hectáreas del territorio nacional, 18.8 millones de hectáreas son habitadas por los 556 municipios donde más de 70% de su población es indígena y son habitados por 5.4 millones de personas, que de manera global representan 90.2% de la población indígena que la habita; los otros 10.1 millones de hectáreas las ocupan los 247 municipios donde más de 30% pero menos de 70% de su población es indígena; en ellos viven alrededor de 3.8 millones de personas, de las cuales 49% son indígenas.³

Estos espacios constituyen los territorios indígenas. Es ahí donde se encuentran sus tierras y también son los lugares donde se concentran los conflictos agrarios. La distribución de la tierra, el tipo de propiedad de ella y los sujetos que la reclaman varía aún en los números oficiales, de acuerdo con la fuente que se consulte. La Procuraduría Agraria informa que en el país existen 29,961 núcleos agrarios, de los cuales 27,634 son ejidos y 2,327 son comunidades agrarias; de estos, 7,671 núcleos agrarios —25.6% del total nacional— tienen como titulares a comunidades indígenas, 6,299 ejidos y 1,372 comunidades agrarias. No está de más decir que la comunidad agraria sólo es una forma de posesión colectiva de la tierra, mientras la comunidad indígena hace referencia a todo un sistema de vida local. Además de esto se afirma que en 2,519 ejidos y 854 comunidades agrarias la población titular de los derechos agrarios va de 30 a 70%, mientras 2,480 ejidos y 290 comunidades agrarias tienen de 1 a 29% de población indígena. Los 7,671 núcleos agrarios

³ Robles Berlanga, Héctor, "Población indígena y propiedad de la tierra", *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, Segundo informe, Instituto Nacional Indigenista-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2002, p. 158.

con presencia indígena se encuentran concentrados en 1,241 municipios a lo largo del país.⁴

Otros datos sobre el mismo tema arrojan resultados distintos. De acuerdo con estudios realizados también con información oficial del Sector Agrario, se sabe que en los territorios de los municipios indígenas existen 6,044 núcleos agrarios que integran la propiedad social; 4,786 ejidos y 1,258 comunidades agrarias, además de 304,000 propiedades particulares. El resto de la tierra corresponde a terrenos nacionales y colonias agrícolas y ganaderas. Si se escarba más en los datos se descubre que en los municipios con concentración indígena —donde más de 70% de su población lo es— la propiedad de la tierra predominante en 228 municipios es ejidal, en 200 comunal, en 39 coexisten ambos tipos de propiedad en proporciones similares y en 89 la propiedad privada representa la mayoría. Y si buscamos en los municipios con presencia indígena, encontraremos que en 118 la forma de propiedad predominante es la ejidal, en 56 comunal y en 73 propiedad privada.⁵ De cualquier forma los datos anteriores permiten afirmar que dentro de los territorios indígenas el tipo de propiedad predominante es social, ejidal y comunal, y sólo en tercer lugar se puede encontrar la propiedad privada.⁶

Legislación y propiedad agraria

La situación legal de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas tiene una explicación histórica relacionada con la forma en que se ha regulado esta materia en diferentes épocas. Cuando los españoles invadieron el territorio que hoy integra el Estado mexicano cada uno de los pueblos indígenas que existían tenía sus propios sistemas de propiedad de las tierras, generalmente con un sentido

⁴ Gayoso Ponce, Beatriz, *et al.*, "Avances y obstáculos del PROCEDE en zonas indígenas", *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México*, Segundo informe, Instituto Nacional Indigenista-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2002, p. 189.

⁵ Robles Berlanga, Héctor, *op. cit.*, pp. 161-162.

⁶ La legislación mexicana reconoce tres tipos de propiedades: privada, pública y social. La primera es la que corresponde a los particulares, la segunda al Estado y la social a ejidos y comunidades.

comunal y mítico, que las excluía de ser consideradas objetos comerciales. Pero los invasores lo desestructuraron y en su lugar impusieron el sistema de propiedad privada que ellos heredaron de los romanos.

Fundamentados en el derecho de conquista, los españoles despojaron a los pueblos indígenas de su derecho a la tierra y el territorio, y en los casos en que se les devolvieron lo hicieron en calidad de ejido. Con la Independencia de México las tierras ejidales y comunales fueron duramente atacadas por los liberales que ascendieron al poder, pero los pueblos indígenas resistieron de diversas maneras. En esa época no existía una legislación uniforme sobre la materia y cada entidad federativa la reguló a su manera, según los intereses de la clase en el poder, pero siempre buscando terminar con la propiedad colectiva de ella en las comunidades indígenas, situación que consideraban un lastre y un obstáculo para el progreso del país. En el año de 1856 el gobierno federal estableció que la materia agraria pasaba a ser facultad de la federación y promulgó la Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas, más conocida como Leyes de Reforma, por medio de la cual estableció una legislación federal que rigiera en todo el país, buscando de esa manera corregir las desigualdades producidas por la situación de las décadas anteriores. Después hubo otras disposiciones como la Ley de Colonización y la de Titulación de Terrenos Baldíos. Todas estas leyes impulsaron la propiedad privada y desarticularon los territorios indígenas.

Esta situación llevó a extremos la inconformidad social, al grado que fue una de las causas principales de que los campesinos participaran en la Revolución de 1910. En todas las proclamas políticas que llamaban a las armas para acabar con la dictadura del general Porfirio Díaz no hubo una que olvidara incluir la restitución de las tierras a los campesinos, aunque difirieran en el método para hacerlo. Los únicos que se pronunciaron abiertamente por la restitución de las tierras comunales a las comunidades fueron los integrantes del

Ejército del Sur, encabezado por el general Emiliano Zapata. Como se sabe, al final de la guerra el grupo triunfante fue el del Ejército Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, quien se pronunciaba por la dotación ejidal. El 6 de enero de 1915, en plena guerra revolucionaria, Venustiano Carranza promulgó la primera Ley Agraria del Estado mexicano del siglo XX, al amparo de la cual se hicieron los primeros repartos de tierras. El mecanismo era que la tierra siguiera perteneciendo al Estado y al campesino sólo se le otorgaban derechos sobre ella, los cuales podía perder si dejaba de cumplir los requisitos que lo hacían acreedor a ella. Por esa vía se anuló el derecho a la propiedad colectiva de la tierra al tiempo que se cancelaba la posibilidad de que reconstituyeran sus territorios ejerciendo en esos espacios sus propios gobiernos, pues en materia de derechos agrarios quedaron sujetos a la legislación federal y en materia de gobiernos locales a los municipios.

Cuando se discutió el problema de la propiedad de la tierra en el Congreso Constituyente de 1917, el grupo carrancista propuso que la “propiedad originaria” de las tierras y aguas correspondiera a la nación, a la manera de como durante la colonia perteneció al rey, otorgándole al Estado el derecho de decidir cuándo y de qué manera transmitirla a los particulares para crear la propiedad privada, pública o social, que en todo caso sería derivada, conservando la nación el derecho de reversión por vía de la expropiación.⁷ Esta postura respondía a un principio de justicia que buscaba terminar con los latifundios pero se sustentó en la violación de los derechos históricos de los pueblos originarios. En esta ocasión no solamente se violó el principio de que el que es primero en tiempo es primero en derecho, sino al mismo tiempo prevaleció la idea de un derecho de conquista que si no se justificaba durante la colonia, menos podía tener alguna razón de ser cuando eran los campesinos quienes recuperaban sus propiedades perdidas de manera ilegítima.

⁷ *Los derechos del pueblo mexicano*, tomo IV, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1970, p. 641.

Al final, la Constitución Federal de 1917 recogió los postulados tanto del carrancismo como del zapatismo y en los hechos significó un pacto social y político con los campesinos. Aunque en ella no se hacía referencia específica a la propiedad de los pueblos indígenas, a través de sus disposiciones estos pudieron recuperar sus tierras, algunas veces por la vía de la restitución, como proponían los zapatistas, pero cuando esto no fue posible lo hicieron a través de la dotación, como era la idea de los carrancistas. A partir de ahí se desarrolló una amplia legislación tutelar de los derechos sociales de ejidos y comunidades, sin hacer mención al derecho colectivo de los pueblos a sus territorios.

La legislación tutelar de ejidos y comunidades se mantuvo, con diversas modificaciones pero sin alterar su núcleo central, hasta el año de 1992, fecha en que fue modificada ante las presiones del gran capital que buscaba convertir la tierra en mercancía. La Constitución Federal y su legislación agraria fueron reformadas para poner fin al reparto agrario, promover la privatización de las tierras ejidales y comunales, permitir la concentración en unas cuantas manos y poder otorgarlas en garantía de posibles créditos. De esa manera desaparecieron de la legislación los derechos sociales que de manera indirecta permitían a los pueblos indígenas defender sus derechos territoriales.

Esto sucedía al mismo tiempo que en el ámbito internacional el Estado mexicano suscribía una legislación reivindicatoria de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Así, en el año de 1990, con la presión del movimiento indígena encima y la cercanía de los 500 años de la colonización española de América, promovió, suscribió y ratificó el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* que dedica todo un apartado a la protección de los territorios indígenas. Este documento prescribe que:

al aplicar las disposiciones de esta parte del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las

culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios. O con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

Agregando que “la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”.⁸

El problema con esta legislación fue que nunca se aplicó, tanto por su desconocimiento entre los pueblos indígenas como por su ignorancia entre los órganos de administración e impartición de justicia, quienes imbuidos de una ideología positivista consideraban y siguen considerando sólo como derecho vigente las leyes elaboradas en el Congreso de la Unión. Lo anterior no obstante que la propia Constitución Federal establece que los tratados que firme el Presidente de la República, ratifique el Senado y no guarden contradicción con la propia Carta Magna, serán, junto con la Constitución, la “norma suprema” en toda la nación y que los jueces deben ajustarse a dichos tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pudieran existir en otras leyes federales o estatales; lo que a su vez ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a afirmar que por encima de los tratados sólo está la Constitución Federal.⁹

El 14 de agosto del 2002, después de un controvertido proceso de reforma constitucional que buscaba dar cumplimiento a los *Acuerdos sobre Cultura y Derechos Indígenas* suscritos entre el gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* adiciones y reformas a diversas disposiciones de la Constitución Federal. Sobre esta mate-

⁸ Gómez, Magdalena, *Derechos Indígenas: Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1985.

⁹ Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores del Tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de 10 votos. Ausente: José Vicente Aguinaco.

ria la sexta fracción del artículo segundo constitucional expresa que los pueblos y comunidades indígenas pueden:

acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.¹⁰

En esta norma no se reconoce ningún derecho colectivo a los pueblos indígenas porque se refiere a derechos individuales ya reconocidos en la propia Constitución Federal a los mexicanos en general. El hecho de expresar que los pueblos y comunidades indígenas pueden acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan no representa ningún derecho porque antes de la reforma no estaba prohibido y podían hacerlo sin violentar el orden jurídico vigente. Sólo que ahora para hacerlo tendrán que cumplir diversas condiciones. La primera es que lo hagan respetando las formas y modalidades de propiedad de la tierra que, de acuerdo con el Artículo 27 constitucional, es la propiedad privada, pública (la que pertenece a los órganos del Estado) y social (ejidal y comunal), lo cual es lógico en un Estado de derecho, por lo que resulta un exceso insistir tanto en ello; otra condición es que se respeten los derechos de terceros y de integrantes de la comunidad que se trate, lo cual también resulta excesivo anotarlos en la Carta Magna pues son reglas del derecho común contenidas en diversas legislaciones secundarias; mas con esta disposición en nuestra Cons-

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2002.

titución Federal, los pueblos indígenas no podrán tener derecho preferente sobre los recursos naturales de los lugares que habitan u ocupan si existe algún tercero que por cualquier vía, así sea ilegal, haya adquirido algún derecho, aunque fuera precario, sobre las tierras donde se encuentran. Otra restricción para que los indígenas accedan de manera preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan es que no podrán hacerlo tratándose de áreas estratégicas.

Como queda claro, el *Convenio 169* de la OIT protege los territorios indígenas, las tierras y demás recursos naturales existentes en ellos, aunque lo territorial está muy ligado a los lazos culturales que los pueblos indígenas mantengan con ellos. Pero nada de eso ha importado en México tratándose de pueblos indígenas. Porque los conflictos territoriales que padecen los pueblos indígenas parecen indicar que la ley más que norma obligatoria aplicable a todos los casos determina los marcos en que se negocia cada caso en particular.

Los territorios indígenas

Una manera general de acercarse al territorio y diferenciarlo de la tierra es partiendo de la noción de espacio. De acuerdo con ésta el territorio sería el espacio apropiado y valorizado por grupos humanos, sea que tal apropiación se realice de manera simbólica o instrumental. Al respecto, desde los saberes antropológicos se ha expresado que el espacio entendido “como una combinación de dimensiones, incluidos los contenidos que las generan y organizan a partir de un punto imaginario, se concibe como la materia prima del territorio o, más precisamente, como la realidad material preexistente a todo conocimiento y a toda práctica. El espacio tendría entonces una relación de anterioridad respecto al territorio, se caracterizaría por su valor de uso y podría representarse como un ‘campo de posibles’, como ‘nuestra prisión originaria’. Correlativamente, el territorio sería el resultado de la apropiación y valorización del espacio mediante la representación y el trabajo, una ‘producción’ a partir del

espacio inscrita en el campo del poder por las relaciones que pone en juego, y en cuanto tal se caracterizaría por su 'valor de cambio' y podría representarse metafóricamente como 'la prisión que nos hemos fabricado para nosotros mismos'.¹¹

De acuerdo con esta concepción, son tres los elementos esenciales del territorio: la apropiación de un espacio determinado por un grupo humano, el poder que se ejerce sobre dicho espacio y la frontera de ese territorio con otros espacios. La apropiación o valoración del espacio puede ser de carácter instrumental-funcional o simbólico-expresivo. En el primer caso se enfatiza la relación utilitaria con el espacio, como la explotación económica o las ventajas geopolíticas; mientras en el segundo se destaca el papel del territorio como espacio de soporte de identidades individuales o colectivas. En otras palabras, como organización del espacio, el territorio responde en primera instancia a las necesidades económicas, sociales y políticas de cada sociedad, y bajo este aspecto su producción está sustentada por las relaciones sociales que lo atraviesan. Pero las funciones del territorio no se reducen a su aspecto instrumental, en él se da también un sinnúmero de operaciones simbólicas de quienes lo poseen y habitan, y a través de él proyectan su concepción del mundo. Por eso es importante que los pueblos indígenas posean su territorio y este les sea reconocido y respetado por el Estado y el resto de la sociedad. Sin él la vida de los pueblos se vuelve difícil y al fraccionarlos también se fraccionan las relaciones utilitarias o simbólicas que en él realizan y que les sirven para mantener su identidad.

Pero los indígenas también tienen sus propias ideas de territorio. Es el caso de los *ñuú savi*, más conocidos como mixtecos. Recordar que los denominados mixtecos en realidad somos *ñuú savi* es importante por la relación existente entre el *ñuú* y el *ñuhu*. Está

¹¹ Giménez, Gilberto, *Territorio, cultura e identidades en la región sociocultural*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1998. Mimeo.

aceptado de manera general, tanto por los estudiosos de la cultura mixteca como por los mixtecos mismos, que con el primer vocablo se denomina al pueblo en sentido étnico. Lo mismo sucede con el *ñuhu*, vocablo que se usa para referirse a la tierra, pero tierra con vida y relaciones humanas, pues cuando no existe vida humana en ella se le denomina *yucu*, cerro o monte, que también puede tener vida pero no relaciones humanas, lo que puede llevar también a usarlo para denominar lo ‘salvaje’,¹² por oposición a lo ‘civilizado’, lo humano; o *yoso*, que se usa para normar los llanos y por extensión a ‘gran pluma’, que era la forma como se les representaba pictográficamente porque en ellos se cultivaban trigo y pasto, tan suaves como aquella. El *ñuú* tiene sentido por el *ñuhu*, pero este a su vez condiciona la existencia del primero.

El territorio —el *ñuhu* para los *ñuú savi*—, como para muchos otros pueblos indígenas, históricamente no fue un objeto mercantil sino un elemento sagrado. En su concepción más genérica era equiparado con una divinidad, la diosa madre de la que nacían los demás dioses vegetales y animales y de quienes dependía la vida de los hombres. La relación entre los pueblos —*ñuú*— y la tierra —*ñuhu*— era casi un acto religioso. Se podía usar pero no disponer de ella; es más, el mismo uso quedaba subordinado a la organización social.¹³

En la actualidad muchos y de diversos tipos son los elementos culturales y míticos que intervienen en la formación del *ñuhu*. En casi todo el territorio de los *ñuú savi* existen lugares considerados sagrados por las comunidades que los habitan, o con algún sentido mítico o histórico. Es famosa la relación que describe cómo los dioses hicieron brotar de la Cueva de Apoala el río *Yutatnoho*, río sagrado, que dio origen a los primeros linajes mixtecos, de donde surgieron los habitantes originarios de la región. Pero no son los únicos, en casi

¹² Koning, Viola, “La escritura mixteca”, en Carmen Arellano Hoffmam/Peer Schmidt/Xavier Noguez (coords.), *Libros y escritura de tradición indígena*, El Colegio Mexiquense, A. C., Universidad Católica de Eichstatt, Vervuert, Frankfurt, 2002, pp. 109-155.

¹³ Pastor, Rodolfo, *Campesinos y reformas: la mixteca, 1700-1856*, El Colegio de México, México, 1987, pp. 21-22.

todas las comunidades se pueden hallar cuevas o ríos con algún sentido mítico o sagrado. De hecho es en las cuevas —*cahua*—, ríos —*yuta*— y ojos de agua —*nukané ndute**— donde se realizan entre los meses de abril y mayo las peticiones de lluvia.

También existen lugares que son sagrados porque en ellos existen deidades, como los *ntoso*, especie de gigantes que crearon al hombre y todo lo que en el mundo existe, pero cuando vieron que aumentaban sus necesidades y el mundo era muy pequeño, levantaron el mar y crearon el *ñuú tu'u*, pueblo viejo, donde se pudiera vivir. Sólo que el hombre se volvió ambicioso, descompuso al mundo y fue condenado a morir como vivía: entre basura.¹⁴ Además de los *ntoso*, que son a la vez bondadosos o malvados, en varios lugares, sobre todo de la Mixteca baja, existe el *tavayuku*, señor de los montes, al que hay que rendir culto antes de aprovechar la tierra o sus recursos porque si no puede castigar con enfermedades o algunos otros males.

Como esta visión de los *ñuú savi* todos los pueblos tienen las propias de su relación con la tierra, la cual utilizan para territorializarla. A partir de ellas los indígenas han elaborado definiciones sobre sus territorios. Una de ellas, elaborada a finales del siglo XX, conceptualizaba los territorios indígenas como “un área geográfica o espacio de la naturaleza que se encuentra bajo la influencia cultural y el control político de un pueblo”. En ese sentido también se dice que:

cuando los pueblos indígenas reclaman derechos sobre los territorios que ocupan y han ocupado tradicionalmente se refieren a la posibilidad de ejercer influencia y control sobre lo que ocurre en esos espacios, cómo se usan y dispone de ellos; se refieren a la posibilidad de participar como colectividades en las

* Donde brota el agua.

¹⁴ Este mito fue recogido por Abigail Hernández Núñez, en la comunidad de Ocotlán, Santa Lucía Monteverde, Putla, en la Mixteca baja.

decisiones que afectan esos territorios y a los recursos allí existentes; se refieren a la posibilidad de intervenir en el gobierno de las sociedades allí asentadas.¹⁵

A partir de lo anterior nosotros hemos aventurado un concepto de territorio indígena que los concibe como espacios bajo influencia y control de los pueblos indígenas, donde pueden libremente practicar y desarrollar su vida colectiva sin que nadie pueda interferir ni prohibírsele, salvo el caso en que no se respeten las normas de convivencia que se comprometan a respetar y libremente pacten con el Estado. Los territorios indígenas no son propiedad de dichos pueblos, ellos tienen el derecho de usar y gozar de tales espacios para su bienestar y desarrollo propio pero no pueden disponer de él como se hace con la propiedad y tampoco prohibir la intervención del Estado en asuntos de su competencia, ni su uso por los no indígenas mientras aquellos respeten los valores en que sustentan su unidad. Otro aspecto importante de los territorios es que no necesariamente deben constituir unidades geográficas, pueden hallarse desmembrados sin que por eso dejen de ser territorio o por ello se diga que tengan varios. Todo depende del lugar en que se ubiquen los espacios que los indígenas necesitan para la reproducción de su vida cultural.¹⁶

Implicaciones del territorio

Un problema que presenta el reconocimiento de los territorios indígenas es la situación en que quedarán los recursos naturales en ellos localizados. Para resolverlo hay que distinguir en ellos dos tipos: los que son estratégicos para el desarrollo nacional y los que no lo son. Los primeros deben mantenerse como propiedad del Estado pero para su explotación será necesario que se ponga de acuerdo con los

¹⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Los Derechos de los Pueblos Indígenas. Documento para Discusión", *Crítica Jurídica*, núm. 14, México, 1994, pp. 155-165.

¹⁶ López Bárcenas, Francisco, "Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas de México", *Constitución y Derechos Indígenas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pp. 122-143.

pueblos indígenas involucrados, fijando las condiciones en que se hará, tomando las medidas necesarias para evitar los perjuicios que por ello se les pudieran ocasionar, y si no fuera posible, las actividades para repararlos de alguna manera; además deberán establecerse los beneficios a que los pueblos indígenas se harían acreedores. Los que no son estratégicos deben entregarse en propiedad a dichos pueblos, al igual que la tierra, reconociéndoles el derecho de administrarlos, usarlos, conservarlos y explotarlos según su propia cultura y sus particulares intereses, teniendo como único límite que no hagan uso abusivo de ellos en perjuicio del resto de la sociedad. Esta postura se funda en reglas del derecho común y no debería generar tanta polémica; sólo razones económicas que no respetan los derechos cuando son diferentes a ellas son las que se oponen a esta solución que es la más racional de cuantas se pudieran encontrar. Además de que es un derecho de los beneficiarios y el Estado sólo debe reconocerlo.

Lo anterior es bastante coincidente con el discurso que los propios estados han ido formulando en los organismos internacionales, especialmente en la Organización de las Naciones Unidas,¹⁷ en donde los indígenas han puesto de relieve el carácter esencial de la relación que mantienen con sus tierras ancestrales, con la pretensión de que las sociedades no indígenas entiendan la importancia espiritual, social, cultural, económica y política que revisten para las sociedades indígenas sus tierras, territorios y recursos para asegurar su supervivencia y vitalidad, apelando para ello a la necesidad de reconocer las diferencias culturales que existen entre ellas y las poblaciones no indígenas, en especial en los países donde viven.

De acuerdo con lo que ahí se ha discutido es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales. La

¹⁷ Todas las siguientes citas, a menos que se exprese lo contrario, provienen del informe "Relación de los pueblos indígenas con sus tierras, territorios y recursos". E/cn.4/sub.2/2000/25.

relación con la tierra y con todo ser viviente es fundamental para las sociedades indígenas y en la mayoría de los casos tienen una base espiritual, de espacio sagrado, que muchas veces se manifiesta hasta en el idioma.

Ya lo había advertido el relator especial, José R. Martínez Cobo, en el volumen V del *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, quien en sus conclusiones, propuestas y recomendaciones expresaba que:

es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradición y cultura. Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente.

Congruente con esta postura concluía que “cada uno de estos ejemplos pone de relieve varios elementos que son propios de los pueblos indígenas: I) existe una profunda relación entre los pueblos indígenas y sus tierras, territorios y recursos; II) esta relación entraña diversas dimensiones y responsabilidades sociales, culturales, espirituales, económicas y políticas; III) la dimensión colectiva de esta relación es importante, y IV) el aspecto intergeneracional de dicha relación también es fundamental para la identidad, la supervivencia y la viabilidad cultural de los pueblos indígenas”.

Visto así el asunto del territorio, son claras las diferencias que se encuentran con la tierra, que no pasa de ser la porción de un espacio geográfico con determinadas medidas, que pertenece a alguien en propiedad, sea particular o colectiva y que sirve para cul-

tivarla y producir alimentos, para habitar o para construir una zona urbana que dé beneficios comunes a quienes en ella habitan, mientras es territorio hace referencia a los rasgos culturales que los pueblos indígenas mantienen con la tierra y la apropiación que hacen de esos espacios para desarrollar su vida.

Los conflictos agrarios

Ahora pasemos a analizar con más detenimiento los conflictos agrarios que suceden en los territorios indígenas.

Un acercamiento al conflicto

Existe dentro de la filosofía política una amplia explicación de los conflictos como un fenómeno innato de toda sociedad, que puede tener como causas el acceso a recursos naturales, las diferencias ideológicas, creencias en religiones diferentes, la falta de inversión pública, la violación de derechos, ausencia de condiciones para la justicia social, los embates del capital y el acceso o conservación de la tierra. Pero aun en sus diferencias los conflictos encuentran una similitud y es que todas las disputas surgen y se desarrollan en el territorio, en este caso territorios indígenas. Muchos de los conflictos humanos derivan de confrontaciones espaciales y van desde los que acontecen en una casa, entre los individuos que componen la familia, hasta los que se originan entre grupos, pasando por los que protagonizan segmentos sociales intermedios. El espacio, a causa de su distribución en derechos y deberes, es una fuente constante de conflicto social, lo que tiene como consecuencia que mientras a unas personas las une, a otras las separa.¹⁸ Así, el territorio cohesiona y distancia, une y divide, incluye y segrega. Esto forma parte de la condición humana y su esencia social. Por tal razón la teoría de los conflictos y los instrumentos para su resolución se han detenido en el componente territorial, bien sea para caracterizar y comprender de

¹⁸ García, José Luis, "El uso del espacio, conductas y discursos", en *La tierra. Mitos, ritos y realidades*, Ed. Anthropos, Barcelona, 1992, pp. 400-401.

mejor manera los conflictos mismos y/o para pensar estrategias y formas de resolución.

Lo anterior permea los conflictos por la tierra y los territorios. En toda reivindicación por la tierra o un ejercicio congruente y equitativo de la territorialidad, se expresan situaciones que de alguna manera son conflictivas, que muestran fricciones de grupos con intereses encontrados. Ciclos productivos, tenencia de la tierra, derechos de uso y usufructo, impacto de macroproyectos, políticas de Estado y marcos legales, son aspectos donde, por acción u omisión, pueden generarse y potenciarse conflictos de la más diversa especie, que en muchas ocasiones terminan siendo conflictos agrarios pero motivados por circunstancias y agentes políticos, económicos, religiosos, entre otros, muchas veces ajenos a las partes contendientes. Estos conflictos pueden ser pacíficos y las partes siguen cauces institucionales para su solución; pero si no los encuentran se tornan violentos, dejando dolor y haciendo que corra sangre entre los contendientes.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto sobre la tierra y el territorio, al referirnos a los conflictos es necesario distinguir entre los *conflictos por la tierra* de los *conflictos por el territorio*.¹⁹

Los *conflictos por tierras* se refieren a la estructura concentradora o distribuidora de la tierra y a las relaciones competitivas por su posesión o uso, que en muchas ocasiones se manifiestan en antagonismos entre ganaderos y/o empresas agroindustriales y las comunidades campesinas que, coincidentemente también son indígenas en su mayoría. Se trata de competencias entre actores política o económicamente fuertes frente a otros más débiles, por un recurso escaso e importante no solamente para la explotación agropecuaria sino también para la minera o forestal. Estos conflictos usualmente se concentran en espacios locales y tienen que ver con la propiedad y el control sobre la tierra.

¹⁹ Tomado de: CODHES-UNICEF Colombia, *Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada*, Santa Fe de Bogotá, en: www.codhes.org.co, 1999.

Los *conflictos por los territorios* se refieren al dominio y control del espacio como bien estratégico, tanto en el orden político como en el económico. Puede tratarse de fuerzas que quieren sacar de su paso a competidores que cuestionan su poder, que le disputan el dominio territorial. Estos conflictos se orientan hacia la población que ocupa una región, es decir, tienen un radio de impacto mayor que los conflictos agrarios. En estos casos la tierra como parte importante del territorio tiene un papel que va más allá de su función productiva, pues funciona como espacio comercial y de ejercicio del poder, fuente de recursos naturales, área de paso, conexión, refugio, etcétera.

Puede sostenerse que no siempre los mayores cambios rurales y traumatismos sobre el territorio campesino se dan cuando se modifica la forma de tenencia de la tierra. Más allá de los cambios en estos mecanismos, los cuales efectivamente son muy delicados, hay que tener en cuenta que el capital, el mercado o los poderes locales pueden afectar el espacio y las relaciones que en él se dan sin cambiar la propiedad de la tierra, incluso pueden modificar el uso del suelo sin afectar la tenencia misma. En otras palabras, puede haber serios problemas con el territorio sin afectar e incrementar los conflictos por la tierra. Aunque son casos un poco *sui generis* forman parte de modalidades a través de las cuales el capital y los intereses privados pueden incidir en ámbitos locales. Esto se da por ejemplo en circunstancias donde a pesar de la claridad sobre la titularidad de los derechos a la tierra existe conflicto porque una parte hace valer su pretensión imponiéndose a sus adversarios por la fuerza y la intimidación sistemática, o bien los subordinan a sus intereses.

De ahí que los conflictos por la tierra sean, en buena medida, sociales, políticos, económicos, a veces culturales en cuanto a la construcción de identidades colectivas que en algún momento dado entran en confrontación; además en no pocas ocasiones poseen un trasfondo histórico de recurrencias, antecedentes o factores que se amalgaman y vienen de tiempo atrás. Los conflictos agrarios no pueden entenderse sin recurrir a la historia contada y no contada, a los

anaqueles que contienen los expedientes agrarios o los títulos primordiales, como también a la memoria de los ancianos como actores activos y portadores de una rica tradición oral en la que pueden encontrarse antecedentes que explican la naturaleza de los conflictos hoy día presentes en las disputas por la tierra, los territorios, los recursos y posibilidades que estos guardan. Conflictos que ante todo reflejan cambios más estructurales que viven los pueblos en todos los rincones del país y del mundo, entre ellos los efectos del mercado, su posición frente a la sociedad dominante y el proyecto hegemónico de Estado-nación.

Los conflictos agrarios en tierras indígenas

Nadie sabe cuántos conflictos agrarios existen en la actualidad en el territorio mexicano ni cuántos impactan el patrimonio indígena. La Confederación Nacional Campesina (CNC), organización corporativa que es uno de los tres sectores sociales que componen el Partido Revolucionario Institucional, habla de 30,000,²⁰ mientras algunas organizaciones campesinas independientes, como la Coordinadora Nacional 'Plan de Ayala' (CNPA) cuenta sólo 500.²¹ El gobierno federal, por su parte, sólo reconoce 422 y a catorce de ellos los considera *focos rojos*, "aquellos que tienen más de 20 o 30 años de duración, en los que han ocurrido enfrentamientos y en los que ha habido heridos y hasta muertos".²² Tanto la cifra de conflictos como la de *focos rojos*, en la definición de las propias autoridades, es demasiado pequeña y no representa ni siquiera lo que la prensa ha documentado, para quien los *focos rojos* representan alrededor de 3.1% del total de conflictos reconocidos.²³ Esta situación permite a algunos funcionarios afirmar que los conflictos agrarios no representan una

²⁰ Pérez U., Matilde, "Existen 30 mil conflictos agrarios en el país, advierte la CNC", *La Jornada*, 11 de marzo junio del 2002.

²¹ Enciso Angélica y Muñoz, Patricia, "Grupos campesinos advierten el riesgo de que estallen *focos rojos* en el campo", *La Jornada*, 19 de febrero del 2003.

²² Juárez Gamero, Alejandro, "Trece *focos rojos* en el campo. Entrevista con Isaías Rivera Rodríguez, Procurador Agrario", *Milenio*, 15 de septiembre del 2003.

²³ "Solo 3.1% de conflictos agrarios son considerados prioritarios", *TVQ*, www.tv.com.mx

amenaza de estallido social; aunque por otro lado se reconozca que en 22 años ha habido alrededor de 300 muertos,²⁴ cifra por demás insignificante, pues sólo un conflicto de ese tipo, el de Santiago Amoltepec contra sus vecinos, en el estado de Oaxaca, ha acumulado el doble de esa cifra, como consecuencia de la violencia de las disputas de tierras que mantiene con sus vecinos.²⁵

Desde las entidades federativas las cosas funcionan en el mismo caos. En el año 2001 el Sector Agrario del estado de Oaxaca reconocía 656 conflictos agrarios en esa entidad federativa, de los cuales 53 eran considerados de atención prioritaria y trece *focos rojos*,²⁶ sin embargo, dos años después, el gobernador prefería hablar de 352 conflictos de los cuales 60 serían de atención prioritaria.²⁷ En Chiapas se ha reconocido la existencia de 62 “puntos de conflicto”, 42 de ellos entre bases zapatistas y otras organizaciones. De esos 62 conflictos seis son considerados graves, cuatro entre municipios y terrenos ejidales, uno por límites estatales con Oaxaca en la región de los Chimalapas y uno por la invasión de las tierras de las reservas de Montes Azules.²⁸

Otros estados donde se presentan conflictos agrarios y estos han trascendido a la opinión pública son: Hidalgo, con 30, particularmente en el Valle del Mezquital;²⁹ Guerrero, con 60;³⁰ Michoacán, con 26;³¹ los otros se reparten en los estados de Baja California, Chihuahua, Jalisco, San Luis Potosí, Nuevo León, Sonora y el Distrito Federal. La mayoría de estos conflictos involucran tierras ubicadas en territorios de los pueblos indígenas, en mayor o menor medida: yaquis, en el estado de Sonora; wirrárika, en Jalisco; purépechas, en

²⁴ “300 muertos en 22 años de conflictos agrarios en el país”, *El sol de Zacatecas*, 28 de julio del 2003.

²⁵ Almazán, Alejandro, “El pueblo de las 450 viudas”, *El Universal*, 14 de julio del 2002.

²⁶ *Relación de Conflictos Agrarios*, Sector Agrario, Oaxaca, 2001. Mecanoscrito.

²⁷ Palabras del gobernador del estado, José Murat, pronunciadas en la Cruzada Nacional por la Seguridad del Campo, Santa María del Tule, Oaxaca, 27 de marzo del 2003.

²⁸ *Cuarto Poder*, 7 de agosto del 2002 y *El Diario de Chiapas*, 12 de abril del 2002.

²⁹ “Pendientes, 30 conflictos en Hidalgo”, *Proceso*, www.proceso.com.mx, 12 de septiembre del 2003.

³⁰ Saavedra, Jesús, “Advierten sobre posibles enfrentamientos en la montaña”, *La Jornada*, 27 de julio del 2002.

³¹ Martínez Elorriaga, Ernesto, “En Michoacán, 26 conflictos graves por tierras y bosques”, *La Jornada*, 27 de mayo del 2003.

Michoacán; zapotecos, mixtecos, triquis, huaves y zoques, en el estado de Oaxaca; mixtecos, nahuas y tlapanecos, en Guerrero, y zoques y lacandones en el estado de Chiapas, entre los que más han trascendido a la luz pública.

Causas de los conflictos agrarios

Las disputas por la tierra y la defensa de los territorios indígenas han sido una constante en la historia de los pueblos indígenas de México. Muchos y muy variados son los factores que influyen para que sucedan. Algunos de ellos son históricos y van desde la forma en que la invasión española impactó el concepto de tierra que los pueblos indígenas tenían antes de la llegada de los españoles y la relación que guardaban con ella, hasta la manera en que el Estado surgido después de la Guerra de Independencia trató el tema de la propiedad agraria, la legislación y las políticas que sobre la materia se institucionalizaron, donde —como hemos expuesto— no respetaron las modalidades de la propiedad indígena ni la relación mítica que los pueblos indígenas mantenían y mantienen con ella.

Los mecanismos de acceso a la tierra establecidos por la Reforma Agraria después de la Revolución de 1910 constituyeron procesos que al ejecutar el reparto agrario también se transformaron en espacios para el conflicto. Algunos estudiosos que se han ocupado de los conflictos agrarios surgidos a raíz de la instrumentación de la reforma agraria en México distinguen dos fuentes fundamentales de ellos: una de tipo jurídico-administrativo y otra de carácter social. Sobre la primera, explican, los conflictos agrarios se desarrollaron por acciones de las autoridades agrarias que podrían derivar eventualmente en invasiones de tierras; la aceptación y el turno indiscriminado de expedientes agrarios presentados ante diversas unidades administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria; acciones agrarias mal cumplimentadas, errores en la ejecución administrativa y técnica de planes, programas y proyectos de la Reforma Agraria; el deslinde y la entrega de tierras que no correspondían al plano-

proyecto aprobado; la duplicidad de resoluciones presidenciales sobre una misma superficie; la falta de depuraciones censales, los errores en los juicios de privación o sucesión de derechos agrarios, y la acumulación de expedientes por falta de gestión administrativa en las instancias agrarias correspondientes, entre muchas otras.³²

A las causas sociales las dividen en cuatro subgrupos: a) variaciones políticas en la orientación del reparto agrario; b) presiones sociopolíticas para la reorientación del reparto agrario; c) actitudes culturales de los grupos campesinos frente a las acciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, y d) desavenencias entre los sujetos agrarios como causa de futuros problemas. Dentro de estos últimos consideran los casos de las comunidades indígenas, "cuya forma de poder tradicional tiende a entrar en contradicción con el poder ejercido por las autoridades agrarias, lo que se manifiesta en la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE) sin considerar el arraigo tradicional de las comunidades indígenas a su lugar de origen o en casos como el desconocimiento de sus prácticas económicas".³³

A estas causas se han agregado otras que en la actualidad convergen con las del pasado para que los conflictos agrarios subsistan, al tiempo que los vuelven más complejos. En el caso de las tierras ubicadas en territorios indígenas, un elemento fundamental para que esto suceda es que sin importar la modalidad de la propiedad de la tierra, para las comunidades indígenas propietarias de ellas o de sus miembros, la tierra es territorio, espacios bajo influencia y control de los pueblos, donde pueden desarrollar su vida colectiva y que si carecieran de ellos no podrían hacerlo. No importa si la tierra es propiedad privada o social, si ocupan espacios simbólicos míticos, sagrados o históricos, para los pueblos se respetan, aunque el derecho se haya reconocido u otorgado a otras comunidades. Los

³² Macías Ruth y Zaragoza, José Luis, *El desarrollo agrario en México y su marco jurídico*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980, pp. 532-535.

³³ *Ibidem*.

territorios indígenas no son propiedad de dichos pueblos, pero están por encima de ella, por eso tienen el derecho de usar y gozar de tales espacios para su bienestar y desarrollo propio pero no pueden disponer de él como se hace con la propiedad y tampoco prohibir la intervención de terceros ajenos a la comunidad mientras respeten los valores en que sustentan su unidad.

Pero tan importante como el hecho de que la tierra también es territorio —aunque a veces la propiedad reconocida legalmente no abarca todo el espacio que los pueblos consideran territorio o incluye otros que ellos no reclaman como tal— es que las comunidades territorializan los espacios que poseen, se apropian de ellos y establecen relaciones particulares, generando de esa manera una relación específica con la tierra, realizando prácticas culturales que les dan identidad interna y los distinguen de los demás. En ellas ejercen poder. La tierra deja de ser un simple objeto intercambiable por otros, incluida su exclusión del mercado, para convertirse en un elemento esencial para la subsistencia de los pueblos indígenas.

Además de las anteriores causas en los conflictos sobre tierras indígenas existen otras ajenas a las comunidades que los padecen, algunas de carácter social pero la mayoría de tipo político y económico. Entre las primeras se encuentra el aumento de la población y la consecuente demanda de espacios para asentamiento, lo que hace que los espacios indígenas se vean constantemente asediados, invadidos, sea para construir o ampliar zonas urbanas, o para cultivar alimentos, o engordar ganado. Entre las causas políticas se encuentran los esfuerzos de los partidos políticos por mantener o aumentar su influencia social, porque eso les permite continuar en el poder o acceder a él, o por lo menos contar con una clientela que les permita negociar con las autoridades estatales determinados privilegios. En estos casos no importa a quien asiste el derecho porque no se trata de protegerlo y garantizar el goce a su titular sino de saber quién tiene más fuerza para negociar, porque a través de él se puede lograr una estabilidad social. Y para tener forma de negociar

quienes no tienen derechos sobre las tierras las invaden, sin que el gobierno haga nada por impedirlo o por desalojar a los invasores si se trata de un hecho consumado.

En el aspecto económico, el despojo a los indígenas de sus tierras se consume de muchas formas, a veces legalizadas, como la expropiación para la construcción de obra pública, en donde los involucrados resultan ser instituciones gubernamentales, pero eso no garantiza que los afectados sean compensados justa y oportunamente. A estas prácticas se unen las invasiones que de manera ilegal realizan ganaderos o inmobiliarias, empresas forestales, mineras o industrias farmacéuticas, que si bien no se apropian de los espacios sí los explotan y perturban. Muchas veces la invasión a los territorios indígenas no la realizan quienes de manera directa se apropian de ellos y sus recursos, sino promueven que lo hagan terceros y a veces hasta provocan la discordia entre ellos para aparentar conflictos intercomunitarios.

Es importante advertir que en un gran número de conflictos no está a discusión de quién es el derecho de la tierra en disputa, porque este ya fue definido por la autoridad con facultades para hacerlo. En ellos, como en los tiempos coloniales o el siglo XIX, los derechos exhiben títulos primordiales, resoluciones presidenciales, sentencias de tribunales agrarios y amparos de la justicia federal para demostrar que la razón está de su lado. Pero ninguno de estos documentos cuenta cuando de negociar con las tierras indígenas se trata, a menos que estos tengan la fuerza y las relaciones políticas suficientes para hacerlos valer.

Las soluciones gubernamentales

Puesto en la disyuntiva de aplicar la ley de manera general o de usarla sólo para negociar cada caso concreto, las autoridades federales han optado por esto último. Después de la firma del *Acuerdo Nacional para el Campo* han implementado una estrategia que consiste en establecer una coordinación entre las instancias del Sector

Agrario, ubicar los conflictos agrarios existentes, escoger los que mayor riesgo social representan, a los que han denominado *focos rojos*, y colocarse como árbitro “imparcial” y no como garante de los derechos, para que las partes negocien la forma de resolver el problema y el gobierno “compense” monetariamente a quien cede o pierda, sea en sus derechos o en sus pretensiones, aunque resulten ilegítimas, lo cual puede suceder comprándoles tierras o expropiando las disputadas para entregarlas a quienes las reclaman y, en casos excepcionales, impulsando proyectos productivos que compensen la pérdida.

El citado *Acuerdo Nacional para el Campo*, firmado en abril del año 2003, expresa:

El Ejecutivo Federal, atenderá prioritariamente los conflictos derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social; para tal efecto se proveerá en la esfera de su competencia los recursos públicos que se autoricen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las organizaciones agrarias y de productores presentarán al Ejecutivo Federal la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre del 2002.³⁴

El acuerdo no propone nada novedoso, que no fuera su obligación atender antes de su firma. Pero es importante porque reconoce que la problemática agraria por la tierra es compleja y que su solución requiere diversos tipos de participación, entre ellas la jurídica, administrativa y social; de igual manera lo es por el anuncio de que se privilegiará la conciliación de las partes, que después será negociación entre ellas, y que requerirá de recursos económicos específicos

³⁴ *Acuerdo Nacional para el Campo*. Por el desarrollo de la sociedad rural, la soberanía y la seguridad alimentarias, Palacio Nacional, abril 28 del 2003.

para lograrlo, los cuales en otras partes han calculado en cuatro mil millones de pesos.³⁵

De los 442 conflictos agrarios que el gobierno reconoce en todo el país, ha escogido catorce para iniciar el proceso de conciliación, entre ellos incluyó cuatro del estado de Oaxaca —Ganaderos de Veracruz contra San Juan Lalana; Tejomulco contra Xochiltepec; San Francisco Ixhuatán contra San Francisco del Mar; la Colonia Cuauhtémoc contra Santa María Chiamalapas y contra comunidades del estado de Chiapas—; cuatro del estado de Chiapas —San Pedro Chenalhó contra San Pedro Chalchihuatán, asentamientos irregulares en la Reserva de Montes Azules, pequeños propietarios y conflictos de límites en las comunidades de Nicolás Ruiz y Venustiano Carranza—; dos en Jalisco —pequeños propietarios de Mixquic, Puente de Camotlán y la Yesca contra la comunidad de San Sebastián Teponahuatlán, y pequeños propietarios de Mexquitic, el Refugio y Valparaíso contra la comunidad de San Andrés Cohamiata—; uno entre Durango y Zacatecas —comuneros tepehuanos de Santa María Ocotán contra ejidatarios de Bernalejo de la Sierra—; uno en Michoacán —conflictos por límites entre comunidades de la meseta Purépecha—; uno en Sonora —expropiación a la comunidad Yaqui. En todos estos conflictos se encuentran en juego derechos territoriales indígenas. En el caso de Oaxaca los afectados son chinantecos, huaves, mixtecos, zapotecos y zoques; en Chiapas choles, lacandones, tzeltales y tzoltziles; en Jalisco wirárikas; en Durango y Zacatecas tepehuanos; en Michoacán purépechas y en Sonora yaquis. Las características de estos conflictos, además de que reúnen las que el Sector Agrario ha determinado para considerarlos *focos rojos*, es que en la mayoría de ellos se trata de conflictos por límites de tierras, inconformidad con las resoluciones presidenciales que las titularon o sobreposición de planos, y expropiación, causas

³⁵ Valle, Mireya, "La SRA reconoce la existencia de 442 problemas agrarios", *Milenio*, 15 de agosto del 2003.

atribuibles a las instituciones gubernamentales; las menos se deben a invasión de tierras por comunidades vecinas o ganaderos, atribuibles a terceros. Como se ve, en ningún caso las comunidades indígenas afectadas han dado motivo a los conflictos, sino son agentes gubernamentales o privados los que los provocan con el fin de despojarlos de sus territorios.³⁶

Para atender estos conflictos la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) firmaron, el 18 de junio del año 2003, un convenio de colaboración para la atención prioritaria de los conflictos sociales en el medio rural, con el objeto de establecer el marco de colaboración a través del cual “formularán y operarán la atención y solución de los conflictos agrarios de alto riesgo derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social, a fin de promover la regulación de los derechos de los sujetos agrarios”. También acordaron que en el ámbito de su competencia iniciarían un programa para la atención de los focos rojos y conflictos sociales en el medio rural, sustentado en el diagnóstico de los asuntos que se encuentran debidamente identificados para cumplimentar los compromisos derivados del Acuerdo Nacional para el Campo.³⁷

Es a partir de estos criterios que el gobierno ha iniciado la atención de los conflictos agrarios en México. Después de cerca de un año de trabajo se han resuelto algunos problemas “de atención prioritaria” pero no se sabe todavía que pasará, si el camino escogido dará resultado en todos los demás. Uno de los casos que se han finiquitado por esta vía es el conflicto suscitado entre los tepehuanos de Santa María Ocotán, Durango, contra los ejidatarios

³⁶ *Sinopsis de los “focos rojos” de asuntos agrarios en el país*, Instituto Nacional Indigenista, Dirección de Procuración de Justicia, México, junio del 2003. Fotocopiado.

³⁷ Secretaría de la Reforma Agraria. Convenio de colaboración para la atención prioritaria de los conflictos sociales en el medio rural, que celebran la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, 18 de julio del 2003.

de Bernalejo de la Sierra, Zacatecas, aunque fue más porque el problema llegó a su límite y al gobierno no le quedó más camino que validar hechos consumados. En julio del 2002, los tepehuanos ocuparon tierras que reclamaban como suyas pero tenían en posesión los ejidatarios de Bernalejo. Cuando ya llegaba el año de la ocupación y sin que las autoridades hicieran algo por resolver el problema, los tepehuanos emplazaron a las autoridades a resolver y a los ejidatarios a abandonar las tierras o en su defecto ellos los echarían por la fuerza. No era sólo una amenaza. Conforme la fecha se aproximaba fueron cercando al ejido y la Policía Federal Preventiva los fue cercando a ellos. Pero no desistieron de su objetivo y en marzo cumplieron su ultimátum. Con su territorio recuperado al gobierno sólo le quedó negociar con los ejidatarios desalojados para indemnizarlos por la afectación sufrida y los afectados tuvieron que aceptar porque no les quedó otro camino. En agosto del 2003 el Tribunal Unitario Agrario aprobó un convenio en donde los ejidatarios aceptaban el pago de 51 millones por sus tierras, con lo que la Secretaría de la Reforma Agraria dio por concluido el problema. Y lo estaba formalmente, pero los ejidatarios quedaron sin tierra donde vivir y sembrar, arrojados a una vida errante, donde tenían que empezar a tejer sus sueños. El conflicto social continuaba.³⁸

Otros casos que se han anunciado como resueltos por esta vía son los cuatro *focos rojos* existentes en el estado de Oaxaca. Como puede verse, en El Milagro y San Juan Lalana se trata de comunidades contra pequeños propietarios; el tercero era por conflicto de límites y el último por la sobreposición de los planos definitivos. Los cuatro casos eran conflictos provocados por agentes externos a las comunidades. También se ha anunciado la solución de otros 36 conflictos agrarios no considerados prioritarios, donde la causa del enfrentamiento era por límites o posesión irregular de algunas de las

³⁸ Rodríguez, Juan C., "Finaliza el conflicto en Bernalejo de la Sierra", *Milenio*, 15 de agosto del 2003. También: Ángeles Cruz, "Da por terminado la SRA el conflicto en Bernalejo", *La Jornada*, 23 de agosto del 2003.

partes. Para la solución de todos estos conflictos, que involucraban 14,269-59-87 hectáreas, el gobierno erogó 316 millones de pesos.³⁹

Acorde con su propuesta el gobierno pagó para que una de las partes abandonara la tierra en conflicto y la otra quedará con ella, o en su caso, en posesión de terceros. Como es lógico suponer, en los primeros dos *focos rojos* quienes abandonaron la tierra fueron los particulares pero en el tercero tuvieron que llegar a un arreglo y repartirla entre ellas. No sucedió lo mismo con la disputa entre Santa María Chimalapas y la Colonia Cuauhtémoc, donde las 12,850 hectáreas de tierra que se disputaban, de acuerdo con fuentes periodísticas, quedarán en poder del municipio de Matías Romero, a donde pertenece la colonia Cuauhtémoc, que las poseía, para que la convierta en área natural protegida. En otras palabras Santa María Chimalapas aparentemente obtuvo sus pretensiones pero no tendrá la posesión de las tierras reclamadas.

Reflexiones finales

Los conflictos agrarios existentes en México demuestran lo complejo que resulta la propiedad de la tierra entre los pueblos indígenas y la relación que guardan con sus territorios. Esta complejidad obedece a múltiples factores, entre los cuales se puede mencionar la relación simbólica de las comunidades indígenas con las tierras que ocupan, la forma en que se titularon las tierras a sus poseedores después de la Revolución Mexicana, la insuficiencia de la legislación para reconocer los derechos territoriales indígenas, los intereses de terceros sobre esas tierras y la falta de aplicación del derecho para hacer respetar los derechos de quienes los tienen.

Al gobierno de la alternancia le ha correspondido reconocer la alta conflictividad del campo mexicano y buscarle solución. Se trata de un problema que no estaba dentro de sus cálculos para la

³⁹ Sector Agrario-Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, FIFONAFE, "El gobierno del Presidente Vicente Fox ha resuelto 40 conflictos agrarios en Oaxaca", *La Jornada*, 21 de diciembre del 2003.

gobernabilidad y el cual debió atender de manera emergente, pues de no hacerlo corría el riesgo de que se convirtiera en un factor de desestabilidad social.

Desgraciadamente parece haber elegido el camino equivocado, pues en lugar de aplicar la ley para resolver los problemas ha preferido negociar con quienes la infringen para desactivar los conflictos. De esa manera logra su propósito pero no resuelve las causas que originan las disputas agrarias, las que una vez agotado el trato es posible que vuelvan a aparecer. Esta suposición se sustenta en el hecho de que la estrategia usada desactiva los problemas pero no las causas que le dan origen.

Para la debida atención de los conflictos agrarios el gobierno debería contar con diagnósticos integrales que incluyeran la forma en que los conflictos se manifiestan pero también sus causas profundas. Descubrir sus causas jurídicas, culturales, sociales y políticas y con base en ellas concertar con las partes, no ponerlas a negociar sus problemas porque entonces se impone la voluntad de la que más presión puede ejercer, que en la mayoría de las veces no es la que tiene el derecho y la razón de su parte.

En lugar de eso el gobierno deja a un lado su papel de garante del Estado de derecho y se coloca como mercader dispuesto a comprar las tierras en disputa o compensar monetariamente a quien cede su derecho sobre ellas como forma de resolver el conflicto. No es una estrategia nueva ni novedosa. Responde a los lineamientos de los organismos internacionales sobre este rubro y ya fue aplicada en el estado de Chiapas, después del levantamiento zapatista, cuando las organizaciones campesinas invadieron los ranchos ganaderos ubicados en tierras que ellos consideraban suyas.⁴⁰

Con ello impulsan un *sui generis* mercado de tierras al tiempo que despoja a la tierra rural ubicada en territorios indígenas de su

⁴⁰ Reyes Ramos, María, "Los acuerdos agrarios en Chiapas ¿una política de contención social?", en María Eugenia Reyes Ramos, *et al.*, *Transformaciones agrarias en Chiapas*, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco y Colegio de la Frontera Sur, México, 1998, pp. 21-47.

carácter social para convertirla en propiedad privada. Lo que no lograron las reformas salinistas al marco legal de la propiedad rural, parece que lo logra el gobierno del cambio.

Pero no todo está dicho, falta la voz y las acciones de los directamente afectados. Los pueblos y las comunidades indígenas de México. De ellos es la última palabra.