
Contrarreforma agraria y régimen de la tierra. 40 años del Estado neoliberal en México

Roberto S. Diego Quintana¹

Resumen

A 40 años de la implantación del Estado neoliberal, es pertinente reflexionar sobre la relevancia de los cambios y consecuencias de la contrarreforma al Artículo 27 de la Constitución Mexicana y sus leyes reglamentarias. Este trabajo elabora sobre los pronósticos e implicaciones agrarias, sociales y económicas de esta contrarreforma, concebida para tratar de transitar de una tenencia de la tierra bimodal, social y privada, a una regida por el libre mercado. Los cambios legislativos mencionados han inducido la apropiación de los territorios de ejidos y comunidades rurales de parte de corporaciones transnacionales. A juicio de la autoría revertir esto requeriría de modificaciones radicales de la Constitución Mexicana y de las leyes reglamentarias que de ella se derivan, con el fin de recuperar la soberanía nacional.

Palabras clave: Estado Mexicano - Neoliberalismo - Reforma Agraria - Territorio - Privatización.

Summary

Agrarian counter-reform and land regime. 40 years of the neoliberal State in México

40 years after the implementation of the neoliberal State, it is pertinent to reflect on the relevance of the changes and consequences of the counter-reform to Article 27 of the Constitution and its regulatory laws. This paper elaborates on the forecasts and agrarian, social and economic implications of this counter-reform, conceived to

¹ Profesor investigador del Departamento de Producción Económica y del Posgrado en Desarrollo Rural de la UAM-Xochimilco, México. E-mail: rdq@correo.xoc.uam.mx

try to move from a bimodal land tenure: social and private, to one governed by the free market. The aforementioned legislative changes have induced the territorial appropriation of ejidos and rural communities by transnational corporations. In the opinion of the authorship revert this would require radical modifications of the Mexican Constitution and the regulatory laws that derive from it, in order to recover national sovereignty.

Keywords: Mexican State - Neoliberalism - Agrarian Reform - Territory - Privatization.

*A Carlota Botey:
Por haber sido su arena de lucha,
de compromiso social con la historia,
con el presente y con el futuro campesino e indígena de México.
Y porque donde hay memoria no puede haber olvido.²*

Introducción

Este escrito elabora sobre los fundamentos ideológicos, intenciones, magnitud, pretensiones y consecuencias de la contrarreforma agraria de 1992, promulgada por el ejecutivo federal, en congruencia paradigmática con los preceptos neoliberales, inicialmente impuestos por el Consenso de Washington como parte de la negociación y refinanciamiento de la deuda externa de 1982, y posteriormente conllevados por motu propio por los hacedores de la política económica del país; fieles adeptos del modelo neoliberal. Es un trabajo de largo aliento, aborda el tema cuando menos de 1982 a la fecha, incluida la Cuarta Transformación. Si bien hay matices teórico conceptuales a lo largo del mismo, no aborda algún enfoque en particular, su intención está más orientada al rescate, comprensión, reflexión y propuestas de acción con relación a lo agrario y territorial, con miras a cambiar radicalmente el rumbo, hacia una política pública concertada, participativa e incluyente, que sea conducente al bienestar de la población y a la resiliencia nacional.

En el primer apartado de este artículo, "Preludio: nos han dado la tierra...³ nos la quieren quitar", se hace un recuento de cómo, desde el afán de modernizar al país por medio del mercado, se urdió la transformación político ideológica de uno de los bastiones de la Revolución de 1910-17: el Artículo 27 constitucional, que fuera producto del agravio y de la lucha de los campesinos e indígenas, por recuperar sus tierras usurpadas por las haciendas; coludidas con el Estado liberal de siglo XIX. En este apartado se elabora sobre el devenir y sus actores, así como los vericuetos argumentados a favor, y las razones aportadas en contra de esta contrarreforma agraria neoliberal. En el apartado: "Qué cambios radicales se hicieron al Artículo 27 de la constitución mexicana", la intención es presentar al lector la magnitud y relevancia de las modificaciones que se hicieron a este artículo, producto de la Revolución mexicana de 1910-1917. En el siguiente apartado: "Las pretensiones de la contrarreforma agraria de 1992", se explicitan las intenciones de esta contrarreforma para transitar de una tenencia de la tierra bimodal: social y privada, a otra regida únicamente por el libre mercado. En: "De las primeras elucubraciones y efectos de la contrarreforma agraria", el trabajo aborda las alteraciones reales, generadas por esta contrarreforma, con relación a la concentración y privatización de

² Carlota dedicó su vida a colaborar con la lucha agraria y territorial campesina e indígena, tal y como lo escribe Luis Hernández Navarro, en: "La incansable Carlota Botey", ella seguirá enfrentando la injusticia con la misma tenacidad y coraje de siempre.

³ Parfraseando el cuento Juan Rulfo: "Nos han dado la tierra", publicado en el libro *El llano en llamas*, del mismo autor.

la tierra; el fomento de los consorcios forestales, entre ellos las plantaciones; la enajenación del agua, privilegiando su abuso por actividades que vinieron a relegar de ella a los seres humanos, y la abrupta e inesperada aparición en el escenario rural de la minería a cielo abierto, implantada por corporaciones transnacionales, que no obstante las recientes modificaciones a la Ley Minera por el gobierno de la Cuarta Transformación (2023), sigue metiendo en un brete a quienes existen en cerca de la cuarta parte del territorio nacional; dada la pérdida del control territorial, con todo lo que ello implica. En el apartado de cierre: "Reflexiones y propuestas finales", se presentan sugerencias concluyentes de cambios y reformas al cúmulo de contrarreformas neoliberales, que, a juicio de la autoría, urge que se lleven a cabo por quienes dirigen los destinos de todos los mexicanos y mexicanas.

Preludio: nos han dado la tierra...nos quieren quitar la tierra

El 7 de febrero de 1992 será recordado como el día en el que las reivindicaciones territoriales y agrarias, demandadas por millones de campesinos-indígenas que lucharon por una sociedad más justa en la Revolución Mexicana de 1910-1917, fueron "traicionadas" por el Estado. Ese día, el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, promulgó la contrarreforma al Artículo 27 constitucional, relativo a lo territorial y agrario, así como a los recursos naturales, a los bosques, y a las aguas de la Nación (Salinas, 1992).

Ciertamente, quienes estaban dirigiendo desde el poder ejecutivo y legislativo los destinos de todos los mexicanos, por convicción o por convencimiento, presionados por los acuerdos del Consenso de Washington⁴, y por las condiciones derivadas del tótem neoliberal impuestas en la renegociación de la deuda por la banca internacional y por la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁵, desde 1982 habían estado transitando de un modelo intervencionista, fincado en el modelo de sustitución de importaciones; en el que el gobierno regulaba y participaba, con tintes autoritarios, la economía y la política del país, a un modelo neoliberal fincado en el libre mercado de bienes y servicios, de mano de obra, de tierras, de recursos naturales, de inversión financiera, de tecnología y de todo lo existente dentro de las fronteras del país. En este nuevo escenario, el Estado debía transmutarse del Ogro Filantrópico de Octavio Paz (1979), omnipresente en casi todos los

⁴ Se llama el Consenso de Washington por las tres instituciones que lo orquestaron: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Tesoro de Estados Unidos; las tres instituciones con sede en Washington. Los 10 mandamientos del Consenso eran; disciplina fiscal, reordenación de las prioridades del gasto público (que para México dejó fuera al campo), reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés (que generó una crisis de deuda de productores agropecuarios en México), liberalización del tipo de cambio, liberalización del comercio que contribuyó a la crisis agropecuaria, liberalización de la inversión extranjera directa que, como se verá, incentivó la minería a cielo abierto, entre otros emprendimientos; privatización de empresas e instituciones estatales que pasaron a la iniciativa privada actividades estratégicas como la producción de fertilizantes y semillas mejoradas, así como la comercialización del café y otros productos agrícolas; desregulación o liberalización de la economía, y garantizar derechos de propiedad, entre ellos la tierra, que conllevó a la contrarreforma del Artículo 27 constitucional; mismos que se abordan a lo largo del texto.

⁵ Antes Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (por sus siglas en inglés, GATT).

rincones de la Nación, a un humilde facilitador del nuevo Ogro: el libre mercado, y con él: la propiedad privada, nacional o extranjera, donde el nacionalismo, si es que llegó a quedar algo de él en los últimos sexenios⁶, debía quedar arrumbado en el desván de la historia, para dar paso a la subordinación del país a los designios del gran capital, en un escenario globalizado internacional.

Por pura congruencia paradigmática con el modelo neoliberal, en aras de incorporar como simples bienes en un solo libre mercado todos los recursos naturales, las tierras, los bosques y las aguas del territorio nacional, la contrarreforma al Artículo 27 constitucional vino a borrar de un plumazo el derecho fundamental de campesinos e indígenas a demandar una parcela de tierra para lograr parte de su sustento, que es lo poco que había quedado de las demandas territoriales comunitarias de las huestes zapatistas de principios de siglo XX, y que John Tutino (1990: 22) tuviera la claridad de resumir al plantear que estas huestes habían luchado por “tierra y libertad”, habiendo obtenido restringidos derechos agrarios y la bota del Estado sobre sus cabezas.

Así, la contrarreforma salinista venía a remover ese remanente de la demanda fundamental del Plan de Ayala, que derivara en cuando menos el derecho agrario, que no territorial, que es lo que debiera entenderse por la demanda de las comunidades a recuperar sus tierras, sus territorios, que implicaban los bosques, las aguas, los bienes naturales, la subjetivización del espacio físico; mismo que les daba razón de ser y que les permitía gobernarse de acuerdo con sus usos y costumbres⁷.

Esta cancelación del reparto agrario vino acompañada de una propuesta para incrementar sustancialmente los límites en las extensiones superficiales de las propiedades privadas, de las asociaciones entre ellas, y entre éstas y los usufructuarios de la tierra del sector social. Contrario a las condiciones objetivas del mundo rural mexicano, la contrarreforma agraria argumentaba a favor de las grandes economías de escala y en contra del minifundio, valorando a las empresas capitalistas enfocadas hacia la producción de bienes para el mercado, y estigmatizando a la producción campesina, de autoconsumo y diversificada, al considerarla atrasada y un atavismo social y cultural, que era necesario eliminar del campo, para que México pudiera incorporarse al grupo selecto de países desarrollados económicamente. Esta tesitura puede entreverse en un artículo de Santiago Levy y Sweder van Wijnbergen (1991) en el que argumentan que lo mejor que le podía pasar a los campesinos minifundistas era dejar de depender de un minifundio, y ceder su tierra a manos empresariales más eficientes, y que a partir de ello se crearan empresas privadas intensivas en capital y de gran economía de escala en las que ellos y ellas, posteriormente, pudieran incorporarse como jornaleros agrícolas, obteniendo un mejor ingreso que les permitiera vivir más dignamente. Esta “loa” a la proletarianización rural en México, en contra del minifundio y a favor de las grandes

⁶ México se rige por periodos presidenciales de seis años.

⁷ Esta concepción y demandas resurgirían en 1992 en diversos movimientos de los pueblos originarios, a raíz de las celebraciones de los 500 años de resistencia indígena, y a la vuelta de la esquina en el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 31 de diciembre de 1993.

economías de escala también puede leerse en el libro de uno de los promotores de la contrarreforma Luis Téllez Kuenzner (1993; 1994: 235-260).

En un evento orquestado para tratar de legitimar la contrarreforma agraria, llevado a cabo en Campeche en 1993, al que asistieron Kirsten Appendini, Clark W. Reynolds y Cassio Luiselli, entre otros, incluido quien esto escribe, todos ellos argumentaron en contra de la contrarreforma.

Cassio Luiselli, quien fuera coordinador del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) de 1980 a 1982, y subdirector de la sede en México de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de 1983 a 1986, y que había sido embajador de México en Corea, planteó que en Corea no había un agricultor con más de cuatro hectáreas, que todos tenían menos, y tenían un nivel de vida de clase media, y que en México, debido a que había más pobladores en el campo que a inicios del siglo XX, ese era el tipo de tenencia que había que fomentar: un minifundio rentable, debidamente apoyado por el Estado, y que los hacedores de la contrarreforma o se habían equivocado de modelo, o se habían equivocado de país⁸.

En el debate sobre los pros, contras y asegunes de la contrarreforma agraria hubo muchas argumentaciones similares a las de Cassio, vasta enlistar a pie de página algunas de ellas, incluso algunas recientes⁹. Queda claro, sin embargo, por los hechos posteriores a ella, que estas argumentaciones no fueron consideradas debido, entre otras cuestiones, a las presiones de las instituciones supranacionales, seriamente contaminadas con los preceptos neoliberales.

En ello, hay incluso cuestiones relativas al azar, ya que a México llegó como asesor de la contrarreforma Renato Gazmuri, quién fuera subsecretario de agricultura del dictador Augusto Pinochet, personaje fuertemente influido por los procesos antiagrarios y proempresariales de la dictadura chilena, además del modelo neoliberal (Correa y Corro, 1993). Él, entre otros, favorecía una estrategia reconcentradora de tierra, favorable a los intereses del capital, y contraria a los campesinos y los indígenas de México, que eran considerados un resabio del pasado, dispensables, y más aún, no rentables. Nos pudo haber llegado otro asesor con distintas ideas, como Johan van Zyl, que en Sudáfrica favoreció una reforma agraria de corte minifundista (Van Zyl, 1994; 1995)¹⁰, pero no fue el caso. Se podría pensar que nos llegó el asesor equivocado, más muy probablemente los hacedores gubernamentales de la contrarreforma ya tenían antes de su llegada un fuerte sesgo anti campesino, anti indígena y anti minifundista, esto puede verse en varios artículos relacionados a la contrarreforma: Alfonso Cebreros (1990), Jesús Morett (1991), Gustavo Gordillo (1990), Edmundo Flores (1992)¹¹.

⁸ Un escrito de ese autor sobre el tema puede verse en la revista *Estudios Agrarios* (1996: 38-55).

⁹ Arturo Warman (1988a; 1988b), Everardo Escárcega y Carlota Botey (1990), Cassio Luiselli (1996), Roberto Diego (2015), Luis Gómez Oliver (2017).

¹⁰ Aunque individual y sin respetar los usos y costumbres de las comunidades rurales tribales.

¹¹ Gustavo Gordillo (1990), asesor de UNORCA y subsecretario de Agricultura de Carlos Salinas, abogó por esta contrarreforma, poniendo en entredicho su trayectoria de vida como militante comprometido con los campesinos de México. Edmundo Flores con su artículo publicado en *Voices of Mexico* (1992), apoyando la contrarreforma, también vino a contradecir su histórica posición a favor de los campesinos mexicanos; ver su excelente escrito sobre reforma agraria (1970).

El ungido para orquestar la contrarreforma agraria por el ejecutivo de México, para algunos tuvo un relevo que vino a aminorar su magnitud y consecuencias. Inicialmente el encargado de elucubrarla fue Luis Martínez Villicaña, quien fuera el Secretario de la Reforma Agraria de 1982 a 1986; y que favorecía a las empresas capitalistas, sin limitar su extensión ni atribuciones. La versión que fuera finalmente publicada por Carlos Salinas de Gortari, planteó módicas restricciones a estas empresas, debidas, muy probablemente, a que esta versión final estuvo bajo el cuidado de Arturo Warman, el entonces Secretario de la Reforma Agraria¹², y otra acérrimo defensor del campesinismo, y que paradójicamente “viniera a contradecir”¹³ los logros agrarios, que no territoriales, derivados de la lucha armada de 1910-1917, y de las luchas posteriores de campesinos e indígenas por hacerse de una parcela; poniendo en tela de juicio su histórica postura a favor del minifundio, de los campesinos, y del maíz (1988).

Qué cambios radicales se hicieron al Artículo 27 de la constitución mexicana

Por su relevancia, es pertinente abrir aquí un paréntesis y elaborar un poco sobre las modificaciones al artículo constitucional que norma las cuestiones agrarias, así como las relativas al agua, a los bosques y a la minería. Si bien los zapatistas que lucharon en la Revolución de 1910-1917 demandaban que les regresaran sus tierras como territorio, y de hecho así las tomaron durante la Revolución, los gobiernos posrevolucionarios de Plutarco Elías Calles y de Álvaro Obregón escamotearon esta demanda reduciéndola a un derecho de usufructo agropecuario sobre la capa arable de la tierra (Bartra, 1985). Este derecho de usufructo era controlado por las instituciones, tanto internas como externas a los ejidos y comunidades, que vigilaban que este usufructo se llevara a cabo respetando la legislación agraria, que sometía a los designios emanados desde el poder presidencial a quienes fueran reconocidos como usufructuarios de una superficie agraria por medio de un Certificado de Derechos Agrarios firmado por el propio presidente del país.

Mantener el usufructo implicaba mantener la parcela produciendo y no dejarla abandonada por más de dos años. Esta concesión del Estado era considerada un patrimonio familiar que podía ser heredada a hijos y otros familiares cercanos, y en lo nominal no podía rentarse, venderse, embargarse, ni podía ser puesta en prenda para la obtención de un crédito. Quienes redactaron el artículo 27 constitucional original tenían claros los peligros que implicaba dar la tierra en propiedad a los campesinos e indígenas después de haber sido testigos de la alta concentración de la tierra en manos de los hacendados del porfiriato, y la desposesión que de ella habían sufrido las comunidades rurales por medio de argucias legaloides fincadas

¹² De 1988 a 1992 fue el director del Instituto Nacional Indigenista. De ahí, en 1992 pasó a ser el Procurador Agrario de Carlos Salinas de Gortari. De 1994 a 1999 continuaría encumbrándose en el Ogro filantrópico, como Secretario de la Reforma Agraria de Ernesto Zedillo.

¹³ Parafraseando el título de su libro clásico (1976): “Y venimos a contradecir...” que era lo que planteaban las comunidades de Morelos cuando iban a los juzgados a defender sus tierras frente a los hacendados en el porfiriato, a finales del siglo XIX y principios del XX.

en las leyes de desamortización y la de terrenos baldíos¹⁴. Fue por ello que pusieron un candado para que la tierra dada como reparto agrario o como restitución de bienes comunales estuviera fuera del mercado de tierras en México y no se volviera a concentrar su usufructo o propiedad en pocas manos. Debido a ello, más de la mitad del territorio nacional (100 millones de hectáreas) estuvo nominalmente fuera de ese mercado hasta la contrarreforma agraria de 1992 que vino a tratar de incorporar toda esa tierra a un solo libre mercado donde toda la tierra en México pudiera rentarse, comprarse o venderse al mejor postor.

Así las cosas, el artículo 27 constitucional neoliberal de 1992 ahora permitía todo lo que el original había prohibido:

- Poder rentar la parcela tanto a otros ejidatarios o comuneros, como a cualquier propietario privado incluyendo corporaciones transnacionales extranjeras.
- Permitir vender la parcela a otros ejidatarios o comuneros, e incluso a personas y corporaciones ajenas a la comunidad, previa anuencia del 30% de la asamblea ejidal. Esta restricción se removía de pasar el ejido o comunidad a lo que se denominó como dominio pleno, en cuyo caso la tierra pasaba a ser como cualquier otra propiedad privada.
- Dar la tierra como garantía prendaria para poder obtener un crédito.
- Poder asociarse con inversionistas privados en sociedades mercantiles donde ellos aportaran la tierra a la sociedad, pudiéndose crear empresas de una magnitud similar a las haciendas del porfiriato.
- Dejar de considerar la parcela como un patrimonio familiar, y considerar como único beneficiario al poseedor del certificado agrario.
- Lo anterior removía la obligación que tenía el titular del derecho agrario de consultar a la pareja de haber la intención de vender la parcela.
- Aparejado de lo anterior, el ejidatario ahora podía dar la tierra en herencia a cualquier persona que éste así lo considerase, sin que hubiera entre ambos relación de parentesco alguna.

Como se verá en el siguiente apartado, todos estos cambios tenían la pretensión de facilitar que la tierra campesina, ejidal y comunal, pasara de manos campesinas a manos empresariales; generar un solo mercado de tierras privado, donde la libre oferta y demanda rigieran este mercado y los inversionistas de todo tipo y nacionalidad pudieran acceder a la tierra como a cualquier otro bien o servicio.

Las pretensiones de la contrarreforma agraria de 1992

El propósito fundamental de la contrarreforma agraria salinista era transitar de una tenencia de la tierra bimodal a una tenencia monomodal, en la que la mitad

¹⁴ Casi 43 millones de hectáreas de terrenos considerados baldíos, fueron enajenadas entre 1821 y 1910 en el territorio mexicano (cerca de la cuarta parte del territorio nacional), más de las dos terceras partes fueron a parar en un lapso de 30 años en poder de menos de 300 latifundistas, muchas de ellas eran de comunidades de pueblos originarios (Jan de Vos, 1984).

del territorio nacional (poco menos de 100 millones de hectáreas), que estaba bajo el usufructo de ejidos (26.796) y comunidades (2.366) (el llamado sector social)¹⁵, fuera incorporado al libre mercado, como cualquier otra propiedad privada de la tierra. Para ello, había que modificar radicalmente la redacción del Artículo 27, así como la ley reglamentaria relativa a la tenencia de la tierra, y elaborar, en sintonía con estos cambios, la normatividad de las instituciones creadas para la implementación de las modificaciones salinistas: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y posteriormente el Programa de Certificación de Bienes Comunales (PROCECOM). Estas últimas tenían como propósito fundamental instrumentar una estrategia de “serpientes y escaleras” para transitar toda esta tierra, en manos del sector social, de un derecho de usufructo a uno de dominio pleno, que la incorporara formalmente al libre mercado, y en la que los titulares del derecho agrario pudieran rentar o vender su parcela libremente, a cualquier demandante, fuera este otro ejidatario o comunero, o cualquier ciudadano mexicano o extranjero, incluidas las corporaciones transnacionales¹⁶.

Con todas estas adecuaciones constitucionales, institucionales, y el cabildeo adecuado, los hacedores de política gubernamental esperaban que en el corto plazo toda la tierra usufructuada por el sector social, excluida originalmente del libre mercado, fuera incorporada a éste, y de esta manera se pudiera cumplir con una de las condiciones del refinanciamiento de la deuda externa del país de parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como de uno de los pilares del modelo neoliberal: crear un solo libre mercado de tierras en México.

El énfasis puesto sobre la regularización de las tierras ejidales y comunales no pareciera corresponder al caos existente en el registro de las tierras privadas. Cualquier investigador que se haya acercado a un registro público de la propiedad, podrá constatar que no hay un ordenamiento de la propiedad privada que permita elaborar planos locales o regionales sobre los predios privados. Este caos se magnifica ya que, sobre todo en regiones campesinas e indígenas, las compraventas de tierras no se llevan a cabo frente a un notario, ni se inscriben en el registro público de la propiedad. Para el comprador y el vendedor un contrato de compraventa de papelería, firmado por ambas partes y legalizado por las autoridades ejidales y/o municipales, con sus debidas firmas y sellos, es más que suficiente. Para ellos, este trato, así formalizado, es legítimo localmente, aunque de acuerdo a la ley solo sea legal lo que esté inscrito en el registro público de la propiedad. Tan es así, que, en un estudio agrario y territorial llevado a cabo por quien esto escribe, en la Sierra Norte de Puebla, la tierra ejidal contaba con su plano agrario con el nombre de cada ejidatario, y sobre la parte privada, derivada de la aplicación liberal de la Ley

¹⁵ 64 millones de hectáreas o el 32% estaban en manos de propietarios privados rurales, el resto, 36 millones o el 18% eran terrenos nacionales o centros urbanos. Los datos actuales están publicados por el RAN/SADATU en: <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php>.

¹⁶ Estos programas desaparecieron el 17 de diciembre de 2012 de acuerdo a la publicación correspondiente en el Diario Oficial. No obstante, quedaron muchos ejidos y comunidades sin regularizar, muchos de ellos opuestos a ésta. Así las cosas, al paso de un año se creó el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), para continuar con la interminable tarea de regularizar la tenencia de la tierra de ejidos y comunidades.

Lerdo en el siglo XIX, ni la agencia municipal, ni las autoridades agrarias tenían idea de a quiénes pertenecían los predios (Diego, 2003). Dada esta situación, cabría inquirir sobre por qué los distintos gobiernos no han puesto en orden a la propiedad privada y, sin embargo, siempre han dedicado un gran esfuerzo para regularizar la tenencia del sector social, incluso en comunidades y regiones donde estas dos tenencias se entreveran.

La ley forestal neoliberal

La ley forestal de la contrarreforma, por su parte, fue redactada en ese mismo tenor que la agraria; más aún, para Gonzalo Chapela que tuvo a bien leerla en detalle, era prácticamente una copia calca de la ley chilena; no en balde, el asesor Renato Gazmuri, ya mencionado, había estado involucrado en su factura en Chile¹⁷. En un artículo de Chapela, publicado en la icónica revista de Cuadernos Agrarios en 1992, este autor menciona las bondades de la Ley Forestal mexicana de 1986, en la que se establece que “ejidatarios y comuneros controlen la gestión del recurso”, estableciendo condiciones para la participación social (81). Desafortunadamente, a escasos siete años, con la contrarreforma, todo cambió, ya que ésta no menciona para nada a los ejidos y comunidades con recursos forestales, más allá de considerar a sus integrantes como no rentables, y peor aún, inexistentes, dentro de regiones forestales donde están enclavadas sus comunidades (84). Y es que, tal y como lo plantea Gonzalo, en la propuesta neoliberal pro-empresarial, los campesinos e indígenas simple y llanamente ya no fueron considerados dentro de la estrategia de explotación forestal.

En esta ley forestal reformateada solo se habla de la pequeña propiedad forestal, individual, limitada en extensión a 800 hectáreas, por lo que 25 socios mercantiles podrían crear empresas de 20.000 hectáreas, mismas que podrían ampliarse al conjuntarse estas asociaciones mercantiles con otras en la integración de consorcios empresariales (Lara, 1992).

La posibilidad de integrar empresas forestales, sin tener que recurrir a la adquisición de tierra, está también contemplada en esta ley de 1992, por medio de las asociaciones en participación, en las que los ejidatarios y comuneros aportarán la tierra por periodos renovables de 30 años, cediendo su territorio a las empresas forestales así creadas, interesadas en establecer plantaciones forestales maderables, como el eucalipto, y no maderables como la palma africana.

La ley de aguas neoliberal

La ley de aguas nacionales de 1992¹⁸, al igual que el Artículo 27 constitucional, en sus fundamentos, es por demás nacionalista, al plantear que: las aguas son propiedad originaria de la Nación y que éstas son inalienables e imprescriptibles.

¹⁷ Comunicación personal.

¹⁸ Ver: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan/LAN_orig_01dic92_ima.pdf.

No obstante, la mencionada ley a continuación aclara que el Estado, por medio del poder ejecutivo que de él emana, puede transmitir el dominio de ellas a los particulares, mediante una concesión para su explotación, uso o aprovechamiento¹⁹. Esta ley es prolífica en definir las aguas consideradas: “las aguas marinas interiores; las corrientes constantes, intermitentes y torrenciales; los ríos y sus afluentes; los lagos, lagunas y esteros; las aguas de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, lechos, vasos o riberas de los lagos; y las que se extraigan de las minas”. Son todas estas aguas que el Estado, por conducto de las instituciones del poder ejecutivo atribuidas para ello, concede a una multiplicidad de actividades: minas a cielo abierto, extracción de petróleo por medio de la fractura hidráulica, generación de energía hidroeléctrica, industrias de todo tipo (entre ellas las cerveceras y embotelladoras de bebidas edulcorantes y de agua), abastecimiento para consumo humano, producción pecuaria y riego agrícola, entre otras.

Con relación al propósito de este escrito, es sobre la concesión de agua para riego que la nueva ley reglamentaria de aguas viene a generar serios problemas, derivados de divorciar esta concesión de los derechos de propiedad y agrarios, sobre predios ubicados en zonas de riego (este vínculo existía antes de 1992). Este divorcio ha generado un mercado de concesiones de agua que ha dejado sin el vital líquido a muchos predios, concentrando estas concesiones en pocas manos, para la producción intensiva de cultivos que requieren de un abasto significativo de agua²⁰ (Mackinlay, 1992).

Si bien hay un intento por garantizar prioritariamente el abasto de agua a la población, al proponer, en el 2012 en el Artículo 4 de La Constitución Política Mexicana que: “El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”²¹. Este Artículo 4 entra en contradicción con la reforma constitucional energética del 20 diciembre de 2013²², que restringe el derecho de la población al abasto de agua, al privilegiar en ello a la minería, la generación de energía eléctrica geotérmica e hidráulica, la obtención de hidrocarburos no convencionales como la fractura hidráulica y toda aquella actividad considerada como de “utilidad pública” por el Estado neoliberal.

La ley minera neoliberal

Con relación a la otra ley reglamentaria, la Ley Minera del Artículo 27 cons-

¹⁹ Por medio de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

²⁰ La ley establece que: “Cuando se trate de concesiones de agua para riego, <la Autoridad del Agua> podrá autorizar su aprovechamiento total o parcial en terrenos distintos de los señalados en la concesión, cuando el nuevo adquirente de los derechos sea su propietario o poseedor, siempre y cuando no se causen perjuicios a terceros”.

²¹ Ver: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf.

²² Ver: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/10233/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf.

titucional, ésta mantiene prácticamente intacta su redacción original, que hay que reconocerlo, es también de un fuerte sesgo nacionalista, al establecer que:

“...corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias en vetas cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales o sustancias que en vetas cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes, los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional”. (Tribunal Superior Agrario, 1994: 8)

Poca cosa.

Esta omnipresencia de la Nación, del Estado, del poder ejecutivo, del presidente y de las instituciones públicas encargadas de instrumentar los “intereses de la Nación”, es congruente con un nacionalismo extremo, reactivo al liberalismo del siglo XIX y al porfiriato. La pregunta que habría que hacerse es por qué, en la contrarreforma del Artículo 27 de 1992, al tenor del modelo neoliberal, cuyo tótem es el libre mercado y la propiedad privada, la redacción original de estos fundamentos nacionalistas no fueron modificados ni en una coma, y se dejaron tal cual fueron redactados en 1917. Sorprende más aún, cuando la Constitución mexicana ha sido tasajada y parchada, al igual que las leyes reglamentarias, para fomentar el libre mercado y la propiedad privada y reducir la presencia del Estado en todos los ámbitos y espacios; como lo fue el Artículo 27 constitucional.

Desafortunadamente, este respeto a la versión original dista en mucho de ser producto de alguna omisión u olvido, y la pretensión real se deja entrever en las normas bajo las cuales la Nación, neoliberal, permitió que los actores privados y sociales pudieran acceder, extraer, explotar todo ese listado de recursos de la Nación, a través de concesiones que les fueran otorgadas por medio de las instituciones gubernamentales acreditadas para ello. En este sentido, si antes de la contrarreforma mencionada, estas concesiones sólo podían ser otorgadas a mexicanos por nacimiento o naturalización, después de la contrarreforma ahora éstas podían ser otorgadas a cualquier ciudadano o empresa privada nacional o extranjera que tuviera a bien legalizar su actividad, “conforme a las leyes mexicanas” (López Bárce-

nas, y Eslava, 2011: 169-170). Como el lector comprenderá, este cambio en la redacción vino a abrir las puertas para que cualquier corporación transnacional pudiera venir a extraer, explotar, los recursos naturales de la Nación.

Este antinacionalismo extremo, acorde con el libre mercado, fundamento central del neoliberalismo, vino a ser potenciado por el Artículo 6 de la mencionada ley reglamentaria, que establece que: “la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a los que se refiere esta Ley son de *utilidad pública* (las cursivas son nuestras), y serán preferentes sobre cualquier otro uso del terreno”; esto último, incluyendo el abasto de agua a poblamientos urbanos, así como a las actividad agropecuaria y forestal, llevada a cabo por los habitantes de las comunidades indígenas, ejidos y demás formas organizativas del campo, y que son fundamentales en su sustento y para sus formas y mundos de vida.

Ciertamente, declarar cualquier implantación del capital privado o gubernamental como de “utilidad pública”, sitúa a las comunidades rurales de cualquier tipo en la total indefensión legal, ya que, en principio, cualquier comunidad, de no llegar a un arreglo con un inversor privado o gubernamental para implantar una actividad en sus tierras, podría llegar a perderla al ser ésta expropiada, ya que esta actividad fue definida por las contrarreformas neoliberales como de “utilidad pública”; no obstante que este tipo de actividades, que fundamentalmente buscan lucrar con la extracción o explotación de un recurso de la Nación, nada tienen que ver con las condicionantes establecidas por la Constitución para ser consideradas como tales.

De las primeras elucubraciones y efectos de la contrarreforma agraria

Uno de los impactos esperados de la contrarreforma, sobre todo por las argumentaciones dadas a favor de las economías de escala y la modernización empresarial, fue la probable reconcentración de tierras en pocas manos, prevista a partir de las posibilidades que abrían las modificaciones al Artículo 27 constitucional, para la creación de sociedades mercantiles que ahora podrían poseer tierra hasta por 25 veces el límite establecido para la propiedad privada; legitimando con ello de nuevo al latifundio. Tal fue la inquietud generada que José Luis Calva Téllez, investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, llegó a calcular el número de sociedades mercantiles que, de acuerdo a la nueva legislación agraria, podrían crearse en México, llegando a una cifra similar al número de haciendas que había en México a finales del porfiriato: 10.900²³; comprobando que la contrarreforma agraria, cuando menos en lo nominal, abría la posibilidad para reconcentrar la tenencia de la tierra a niveles similares a los de finales del siglo XIX, que entre otras cuestiones ocasionaron la Revolución de 1910-1917²⁴.

²³ José Luis Calva (1993: 17). Sobre la tierra cultivada, este mismo autor establece que “al extremo permitido por la nueva Ley Agraria sería formalmente posible que 3.802 sociedades mercantiles o latifundios por acciones, ... acapararan la totalidad de los 14 millones de hectáreas sembradas con ocho principales granos” (1993: 24).

²⁴ El Artículo 27, previo a las contrarreformas, prohibía a las corporaciones poseer tierra. La nueva

Esta reconcentración de tierras, sin embargo, para el caso de la actividad agrícola, solo se ha dado en algunas regiones vía arrendamiento, más no por medio de la compra venta, debido, entre otras causas, a que las empresas capitalistas agropecuarias no suelen estar interesadas en comprar tierra y les es más práctico, rentable, cómodo y eficiente rentarla, haciendo uso intensivo de ellas hasta dejarlas contaminadas e improductivas, dejándoselas después como un despojo a los poseedores originarios, y trasladando sus explotaciones a otras tierras en buenas condiciones²⁵.

Sobre la incorporación de las tierras del sector social al libre mercado de tierras, esta transferencia se ha dado sobre todo en zonas turísticas, parques industriales y desarrollos urbanos como en la Riviera Maya, la fábrica de coches Audi o en la expansión de la ciudad de Xalapa, Veracruz, hacia las Trancas que ya engulló a varios ejidos, entre ellos el emblemático de El Lencero, en cuyo territorio se encuentra la ex hacienda de Antonio López de Santa Anna²⁶.

La transferencia hacia el dominio pleno y la privatización de las tierras del sector social no pareciera haberse dado en el nivel esperado por la contrarreforma, sino todo lo contrario. Dada la información existente, al término del PROCEDE, los ejidatarios y comuneros parecieran haber aprovechado este programa para legalizar la dotación de parcelas a sus familiares, ya que el número de ejidatarios pasó de cerca de 3 millones a 5.2 millones; dando como resultado un crecimiento del 58% de usufructuarios sobre la misma superficie ejidal, y no su reducción, que era una de las intenciones explícitas de la contrarreforma. Abundando sobre este contrasentido, para 2016, 19.586 ejidos de un total de 29.690, el 66% de ellos habían decidido mantener sus tierras y bosques comunales como tales, en lugar de repartirlos entre sus integrantes, dejándolos al margen del libre mercado de tierras, y más aún, el número de núcleos ejidales se ha venido incrementando con el tiempo en lugar de reducirse, ya que estos pasaron de 29.292 en 2012 a 30.468 en 2019 (RAN, s.f.)²⁷.

De la Ley forestal y las plantaciones forestales

Otra estrategia similar han sido los contratos de arrendamiento de tierras para plantaciones forestales maderables y no maderables, entre ellas los biocombustibles, en las que los pobladores rurales ceden su tierra y su territorialidad a corporaciones nacionales y transnacionales por más o menos dos o tres generaciones. En 2018 las superficies dedicadas a plantaciones forestales en México, si bien se habían incrementado, eran realmente menores con relación al potencial existente, siendo las ejidales 188.000 hectáreas, las comunales 23.361 hectáreas y las priva-

versión de 1992 ya se los permitía, pudiendo estas poseer hasta 25 veces más de tierra que un poseedor individual.

²⁵ Un trabajo clásico sobre la forma de operar de este tipo de agricultura es el de Ernest Feder (1981): "El imperialismo fresa". Un trabajo más reciente es el de Jesús Janacua (2021).

²⁶ Quien fuera presidente de México en varias ocasiones en el siglo XIX.

²⁷ <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php>.

das 326.621 hectáreas (SEMARNAT, 2018). Dado que en México existen aproximadamente 22 millones de hectáreas aptas para desarrollar plantaciones (CONAFOR, 2014); la tendencia de crecimiento y la superficie de estas plantaciones dista en mucho de las expectativas derivadas de las modificaciones a la Ley Forestal.

Si bien a nivel nacional las plantaciones forestales de todo tipo no parecieran haber tenido el ímpetu esperado, en algunas comunidades de la región del sureste del país, éstas han significado la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, sobre todo en los casos donde la concesión de tierra para estos menesteres ha sido cercana al 100%, como es el caso de las plantaciones de palma africana y de eucalipto en el sureste del país²⁸. Es decir, hay comunidades cuya pérdida de la autosuficiencia alimentaria es total. A ello habría que agregar el impacto ecológico que estas plantaciones están teniendo, al ir generando regiones monocultoras donde antaño convivían cientos de especies, y al ir contaminando tierra y agua con agroquímicos, plásticos, y desechos agroindustriales²⁹.

Sobre los biocombustibles, en cuya fabricación se utilizan la palma africana y la *jatropha*, en México las proyecciones de la siembra de estos cultivos han rebasado con mucho la realidad. Tan sólo para el 2012, con relación a la palma africana, se esperaba que en el estado de Chiapas ya hubiera sembradas cerca de 40 mil hectáreas, y para el 2015, 100 mil, estimando en el mediano plazo llegar a las 900 mil hectáreas, y la realidad es que se pasó de tener 10.200 hectáreas en el 2007 a 50.868 hectáreas en el 2014; nada mal, dado que casi se quintuplicó la superficie sembrada, pero muy por debajo de las proyecciones que reflejan las estadísticas oficiales (Solís, 2013).

En la producción de palma africana están participando muchos productores minifundistas bajo la modalidad de agricultura de contrato, y en algunos casos rentando su tierra por 30 años, donde la lógica de manejo del cultivo la establecen las corporaciones nacionales y transnacionales. Dentro de esta estrategia, el programa de Ciudades Rurales, que se empezó a implantar en Chiapas, tenía entre sus intenciones liberar tierra para plantaciones de palma africana y *jatropha* para la producción de biocombustibles, dando a cambio a los campesinos una casa urbana y la participación en la producción intensiva de hortalizas en invernaderos; este programa fue finalmente abandonado (Reyes y López, 2011).

²⁸ Luisa Paré (1992) presenta los argumentos en contra de la forma en que se planteaba establecer las plantaciones comerciales a inicios de los '90, tomando por caso la comunidad de San Martín Pajapan, en donde una empresa papelera norteamericana planeaba cambiar el uso del suelo de 36 mil hectáreas, de agrícola a forestal, dejando sin la producción de alimentos básicos a esta comunidad, además del deterioro ecológico y la contaminación del suelo y aguas.

²⁹ El desarrollo de las plantaciones forestales en el sureste de México es tratado en detalle por Carlos Rodríguez (2017). Con relación al impacto social y ecológico y la resistencia de las comunidades a las plantaciones de palma africana, ver el trabajo de Héctor Fletes et al. (2013) en el que se presenta la estrategia gubernamental para fomentar la siembra de palma africana para la fabricación de biocombustibles.

La ley de aguas y la mercantilización del agua

La contrarreforma a la Ley de Aguas, por su parte, ha generado un mercado de derechos de agua, divorciado de la posesión de la tierra, que ha derivado en su concentración de parte de los usuarios, o mejor dicho empresarios, más voraces, estando entre ellos las minas a cielo abierto, los desarrollos urbanos, las fábricas de cerveza y bebidas edulcorante, las embotelladoras de agua, los empresarios agropecuarios capitalistas, e incluso los municipios. Todo ellos, arropados en las modificaciones a la Ley, y coludidos con las autoridades encargadas de regular las concesiones de este vital líquido, se han apropiado ilegítimamente de manantiales, de pozos, de derechos de agua de las presas, expropiando en los hechos, vía el mercado, de todas estas fuentes de agua a las comunidades rurales, y dando lugar a un sinnúmero de protestas³⁰.

Con relación a los distritos de riego, la nueva Ley de Aguas nacionales de 1992, acorde con los preceptos neoliberales, instrumentó un programa para transferir el control y manejo de los distritos de riego a los propios usuarios, bajo la figura asociativa de módulos de riego, excluyendo de esta transferencia a los cabezales o las presas. Entre los “pros” de esta transferencia está el haber finalizado el control caciquil que muchos jefes de distrito de riego ejercían sobre los usuarios, llegando en algunos distritos a ser más relevantes que incluso los gobernadores de los estados³¹. La experiencia de esta transferencia ha sido todo un variopinto, ya que hay distritos como el de Salvatierra, Guanajuato, que mejoraron significativamente su manejo del agua y la administración del distrito de riego (Diego, 2000), pero hay otros donde los actores con mayor poder político y económico se montaron sobre la directiva de los módulos, ejerciendo un mayor poder, concentrando los derechos de riego, y excluyendo de las tomas de decisión y del acceso real al riego a los usuarios ejidales³². Así las cosas, uno esperaría que “alguien” en el gobierno pusiera un orden en la vorágine que la contrarreforma agraria de 1992, así como la ley reglamentaria del agua, vinieron a desatar en el México rural y urbano, sobre todo cuando urge sanitizar el agua de las presas, totalmente contaminada con heces fecales, agroquímicos y demás contaminantes industriales y urbanos, y además regular la extracción de agua de los mantos subterráneos, casi todos sobre explotados, poniendo en ciernes el abasto de este vital líquido para la población en los años por venir.

³⁰ Para muestra cabe citar la reciente toma de la planta embotelladora de Bonafont por los pueblos originarios de las faldas del Iztaccíhuatl (Llaven, 2021a y 2021b).

³¹ Sobre la relevancia de los jefes de distrito de riego ver el trabajo clásico de Martin Greenberg (1970).

³² En el distrito de riego de La Laguna, esta situación a fines de los '90 llegó al grado de no respetar las elecciones del Comité Directivo, en donde ganaron los usuarios ejidatarios. El conflicto llegó a tal punto que los ejidatarios despojados del triunfo, decidieron actuar con cautela para evitar represalias de parte de los productores privados y de la misma Comisión Nacional del Agua (testimonios de ejidatarios de Batopilas, trabajo de campo, 1999).

La ley minera y la desposesión territorial de ejidos y comunidades

Ciertamente, pocos, tal vez nadie, esperaba que la mayor desposesión de la tierra de ejidos y comunidades viniera por la actividad minera. De cierto es que, sobre las reformas a la ley reglamentaria de la minería, quienes estudiaban el campo, y más específicamente lo territorial y agrario, no se fijaron en los cambios hechos a esta ley, ni intuyeron sus implicaciones para los habitantes y las comunidades rurales. Tras las reformas y las pretensiones anunciadas de transitar hacia grandes economías de escala agropecuarias, de proletarizar a los campesinos, de privatizar la tierra usufructuada por ejidatarios y comuneros, los lentes para indagar sobre el impacto de las reformas estuvieron puestos en esos temas, hasta que empezaron a aparecer en el escenario las concesiones a la minería a cielo abierto.

Cifras van, cifras vienen, las cifras oficiales ciertamente ocultan mucho de la magnitud de las tierras concesionadas a la minería, más aún cuando muchas concesiones se han dado encimadas³³; dada la ineficiencia de las instituciones instrumentadoras. Más, entre las concesiones dadas para estudios y para la operación de las minas, se puede estimar que cerca de 30 millones de hectáreas de la tierra del sector social³⁴, lo sepan o no lo sepan quienes la usufructúan, está hoy en día concesionadas a alguna compañía minera, ya sea para lucrar con la concesión, como es el caso de Almaden Minerals en la Sierra Norte de Puebla, o para llevar a cabo el emprendimiento y extraer los metales por lixiviación de la tierra misma que los contiene, dejando tras de sí una seria contaminación de tierra y el agua por el arsénico y el cianuro utilizados en este procedimiento (Durán y Rodríguez, 2014). El escenario en algunas regiones es por demás dantesco, hasta paisajísticamente, debido a los inmensos cráteres y despojos de tierra tratada (jales) que esta minería va dejando en la faz de la tierra; visibles incluso en Google Maps.

En el caso de las explotaciones mineras, la expoliación no podía ser más grande, ya que estas corporaciones están extrayendo recursos no renovables de la Nación; es decir, cada gramo de oro o plata que extraen y sacan del país, es un gramo menos que nos queda a los mexicanos y a las futuras generaciones. Y, por si fuera poco, estas empresas no están pagando el mineral que extraen y se llevan, dado que no se está considerando ningún concepto relacionado a la cantidad de mineral extraído y procesado. El desfaldo es tal que en la mina Peñasquito en Zacatecas, la minera Gold Corp saca en avioneta el oro y plata procesada y se la lleva directamente a sus arcas en Canadá. Para dar una idea del nivel de extracción de los recursos minerales de la Nación, entre el año 2000 y el 2010, el volumen físico

³³ Como en el caso de Libres, en Puebla (Diego, 2017: 32).

³⁴ Sobre el variopinto de estimaciones: José Luis Caballero (2013) estima estas concesiones en un 17%, o 34 millones de hectáreas, Peniley Ramírez (2013) menciona 95,8 millones de hectáreas; Hernández (2014) habla de un 20% del territorio nacional o 40 millones de hectáreas; Garduño (2015) considera 97,8 millones de hectáreas concesionadas. Cifras más actuales (CEMDA, 2019) son mucho más modestas citando 25.607 concesiones mineras, cubriendo una superficie de 22 millones de hectáreas, poco más del 10% del territorio nacional y del 20% de la tierra del sector social; FUNDAR (2016) da la misma superficie concesionada de 22 millones de hectáreas, por lo que muy probablemente esta sea la cifra más aproximada para el 2016, y la cifra actual esté alrededor de 30 millones de hectáreas.

del oro obtenido era más del doble del extraído en 300 años de colonización española en México; de 1521 a 1830 se extrajeron 191.825 kilos y de 2000 a 2010, 419.097 kilos. Y con relación a la plata, más de la mitad del total extraído durante ese mismo periodo, que fue de 56.144 kilos y 33.465 kilos, respectivamente (INEGI, 2010: 3-4; CAMIMEX, 2011: 76-77).

Todo esto ha sido derivado de los cambios sustanciales a la Ley Minera que, tal y como ya se mencionó con anterioridad, pasó de dar concesiones a ciudadanos mexicanos, por nacimiento o naturalización, a dar concesiones a empresas que estuvieran registradas y legalizadas en México, pudiendo ser éstas de cualquier nacionalidad. A la fecha hay cerca de 350 empresas³⁵, canadienses, norteamericanas, rusas, chinas, mexicanas (solo 25 de ellas) explotando los recursos mineros que debieran ser de la Nación.

El otro gran cambio, ya mencionado, que trasciende a la minería ha sido la argucia legaloide de los hacedores de la política neoliberal en México de decretar como de "utilidad pública" a la minería, y a prácticamente cualquier implantación privada: fábricas, presas hidráulicas, vías de comunicación, parques eólicos, cuyo fin real es el lucro y en poco vienen a beneficiar y en mucho a perjudicar a los pobladores locales y regionales. Con este gran adjetivo, todas estas implantaciones son prioritarias para el acceso al agua, incluso por encima de los poblamientos humanos, y la población local no puede oponerse a ellas, ya que, en la estrategia tendida desde el aparato gubernamental, de considerarse pertinente, sus tierras, casas, escuelas, iglesia, pueden ser expropiadas por considerarse esa implantación de "utilidad pública"³⁶.

Sobre la ley minera, ésta es la única de las leyes reglamentarias que el gobierno de la 4T ha tenido a bien modificar en 2023. Estas modificaciones, sin embargo, han sido para muchos insuficientes, más aún, cuando derivado de las negociaciones orquestadas por el Secretario de Gobernación, entre los consorcios mineros y los líderes de la mancada Morenista³⁷ en el Congreso de la Unión tuvieron a bien limar varias de las modificaciones, dejando varias de ellas fuera de la redacción final que fue aprobada en el congreso, entre ellas cabe mencionar: 1) La iniciativa del 28 de marzo establecía que las concesiones mineras abarcarían un plazo máximo de 30 años; la que se envió al Senado extiende esta licencia a ¡80 años!; 2) El monto de la contraprestación a las poblaciones afectadas por las actividades mineras ascendía inicialmente a 10%; en la iniciativa de San Lázaro esta cantidad se redujo a 5%; 3) La propuesta de Palacio Nacional señalaba que la autoridad del agua debía cancelar las concesiones si se determinaba que las empresas consumían más de 30% de la cantidad total disponible según la media anual; en la nueva versión, se eliminó esta disposición, y sólo indica que no se deben otorgar permisos a

³⁵ En 2013 había 285 registradas, en 2017, 345 (Ramírez, 2017).

³⁶ El caso de Salaverna, en Zacatecas, es emblemático, ya que la mayor concentración de oro y plata se encuentra precisamente debajo del pueblo. La minera propiedad de CARSO, ha ido apropiándose de las casas de los pobladores, así como de la escuela e iglesia, que ya demolieron y no existen, para poder pasar de minería de galería a minería a cielo abierto (González, 2020).

³⁷ Partido político en el gobierno.

la profundización de los pozos; 4) En caso de peligro ecológico inminente, el texto original preveía terminar las concesiones; en la ley de Morena se establece que se otorgará un plazo de tres meses para que las empresas atiendan la emergencia, y si no lo hacen se procederá a la terminación; 5) El primer texto proponía que 10% de los impuestos recaudados se destinaran al desarrollo de la infraestructura de las poblaciones afectadas, así como emprender estudios permanentes sobre la factibilidad ecológica antes de emprender las exploraciones; este párrafo desapareció; 6) También se borró el apartado que obligaba a las empresas a contar con un ingeniero especialista en seguridad del trabajo para evitar accidentes.

No obstante, estas desavenencias, para actores relevantes en la minería como Napoleón Gómez Urrutia, líder del sindicato minero, algo se logró en esta primera negociación por poner en orden a la industria minera en México. Para él ya habrá más oportunidades para continuar por este camino; un camino que para posiciones más radicales debiera implicar la prohibición de la minería a cielo abierto, tal y como está prohibida en la mayoría de los países europeos, por ser altamente contaminante y depredadora del medio ambiente.

Reflexiones y propuestas finales

Este recorrido por 40 años de neoliberalismo debiera permitir derivar propuestas, recomendaciones, advertencias, que, de haber receptividad entre quienes maniobran el aparato gubernamental, pudieran corregir el rumbo, modificar estrategias, reconfigurar programas y proyectos gubernamentales, cambiar actitudes y comportamiento con relación a las comunidades de todo tipo y a los ciudadanos de este país.

Retomar los excelentes principios éticos del Plan Nacional de Desarrollo de la Cuarta Transformación (2018) del gobierno mexicano, de entrada, debiera haber implicado transitar, finalmente, de una política gubernamental, vertical, centralizada, autoritaria, a una política pública concertada con el variopinto de actores sociales, que sea participativa e incluyente, en la que la toma de decisiones sea colegiada y las acciones a tomar sean legitimadas por el proceso mismo que les dieron origen.

Un problema fundamental que dificulta la participación de la población en el quehacer político es la precariedad de la mayoría de quienes existen en México, magnificada por 30 años de neoliberalismo, en los que fundamentalmente fluyeron a la población los fondos sociales del plan heterodoxo neoliberal, es decir, programas para mitigar el hambre de los marginados, de los “no rentables”, para tratar de evitar que éstos se revelaran en contra de un modelo económico privatizador que concentraba los beneficios económicos y de todo tipo en unos cuantos, mientras llevaba a cabo una “venta de garage”³⁸ de los bienes de la Nación a las corporaciones transnacionales.

³⁸ Esta es una expresión en México que se refiere a la venta que se hace a la entrada de las casas de todo lo que uno ya no quiere tener.

Una cuestión fundamental en este camino sería reformar lo “contrarreformado” en 1992, por la “onda neoliberal”. Para el tema de este escrito, cabe priorizar el Artículo 27 constitucional y sus leyes reglamentarias. Dados los nuevos latifundios, sobre tierra rentada, concesionada, e incluso comprada, creados a partir de esa contrarreforma, sería pertinente recuperarle a este artículo su sentido social y revivir el reparto agrario, y más aún, recuperar la demanda acendrada de las huestes zapatistas de recuperar sus tierras como territorio administrado por las autoridades comunitarias, según sus usos y costumbres, y no sólo como un derecho agrario administrado centralmente por el Estado³⁹. Otra modificación fundamental sería revalorizar y reivindicar al minifundio, que hasta en Holanda es mucho más productivo y rentable que las empresas de gran economía de escala (Diego, 2015)⁴⁰; pero hacerlo rentable con precios justos, con apoyos pertinentes administrados localmente. En este mismo sentido volver a “casar” a la tenencia de la tierra con los derechos de acceso al agua, para fomentar una producción minifundista en las 6,5 millones de hectáreas de las tierras de riego, evitando la concentración, tanto del agua como de la tierra en pocas manos.

Con relación a la ley forestal, recuperar el sentido social de la ley de 1986, y fomentar actividades forestales, ciertamente rentables, pero acordes con la sustentabilidad, manejadas por las propias comunidades y sus organizaciones, debidamente apoyadas y normadas por medio de una política pública participativa e incluyente, y apoyar a los ejidos, comunidades y productores privados minifundistas forestales en la integración de las actividades productivas con las industriales con el fin de que comercialicen productos elaborados. A esto habría que agregar el combate a la tala y el contrabando de madera llevado a cabo por la delincuencia organizada.

Sobre la ley minera, tal y como ya se planteó con anterioridad, ésta es la única de las leyes reglamentarias del Artículo 27 constitucional que el gobierno de la 4T ha tenido a bien modificar en 2023. Sin embargo, la versión original que ya de por sí era limitada, al no prohibir la minería a cielo abierto en México, vino a ser negociada entre las corporaciones transnacionales mineras establecidas en México y la bancada de los legisladores de Morena en el Congreso de la Unión; reunión a la cual no asistieron las organizaciones de la sociedad civil contrarias a la minería que se ha venido a implantar sobre territorios indígenas y campesinos como la Red Mexicana de Afectados Ambientales (REMA). Esta negociación deslavó los cambios neurálgicos de las modificaciones propuestas inicialmente por la 4T, ajustando la versión que se sometió a aprobación del poder legislativo a los intereses de las corporaciones a las que se pretendía controlar. Ciertamente, algo se logró en esta primera negociación, dejar en claro el impresionante poder de negociación que tienen las corporaciones mineras, y el débil músculo que tienen los diferentes poderes del gobierno mexicano incluida la 4T. Así las cosas, posiciones más sensatas,

³⁹ Esta es una de las demandas del EZLN que quedó plasmada en los Acuerdos de San Andrés, que no pasaron del papel.

⁴⁰ Similares argumentaciones desde la conceptualización relativa a la reforma agraria pueden encontrarse en Dooren Warriner (1969), Peter Dörner (1972) y Banco Mundial (1975).

tal vez radicales, seguirán esperando que se prohíba la minería a cielo abierto, tal y como está prohibida en la mayoría de los países europeos, por ser altamente contaminante y depredadora del medio ambiente.

Desgraciadamente, la oportunidad política para llevar a cabo una reforma integral al Artículo 27 constitucional, que considere reformas constitucionales similares a las aquí mencionadas pareciera haberse esfumado, debido al resultado de la elección intermedia (2021), en la que el partido en el poder perdió gran número de escaños, que le dificultan lograr una la mayoría calificada de las dos terceras partes de los representantes de la ciudadanía en el Congreso de la Unión que es necesaria para dichas reformas. Éstas, muy bien pudieron haberse hecho en los tres primeros años de gobierno, cuando el partido en el poder sí tenía esa mayoría, pero por alguna oscura razón no se hicieron, y ahora solo nos queda esperar a que el siguiente presidente sí considere pertinentes todos estos cambios constitucionales, y tenga el suficiente apoyo en el Congreso de la Unión para hacerlos. Mientras tanto, para quienes abogamos por estos grandes cambios fundamentales, tenemos la sensación de que la Espada de Damocles seguirá poniendo en entredicho todos estos cambios.

Bibliografía

- Banco Mundial (1975). Land reform, en World Bank Issues Paper. Washington, D.C: Ed. Banco Mundial.
- Bartra, A. (1985). Entre la sumisión y la independencia. El movimiento campesino en los años veinte, en Los herederos de Zapata, CDMX: Ed. ERA, pp. 22- 35.
- Escárcega, E. y Botey, C. (1990). La Recomposición de la Propiedad Social como Precondición Necesaria para Refuncionalizar el Ejido en el Orden Económico Productivo. CDMX: Ed. CEHAM.
- Caballero, J. L. (7 de agosto de 2013). "En busca del filo de oro". El Economista.
- Calva, J. L. (1991). Probables efectos de un tratado de libre comercio en el campo mexicano. CDMX: Ed. Fonamara.
- Calva, J. L. (1993). "El modelo de desarrollo agropecuario impulsado mediante la Ley Agraria y el TLC". En J. L. Calva (coord.). Alternativas para el campo mexicano. CDMX: Ed. Fontamara, pp. 15-42.
- Camimex (2011). La industria minera de México, CDMX.
- Cebreros, A. (1990). "La reorganización productiva del campo mexicano: el caso del minifundio". Comercio Exterior, vol. 40, núm. 9, pp. 849-852.
- CEMDA (s.f.) Minería a cielo abierto. <https://www.cemda.org.mx/mineria-a-cielo-abierto/>
- Chapela, G. (1992). "Nueva ley forestal, nuevo interlocutor". Cuadernos Agrarios, (Nueva Época), pp. 80-87.
- CONAFOR. (2014). Plantaciones forestales. <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/temas-forestales/plantaciones>

- Correa G. y Corro, S. (8 de marzo 1993). "Un alto funcionario de Pinochet <moderniza> el campo mexicano", *Revista Proceso*, núm. 853, pp. 20-23.
- Diego, R. (15 de agosto de 2015), "Pros, contras y asegunes de las unidades domésticas campesindias minifundistas". *La Jornada del Campo*.
- Diego, R. (2017). "Comunidades y organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a proyectos de desposesión territorial en la Sierra Norte de Puebla". CDMX, *El Cotidiano*, núm. 201, pp. 27-38.
- Diego, R. (2000). "Contrarreforma agraria en México. Impacto de la enajenación de la tierra y el agua en el medio rural". En J. Flores y F. Novelo (coords). *Innovación industrial, desarrollo rural e integración internacional*, CDMX: UAM, pp. 103-128.
- Diego, R. (2003). *Lucha agraria y mercado de tierras en Telolotla: en la Sierra Norte de Puebla*. CDMX: Juan Pablos/UAM.
- Dorner, P. (1972). *Land reform and economic development*. Londres: Ed. Pinguin.
- Durán, L. y Rodríguez, E. (22 de julio de 2014). "Almaden Minerals: la vanguardia de las amenazas por los Proyectos de Muerte en la Sierra Norte de Puebla". *La Jornada de Oriente*.
- Feder, E. (1981). *El imperialismo fresa*. Universidad Nacional Autónoma de México. CDMX: Instituto de Investigaciones Económicas.
- FUNDAR (2016). *Minería: Concesiones, proyectos y empresas*.
<https://fundar.org.mx/mexico/pdf/2.5.Miner%C3%ADa-Concesiones.pdf>
- Fletes, H.; Rangel, F.; Apolinar, O. y Ocampo G. (2013). "Pequeños productores, reestructuración y expansión de la palma africana en Chiapas". *Región y sociedad*, año XXV, nro. 57, pp. 204-237.
- Flores, E. (1970). "The economics of land reform". En R. Stavenhagen (coord.). *Agrarian Problems and Peasant Movements in Latin America*, Nueva York: Anchor Books.
- Flores, E. (1992). "The reform of article 27 and the future of agriculture". *Voices of Mexico*, núm. 20.
- Garduño, R. (6 de abril de 2015). "Cuatro presidentes concesionaron 97,8 millones de hectáreas a mineras". *La Jornada*.
- Gómez Oliver, L. (2017). *Agricultura familiar: política de desarrollo con enfoque territorial*. CDMX: Facultad de Economía/UNAM.
- González, J. (24 de noviembre de 2020). "Rema celebra 12 años de resistencia del pueblo de Salaverna contra la minería". *Contralínea*.
<https://contralinea.com.mx/rema-celebra-12-anos-de-resistencia-del-pueblo-de-salaverna-contra-la-mineria/>
- Gordillo, G. (1990). "La inserción de la comunidad rural en la sociedad global". *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 9, pp. 803-815.
- Greenberg, M. H., (1970). *Bureaucracy and Development a Mexican Case Study*. University of Wisconsin, EUA: Lexington Massachusetts.
- Hernández Navarro, L. (30 de agosto de 2011). "La incansable Carlota". *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2011/08/30/opinion/018a1pol>

- Hernández, S. (14 de septiembre de 2014). "Controlan mineras 20% de México", El Universal.
- INPI (2019). "Foro Nacional de los Pueblos Indígenas y Afromexicano: Pronunciamiento", CDMX. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/pronunciamiento-del-foro-nacional-de-pueblos-indigenas-y-afromexicano>
- Janacua, J. (2021). "Despojo, agravio, conflicto y resistencia. La comunidad de Santo Tomás ante el agrocapitalismo exportador". Tesis de doctorado inédita, Posgrado en Desarrollo Rural, UAM-X, CDMX.
- Lara, Y. (1992). "Posibles impactos de las reformas al Artículo 27 sobre los recursos forestales de México". El Cotidiano, año 8, núm. 48, pp. 13-20.
- Levy, S. y van Wijnbergen, S. (1991). "El maíz y el Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos". El Trimestre Económico, vol. LVIII (4), núm. 232, pp. 823-862.
- Llaven, Y. (24 de marzo de 2021a). "Extrae Bonafont un millón 400 mil litros de agua diarios de veneros del Iztaccíhuatl". La Jornada de Oriente. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/bonafont-agua-veneros-del-iztaccihuatl/>
- Llaven, Y. (8 de abril de 2021b). "Urge Bonafont al gobierno de Puebla a intervenir en conflicto social que mantiene cerrada la planta en Zacatepec". La Jornada de Oriente. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/bonafont-planta-en-zacatepec/>
- López Bárcenas, F. y Montserrat Eslava, M. (2011). El mineral o la vida. La legislación minera en México. CDMX, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Paz en el árbol/Red IINPIM, A.C.
- Luiselli, C. (1996). "Los desafíos del nuevo marco normativo agrario". Estudios Agrarios, núm. 2, pp. 38-55.
- Mackinlay, H. (10 de noviembre de 1992). "¿Hacia la inseguridad jurídica de los derechos del agua?". La Jornada del Campo.
- Morett, J. (1991). Alternativas de Modernización del Ejido. CDMX, Instituto de Propositiones Estratégicas.
- Paz, O. (1979). El ogro filantrópico. Historia y política 1971-1978, México, CDMX: Joaquín Mortiz.
- Paré, L. (1992). "Las plantaciones de eucalipto, para quien es el negocio". Cuadernos Agrarios (Nueva época), pp. 146-154.
- Reyes, M. E. y López, Á. F. (2011). "Ciudades rurales en Chiapas: formas territoriales emergentes". Argumentos, vol. 24, núm. 66. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200006
- Ramírez, G. (2017). "8 empresas que dominan la minería mexicana". Manufactura. <https://manufactura.mx/industria/2017/07/11/extranjeros-dominan-la-mineria-mexicana-y-el-empleo>
- Ramírez, P. (16 de diciembre de 2013), "Gas shale: la nueva mina de oro". Reporte indigo. <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/gas-shale-la-nueva-mina-de-oro>

Registro Agrario Nacional (RAN)

<https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php>

Rodríguez, C. (2017). "Disputas territoriales en torno a las plantaciones forestales y de agrocombustibles en el sureste de México". *El Cotidiano*, núm. 124, pp. 59-68.

Rulfo, J. (1986 [1953]), "Nos han dado la tierra", en *El llano en llamas*. Fondo de Cultura Económica, pp. 9-15.

Salinas, C. (1992). *Iniciativa de Ley Agraria*. CDMX, Presidencia de la República.

SEMARNAT/Gobierno de México (2018). *Anuario estadístico de la producción forestal*. <https://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/publicaciones/2021/2018.pdf>

Solís, C. (13 de noviembre de 2013). "En Chiapas ya se cultivan 60 mil hectáreas de palma africana. Realizan foro de palma de aceite, para dar a conocer el potencial económico de esta producción". *Diario del Sur*.

<http://www.oem.com.mx/diariodelsur/notas/n3191490.htm>

Téllez, L. (1993). *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*. CDMX: Fondo de Cultura Económica.

Téllez, L. (1994). *La modernización del sector agropecuario y forestal*, CDMX: Fondo de Cultura Económica.

Tutino, J. (1990). *De la insurrección a la revolución en México: las bases sociales de la violencia agraria 1750-1940*. CDMX: ERA.

Van Zyl, J. (1994). "Farm size efficiency, food security and market assisted rural land reform in South Africa". *Agricultural Economics Research, Policy and Practice in Southern Africa*, vol. 33, núm. 4, pp. 156-164.

<https://doi.org/10.1080/03031853.1994.9524780>

Van Zyl, J. et al. (1995). *Policies, markets and mechanisms for agricultural land reform in South Africa*. Mimeo to be published by Oxford University Press.

Vos, J. de (1984). *Una legislación de graves consecuencias. El acaparamiento de tierras baldías en México, con el pretexto de colonización, 1821-1910*, pp. 73-113.

Warman, A. (1976). *...Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*. CDMX: Ediciones de la Casa Chata.

Warman, A. (1988a) *La historia de un bastardo: maíz y capitalismo*. CDMX: IIS/FCE.

Warman, A. (1988b). "El proyecto político del zapatismo", en F. Katz, *Revolución, rebelión y revolución*. CDMX: Edit. ERA.

Warriner, D. (1969). *Land reform in principle and practice*. United Kingdom: Oxford University Press.

Contrarreforma agraria y régimen de la tierra. 40 años del Estado neoliberal en México

Fecha de recepción: 12/06/2022

Fecha de aceptación: 08/09/2022