

LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN

Carlos Duran Alcántara

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La nación mexicana es pluriétnica y multicultural, circunstancia que deriva en buena medida del mosaico de poblaciones indias existentes en su territorio.

El pasado y el presente de la sociedad mexicana se encuentran impregnados de múltiples contribuciones que, en todos los órdenes de la vida económica y social, han desarrollado estos pueblos.

Qué decir de las aportaciones que en materia de ciencias nos brindaron culturas como la maya y la azteca; la tecnología mixteca y tolteca; el arte purépecha; el manejo y la defensa de los territorios y de los recursos naturales por parte de las diferen-

tes comunidades, de las cuales los yaquis son un ejemplo destacado, y en la actualidad las aportaciones de las 56 etnias del país en materia de medicina tradicional, aspecto que incluso viene reproduciendo el conjunto de laboratorios de la industria químico-farmacéutica a nivel internacional.

Aunque aún subsisten concepciones racistas, es importante reconocer que los pueblos indios representan una de las raíces más significativas para recuperar nuestras identidades, y que su presencia enriquece la diversidad socio-cultural de México.

Atendiendo al criterio lingüístico y a su cuantificación censal, se sabe que el 9% de los mexicanos habla una lengua india.¹

1. INECI: *X Censo General de Población*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980.

Esta población se agrupa en 56 etnias de diferente magnitud, teniendo cada una su propio idioma, historia y cultura, y se distribuyen a lo largo de todo el territorio del país (*cf* mapa No. 1: Ubicación de las etnias indígenas de México).

En los estados de Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán, la población india representa más de la mitad del total; en Campeche, Guapas e Hidalgo es superior a la cuarta parte; en Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz es superior al 10%. En los demás estados, la población india queda por debajo del 10% del total, aunque es mayoritaria en determinadas regiones.

Las etnias más numerosas se encuentran presentes en más de una entidad federativa; entre ellas destacan los náhuatl, los maya peninsular, los náhu y los mixtecos. Cuando menos, un millón de los indios habitan en el área metropolitana de la ciudad de México.²

En la actualidad se calcula que en el país habitan alrededor de diez millones de indios³

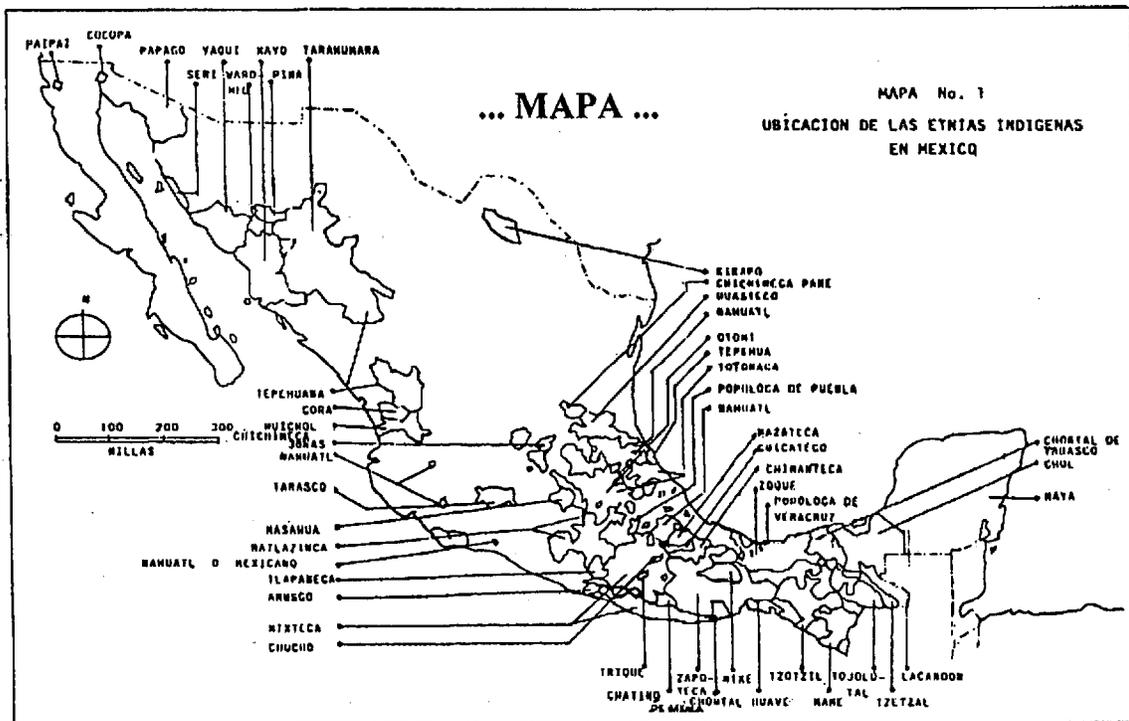
No obstante la importancia y el significado de estos pueblos, el Estado mexicano no ha sido reconocido plenamente y en una justa dimensión de sus derechos.

II. LA LEGISLACION MEXICANA Y LOS PUEBLOS INDIOS

El sistema jurídico en que se ubican las etnias es atípico con sus realidades.

El régimen legal contiene insuficiencias graves al integrar a la sociedad mexicana a individuos y poblaciones distintos del conjunto nacional. De esta forma, el régimen normativo ha resultado insuficiente e incongruente con la racionalidad en que se desenvuelven los indios.

La Constitución Política de México contiene un enfoque positivista acorde con el paradigma capitalista que le dio vigencia. De esta manera, se negó la condición de diversidad de las poblaciones indias⁴ y su posible desarrollo autónomo. El Estado mexicano aplicó en su legislación un criterio monoétnico, hecho que no es gratuito sino producto de un discurso de poder que plantea la homoge-



2. INEGI: *Volumen especial sobre hablantes de lenguas indígenas*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1980, pp. 326-335.
3. Luz María Valdés, *El perfil demográfico de los indios mexicanos*.

4. Presento de principio a estas poblaciones como *indios* o *etnias*, desechando por completo el carácter peyorativo con que frecuentemente se utiliza el termino "indio" y, por el contrario, rescatando en la denominación el orgullo y la identificación de las etnias, al presentarse así mismas de esta manera ante los diferentes pueblos y naciones, Erica Daes afirma que la mayoría de países aceptan el término "poblaciones indígenas", a diferencia de "pueblos", "naciones", "comunidades", etcétera. Fue presidenta de la Subcomisión para la Prevención de las Discriminaciones y la Protección de las Minorías. Ver, "Derechos del pueblo nativo", *Boletín del Grupo Internacional de Trabajo*, Vol. VI, No. 5, Dinamarca, 1988.

tea la homogeneización sociopolítica de la población nacional y la omisión jurídica de las poblaciones indias, como un hecho necesario y útil para la expansión y reproducción de su sistema social.

La expresión jurídica de esta concepción se encuentra, entre otros, en los preceptos contenidos en el artículo 30 de la Constitución General de la República,⁵ en los que se establece que toda la población existente en el territorio nacional mantiene el estatus de ser "mexicana".

Otro aspecto que asienta la Constitución es el de la igualdad ante la ley. Conforme a este formulismo jurídico, todos los mexicanos son "iguales" frente al derecho, aspecto que se fundamenta en el Título I, capítulo I, referente a las garantías individuales. Teórica y doctrinariamente, este tipo de principios es irrefutable. En los hechos este pronunciamiento "homogeneizó" a 56 etnias para corporatizarlas al proyecto nacional, con lo que se hizo **iguales a los desiguales**.

En diciembre de 1990 el Ejecutivo federal decretó el "reconocimiento de los pueblos indios", al ser adicionado el artículo 4º constitucional, aspecto que fue multicriticado por los especialistas e investigadores de la cuestión étnica, aludiendo a su esencia culturalista, desvirtuadora de los intereses indios, además de no haber considerado los problemas de índole socioeconómica y política en que se encontraban las etnias del país.⁶

Este fue el marco jurídico en que el gobierno promulgó, el 6 de enero de 1992, reformas y adiciones al artículo 27 constitucional, las que advertimos relativizarán y minimizarán, aún más, los derechos sociales y humanos de los pueblos indios, en general, y de la mujer india, en particular.⁷

Específicamente, el artículo 27 constitucional define, entre otros aspectos, las relaciones de propiedad que permanecen en el campo mexicano, representando ello un aspecto medular para las etnias del país, ya que en gran medida su sobrevivencia como comunidades depende del control que

ejercen sobre sus territorios y del dominio que mantengan sobre sus recursos.

Históricamente, a pesar de las disposiciones legales y también amparándose en ellas, se les ha despojado de sus tierras, bosques, aguas, fuerza de trabajo y otros recursos. Sin embargo, esto no ha sido fácil, pues las comunidades han defendido sus territorios y sus recursos naturales y humanos promoviendo, sobre la base de sus tradiciones, las organizaciones de resistencia.

III. MARCO SOCIECONOMICO RURAL Y REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

La proyección de los precipitados cambios, tanto a nivel urbano como rural, se ubican en el contexto de la globalización y pos modernización, donde juegan un papel importante los grandes bloques económicos a nivel mundial, en los que se observa la tendencia específica hacia el ensanchamiento del capital productivo y financiero en el agro, con sus respectivas secuelas de expulsión de sus tierras para amplios sectores de campesinos minifundistas indios, sin que necesariamente se garanticen empleos, intensificando de esta manera su pobreza y vulnerabilidad.

Al respecto, Antonio García menciona:

La modernización propiamente capitalista concentra entre el 40 y el 65% de la mejor tierra de labor y sólo

5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 15.
6. Decreto que adiciona un primer párrafo al artículo 4º. constitucional, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, en los siguientes términos: "Artículo 4º" La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley reglamentaria". Cf., Constitución... *op. cit.*, p. 3.
7. Por derechos humanos se comprenden los de todo tipo y que la doctrina clasifica en: a) sociales o colectivos, que son los correspondientes a las comunidades en su conjunto, como el de propiedad y explotación de los recursos naturales, la autodeterminación, etcétera. Éstos están contemplados en las leyes mexicanas y en la legislación internacional; y, b) civiles-políticos o individuales.



emplea entre el 4 y el 6% de la fuerza de trabajo agrícola... Esta enorme concentración de la propiedad territorial contrasta dramáticamente con la excesiva parcelación de las regiones de minifundio en donde no más del 3 al 5% de la tierra agrícola se aglomera entre el 50 y el 70% de la fuerza de trabajo rural.⁸

Socialmente estas políticas modernizadoras amenazan seriamente la supervivencia de los pueblos indios.⁹ Al respecto, encontramos que según datos elaborados por la CEPAL,¹⁰ se calcula que el número de pobres en América Latina había aumentado de 133 millones en 1980 a 183 millones para 1989, estableciéndose un nuevo adjetivo, el de pobreza extrema, concepto que se adecuó a las poblaciones indias y a las áreas marginadas suburbanas del continente.

En particular en México, esta pobreza extrema ha derivado en la muerte por inanición, alcanzando un rango de 100,000 niños al año.¹¹ Por si fuera poco, en el medio rural la crisis agrícola se ha profundizado, con sus respectivas manifestaciones de polarización social. Al respecto, Calva refiere:

El campo mexicano resiente el flagelo de una nueva crisis agrícola; la cosecha de granos para consumo humano por habitante fue en 1987 inferior en un 25.1% a la de 1981; y la cosecha global de alimentos fue en 1987 inferior en un 11.8% a la de 1981.

Correlativamente, todas las grandes variables económico agrícolas han declinado abruptamente: la inversión pública y privada, el hato ganadero, el parque de tractores, el crédito agrícola, etcétera.... Pero lo más preocupante es que las causas generadoras de estos fenómenos no limitan su acción a los años 1982-1987; están aún presentes, y amenazan a largo plazo la subsistencia de millones de campesinos, la alimentación de todos los mexicanos y la viabilidad general del desarrollo económico nacional.¹²

Es claro que donde el impacto de la crisis ha sido mayor, con su secuela de hambre, frustración y muertes, es en las regiones indias del país.

Al respecto de este impacto, Pablo Muench Navarro nos señala las siguientes consecuencias para las zonas campesinas del sur del país: marginación social; pérdida de especies animales y



vegetales; introducción de praderas contra zonas forestales; generación de problemas fitosanitarios; alteración ecológica, en algunos lugares irreversible; pérdida por las comunidades campesinas de la autosuficiencia alimentaria en granos por más de seis meses; estancamiento y retroceso de los niveles económicos y de bienestar; migración y pérdida de la cultura agrícola; coerción cada vez mayor de los grupos de poder y del gobierno sobre las comunidades; modernización que aumenta estos problemas; pérdida de la cultura autóctona, etcétera. Las causas de esto se encuentran fuera de la realidad rural y los programas gubernamentales se hallan por debajo de los niveles de capacidad financiera. El problema está fuera de las manos del gobierno y nos acercamos, si no es que ya se produjo, al momento en que ya no se podrá revertir el proceso.¹³

Conforme a cifras estimadas por el Banco de México, la contracción del producto agrícola entre los años de 1986-1988 ha sido sumamente severa: el PIB agrícola declinó en un 4.96% en 1986, mientras que en 1987 creció apenas en un 0.7%. Sin embargo, para marzo de 1988 hubo una nueva caída en un -0.54%. Comparativamente podemos establecer que conforme a estas cifras el producto agrícola *per capita* cosechando en 1987 es inferior en aproximadamente 11.8% al de 1981¹⁴

En este sentido, Calva refiere: "Tomando agregada mente los sectores agrícola y pecuario, la tasa

8. Antonio García, *Reforma Aeraria y desarrollo capitalista en América Latina*, México, UNAM, 1985, p. 14.

9. Stavenhagen señala que el cambio en las comunidades —hasta integrarse al capitalismo— se produce en un escenario de transformación permanente. Cf., *Caceta UNAM*, 15 de julio de 1992, México, p. 18.

10. CEPAL: Informe Anual, México, 1989.

11. Jorge Calderón, *La cuestión agraria reciente*, Facultad de Economía de la UNAM, División de Estudios de Postgrado, México, 1989.

12. José Luis Calva, *Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988*, México, Editorial Fontanamara, 1988, p. 9.

13. Pablo Muench Navarro, "El ingeniero agrónomo necesario en el trópico" (1989, no publicada). EL autor es profesor-investigador de a UACH.

14. Banco de México, *Indicadores trimestrales de la flotividad productiva. Variación anual 1986-1987*, México, Banco de México, 1987.



compuesta de crecimiento anual medio fue del 4.7% en el periodo de 1977-1981; mientras que en el periodo 1982-1987, la tasa de crecimiento pecuario fue del 1.1 % inferior en 1.7% al incremento demográfico".¹⁵

Es en este marco que el Estado mexicano ha establecido su nueva política y su correspondiente juridicidad agrarias, conforme a los designios que años atrás habían sido formulados por el Banco Mundial, y que serán complementados con las nuevas disposiciones legales en materia de aguas, bosques, minas, entre otras.

Este proceso de modernización entre los diversos pueblos indios no necesariamente es o será homogéneo: las relaciones interétnicas y los procesos de articulación con la sociedad nacional guardan un carácter diverso, aunque consideramos que la tendencia principal ha sido la de colocar a las etnias en la de pauperización-proletarización, manteniendo en la mayoría de los casos a sus territorios como reservas estratégicas de crecimiento capitalista.

La modernización, como política de Estado, sólo puede constituirse en "alternativa" para los pueblos indios, a condición de que sea analizada, discutida y asumida por los protagonistas. Una estrategia de transformación de esta manera, tanto de ejidos como de comunidades, permitiría que México enfrentara los retos de la modernidad con la sabiduría de nuestros pueblos indios y campesinos. Los indios de México no son herencia o folklor, sino que han constituido y constituyen una fuerza viva en la construcción del nuevo país.

15. Calva, *op. cit.*, p. 12.

IV MARCO CONCEPTUAL JURIDICO Y LOS PUEBLOS INDIOS

IV. 1. El nivel constitucional

El fundamento de la reforma al artículo 27,¹⁶ que se refiere a los pueblos indios, se establece en su fracción VII, que a la letra señala:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de la tierra de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores..¹⁷

De este precepto desprendo los siguientes elementos:

1. Al haber tipificado el legislador de manera genérica a las 56 etnias como "comunidades", las está ubicando bajo la óptica del discurso hegemónico, en cuyo fondo subyace una adecuación que minimiza, fracciona e invalida otros significados de los pueblos indios. Las etnias aparecen así como una serie dispersa de pequeñas poblaciones inconexas, carentes de historia y sin posibilidades de crecimiento propio. En la lógica del lenguaje y de la juridicidad, encontramos que en la medida en que el Estado reconoce la existencia solamente de comunidades y no así de 56 etnias, está advirtiendo exclusivamente entidades cuya presencia no va más allá del pequeño espacio agrario en que actualmente se asientan, sin tomar en consideración su cosmovisión, historia, filiación lingüística, cultura, necesidades y requerimientos, etcétera.

16. Desde que fue promulgado el artículo 27 ha sido reformado y adicionado en 13 ocasiones. Estas se reducen en lo fundamental a dos proyecciones: la primera, que obedeció a los fines que originalmente pretendió la Revolución mexicana en su perspectiva agrarista, y que fue impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas, quien en los hechos dotó y restituyó tierras a los pueblos indios y campesinos, superando con creces el cumplimiento de los repartos agrarios anteriores y posteriores a su mandato; y, la segunda, cuyos fines se orientaron más hacia los del Estado que promovía un desarrollo capitalista dependiente de las empresas multinacionales y que subordinó el campo a éstas, generando una ilusión de progreso que desembocó dramáticamente en la crisis socioeconómica que venimos padeciendo.

17. *Diario Oficial* de la Federación, Decreto en el que se reforma y adiciona el artículo 27 constitucional, 6 de enero de 1992.



2. La fracción VII refiere que el Estado protegerá las tierras de los "grupos indígenas". Dicha afirmación se encuentra en un vacío, toda vez que **los derechos agrarios de los pueblos indios aún se encuentran como derechos pendientes**. Según datos elaborados por el actual procurador agrario entre 1917 (año en que se elaboró la Constitución) y 1985, solamente habían sido restituidas 250 "comunidades".¹⁸ De los diez millones de indios existentes hasta 1992, solamente cuentan con reconocimiento agrario 364,109.¹⁹ Estos argumentos, aunados a la culminación legal del reparto agrario referida en las reformas citadas, pueden constituir un grave riesgo de confrontación social cuando se sabe que ni siquiera el 10% de la propiedad india ha sido restituida, y que seguramente las etnias seguirán reclamando por diferentes medios, enfrentando a latifundistas, grupos de poder regionales y al Estado.
3. Al establecer el legislador el concepto tierra y no así el de territorio, está planteando un problema político, ya que el propio artículo 27 refiere que la propiedad originaria corresponde a la nación, que se traduce más bien en la figura política del Estado. En realidad deberían existir 58 propiedades originarias del territorio, concibiendo a los pueblos indígenas como tales. Para los pueblos indios el concepto territorio se refiere no solamente al suelo, sino al conjunto de recursos naturales existentes en los espacios ocu-

pados por ellos, o por los espacios que pertenecieron a sus antepasados, de los que fueron despojados, y que reivindican de diferentes maneras.

Uno de los problemas conceptuales más complejos de despejar, es aquel que se refiere a la transición de la comunidad hacia su conversión en ejido. Falsamente se ha reproducido la idea de que este último constituye una proyección del **calpulli** azteca, cuando en realidad el ejido moderno en México constituye una forma **sui generis** de unidad de producción rural, que fue producto de la Revolución mexicana y cuyos objetivos económicos mayoritariamente se ligan a los mecanismos de reproducción capitalista. En los hechos, el ejido ha sido útil al Estado mexicano para desmembrar a la comunidad y articularla a la estructura económica vigente. Las reformas al artículo 27 priorizan al ejido frente a la comunidad. Valga para ello mencionar algunos datos: mientras que en México existen 25,249 ejidos solamente se conservan 1,829 comunidades,²⁰ siendo que esta "ejidalización" ha servido como instrumento de subordinación de las poblaciones étnicas.

IV.2. El nivel reglamentario

- A. La anterior Ley de reforma agraria señalaba que las tierras comunales, circunstancia que advierte un nuevo proceso de concentración agraria colocando en grave riesgo de desaparición a los pueblos indios. Por ejemplo, en la nueva ley reglamentaria en su artículo 100, precisa que: "... La Asamblea de Comuneros podrá decidir sobre la transmisión del dominio de áreas de uso común a sociedades mercantiles",²¹ con lo cual los territorios indios no quedan al margen de la privatización.
- B. Las reformas al artículo 27 impactan la posesión tanto del ejido como de las tierras comunales y rompen las reservas legales que hacían suponer a la tierra, incluyendo la de los asentamientos humanos, como "patrimonio familiar".
- C. Con las nuevas reformas al artículo 27, la individualización que se hace del título parcelario en manos del cónyuge varón, coloca a la mujer india y campesina en un estado de mayor indefensión que en el que se situaban hasta el año pasado, para defenderse y participar con pleno derecho en las áreas de gestión y decisión más importantes de la vida comunitaria.

18. Arturo Warman, "Notas para una redefinición de la comunidad agraria", *Revista Mexicana de Sociología*, año XLII, No. 3, México, julio-septiembre de 1985, p. 7.

19. Carlota Bote y, "Impulso legislativo a la Reforma Agraria", *Revista de Derecho y Reforma Agraria*, No. 21, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 1990, p. 71.

20. E. Medina Cervantes, *Derecho agrario*, México, Ed. Haría, 1991, página 505.

21. Ley Agraria, artículo 100, Ed. Porrúa, 1992.