

## *EL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL: ¿DEBATE INTERMINABLE?*

*María Eugenia Padua González*

*“Pavorosa trompeta suena  
sordamente en el vestíbulo de la  
casa de los nobles: los muertos no  
entienden. Los vivos entenderán.”*

Chilam Balam de Chumayel, IV  
Libro de las Pruebas, México, UNAM,  
1979, p. 43.

### **Introducción**

Este análisis nace como una preocupación por los últimos acontecimientos en el estado de Chiapas y como continuación de una investigación sobre la *Evolución Socio-Jurídica del Artículo 27 Constitucional. Comentarios a las Reformas de 1992* (de próxima publicación). El objetivo es retomar la discusión sobre dichas reformas que propiciaron un intenso debate, y hacer una reflexión de los resultados obtenidos por estos cambios.

La insurrección indígena y campesina en Chiapas ha colocado la situación agraria como uno de los más inquietantes problemas a resolver por el actual régimen político, pues representa un profundo cuestionamiento a la intención de la Reforma Salinista. Dicha reforma propone la modernización económica para el sector agrícola, es decir, la transformación del marco jurídico del campo con el fin de atraer capitales, in-

\* Agradezco a los maestros Susana Medina y Roberto Suárez A. su valiosa colaboración.

crementar la productividad en el campo y promover la competencia en el ámbito internacional.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 es piedra de toque en la historia de México, ya que, refleja la causa principal por la cual los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana buscando “justicia, tierra y libertad”, proclama que tuvo en la figura del caudillo Emiliano Zapata su más legendario defensor.

La figura de Zapata ondea como bandera en la búsqueda de justicia social por parte de los sectores más oprimidos de la compleja sociedad mexicana de este fin de siglo. Zapata vuelve en un momento clave. Actualmente la nación tiene que definir si está preparada para transitar hacia un régimen moderno, fundado en el Derecho y en la legitimidad, que garantice la ampliación a toda la sociedad de los beneficios de un proceso de modernización económica determinada por la tendencia mundial a la globalización comercial. Existen fuerzas que amenazan con revertir la lucha por la paz social, prueba de ello es el turbio asesinato el 23 de marzo del presente año del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio Murrieta, que provocó consternación en toda la sociedad mexicana.

Por otro lado, la realidad refleja que el debate sobre el artículo 27 constitucional no está agotado y que el problema agrario es muy complejo, pues no sólo tiene que ver con una simple puesta en marcha de un programa económico para el campo, razón por la cual resulta aventurado hacer un balance sobre el resultado de la reforma de 1992.

Es necesario retomar el tema y revisar el problema para comprender mejor su origen histórico e indagar así el impacto de la reforma constitucional de 1992 en la sociedad contemporánea.

### **Breve cronología**

En los tiempos de la colonia, cuando la Corona repartía la tierra de los indios entre los conquistadores, para que éstos tomaran posesión física era necesario que recorrieran los linderos de la nueva propiedad sin contradicción alguna... En los viejos papeles coloniales comienzan su alegato con esta frase: “y venimos a contradecir”. Les valió de poco y perdieron la tierra trozo a trozo, casi por terrones... Los campesinos siguen estando ahí, contradiciendo con

su presencia y con su quehacer a los nuevos explotadores, los que promueven el desarrollo y la modernización basada en la explotación...<sup>1</sup>

A la llegada de los españoles, los reinos de la triple alianza que gobernaban los pueblos aztecas, tecpanecas y acolhuas o texcocanos ya tenían una organización agraria.<sup>2</sup>

No obstante las Leyes de las Indias que desde 1523 (Ordenanza 129 de Poblaciones) protegían la propiedad indígena, con la Conquista se optó por asimilarla al sistema agrario colonial, acarreado con ello que muchos asentamientos indígenas desaparecieran.

A mediados del siglo XVIII, algunos "mayorazgos" (que eran grandes extensiones de tierra), adquirieron títulos nobiliarios otorgados por la Corona, "que suponen vinculación de bienes que no pueden ser divididos o enajenados, sino que deben pasar íntegros a uno de los sucesores, que por lo común es el primogénito de la casa".<sup>3</sup>

Al paso del tiempo y con la venta de títulos nobiliarios, los *mayorazgos* se convirtieron en un sector muy poderoso que propició el latifundismo y la injusticia. En este contexto surgió "la hacienda", como forma dominante de la propiedad de la tierra. Y así continuó hasta principios del siglo XIX, cuando se inició la guerra civil dirigida por Hidalgo y Morelos, los cuales lucharon por la entrega de la tierra a los indios y la exención de tributos y deudas. Morelos expidió el proyecto de confiscación de intereses de adictos al gobierno español, en el cual se ordenó que se utilizaran las grandes haciendas en beneficio de la agricultura.

Consumada la Independencia, los nuevos gobernantes trataron de resolver el problema agrario, considerando la irregular distribución de la población en razón a que la población española no se extendió uniformemente y a que los grupos indígenas, por los despojos de sus tierras, se encontraban dispersos. Esto fomentó la conservación de latifundios al amparo de la Iglesia y la Corona.

A mediados del siglo XIX se dictaron las Leyes de Reforma: en 1856 la Ley Lerdo, ordenó la venta o desamortización de los bienes de las cor-

<sup>1</sup> Arturo Warman, ... *Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, ediciones de la Casa Chata, 1976, p. 17.

<sup>2</sup> José Luis Mora, *México y sus Revoluciones*, México, Porrúa, 1910, tomo I, p. 212.

<sup>3</sup> Marfa Eugenia Padua González, *Evolución Socio-Jurídica del Artículo 27 Constitucional, Comentarios a las Reformas de 1992*, México, 1994, p. 29.

poraciones civiles o religiosas. De acuerdo con esta ley los indios recibirían una parcela en usufructo como pequeña propiedad. En consecuencia las Leyes de Desamortización y la Constitución de 1857<sup>4</sup> ordenaron el reparto agrario y la titulación en propiedad privada de las tierras comunales. En las comunidades donde se realizaron los repartos, los campesinos terminaron vendiendo sus lotes a los hacendados; donde no se realizaron, los pueblos quedaron a disposición de los latifundistas que denunciaban la existencia de esas tierras para que se las adjudicaran.<sup>5</sup> El 12 de julio de 1859 el Estado se vio obligado a expedir la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos.

En el periodo comprendido entre 1880 y 1910 sólo se expedieron dos ordenamientos con respecto a la propiedad: la Ley de Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883, y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894. Muchas fueron las compañías deslindadoras a quienes se les dio trabajo y numerosos también fueron los despojos que sufrieron los pueblos por causa de estas compañías, acentuando así el acaparamiento de tierras y el latifundismo.

Para 1910, casi al final de la dictadura de Porfirio Díaz, el 70 por ciento de la tierra cultivable de México era propiedad del 1 por ciento de la población.<sup>6</sup> Así pues, en el umbral de la Revolución de 1910, el agro mexicano estaba dominado por grandes terratenientes, mientras las comunidades campesinas se encontraban en condiciones de franca descomposición y miseria.<sup>7</sup>

Entonces surgió el movimiento zapatista con sus principios esenciales: reforma, libertad, justicia y ley contenidos en el famoso apotegma "tierra y libertad", que culmina con el Plan de Ayala y la expedición de la Ley Agraria de 1915.

Al promulgarse el artículo 27 en la Constitución de 1917 se tomaron

<sup>4</sup> José Luis Calva, *La Disputa por la Tierra. La reforma del Artículo 27 y la nueva Ley Agraria*, México, Fontamara, 1993, p. 32. En 1857, el jefe de la Revolución de Ayutla (Juan Alvarez) publicó un Manifiesto dirigido a los hombres cultos de Europa y América, donde, después de decretada la Ley de Desamortización de junio de 1856 y la Constitución General de 1857, que ordenaron la privatización de las tierras de comunidad y prescribieron la propiedad agraria de los pueblos, denuncia "la insaciable codicia de algunos hacendados". (Nota de Jesús Reyes Heróles, *El Liberalismo Mexicano*, México, FCE, 1982, tomo III, pp. 584 y ss.)

<sup>5</sup> José Luis Calva, *op. cit.*, p. 31.

<sup>6</sup> Phillip Russell, *México in Transition*, Austin Colorado, River Press, 1977, p. 73.

<sup>7</sup> Cfr. Michel Gutelman, *Capitalismo y Reforma Agraria en México*, México, Era, 1986, p. 79.

en cuenta los fundamentos de la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza, pero estructurada por Luis Cabrera.<sup>8</sup> Este fue el inicio de la reforma agraria, que estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad, regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación y ordenar la restitución de las tierras a los pueblos.

Con el gobierno de Lázaro Cárdenas se continuó y consolidó la reforma agraria revolucionaria, misma que en los posteriores gobiernos siguió una línea contradictoria de mayor o menor apoyo al campo, hasta que bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se resolvió de modo contundente poner fin al reparto agrario y darle un viraje neoliberal a la tradicional política agraria del Estado mexicano, disolviendo el vínculo entre el Estado y el sector productivo campesino, con la reforma al artículo 27 constitucional.

## La Reforma de 1992

El marco jurídico de la Ley anterior se basaba en el modelo revolucionario que se plasmó en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y estaba sujeto a las siguientes modalidades: establecía tres formas de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, con sus límites máximos de superficie según el tipo de tierra y de explotación; las tierras ejidales y las tierras comunales (las tierras de los pueblos indígenas).

Los procedimientos legales de la reforma agraria fueron: la dotación para los pueblos que carecieran de tierras o no las tuvieran en cantidades suficientes; la restitución de tierras, aguas o bosques para los pueblos despojados de ellas; y la creación de nuevos centros de población.

Las autoridades competentes para resolver los procedimientos legales eran en primera instancia las autoridades estatales, y en segunda instancia el gobierno federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria. De dichos procedimientos surgían los ejidos y las comunidades indígenas.

<sup>8</sup> Luis Cabrera es el autor del primer proyecto de reforma agraria que plasma la inconformidad de las clases campesinas.

El ejido es una sociedad mexicana de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad; sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas por la Ley, bajo la dirección del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio...<sup>9</sup>

En México (196 millones de hectáreas de superficie total), 95.1 millones de hectáreas (48.6 por ciento), son ejidales y comunales... Por cada ejidatario que se dedica a la agricultura, sólo existe una parcela de 6.6 hectáreas, la mayoría de terrenos de temporal...<sup>10</sup>

Las tierras ejidales eran inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles. La ley prohibía expresamente su venta o arrendamiento, cesión, transmisión, hipoteca, estableciendo la inexistencia o nulidad de dichos actos jurídicos. En la práctica los ejidatarios no tenían garantía ni podían obtener créditos sobre sus tierras.

Con base en la concepción original el ejido se clasificaba en: parcelado, o de explotación individual y colectivo; mixto, tanto en forma individual como en forma comunal (pastos, montes, bosques y aguas).<sup>11</sup>

En relación a la propiedad individual del ejidatario, se le prohibía celebrar contratos de arrendamiento, o cualquier explotación directa o indirecta de la parcela. Más aún, los ejidatarios, en caso de arrendar sus tierras o de ocupar mano de obra ajena a su familia, perdían sus cosechas además de sus tierras. Finalmente se les prohibía a las sociedades mercantiles tener en propiedad, poseer o administrar tierras rurales.<sup>12</sup>

El marco jurídico de la Ley actual se basa en el Decreto de Carlos Salinas, publicado el 6 de enero de 1992: "ampliar justicia y libertad son

<sup>9</sup> Varios autores. *El Ejido Mexicano*, México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980, p. 154.

<sup>10</sup> *Nuevas Leyes Agrarias Mexicanas. Culminación de un Proceso*, Artículo 27 Constitucional, Ley Agraria, perspectiva histórica, perspectiva jurídica (artículo de Manuel de Unánue Rivero, Consejero Delegado del CIAC), México, Centro de Investigación y Análisis del Campo. A.C., 1992, pp. 19-20.

<sup>11</sup> José Ramón Medina Cervantes, *Derecho Agrario*, México, Harla, 1987, p. 328.

<sup>12</sup> Luis Téllez Kruenzler, *La Modernización del sector agropecuario y forestal. Una Visión de la Modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 238-241.

los objetivos de esta iniciativa como lo han sido en las luchas agrarias que nos precedieron”...,<sup>13</sup> propiciando una mayor inversión y capitalización mediante formas de asociación en el campo.<sup>14</sup>

La reforma propone que se respete la libertad del ejidatario para decidir sobre el dominio de su parcela (La Ley Agraria establecerá los requisitos y procedimientos mediante los cuales los ejidatarios podrán hacer uso de este derecho).

Se reconoce la capacidad de dominio a los ejidatarios para decidir sobre sus parcelas. Además se establece la integridad territorial de los pueblos indígenas y la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, tanto como la superficie para las actividades productivas, de aquella del núcleo ejidal y comunal. La intención es estimular la producción y la inversión con nuevas formas de asociación.

Cambia el concepto de pequeña propiedad agrícola en explotación por el de pequeña propiedad rural, un concepto más amplio que comprende no sólo las tierras para la agricultura sino además las de ganadería, las forestales y todas las destinadas a las actividades económicas en el medio rural.

Con el objetivo de capitalizar el campo, la reforma promueve asociaciones y la participación de sociedades por acciones en la producción agropecuaria, autoriza a estas sociedades para que puedan ser propietarias de tierras rurales y otorga a los productores rurales posibilidades de asociación. Todo ello tendrá como resultado incrementar los flujos de capital y nuevas tecnologías para el campo; originar un aumento en la productividad y formar nuevas fuentes de trabajo en el campo.<sup>15</sup>

Con estas medidas se posibilita el ingreso de más de noventa y cinco millones de hectáreas (casi la mitad del territorio nacional) a una economía de libre mercado en donde los ejidatarios y los ejidos (también los pequeños propietarios) ya se pueden asociar, pueden vender, comprar o arrendar sus tierras...<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Iniciativa Presidencial*, presentada en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 7 de noviembre de 1991, p. xxvii.

<sup>14</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Programa de diez puntos para alcanzar la mayor justicia y libertad en el campo*. Reunión ante el Sector Agropecuario, México, 14 de noviembre de 1991.

<sup>15</sup> Luis Téllez Krueznler, *op. cit.*, p. 260.

<sup>16</sup> *Nuevas Leyes Agrarias Mexicanas culminación de un proceso*, *op. cit.*, p. 23.

La ley prohíbe el minifundio porque obstaculiza el incremento de la productividad en el campo. “El minifundio es consecuencia de la sobrecarga demográfica sobre los recursos territoriales, de la obligación constitucional del Estado de repartir tierras y de la débil vocación agrícola del territorio mexicano”.<sup>17</sup>

Además, con la idea de modernizar el campo se define la pequeña propiedad forestal, propiciando plantaciones modernas, que requieran de extensiones necesarias de rentabilidad (800 hectáreas).

Cuando los predios rebasen los límites de la pequeña propiedad (fracción XVII), el propietario se obliga a enajenar el excedente en el plazo de un año, de no hacerlo se venderá el predio mediante pública almoneda.

Los Estados Federados podrán expedir leyes locales que resuelvan los problemas agrarios regionales, desarticulando la problemática nacional agraria y particularizando sus resoluciones, de acuerdo a las características étnicas, socioeconómicas y políticas.

Con la iniciativa se pone en marcha un programa de reactivación en el campo de financiamiento al ejido y a las empresas sociales. Propone además resolver la cartera vencida con BANRURAL y aumentar los financiamientos al campo; es decir la cartera pasa de BANRURAL al Programa de Solidaridad (PRONASOL), entidad gubernamental que determinará las formas de pago.

Para establecer rapidez jurídica y resolver rezagos agrarios se propone la creación de los Tribunales Agrarios con la finalidad de que haya justicia agraria pronta y expedita.<sup>18</sup>

La nueva etapa de la reforma agraria se propone superar el rezago agrario y dar seguridad jurídica a todas las formas de tenencia de la tierra (ejidal, comunal y pequeña propiedad), mismas que deberán quedar debidamente documentadas. “Es el Tribunal Superior Agrario la autoridad encargada de resolver jurisdiccionalmente los asuntos de dotación de tierras, ampliación de ejidos y nuevos centros de población, y no la Secretaría de la Reforma Agraria”.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Emilio Ruz Ávila, *Ley Agraria 92. Comentarios sobre la Ley. Reglamento interior de los Tribunales Agrarios*, México, Editorial Rúa, 1992, p. xxxix.

<sup>18</sup> Cfr., *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, Dictamen de la Cámara de Diputados, México, 24 de junio de 1993.

<sup>19</sup> Sergio García Ramírez, *La Jornada del Campo: Defensa de las Reformas a la Ley Agraria*, México, 27 de julio de 1993, p. 2.

Los Magistrados que actualmente integran el Tribunal Superior Agrario son cinco, más un supernumerario, y los Tribunales Agrarios son treinta y cuatro en todo el país.

La Procuraduría Agraria constituye la etapa procesal conciliatoria con facultades de árbitro y dictaminador en los casos en que las partes no lleguen a un acuerdo; además proporciona asistencia jurídica a los que la requieran.

En suma el objetivo salinista que se plasma en la Reforma resume tres aspectos:

a) Dar certidumbre jurídica en el campo; b) capitalizar al campo, y c) proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal.

El nuevo orden jurídico se propone, según su exposición de motivos, el mismo objetivo que el que inspiró al Constituyente de 1917, es decir; ratifica la filosofía política de la Revolución Mexicana de 1910. La nueva etapa para la producción en el campo culmina con el reparto agrario (ya no se expedirán más certificados de inafectabilidad), no por el fracaso de la Reforma Agraria sino porque lo exigen las nuevas realidades económicas, demográficas y sociales del agro mexicano. No niega la historia, aclara explícitamente, pero hoy se requiere de un nuevo paradigma de producción en el campo para capitalizarlo y transformarlo integralmente con una apertura hacia la productividad.

### **Balance de la discusión actual**

Han transcurrido dos años desde que entró en vigor la reforma que decretó el fin del reparto agrario, entre otras cosas, y tiene como objetivo fundamental propiciar el desarrollo de una agricultura empresarial y de exportación, ajustada al proyecto de libre integración comercial con Estados Unidos y Canadá. Este ambicioso proyecto fue duramente criticado por los partidos de oposición, pues presentaba un giro de ciento ochenta grados a la política agraria tradicional, sin realizar una consulta a fondo a las bases campesinas de toda la República Mexicana.

En este sentido el politólogo Jaime Cárdenas señaló que

las reformas constitucionales en marcha se basan en la legalidad, pero carecen de legitimidad real, porque no parten de un consenso nacional, sino de un diseño de la política vista desde arriba... Ha importado más la estabilidad y

la eficacia que la legitimidad. Pero realizar modificaciones constitucionales impuestas desde arriba y sin participación de la sociedad, implica riesgos... y que incluso se produzcan conflictos sociales.<sup>20</sup>

La envergadura de la reforma salinista y la pompa con la que fue anunciada, contrasta con la débil respuesta que tuvo por parte del sector empresarial nacional y extranjero. Las inversiones no han llegado de acuerdo con las expectativas promovidas.

Sin embargo, las reformas fueron gestando otros efectos distintos a los esperados en el seno de las organizaciones, comunidades y familias campesinas. Efectos que hicieron explosión en el Estado de Chiapas el 1o. de enero de 1994, coincidiendo la fecha de arranque del TLC (Tratado de Libre Comercio, NAFTA) en México, con la toma violenta de cuatro municipios de los Altos de Chiapas, por parte del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional). El impacto de dicha acción cimbró los cimientos sobre los que se había levantado el sistema salinista. Los alcances de la rebelión zapatista apenas empiezan a vislumbrarse, no sólo por el apoyo manifestado por numerosas organizaciones campesinas y por el consenso ganado en la sociedad, sino sobre todo porque las elecciones presidenciales en México, pusieron en juego y en tela de juicio el futuro de la democracia del país.

Es importante no perder de vista esta cuestión, pues la espectacular irrupción del EZLN, autonombrado fuerza beligerante en el escenario nacional, ha funcionado como catalizador que ha puesto sobre el tapete de la discusión reclamos de alcances históricos de cuya solución a corto y mediano plazo depende la estabilidad de la nación, por dos importantes razones:

1. Por un lado, el levantamiento indígena y campesino en Chiapas revela la existencia de un rezago histórico en las condiciones agrarias en que viven algunos sectores de la población. En el caso de Chiapas resulta ejemplar el reconocimiento de que jamás llegó a concluirse la reforma agraria posterior a la Revolución, al quedar obstaculizada por la complicidad entre los gobiernos locales y los poderosos cacicazgos encubiertos, dueños de grandes extensiones de tierra. Evidencia de las condiciones

<sup>20</sup> José Luis Calva *op. cit.*, p. 144 (artículo original de Salvador Rico: "Impuestas las reformas constitucionales: hay legalidad pero no legitimidad", publicado por Jaime Cárdenas en *El Financiero*, México, 11 de diciembre de 1991).

de este rezago histórico son también las demandas de grupos campesinos que piden la vuelta, al igual que el EZLN, al espíritu del artículo 27 de la Constitución de 1917, manifestación del distanciamiento entre el conjunto de necesidades de las poblaciones campesinas y comunidades indígenas y el proyecto salinista de modernización económica.

2. La explosión zapatista en Chiapas con su abierta demanda de una auténtica democracia para el país, ha tocado el punto más sensible del sexenio salinista caracterizado por elecciones cuestionadas por los partidos de oposición y la sociedad civil, pues además de inyectar mayor vitalidad a la exigencia de una reforma electoral que garantice comicios transparentes, prácticamente ha presionado al gobierno de Salinas para abrir una sesión extraordinaria del Congreso de la Unión con el fin de debatir una reforma electoral y discutir la necesidad de cambios a la reglamentación de los artículos 4 y 27 constitucionales.

Los reclamos de la tierra y sufragio efectivo fueron las proclamas y condiciones que hicieron estallar el conflicto revolucionario en México en la segunda década del siglo. Hoy nuevamente se encuentran a la orden del día como demandas cuya solución debe ser impostergradable. La rebelión chiapaneca es síntoma evidente de ello.

El subcomandante Marcos (estratega militar de la insurgencia chiapaneca), reveló que el principal motivo del levantamiento del EZLN fue la puesta en vigor de las reformas al artículo 27 al igual que la puesta en marcha del TLC, pues representa un acta de defunción de las etnias indígenas. Sin embargo, esto último ha sufrido un sesgo en contraste con el debate que a nivel nacional ha alcanzado la reforma salinista al artículo 27 constitucional.

De hecho, desde que se promulgaron las reformas el debate se ha mantenido como uno de los principales cuestionamientos a la política económica salinista, por parte de la oposición. Por ejemplo, a un año de ser emitidas (1993), un grupo de intelectuales publicó una serie de artículos críticos donde exponían un diagnóstico sobre las tendencias observadas y los resultados obtenidos. Carlota Botey, prestigiada estudiosa de asuntos agrarios, especificaba que la esencia de las modificaciones y su ley reglamentaria, es la desamortización (venta) de las tierras entregadas a los campesinos por el proceso de la reforma agraria, para que éstas pasaran a sectores de la economía considerados como más dinámicos y rentables, teniendo como objetivo desarticular el sector social del campo:

“...la opción más próxima sería la venta o la renta de su tierra, lo que orillaría al campesino a emigrar hacia las ciudades o la frontera”.<sup>21</sup>

Por otro lado, Armando Bartra realizó una serie de interesantes observaciones:

Haciendo un balance de lo ocurrido desde la reforma al 27, no se ha dado un cambio drástico en la propiedad territorial, sin embargo, se ha agudizado la crisis de rentabilidad en todo el sector agropecuario y particularmente entre los pequeños y medianos productores campesinos para quienes el deterioro del balance económico no era sólo un problema de acumulación sino directamente de subsistencia.<sup>22</sup>

Luis Hernández Navarro apuntalaba lo anterior comentando que:

Un balance de las reformas debe de contemplar el balance de la política rural de este sexenio. Y un balance de este tipo no puede producir resultados optimistas. El déficit en la balanza del sector sigue creciendo. En términos generales, se ha seguido sacrificando la agricultura a variables macroeconómicas (control de la inflación, apertura comercial indiscriminada) y se ha buscado avanzar en un modelo de agricultura orientado a la exportación que prescinde de los campesinos.<sup>23</sup>

En fechas recientes, el sector oficial ha argumentado que es demasiado pronto para presenciar resultados favorables determinados por la modificación constitucional al 27. Sin embargo la situación crítica que padece el campo mexicano se ha ido profundizando. Situación que se manifiesta abiertamente en el problema de las carteras vencidas de crédito agropecuario. El problema con las carteras vencidas de crédito tanto de la banca de desarrollo (BANRURAL) como de la comercial se agravó a mediados de 1993 y aunque el gobierno y la banca han anunciado la reestructuración de los débitos, aún no se le ha encontrado una solución de fondo. Ante la incapacidad de pagar adeudos altos, las organizaciones campesinas agrupadas en el Congreso Agrario Permanente solicitaron la con-

<sup>21</sup> Carlota Botey, *La Jornada del Campo*, Suplemento de *La Jornada*, Sobre el campo y los campesinos a un año de las reformas, México, 27 de abril de 1993, pp. I-II.

<sup>22</sup> Armando Bartra, *La Jornada del Campo*, op. cit., p. II.

<sup>23</sup> Luis Hernández Navarro, *La Jornada del Campo*, op. cit., p. IV.

donación del 25 por ciento de la cartera vencida, que hasta agosto de 1993 llegaba a 4 409 millones de nuevos pesos.

Otro factor determinante de la crisis agraria mexicana ha sido una laxa política de apertura comercial: "México abrió sus fronteras a productos agrícolas principalmente estadounidenses y redujo, prácticamente hasta la nulidad, los aranceles a los mismos".<sup>24</sup> Política que resulta un contrapunto respecto a la de los países desarrollados cuya producción agrícola está fuertemente protegida por importantes subsidios y barreras arancelarias.

El esquema de apertura comercial aplicado en México podría resultar aún más riesgoso con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC), pues como afirma Enrique Provencio:

Las actividades agropecuarias y forestales son las más desiguales entre México y los otros dos firmantes del TLC, en comparación con el resto de áreas incluídas en el tratado. La asimetría tiene relación no sólo con las diferencias en recursos naturales, capacidades tecnológicas, rendimientos productivos y grados de competitividad, sino también con los factores culturales, demográficos y políticos que definen las características estructurales del sector.<sup>25</sup>

La postura oficial es defendida directamente por el Presidente de la República al declarar que el actual artículo 27 "además de darle certidumbre jurídica al campo y responder a su nueva realidad, reafirma el espíritu de lucha de Emiliano Zapata: reforma, libertad, justicia y ley".<sup>26</sup> Se infiere entonces, desde la perspectiva oficial, que no se dará marcha atrás a la reforma del art. 27, tal como advierte el Subsecretario de Planeación de la SARH, Luis Téllez, pues se dio por concluido el reparto de tierras, "los ejidatarios ya son dueños de sus tierras... la mitad del territorio nacional es de ellos", aunque de los 30 mil ejidos que hay en el país solo 4 por ciento han recibido su certificado ejidal.<sup>27</sup>

Nuestro célebre Nobel de Literatura, Octavio Paz, hace una abierta defensa del actual art. 27 cuando afirma que:

<sup>24</sup> *El Financiero, Informe Especial*, México, 20 de marzo de 1994, p. 63.

<sup>25</sup> Enrique Provencio, "Agricultura y TLC", *La Jornada del Campo*, Suplemento de *La Jornada*, México, 30 de noviembre de 1993, p. 1.

<sup>26</sup> *La Jornada*, México, 4 de marzo de 1994, primera plana.

<sup>27</sup> *El Universal*, México, 14 de marzo de 1994, p. 31-A.

Sería funesto volver a la letra o al espíritu del antiguo artículo 27, como pretenden algunos. Durante medio siglo, al principio con las mejores intenciones y después como un método para manejar a los campesinos, ese artículo los convirtió en menores de edad y en instrumentos de los comisarios ejidales, es decir, del PRI y de los bancos gubernamentales... Se dice que, en contra de lo que se esperaba, el actual artículo 27 no atrae inversiones en el campo. Si fuese así, habría que buscar otra solución. Pero no se necesita ser un experto para prever que una vuelta al antiguo artículo 27 hundiría definitivamente a la agricultura mexicana sin, por lo demás, liberar a los campesinos.<sup>28</sup>

Sin embargo, la postura de los rebeldes zapatistas es clara. En el octavo punto del pliego de demandas presentado en la mesa del diálogo de las Jornadas por la Paz y la Reconciliación en Chiapas, afirman:

El artículo 27 de la Carta Magna debe respetar el espíritu original de Emiliano Zapata: la tierra es para los Indígenas y campesinos que la trabajan... Queremos que las grandes cantidades de tierras que están en manos de finqueros y terratenientes... pero no son campesinos, pasen a manos de nuestros pueblos que carecen totalmente de tierras, así como está establecido en nuestra ley agraria revolucionaria... Que se formen nuevos ejidos y comunidades. La reforma salinista al 27 constitucional debe ser anulada y el derecho a la tierra debe volver a nuestra Carta Magna.<sup>29</sup>

En la aceptación de dichas jornadas, el gobierno reconoce que en Chiapas no se realizó con plenitud el proceso de reforma agraria de la Revolución Mexicana. Y que,

para dar salida a dicho problema se prepara un iniciativa de Ley de Justicia Agraria del Estado de Chiapas con tres ejes: fraccionamiento y enajenación de latifundios... integración y protección del patrimonio familiar en las comunidades indígenas, y la integración del fondo de tierras para la atención de sus necesidades urgentes. Además de que se establecerá un programa emergente para las demandas de tierra, hasta donde lo permitan las disponibilidades físicas conforme a derecho.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Octavio Paz, "Chiapas: hechos, dichos, gestos", en *Revista Vuelta*, núm. 208, México, marzo de 1994, p. 56.

<sup>29</sup> "Compromisos para la Paz", en *Perfil de La Jornada*, México, 3 de marzo de 1994, p. 1.

<sup>30</sup> *La Jornada*, México, 3 de marzo de 1994, p. 3; "Líderes de más de 300 organizaciones campesinas de todo el país exigieron... en la Cámara de Diputados, la modificación del artículo 27 constitucional...", *La Jornada*, México, 16 de abril de 1994, p. 15.

Cabe aclarar que dichos compromisos no fueron sino parte de una “propuesta de acuerdos”, en una primera fase del diálogo entre el EZLN y el Comisionado para la Paz y la Reconciliación del gobierno federal, Manuel Camacho Solís, con la presencia del Obispo Samuel Ruiz como mediador entre las partes. Dichos acuerdos han sido llevados a consulta a las diversas comunidades zapatistas, para el inicio de una segunda fase de diálogo, donde se buscará aclarar y precisar algunas propuestas.

El diálogo entre el EZLN y el Comisionado para la Paz y la Reconciliación no deja de ser un hecho trascendente, pues representa por parte del gobierno salinista, un tácito reconocimiento del EZLN como fuerza beligerante y un avance para el restablecimiento de la paz social y la concordia.

La relevancia que a nivel nacional ha adquirido el conflicto insurgente en Chiapas, provocó un auge en las opiniones a favor de una readecuación del artículo 27 por parte de organizaciones campesinas tales como: el Consejo de Organizaciones Agrarias (COA), el Consejo Agrario Permanente (CAP) y otras centrales campesinas independientes como el CNPI, el MNCP, la CNPA, la UNTA, el CIOAC y el CAM que anunciaron preparativos para luchar por una “contrarreforma” con una fuerte movilización “pasiva” para desactivar los efectos nocivos del actual artículo 27.<sup>31</sup>

Por otro lado, Cuauhtémoc Cárdenas, dirigente opositor y uno de los principales contendientes en la disputa por la presidencia de la República, afirma que:

No hacía falta para capitalizar el campo ni para elevar niveles de vida cambiar la base de la tenencia de la tierra, sino invertir en el campo, en programas productivos, en obras de infraestructura, elevar los volúmenes de crédito (...) Lo que se debe evitar, prosiguió, es que siga la concentración de la tierra y que la gente pierda la posibilidad de mantener la parcela como una condición o un activo del patrimonio familiar...<sup>32</sup>

Más allá del supuesto dilema de un retorno o no al espíritu zapatista original del artículo 27, lo que revela este conjunto de expresiones es la complejidad del problema agrario en México, cuya solución —esto es,

<sup>31</sup> *El Sol de México*, 14 de marzo de 1994, p. 3-A.

<sup>32</sup> *La Jornada*, México, 7 de marzo de 1994, p. 18.

la aplicación de un programa de desarrollo integral real en el campo, que incluya financiamiento flexible, asesoría técnica permanente, programas regionales concretos de mediano y largo plazo, etc.— es inaplazable, pues de ello depende en buena medida la estabilidad política de la nación.

Sin duda alguna, las demandas zapatistas de “tierra, libertad y democracia”, enclavadas en una situación límite a la que ha llegado el sistema económico y político mexicano, evocan con tensión dramática, la necesidad de una auténtica transición democrática y la instauración de un Estado de derecho, que garantice las necesidades básicas tanto como una reforma política que asegure el respeto al derecho que tiene cada mexicano de elegir a sus gobernantes. En el pliego de demandas de los zapatistas antes que hablar de la necesidad de alimentación, tierras, escuelas y hospitales, demandan que

se convoque a una elección verdaderamente libre y democrática, con igualdad de derechos y obligaciones para las organizaciones políticas que luchan por el poder, con libertad auténtica para elegir una u otra propuesta y con respeto a la voluntad mayoritaria. La democracia es el derecho fundamental de todos los pueblos indígenas y no indígenas. Sin democracia no puede haber libertad ni justicia ni dignidad. Y sin dignidad nada hay.<sup>33</sup>

Es decir, se exige como condición indispensable previa a toda reforma económica y social, una reforma política. Será el curso que decida tomar la sociedad civil mexicana, cada vez más ávida por vivir en un Estado de Derecho socialmente eficaz, la que resuelva finalmente lo que ocurrirá con el destino de la nación, el problema agrario y el artículo 27. Es ella quien tiene la palabra.

## Conclusiones

La situación del campo mexicano, no es la misma que a principios de este siglo, cuando estalló la Revolución que configuró el perfil del Estado mexicano contemporáneo. Sin embargo, el campo en México continúa presentando nudos históricos y políticos que parecen haber llegado a su

<sup>33</sup> “Compromiso para la Paz”, en *Perfil de La Jornada*, México, 3 de marzo de 1994, p. 1.

límite y los cuales es necesario destrabar. La rebelión zapatista en Chiapas y las movilizaciones campesinas que han apoyado sus demandas, expresan una clara necesidad de ello.

Ahora bien, dichas demandas, entre las que destaca la modificación del actual artículo 27 constitucional, forman parte importante del impulso que están tomando fuertes tendencias sociales observadas en México, que han mostrado una saludable madurez al exigir la paz y el diálogo como solución al conflicto en Chiapas, así como la condena unánime al asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, lo que significa un voto consensual contra la violencia y en favor de una vía pacífica para resolver conflictos y contradicciones.

Respecto al debate en torno al artículo 27, parece claro que el problema agrario no se resuelve regresando a la ley anterior. La reforma salinista es importante por su intento de transformar la situación jurídica y económica del campo, pero la interrogante ha sido la eficacia de sus efectos sobre la realidad social, que la revelan como insuficiente, sobre todo porque los problemas económicos que padece el campo no son solamente de origen jurídico. No obstante, debería revisarse cuidadosamente el artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria para adecuarlo mejor a las nuevas realidades sociales.

El problema de fondo parece ser la falta de inversión, crédito, infraestructura, sistemas de riego para capitalizar el campo, y de certidumbre jurídica sobre la propiedad. Resulta difícil que en un breve periodo se modifiquen prácticas que han prevalecido por más de setenta años. Sobre todo, si se pretende alcanzar la justicia social, es tarea prioritaria la erradicación de la miseria, la ignorancia y la explotación, además de desarrollar una profunda reforma política basada en el consenso social que anule las formas corporativas de control político y la corrupción como sistemas de vida y de gobierno. Una reforma política que garantice el respeto al derecho a tener una vida digna, a la libertad y la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.

México D.F. Abril 10, 1994\*

\* Encabezado del periódico *La Jornada*, México, el lunes 11 de abril de 1994: Nuevo artículo 27, demanda campesina. Hoy 75° aniversario luctuoso de Emiliano Zapata. Marchas de 50 mil campesinos e indígenas en la capital del país y de 25 mil en cinco estados. El debate continúa...