

LAS REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y SU IMPACTO EN LAS POBLACIONES INDIAS +

Carlos H. Durand 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 encuentra impregnado de múltiples contribuciones, que en todos los órdenes de la vida económica y social, han desarrollado estos pueblos.

Que 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 diferentes 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- cultura de México.

Atendiendo el criterio lingüístico y se cuantifican censal, se sabe que el 9% de los mexicanos habla una lengua india (1).

Esta población se agrupa en 56 etnias de diferente magnitud teniendo cada uno de su propio idioma, historia y cultura, y se contribuyen a lo largo de todo el territorio del país (Cf. Mapa N°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, Chiapas 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 natl, los maya peninsular, los nañhu y los mixtecos. Cuando menos, un millón de 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 indios (3).

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

II. LA LEGISLACION MEXICANA Y LOS PUEBLOS INDICIOS

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

El régimen legal contiene insuficiencia grave 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 dio vigencia. De esta manera, se negó la condición de diversidad de las poblaciones indias (4) 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 homogenización socio política 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 igualdad ante la Ley. Conforme a este formulismo jurídico, todos los mexicanos son "iguales" frente al derecho, aspectos que se fundamentan 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 "homogenizó" a 56 etnias para corporatizarlas al proyecto nacional, con lo que se hizo iguales a los desiguales.

Erica Daes afirma que la mayoría de países aceptan el término "poblaciones indígenas", a diferencia de "pueblos", "naciones", "comunidades", etc. Erica Daes fue presidenta de la Protección de las Minorías. Ver: Daes, Erica: "Derechos del Pueblo Nativo", en Boletín del grupo Internacional de Trabajo, Vol. VI, N°5. Dinamarca, 1988.

En diciembre de 1990 el Ejecutivo Federal decretó el "reconocimiento de los pueblos indios", al ser adicionado el artículo 4 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).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

revitalizarán y minimizarán, aún más, los derechos sociales y humanos de los pueblos indios, en general y de la mujer, en particular (7).

Específicamente, el artículo 27 constitucional define, entre otros aspectos, las relaciones de propiedad que permanecen en el campo mexicano, representado ello un aspecto medular para las etnias del país, ya que en gran medida su sobrevivencia como comunidades dependen del control que ejerzan 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, fuerzas 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 SOCIOECONOMICO 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 postmodernización, donde juegan un papel muy importante los grandes bloques económicos a nivel mundial, en los que se observa la tendencia específica hacia un 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 concentró entre el 40 y el 65% de la mejor tierra de labor y sólo emplea entre el 4 y 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 el CEPAL (10), se calcula que el número de pobres en América Latina había aumentado de 133 millones en 1989, estableciéndose un nuevo objetivo, el de pobreza extrema, concepto que se adecuó a las poblaciones indias y a las áreas marginadas suburbanas del continente.

En particular 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 de 1987 inferior en

un 25.1% a la de 1981; y la cosecha global de alimentos fue en 198 inferior en un 11.8% a la de 1981”.

Correlativamente, todas las grandes variables económicas agrícolas han declinado abruptamente: “la inversión pública y privada, el hato ganadero, el parque de tractores, el crédito agrícola, etc.... 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, al alimentación de todos los mexicanos y la viabilidad general del desarrollo económico nacional”.

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

Al respecto se 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; alteraciones 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, pérdidas de la cultura autóctona; etc. Las causas de esto se encuentra fuera de la realidad rural y los programas gubernamentales se hallan por debajo de los niveles de capacidad financiera. El problema esta 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 al 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 cápita** cosechando en 1987 es inferior en aproximadamente 11.8% al de 1981 (14).

En este sentido Calva refiere. “Tomando agregadamente los sectores agrícolas y pecuario, la tasa compuesta de crecimiento anual medio fue del 4.7% en el período de 1977-1981, mientras que en período 1982-1987, la tasa de crecimiento pecuario fue del 1.1%, inferior al incremento demográfico” (15). 15.

Es en este marcado 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 interétnica y los procesos

de articulación con la sociedad nacional guarda un carácter diverso, aunque consideramos que la tendencia principal ha sido de colocar a las etnias en la depauperización, 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, permitirá que México enfrentará 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.

IV. MARCO CONCEPTUAL JURIDICO Y PUEBLOS JURÍDICO

IV.I 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 ña integración 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 agua de uso común y la provisión de acciones al fomento necesaria para elevar el nivel de la vida de sus pobladores...” (17).

De este precepto los siguientes elementos:

1. Al haber tipificado el legislador de manera genérica a las 56 etnias como “comunidades”, las está ubicado 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 parecen así como una serie dispersa de pequeñas poblaciones inconexa, 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 cosmo visión, historia, filiación lingüística, cultura, necesidades y requerimientos, etc.
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 elaboro la Constitución) y 1985, solamente habían sido restituidas 250 “comunidades”(18). De los diez millones de indios existentes hasta 1992. Solamente cuentan con reconocimientos agrarios 364109 (19). Estos argumento 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, enfrentados a latifundistas, grupos de poder regionales y al estado.

3. Al establecer al legislador el concepto tierra y no así el de territorio, esta plantado un problema político, ya que el propio artículo 27 refiere que la propiedad originaria corresponde a la nación, que se traduce más bien el la figura política del estado. En realidad deberían existir 57 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 existente en los espacios ocupado por ellos, por los estados que pertenecieron a sus antepasados, de los que fueron despojados, y que reivindican de diferentes maneras.

4. 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 al idea de que este último constituye una producción del **calpulli** azteca, cuando en realidad el ejido moderno en México constituye una forma **sui generis** de unidad de producción rural, 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 el 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) 20, siendo que está “ejidalización” ha servido como instrumento de subordinación de las población étnicas.

IV. 2. El Nivel Reglamentario

- A. La anterior ley de reforma agraria señalaba que las tierras eran comunales, eran imprescriptibles, inembargables, inalienables e indivisibles.

La nueva reforma constitucional valida la venta, arrendamiento y otros, de las tierras comunales, circunstancias 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 se podrá decidir sobre la transmisión del dominio de áreas de uso común a sociedades mercantiles” (21) 21, con lo cual los territorios indios no quedan al margen de la privatización.

- B. Las reformas al artículo 27 impactan a 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 situaba hasta el año pasado, para defenderse y participar con pleno derecho en las áreas de gestión y decisión, más importante de la vida comunitaria.

NOTAS

- (1) INEGI: X CENSO GENERAL DE POBLACION. México, Secretaría de Programación y presupuesto, 1980.
- (2) INEGI: VOLUMEN ESPECIAL SOBRE HABLANTES DE LENGUAS INDIGENAS. México, Secretaría de Programación y presupuesto, 1980.
- (3) VALDES, Luz María: EL PERFIL DEMOGRAFICO DE LOS INDIOS MEXICANOS. México, Siglo XXI Editores, 1988. p. 29.
- (4) Presento de principio estas poblaciones como indios o etnias, desechando por completo el carácter peyorativo con que frecuentemente se utiliza el término “indio” y, por el contrario rescatando en la denominación el orgullo y la identificación de las etnias, al presentarse a sí mismas de esta manera ante los diferentes pueblos y naciones.
- (5) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Editorial Porrúa, 1992. P. 15.
- (6) Decreto que adiciona un primer párrafo al artículo 4 constitucional, recurriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, en los siguientes términos: “Artículo 4. La Nación Mexicana tienen una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, sus, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes en efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que ellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas, en los términos que establezca la ley reglamentaria. Cf.: constitución... Op. Cit., 9,”.
- (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, etc. Estos están contemplados en las leyes mexicanas y en la Legislación internacional; y, b) Civiles-Políticos o individuales.

- (8) GARCIA, Antonio. Reforma Agraria desarrollo capitalista en América Latina. México, UNAM, 1985. P. 14.
- (9) Stravenhagen señala que el cambio en las comunidades – hasta integrarse al capitalismo – se produce en un escenario de transformación permanentemente. Cf.: Gaceta UNAM, 15 de julio de 1992. México, p. 18.
- (10) CEPAL. Informe Anual. México. 1989.
- (11) CALDERON, Jorge. “La Cuestión Agraria”, Fac. de Economía, División de Estudios de Postgrado. Ed. UNAM.
- (12) CALVA, José Luis: Crisis agrícola y alimentaria en México, 1982-1988. P. 9.
- (13) MUECH NAVARRO, Pablo. “EI INGENIERO AGRONOMO NECESARIO EN EL TROPICO” (1989, no publicado). el autor es profesor- investigador de la UACH.
- (14) Banco de México: INDICADORES TRIMESTRALES DE LA FLOTAVIDAD PRODUCTIVA, VARIACION ANUAL. 1986-1987. México, Banco de México, 1987.
- (15) CALVA, ...: Op. Cit., p. 12.
- (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 FEDERACION: Decreto en el que se Reforma y Adiciona el Artículo 27 Constitucional. 6 de enero de 1992.
- (18) WARMAN., Arturo: “Notas para redefinición de la comunidad agraria” en Revista Mexicana de Sociología, Año XLII, N° 3. México, julio- septiembre de 1985. P. 7.
- (19) BOTEY, Carlota: “Impulso Legislativo a la Reforma Agraria”, en: revista de Derecho y Reforma Agraria N° 21. Mérida Venezuela, Universidad de los Andes, 1990, p. 71.

(20)MEDINA CERVANTES, E. Derecho Agrario. México, Ed. Harla, 1991. P. 505.

(21)LEY AGRARIA. Artículo 100. Ed. Porrúa. 1992.