

# La cuestión indígena y la reforma constitucional en México

VÍCTOR BLANCO FORNIELES

Instituto Tecnológico Autónomo de México

## La realidad normativa

En la Constitución Mexicana, como en muchas otras del mundo, encontramos algunas disposiciones respecto de las que la reacción natural es el escepticismo;<sup>1</sup> disposiciones que tienen una forma atractiva, incluso un trasfondo discursivo que convence intelectualmente, pero que pronto quedan en el cajón del olvido, y si acaso son recordadas en algún salón de clases o en algún trabajo académico de escasa difusión, pareciera que llevan implícita su ineficacia.

Lo dicho no significa la conclusión prejuiciosa de que la inaplicación de tales preceptos es resultado de la simple falta de voluntad gubernamental para materializar sus contenidos; en el fondo de la cuestión subyace una concepción teórica, práctica y política de lo que una Constitución es y de las funciones que cumple. También va implícita en el asunto la jerarquía de valores y el esquema de prioridades que cada Gobierno sostiene y trata de ejecutar. No está ausente de la cuestión, por supuesto, el grado de desarrollo cívico, cultural y político de cada sociedad.

El primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana es un buen ejemplo de lo que se ha dicho: se publica en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992 como adición al texto original. El único artículo transitorio del Decreto dispuso que entrara en vigor el mismo día de la publicación y así fue desde el punto de vista técnico-jurídico; pero hoy, habiendo transcurrido más de cuatro años, su contenido se sigue evidenciando dramáticamente como letra muerta.

Artículo 4. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Y resulta que de repente la realidad nos coloca en una situación a tal grado consciente, extrema, dramática y urgente,<sup>2</sup> que quienes conocíamos la disposi-

ción constitucional, y aun aquellos que sólo habían tenido una somera referencia de ella, nos preguntamos qué pasa con el primer párrafo del artículo 4 constitucional y qué se espera para expedir las leyes que faciliten su aplicación.<sup>3</sup>

La primera reacción ante la lectura de un párrafo dispositivo como ése no puede ser más que de aprobación, mal se sentiría uno consigo mismo si le pusiera peros a afirmaciones y conceptos como los ahí contenidos.<sup>4</sup> Pero si se pone énfasis en algo más que la impresión emocional, si se analiza el párrafo desde una óptica distinta, como disposición constitucional que contiene normas, esa primera reacción se modifica de manera sustancial, no por contradicción con los contenidos que en este párrafo se proponen, sino por los condicionamientos, las problemáticas y las deficiencias que pueden encontrarse en la disposición; y por las dificultades, ineficiencias e incluso conflictos que pueden derivar de ese párrafo.

### Distintas aproximaciones

Hay que comenzar diciendo que el análisis crítico (que por naturaleza es siempre *ex post*), resulta mucho más sencillo que la concepción y creación normativas (que, también por naturaleza, son substancialmente *ex ante*).<sup>5</sup> Sin embargo las cosas son así.

Uno de los problemas que aborda la Teoría de la Constitución y cuya solución resulta significativa a nivel práctico, es el de la determinación del carácter de la Constitución como normatividad jurídica. Podría sintetizarse la cuestión así:

— Hay una corriente doctrinal importante que considera a la Constitución como la expresión discursiva de la realidad política de un estado y le da un sentido fundamentalmente político y no tanto jurídico-normativo.

— Hay otra corriente doctrinal, predominante hoy me parece, en la que se considera que todas las disposiciones constitucionales resultan obligatorias para la autoridad, todas tienen sentido normativo; éste es uno de los argumentos que sustentan la decisión adoptada en muchos países de crear tribunales constitucionales que, tomando como parámetro las normas de la Constitución, revisan y determinan la constitucionalidad de las normas jurídicas que crea el Gobierno (a través de leyes, reglamentos o cualquier otro tipo de normatividad) y lo hacen con efectos *erga omnes*, es decir, generales.

— La introducción, cada vez más frecuente en las constituciones modernas, de disposiciones que podrían englobarse en el rubro de «sociales» (como los artículos 27 y 123 en la versión original de la Constitución Mexicana de 1917), y sobre todo de aquellas disposiciones que sin ser propiamente sociales (en el sentido «clasista»<sup>6</sup> que se le ha dado a la expresión) parecen ofrecer a los individuos una serie de satisfactores a los que no todos tienen acceso real y que en algunas ocasiones ni siquiera parecen posibles,<sup>7</sup> ha dado pie a la considera-

ción doctrinal de que existen «normas programáticas»,<sup>8</sup> que estarían en una especie de medio camino entre la simple expresión política y la norma jurídica.

Los intentos por conciliar en una misma concepción las tres vertientes que acabo de reseñar, acaban siendo inconsistentes, pues en el fondo de cada una de ellas hay posiciones que son irreductibles e incompatibles entre sí.

El asunto no está resuelto doctrinalmente, como tampoco lo está en términos de aplicación normativa, pues en el mundo encontramos modelos constitucionales que responden a unos u otros planteamientos teóricos y también modelos de ejercicio del poder que responden a los distintos modelos.

Es una cuestión de primer orden ésta de determinar si las disposiciones constitucionales son o no normas jurídicas y, en consecuencia, si resultan o no siempre obligatorias, independientemente del tipo de obligatoriedad de que se trate,<sup>9</sup> pues de ello depende no sólo la eficacia de la Constitución, sino incluso la auténtica institucionalización (con la consecuente despersonalización) del Estado, requisito indispensable para la concreción de la democracia y del Estado de Derecho.<sup>10</sup>

Quiero hacer aquí una breve referencia al Tribunal Constitucional Español, pues respecto de estos asuntos ha dictado sentencias que pueden iluminar la disputa.<sup>11</sup>

La Constitución Española, aprobada el 31 de octubre de 1978 y ratificada por la vía del referéndum el 6 de diciembre de 1978, es una Constitución moderna, que incluso ha servido de modelo para la elaboración de otras constituciones, y contiene también disposiciones de estas que se han denominado «programáticas», así como principios generales.

Pues bien, el Tribunal Constitucional Español prácticamente desde el comienzo de su ejercicio se vio ante la necesidad de definir la vinculatoriedad tanto de los llamados derechos programáticos, como de los principios generales contenidos en la Constitución, y respecto de ambos la decisión fue afirmativa. Sirvan de ejemplo algunas referencias:

[...] los principios generales plasmados en la Constitución tienen valor aplicativo —y no meramente programático—, y ello, aunque la Constitución Española parezca remitir a una ley de desarrollo.<sup>12</sup>

En otra sentencia del Tribunal Constitucional Español, ésta del 16 de junio de 1981, se dice, en relación a la remisión a la fuente legislativa (que encontramos en tantas normas constitucionales mexicanas, entre ellas el primer párrafo del artículo 4), lo siguiente:

Por lo demás debe señalarse que la reserva de ley que efectúa en este punto el art. 105 de la norma fundamental no tiene significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte

una ley posterior a la Constitución, ya que, en todo caso, sus principios son de aplicación inmediata.<sup>13</sup>

En otra sentencia del 26 de julio de 1982, se encuentra un pronunciamiento más general:

La constitucionalización no es simplemente, sin embargo, la mera enunciación formal de un principio hasta ahora no explicitado, sino la plena positivización de un derecho, a partir del cual cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los tribunales [...] y su elevación al rango de derecho fundamental, de conformidad con el cual deben ser interpretadas todas las normas que componen nuestro ordenamiento.<sup>14</sup>

En el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana encontramos principios, normas prescriptivas y remisiones a ley; dependiendo de la postura que se adopte se considerará que contiene disposiciones obligatorias o meros programas propuestos como buenos deseos.

Desde luego, frente a cualquiera de las posturas que se adopte está la realidad del país que reclama urgentemente propuestas y soluciones jurídicas a la problemática que ya enfrenta y a la que sigue incubándose por esa falta de normatividad eficaz. Frente a cualquiera de esas posturas y a esa realidad exigente está la voluntad política que tiene que «tomar partido» y actuar en consecuencia. Pero, todavía, frente a esa voluntad política está un texto constitucional que, dejando a un lado sentimentalismos, plantea desde el punto de vista técnico-jurídico problemas muy serios y complejos.

### **El proceso de reforma**

Entre la presentación de la iniciativa de reforma constitucional y la publicación de la reforma en el Diario Oficial mediaron poco más de trece meses. A quien observara desde fuera el fenómeno y estuviera apercebido de que la Constitución Mexicana es rígida<sup>15</sup> en cuanto a su proceso de reforma, le parecería este dato cronológico algo intrascendente. En cambio, para quienes conocemos cómo opera el sistema de reforma constitucional en México, resulta excepcionalmente prolongado el tiempo que esta adición se llevó.

La duración de un proceso de reforma constitucional en México está en relación directa con el interés que el Presidente de la República ponga en el asunto:<sup>16</sup> ha habido reformas que se llevan en todo el proceso unos cuantos días, y otras, como ésta del artículo 4, que se llevan muchos meses, y no precisamente por toparse con problemas en el seno de las cámaras legislativas federales o locales.<sup>17</sup>

## El análisis interpretativo de la disposición

Antes de confrontar la nueva disposición constitucional con la realidad, resulta interesante analizarla como conjunto normativo, pues tal operación permite ampliar la evaluación que puede hacerse sobre el texto.

Parto para el análisis jurídico de la consideración de que por ser la Constitución el ordenamiento de mayor jerarquía y por jerarquizarse tanto formal como materialmente con respecto al resto de los cuerpos normativos<sup>18</sup> que integran el ordenamiento jurídico del país, contiene normas jurídicas vinculatorias; en consecuencia, parto de la consideración de que no hay en la Constitución nada que pueda descartarse por carecer de valor normativo.<sup>19</sup>

El primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana puede descomponerse en los siguientes conjuntos dispositivos:

*a) La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.*

Parece una mera declaración discursiva sin mayor relevancia. Sin embargo este primer conjunto sirve de presupuesto para los demás, con lo que su relevancia normativa queda evidenciada.

Hay en la disposición un principio de indigenismo nacionalista del que deriva que las normas protectoras que contiene el resto del párrafo tengan como ámbito personal de aplicación a los «pueblos indígenas» de México y a sus miembros y sólo a ellos.

*b) La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.*

Este conjunto dispositivo (que contiene varias normas) es taxativo, es decir, obliga a que el nivel legislativo del Ordenamiento Jurídico Mexicano efectivamente proteja y promueva cada una de esas cosas. Como ya se mencionó antes, el carácter normativo de estas disposiciones tiene, entre otros significados, el de que ninguna ley puede ir válidamente en contra de la protección y la promoción aquí dispuestas; así, independientemente de que se expida o no una ley reglamentaria del párrafo primero del artículo 4 constitucional, toda la legislación, tanto federal como local, debe proteger y promover lo enunciado en estas normas y, en último término, abstenerse de disponer normas que afecten de cualquier manera la protección o la promoción del desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los «pueblos indígenas».

Es fácil apreciar la amplitud de la disposición que deriva de la prolija enumeración contenida en sus normas. Lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social configuran por sí mismas una sumatoria de difícil y compleja obtención aún refiriéndose a un solo pueblo indígena; multiplicada esta dificultad por el número de pueblos indígenas que hay en México y considerando la diversidad que existe entre unos y otros, se

antoja virtualmente imposible un resultado satisfactorio que permita llegar a una reglamentación que efectivamente cumpla con el mandato constitucional.

c) [La Ley] *garantizará a sus integrantes* [de los «pueblos indígenas»] *el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.*

Esta es una disposición que resulta desconcertante, primero porque la «jurisdicción del Estado» no es sólo el aparato judicial (federal o local), y además porque es evidente que hoy en día los indígenas sí están efectivamente sujetos a procesos judiciales (acceden a la «jurisdicción del Estado»), pero en muchas ocasiones como víctimas de abusos, injusticias o desprecio. Quizás lo que se quiso expresar en esta norma fue que el Estado debe proveer a los indígenas y a sus comunidades los recursos necesarios para que ante el Poder Judicial (federal y local), y en general la jurisdicción estatal y todo el aparato que en torno suyo se despliega, puedan tener una auténtica igualdad. La redacción es desafortunada.

d) *En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos* [los integrantes de los «pueblos indígenas»] *sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.*

Ya en el segundo conjunto dispositivo encontramos la referencia a los usos y las costumbres. En este caso se especifica aún más esa referencia porque se trata de prácticas y costumbres jurídicas que se dirigen a un ámbito en particular: el de los juicios y procedimientos agrarios.

De los cuatro conjuntos dispositivos se puede predicar lo mismo: provocan confusión, son imprecisos, son prolijos, entran en colisión con otras disposiciones constitucionales y no contienen los elementos suficientes para dar soluciones auténticas a los complejos problemas de los «pueblos indígenas» de México, además de generar problemas adicionales.

### **Los problemas técnico-jurídicos que plantea el primer párrafo del artículo 4 constitucional**

No se trata aquí de hacer un listado exhaustivo de los problemas, cuestionamientos y dificultades que pudieran derivar de este primer párrafo del artículo 4 de la Constitución, sino más bien de enunciar algunos de los que parecen más significativos:

1. El primer problema es cómo determinar el concepto de «pueblo indígena»; se trata, como ya se dijo, de un concepto importante, pues las normas del párrafo lo tienen como un presupuesto y su ámbito personal de aplicación se determina a través suyo.

Es claro que más que una cuestión de orden jurídico, se trata aquí de una materia propia de la antropología social, de la etnología, de la Historia, la lingüística y la sociología; sin embargo la primera parte del párrafo le da dimensión jurídica al concepto y, en esa virtud, se requiere de una especificación normativa suficiente.

No hay en este caso remisión a la fuente legislativa, lo que parecería hacer aún más compleja la cuestión, pues no se trata de un concepto evidente. ¿Quién y cómo lo va a determinar? Si se deja la cuestión sin resolver el resultado es obvio: las normas contenidas en el párrafo resultarían inaplicables y condenadas a la ineficacia. ¿Podría una ley del Congreso de la Unión hacer la especificación sin exceder los límites que le impone la Constitución Mexicana, dado que las remisiones a la ley se refieren a otras cuestiones?<sup>20</sup> Me parece que podría responderse esgrimiendo la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Mexicana, que incorpora lo que en la doctrina constitucional se llama «facultades implícitas»<sup>21</sup> y que en síntesis consiste en el facultamiento para expedir las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades expresamente otorgadas por la Constitución.

2. Un segundo problema relacionado con el asunto del concepto de «pueblo indígena» es el de establecer los criterios de pertenencia a un determinado «pueblo indígena». ¿Hasta qué grado de «mezcla» racial se consideraría que hay pertenencia? ¿Sólo se considerarían miembros los indígenas «puros» de cada pueblo? ¿Tendría algo que ver en el asunto el grado de marginalidad de cada individuo?

Como se puede apreciar se involucran en este problema cuestiones que tienen mucho que ver con la igualdad y con la discriminación. Podría darse una solución similar a la anterior a la pregunta de quién y cómo debe hacer la determinación, sin embargo el resultado muy probablemente chocaría con las distintas disposiciones constitucionales mexicanas que conforman el principio de igualdad.

3. La contradicción al principio de igualdad no sólo se plantearía desde la perspectiva de los miembros de un «pueblo indígena» segregados de él por no cumplir todos los requisitos que se prescribieran en la determinación de pertenencia, sino también desde la perspectiva de las demás minorías étnicas que sin ser «pueblo indígena» tienen una identidad lingüística, cultural, de usos y costumbres y de formas de organización social peculiares que los distinguen de los demás.<sup>22</sup>

Otro ángulo de esta misma cuestión tiene que ver con el artículo 13 de la Constitución Mexicana que dispone, como parte de la garantía de igualdad, que «[...] Ninguna persona o corporación puede tener fuero [...]»; hay que destacar el trato desigual que introduce el párrafo primero del artículo 4 y que tiene como eje un criterio racial. Por más que las disposiciones abarcaran a todos los «pueblos indígenas» se estaría creando un fuero.

La Declaración de la UNESCO sobre Raza y Prejuicios Raciales aborda estos problemas desde una perspectiva distinta, pues su finalidad es evitar las prácticas discriminatorias, proteger la identidad de grupo y permitirle su sobrevivencia como tal.<sup>23</sup> Sí está considerada como una posibilidad válida la denominada «acción afirmativa», que consiste en un tratamiento preferencial, pero sólo

se justifica cuando se basa en las necesidades específicas del grupo y no en la mera pertenencia a él,<sup>24</sup> con la condición adicional de que ese tratamiento preferencial sea temporal.

Como se puede apreciar, las normas contenidas en el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana no cumplen con esas especificaciones, pues discriminan con base en raza e incorporan permanentemente el tratamiento preferencial. Podría esgrimirse la consideración en favor de los «pueblos indígenas» en virtud de la marginación en que viven, pero esa argumentación se podría rebatir fácilmente, pues no son, por desgracia, los únicos que la padecen. Ni confinamiento en reservaciones, aun con trato preferencial, ni imposición forzada de integración al resto de la Nación, a su modo de vida, a su modernidad, parecen aceptables. La respuesta pasa seguramente por una forma de autonomía bien articulada que no signifique fuero y que, al mismo tiempo, permita la preservación de la identidad del grupo.

4. Los conceptos que enuncia el párrafo y respecto de los cuales se da la protección y promoción, plantean el mismo problema que el de «pueblo indígena»: ¿qué es lengua, qué es cultura, qué son uso o costumbre, qué es forma específica de organización social? No se trata de preguntas retóricas porque las disposiciones constitucionales, si se quiere que sean eficaces, requieren un referente determinado e identificable y no una nebulosa ambigua e inmanejable.

5. Pero quizás más grave que la indeterminación conceptual sea el hecho de que las normas constitucionales no establecen ningún criterio con base en el cual se perfilen los límites hasta donde deba llegar la protección y la promoción del desarrollo. ¿Qué ocurriría con los elementos culturales, consuetudinarios o sociales que resultaran contrarios a otros ordenamientos jurídicos? ¿Hasta dónde podría aceptarse la diversidad? No hay que perder de vista que estamos frente a una serie de normas constitucionales y que ese rango jerárquico las sitúa por encima de cualquier ley.

6. Este párrafo constitucional que se ha analizado parece estar modificando el «Sistema de Fuentes»<sup>25</sup> del Derecho Mexicano, pues incorpora la fuente consuetudinaria, que sólo tenía relevancia en algunos aspectos poco trascendentales del Derecho Civil y Mercantil.

Muchas preguntas se pueden elaborar respecto de este punto, por ejemplo: ¿cuál sería el nivel jerárquico del uso o de la costumbre jurídica de los «pueblos indígenas»? ¿Tendrían efecto derogatorio respecto de las normas que les fueran contrarias? ¿Cuáles serían los elementos y características de esa fuente consuetudinaria? Se introducen, como se puede apreciar, problemas de orden estructural en el Derecho Mexicano, que es un derecho estatutario y no consuetudinario.

7. De este párrafo constitucional se desprenden garantías individuales que tendrían como destinatarios a los miembros de los «pueblos indígenas». ¿Cómo se integran estas garantías a las demás garantías otorgadas por la Constitución?

¿Cómo funcionaría el Juicio de Amparo, que es un medio de control de constitucionalidad y legalidad con efectos individuales, tratándose de violación de estas garantías?

8. ¿Qué hay que entender por «efectivo acceso a la jurisdicción del Estado»?

9. ¿Cuál es el grado de vinculatoriedad de la obligación de tomar en cuenta prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios en los que los indígenas sean parte?

10. ¿En qué situación jurídica queda cualquier contenido legislativo que vaya en contra de las garantías otorgadas por el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana, o que impida su disfrute?

11. ¿Qué ocurriría con una ley reglamentaria de este párrafo (que en principio debería ser federal) si no cumpliera cabalmente con todas sus disposiciones? ¿Es posible hacer una sola ley que las cumpla para todos los «pueblos indígenas»?

12. Un cuestionamiento más en esta larga lista: dado que la adición del primer párrafo del artículo 4 constitucional se publicó en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992, es decir con posterioridad a la reforma del artículo 27, disposición en la que se contiene a nivel constitucional la regulación de la cuestión agraria, que se publicó en el Diario Oficial del 6 de enero de 1992, ¿hay que considerar que su contenido modifica, en lo que resulte aplicable y en lo que se le oponga, el nuevo artículo 27 constitucional y afecta a las normas legales derivadas de su reforma?<sup>26</sup>

En la misma línea de pensamiento, ¿las garantías de igualdad tendrían que considerarse modificadas por la reforma del artículo 4?

13. Por último, ¿es suficiente el párrafo segundo del artículo 164 de la Ley Agraria para considerar cumplido el mandato contenido en la parte final del primer párrafo del artículo 4 constitucional? Esa disposición a la letra dice:

En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores.

Puede llegarse con facilidad a la conclusión de que el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana plantea más problemas de los que se supone pretende resolver.

## La otra realidad

La adición al artículo 4 de la Constitución Mexicana del primer párrafo, se presentó como la respuesta del Gobierno a una situación extrema de marginación y miseria, acumulada durante años. La iniciativa presentada por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se acompañó de una Exposición de Motivos en la que se hacía una prolija explicación de la situación indígena y que se sintetiza en este párrafo:

Los pueblos y las comunidades indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la Revolución mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. La igualdad ante la ley, el principio esencial e indiscutible de nuestra convivencia, no siempre se cumple frente a nuestros compatriotas indígenas. Esa situación es incompatible con la modernización del país, con la justicia y, finalmente, con la defensa y el fortalecimiento de nuestra soberanía.<sup>27</sup>

Caben al menos dos observaciones: una en el sentido de que, como ya se analizó en la parte final de la primera sección de este trabajo, los efectos técnico-jurídicos de la adición están lejos de lograr los propósitos que se expresan en la Exposición de Motivos; el principio de igualdad ante la ley no se ve fortalecido por la adición y tampoco resulta claro cómo esa adición pueda contribuir a la modernización del país, a la justicia y a la defensa de la soberanía nacional.

La segunda es en el sentido de que la conciencia de las dificultades y marginaciones padecidas por las comunidades indígenas no parece trascender del discurso político convertido en norma constitucional, pues aún en pleno 1996 siguen faltando las disposiciones legales y reglamentarias que pudieran hacer aplicable el conjunto de disposiciones contenido en el primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana.

No estuvo ausente, en la ocasión, el aprovechamiento de carácter político y el balance positivo y autoelogioso realizado por el mismo titular del Gobierno que presentaba la Iniciativa:

Nos hemos esforzado, en la esfera de nuestra competencia, para enfrentar la injusticia que afecta a nuestros compatriotas indígenas. Estimamos que para asegurar la permanencia de estos esfuerzos, y con el propósito de que se conviertan en políticas de Estado, es indispensable la acción legislativa [...] consideramos que la máxima ley, la que al mismo tiempo que nos rige postula nuestras aspiraciones, es el espacio natural para que el supremo poder revisor plasme disposiciones del más alto rango orientadas a la consecución de sus fines.<sup>28</sup>

Reflejan estas palabras una de las constantes de los regímenes políticos del México posrevolucionario: la Constitución se toma como receptáculo privilegiado, ceremonial, de los grandes idearios políticos y por ello cada nuevo mandatario deja en ella su huella.<sup>29</sup>

Y el discurso triunfalista del régimen de Carlos Salinas de Gortari, exportado al mundo hasta diciembre de 1993 como un «nuevo milagro mexicano», que entre otras cosas pretendía haber atendido los reclamos indígenas y puesto las bases para la solución de sus problemas, amén de muchos otros logros, encontró un fuerte desmentido con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994 en el estado de Chiapas.

Es claro que el EZLN no representa a todos los indígenas de México, quizás ni siquiera a todos los indígenas de Chiapas. Sin embargo ha mostrado a través de los dos años que han transcurrido desde su aparición pública que la suya es una articulación comprensiva de los problemas y los sentimientos que permean todas las comunidades indígenas del país.

Lo que la revuelta mostró en realidad eran las aristas de un proceso de modernización desigual que ocurre a diario en varias regiones del país, y que era sólo la proa de una larga historia de conflictos y resentimientos acumulados...<sup>30</sup>

El levantamiento indígena hizo evidente que la adición del primer párrafo al artículo 4 de la Constitución Mexicana no había tenido efecto real alguno.

Por una parte el texto constitucional, como ya se vio, implicaba un cúmulo considerable de problemas de orden técnico-jurídico, lo cual hacía difícil la creación de las disposiciones legales y reglamentarias que pudieran hacerlo eficaz.

Por otra parte el Gobierno mexicano se olvidó de la nueva disposición constitucional y no hizo intento alguno por darle viabilidad y eficacia. Junto a la inoperancia de la disposición se registró una patente insuficiencia en la acción gubernamental relativa a los grupos indígenas, en particular a los del estado de Chiapas, que presentan los grados de marginación más elevados del país. El Programa Nacional de Solidaridad, que concentró toda la política social del régimen de Carlos Salinas de Gortari, no sirvió, aun considerando que las inversiones reportadas en él fuesen reales, para mitigar de manera suficiente la pobreza y marginación de los indígenas.

El México del sótano es indígena [...] pero para el resto del país no cuenta, no produce, no vende, no compra, es decir, no existe [...] Revise usted el texto del Tratado de Libre Comercio y verá que, para este gobierno, no existen los indígenas.

El México del sótano acumula tradiciones y miserias, posee los más altos índices de marginación y los más bajos de nutrición. De los treinta y dos estados, seis tienen MUY ALTO índice de marginación. Los seis tienen un alto porcentaje de población indígena.

*Enero de 1994* [...] recordó al país entero la existencia de este sótano. Miles de indígenas armados de verdad y fuego, de vergüenza y dignidad, sacudieron al país del dulce sueño de la modernidad. «¡Ya basta!» grita su voz, basta de sueños, basta de pesadillas.<sup>31</sup>

Podría uno pensar que la inacción por parte del Gobierno respecto del adicionado párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana, junto con la ineficacia de la política social, eran razones suficientes para que el nuevo texto de la Constitución fuera ineficaz en todos los sentidos. Sin embargo, el mismo contexto del levantamiento zapatista hace patente cómo la simple reforma de la Constitución puede tener efectos en la realidad, pues impacta a los sujetos que en ella viven desde su misma entrada en vigor, con lo que la pregunta ¿por qué no tuvo un efecto esperanzador entre las comunidades indígenas la adición del artículo 4 de la Constitución Mexicana?, queda pendiente de respuesta.

En efecto, esa capacidad generadora de consecuencias que las disposiciones constitucionales tienen aun antes de ser aplicadas, se puede observar en el discurso del EZLN relacionado con el artículo 27 de la Constitución Mexicana. El artículo 27 de la Constitución, que desde 1917 contuvo las disposiciones relativas a la reforma agraria implantada por la Revolución mexicana, fue reformado durante el régimen de Carlos Salinas de Gortari. La reforma fue profunda y en particular respecto de ciertos principios que hasta entonces habían sido considerados intocables como parte de los mitos mexicanos. Uno de ellos, por ejemplo, el de la inalienabilidad de las tierras campesinas, fue revertido para crear la propiedad privada de los campesinos sobre sus tierras, con la consecuente posibilidad de enajenarlas.

El EZLN adujo que uno de los acontecimientos que marcaron como indispensable la línea violenta, el levantamiento armado, fue, precisamente, esa reforma salinista.

La lucha de los campesinos pobres en México sigue reclamando la tierra para los que la trabajan. Después de Emiliano Zapata y en contra de las reformas del artículo 27 de la Constitución Mexicana, el EZLN retoma la justa lucha del campo mexicano por tierra y libertad.<sup>32</sup>

Ningún efecto esperanzador, en cambio, tuvo en los futuros alzados la promulgación de la adición del párrafo 1 del artículo 4 de la Constitución Mexicana. Se manifiesta una preocupación constante de los indígenas sublevados por la inobservancia de las disposiciones jurídicas y constitucionales, por un lado, y la celosa aplicación de las leyes a los indígenas, por otro.

Las leyes constitucionales no han sido cumplidas de parte de los que gobiernan el país; en cambio, a nosotros los indígenas y campesinos nos hacen pagar

hasta el más pequeño error y echan sobre nosotros todo el peso de una ley que nosotros no hicimos y que los que la hicieron son los primeros en violar.<sup>33</sup>

El levantamiento indígena ha recibido múltiples explicaciones, desde las oficiales y oficialistas, que lo relacionan con el narcotráfico o con grupos facciosos que desean la toma del poder, hasta las académicas y las de los medios masivos de comunicación. Con independencia de cuál sea la explicación que se dé, hay dos elementos que resultan insoslayables y que los propios zapatistas han puesto de relieve:

¿Otros lugares? ¿Distintos? ¿En qué país? ¿México? Verá usted lo mismo, cambiarán los colores, las lenguas, el paisaje, los nombres, pero el hombre, la explotación, la miseria y la muerte, es la misma. Sólo busque bien. Sí; en cualquier estado de la república [...] ¡Ah! otra cosa. No será siempre así. ¿Otro México? No, el mismo [...] yo hablo de otra cosa, como que empiezan a soplar otros aires, como que otro viento se levanta...<sup>34</sup>

La razón profunda del levantamiento fue la miseria, la injusticia y la desesperanza. La reforma en pro de los indígenas pierde toda credibilidad frente a las contrarreformas del artículo 27 y la política económica del Gobierno. En la lógica de esta original revolución de nuevo cuño, las armas se presentan como una necesidad:

Nuestra forma de lucha armada es justa y verdadera. Si nosotros no hubiéramos levantado nuestros fusiles, el gobierno nunca se hubiera preocupado de los indígenas de nuestras tierras y seguiríamos ahora en el olvido y la pobreza. Ahora el gobierno se preocupa mucho de los problemas de indígenas y campesinos y esto está bien. Pero fue necesario que hablara el fusil zapatista para que México escuchara la voz de los pobres chiapanecos.<sup>35</sup>

Efectivamente, el problema indígena que se encontraba confinado a estudios antropológicos y se había resumido en el nuevo párrafo 1 del artículo 4 de la Constitución Mexicana (a pesar de afectar a millones de mexicanos), se ha convertido paulatinamente, justo a partir del 1 de enero de 1994, en uno de los temas fundamentales de la agenda política, económica y jurídica del país.

El EZLN ha desplegado, principalmente a través del subcomandante Marcos, un discurso político muy dinámico, flexible y plurivalente; sin embargo hay en ese discurso constantes. Una de ellas, desde la Declaración de la Selva Lacandona, con la que se dio a conocer el movimiento armado el 1 de enero de 1994, hasta la Cuarta Declaración de la Selva Lacandona, hecha pública a los medios el día 1 de enero de 1996, al cumplirse dos años del alzamiento, es el conjunto de reclamos formulados al Gobierno y al país:

Los dictadores están aplicando una guerra genocida no declarada contra nuestros pueblos desde hace muchos años, por lo que pedimos tu participación decidida apoyando este plan del pueblo mexicano que lucha por *trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz*.<sup>36</sup>

La agenda de discusión que propone el CCRI-CG del EZLN es la siguiente:

a) *Demandas económicas*. Todas ellas referentes a las graves condiciones materiales de vida que padecemos todos nosotros, los indígenas de Chiapas. Situación actual de solución inmediata y a largo plazo.

b) *Demandas sociales*. Todas ellas referentes a lo que padecemos los indígenas de Chiapas: racismo, marginación, falta de respeto, expulsiones, ataques a nuestra cultura y tradiciones, etc. Situación actual y caminos de solución definitiva.

c) *Demandas políticas*. Todas ellas referentes a la falta de espacios legales de participación real de nosotros, los indígenas de Chiapas y de los mexicanos todos en la vida política nacional. Situación actual y caminos de solución inmediata.<sup>37</sup>

*Décimo cuarto*. Que se respeten nuestros derechos y dignidad como pueblos indígenas, tomando en cuenta nuestra cultura y tradición.

*Décimo quinto*. Ya no queremos seguir siendo objeto de discriminación y desprecio que hemos venido sufriendo desde siempre los indígenas.

*Décimo sexto*. Como pueblo indígena que somos, que nos dejen organizarnos y gobernarnos con autonomía propia, porque ya no queremos ser sometidos a la voluntad de los poderosos nacionales y extranjeros.

*Décimo séptimo*. Que la justicia sea administrada por los propios pueblos indígenas, según sus costumbres y tradiciones, sin intervención de gobiernos ilegítimos y corruptos.<sup>38</sup>

*Noveno*. Entre las demandas indígenas nacionales del EZLN están:

a) Derecho de los indígenas a una información veraz y oportuna mediante una radiodifusora indígena independiente del gobierno, dirigida y manejada por los indígenas.

b) Educación completa y gratuita para todos los pueblos indígenas.

c) Que las lenguas de todos los grupos indígenas sean oficiales y obligatoria su enseñanza en todos los niveles escolares.

d) Que se respete la cultura y tradición de los pueblos indígenas.

e) Que se termine la discriminación y el racismo contra los indígenas.

f) Autonomía cultural, política y judicial para los pueblos indígenas.

g) Respeto al derecho de libertad y a una vida digna de los pueblos indígenas.

h) Apoyos económicos y sociales para las mujeres indígenas.<sup>39</sup>

Después de dos años de producido el levantamiento indígena, después de decenas de comunicados dirigidos a la opinión pública, tras cuatro Declaraciones de la Selva Lacandona, una vez lanzadas a la sociedad varias propuestas, desde la Convención Nacional Democrática, realizada en plena selva chiapaneca, en el paraje construido por los rebeldes y denominado Aguascalientes (en clara alusión a la Revolución mexicana), hasta el llamamiento a integrar el Frente Zapatista de Liberación Nacional, lanzado en la Cuarta Declaración de la Selva Lacandona el 1 de enero de 1996 y que es la propuesta del vehículo de conversión en fuerza política del movimiento armado, sin olvidar las consultas hechas a la opinión pública mexicana e internacional y el Foro Nacional Indígena celebrado en los últimos días de diciembre de 1995 y los primeros de 1996 en Chiapas, el EZLN ha conseguido convertir la cuestión indígena en una preocupación real y primaria del país entero y del propio Gobierno.

El presidente Ernesto Zedillo, en un acto público en la zona arqueológica de El Tajín, en el Estado de Veracruz, tras argumentar que el problema indígena es de todos y en relación a las vías para su solución, dijo:

La propuesta deberá incluir reformas a la Constitución y a otras leyes, de modo que pueda garantizarse plenamente la igualdad de los mexicanos indígenas con el resto de sus compatriotas. Deberá incluir también la reformulación de los programas de gobierno destinados a las comunidades indígenas.<sup>40</sup>

Para los alzados la solución de la cuestión indígena parece requerir cambios más profundos:

La cuestión indígena no tendrá solución si no hay una transformación RADICAL del pacto nacional. La única forma de incorporar, con justicia y dignidad, a los indígenas a la Nación, es reconociendo las características propias en su organización social, cultural y política. Las autonomías no son separación, son integración de las minorías más humilladas y olvidadas en el México contemporáneo.<sup>41</sup>

Ha llegado esta demanda zapatista, con la que están de acuerdo sectores activos de la política mexicana, a plantear la necesidad de una nueva Constitución:

La legalidad actual es insuficiente para incorporar y encauzar las demandas populares de Democracia, Libertad y Justicia. Las últimas reformas a la Carta Magna no son meras adecuaciones sexenales, constituyen una verdadera CONTRAREFORMA constitucional. Como resultado, la Constitución vigente de 1994 ha perdido ya el espíritu social de la de 1917 y es, además, incapaz de contener las nuevas realidades que se presentan en la vida política de México.<sup>42</sup>

Lo que para algunos analistas es el declive del movimiento zapatista y, en particular, de su vocero, el subcomandante Marcos, para otros es en realidad el repunte político de una serie de posiciones y postulados que paulatinamente, a lo largo de estos dos últimos años, se han ido abriendo camino en la opinión pública, en las esferas políticas e incluso en las gubernamentales.

Según creo, Subcomandante, el ámbito de 1996, con todo y hostigamientos, y avalancha de críticas para tu persona, «ya en declive» según denostadores, es favorable al EZLN por varias razones. Una muy principal es el traslado del debate sobre la cuestión indígena, de las «filantropías» gubernamentales y el sopor pseudoacadémico, a la verdadera resonancia. Quienes discuten hoy los temas indígenas son en buena medida los tojolobales, los tzotziles, los tzeltales [...] lo cierto es que en dos años se han modificado enormemente las aproximaciones a la cuestión indígena, ya no un asunto de la «otredad» disminuida y colmada de atrasos, sino de la nación en su conjunto.<sup>43</sup>

Esta segunda realidad, la de la rebelión indígena y la de su discurso, plantea también interrogantes serias y deja entrever dificultades y complicaciones para poder dar solución, en el ámbito jurídico, tanto constitucional, como legal, a los problemas de los indígenas, sus comunidades y, en general, a los millones de marginados que viven en México.

Hoy se habla casi con naturalidad de autonomía, de incorporación de las costumbres políticas y jurídicas de las comunidades indígenas, de protección de su cultura e integridad, de los derechos de los pueblos indios, pero cualquiera de esos temas genera problemas complejos.

La igualdad jurídica, la democracia, los derechos humanos, la jurisdicción del Estado, el monopolio de la acción penal en manos del Estado, la estructura federal del Estado Mexicano, la existencia del Municipio Libre como estructura territorial y política básica del país, la división de poderes, son algunos de los temas que podrían resultar cuestionados por la asimilación simplista de las demandas indígenas.

La conclusión de este análisis es que la simple introducción de disposiciones en los ordenamientos jurídicos no produce las modificaciones y los efectos previstos; por otro lado, la rebelión en contra del orden establecido y de sus disposiciones jurídicas y el discurso a través del cual se articula, no son suficientes, tampoco, para producir los cambios que se persiguen en la normatividad. Por último, por encima de los conflictos entre normas y críticas, por encima de los deseos colectivos, por muy claros que sean en su formulación, los asuntos de relevancia nacional para un país plantean complejos problemas respecto de la actividad normativa. No sólo se enfrentan norma y realidad, también se enfrentan concepciones valorativas, modernidad y tradicionalismo, igualdad y fuero, integración y segregación, generalidad y discriminación. No puede anti-

ciparse aún cuál sea el resultado de la revolución provocada por el levantamiento zapatista, ni cuáles puedan ser las normas constitucionales y legales que de esa revolución deriven. Lo que sí puede anticiparse es que sin un esfuerzo colectivo, plural y democrático de conciliación y concertación, será imposible llegar a soluciones que en verdad satisfagan los requerimientos del bienestar colectivo, del bienestar de los pueblos indígenas y del bienestar de todos los mexicanos.

Parece que hoy nos debatimos entre la pulverización que se ha vivido en algunos países de Europa y las imposiciones monolíticas que aún hoy se presentan en tantos países. Lo que hace dos años parecía no existir siquiera, hoy se ha convertido en una urgente realidad. Las normas constitucionales y las leyes pueden jugar un papel crucial en la solución de estos conflictos.

#### NOTAS

1. Dentro de la cultura política de muchas de las naciones iberoamericanas, a pesar de los cursos de civismo por los que se transita en la educación primaria, media y media-superior, la Constitución se usa con frecuencia como símbolo y hasta como parapeto, pero se conoce poco y (aun en los pocos que la conocen) se le tiene un aprecio más formal que real.

2. En la primera mañana del año de 1994 las inquietantes noticias e imágenes que nos llegaban del olvidado sur del país, materialmente removieron las conciencias de todos, aun las de quienes nunca se preocupan por nada; fue algo similar a los terremotos de la Ciudad de México de 1985: se cimbró el país entero.

3. Los esfuerzos que la Coordinación de Asuntos Indígenas de la Primera Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos había realizado hasta 1993 (y que se plasmaron en varias publicaciones y vídeos), para plantear los términos básicos de la reglamentación de este párrafo del artículo 4 constitucional, se toparon con un mosaico inmenso de culturas, idiosincrasias y costumbres, jurídicas y no jurídicas, difícil de abstraer en disposiciones comunes a todos los pueblos indígenas de México.

4. La cultura judeocristiana, la influencia de la Revolución Francesa y del movimiento independentista norteamericano, además del legado de los héroes liberales y democráticos de México, nos provocan una especie de reacción condicionada en favor de la igualdad, la fraternidad, la justicia y la democracia. Sin embargo las contrastantes realidades que nos rodean ponen en tela de juicio la autenticidad de esas adhesiones emocionales.

5. Las llamadas «Escuelas Realistas» del Derecho, que se agrupan en dos vertientes básicas, el realismo norteamericano y el realismo escandinavo, plantean el asunto de manera distinta. En particular la Escuela Escandinava, que experimenta una mayor cercanía al derecho legislado, llega a ofrecer respuestas exactamente inversas, en el sentido de que la ley no es más que la expresión lingüística de la facticidad cotidiana que es el verdadero derecho.

6. Disposiciones como las contenidas en el texto original del artículo 27 de la Constitución Mexicana y como las del artículo 123 del mismo ordenamiento, tienen un claro sentido compensatorio que brinda a ciertos individuos, por pertenecer a un determinado grupo o clase (campesinos o trabajadores para el caso de estos ejemplos), instrumentos especiales de protección.

7. El mismo artículo 4 de la Constitución Mexicana en el resto de sus párrafos ofrece varios ejemplos de este tipo de «derechos programáticos», a los que José Francisco Ruiz Massieu, en su

ensayo «El Contenido Programático de la Constitución y el Nuevo Derecho a la Protección de la Salud» (contenido en el libro *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983, p. 418), se refiere en estos términos: «Las disposiciones programáticas de una Constitución son, para los agentes estatales, estímulo y guía de la acción pública, y para el pueblo, representan la esperanza de que algún día se acatarán...» (p. 418).

8. El constitucionalista italiano Paolo Biscaretti, en su *Introduzioni al Diritto Costituzionale Comparato* (Milán, Dott. A. Derme, 1984), formula una tipología de disposiciones constitucionales en la que incluye las «obligatorias o preceptivas», de las que derivan inmediatamente derechos y obligaciones; las «organizativas o institutivas», que crean instituciones y organismos, determinan su composición y sus atribuciones; y, por último, las «programáticas o directivas» de las que dice: «[...] establecen simplemente directivas de acción...». No confina Biscaretti a este tipo de disposiciones a la simple expresión de buenos propósitos, como he referido lo hacen otros autores que llegan a la conclusión que no son derechos «accionables», es decir que de estas disposiciones no deriva auténtica vinculatoriedad, pero tampoco las ubica el autor italiano en similitud de características que las «obligatorias».

9. En unos casos la obligatoriedad normativa exige de la autoridad una acción directa, en otros una abstención; hay casos en que la obligatoriedad consiste en no contrariar ni directa ni indirectamente, ni pasiva ni activamente, una disposición constitucional y en no interferir en el goce de los derechos que de ella deriven para el individuo.

10. Giuseppe de Vergottini en su *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Espasa Calpe, 1983, p. 136, afirma: «La Constitución se considera como sistema orgánico de normas jurídicas en que se basa la organización de los órganos constitucionales, el complejo de sus competencias, el reconocimiento de la esfera jurídica del individuo, la relación entre autoridad pública y libertad individual. La acentuación del carácter normativo de la Constitución, conduce a sostener la completa despersonalización de la soberanía estatal que pasa de los gobernantes primero al concepto abstracto de Nación y, luego, a la misma Constitución».

11. No es el Tribunal español el único que ha abierto camino por la ruta de la consideración de que todas las disposiciones constitucionales, prácticamente sin excepción, son normas jurídicas y, en consecuencia, son vinculatorias, aunque de distintas maneras.

12. Este texto corresponde a la sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional Español del 2 de febrero de 1981, publicada en el Boletín Oficial del 28 de febrero, citada por Enrique Alonso García, *La Interpretación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 18.

13. *Ibidem*. Ese artículo 105 de la Constitución Española se refiere a tres cosas: el derecho de audiencia; el derecho a la información, a través del acceso a archivos y registros administrativos con algunas limitaciones; y al procedimiento a que deben constreñirse los actos administrativos y la garantía de audiencia en ellos.

14. *Ibidem*, p. 19.

15. Prácticamente todos los textos de Derecho Constitucional hacen referencia a este concepto; en síntesis una constitución es rígida cuando se requiere de un órgano y un procedimiento especiales para reformarla (tal como lo dispone el artículo 135 de la Constitución Mexicana); mientras que es flexible cuando la posibilidad de reforma o adición se encomienda al órgano legislativo ordinario, sin mayores requerimientos formales. No hay referencia directa al «tiempo» que se lleva una u otra forma de proceder, sin embargo es claro que si el procedimiento y el órgano son *ad hoc*, en principio habría de consumirse más tiempo que si la reforma la hiciera el órgano legislativo ordinario.

16. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (que fue en el que se adicionó el artículo 4 de la Constitución con este nuevo párrafo) se inauguró la modalidad de que fueran la fracción priista (los diputados del oficialista Partido Revolucionario Institucional PRI) de la Cámara de

Diputados o de la de Senadores las que presentaran alguna iniciativa de reforma constitucional (como la del artículo 130), pero a nadie podía escapar cuál era en cada caso la verdadera paternidad de tales proyectos. A pesar de provenir del Presidente de la República el Proyecto de Adición al artículo 4 de la Constitución, no parece que hubiera en realidad una voluntad política definida.

17. Habiendo entrado el Proyecto a la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1990, no se presentó el Dictamen en primera lectura sino hasta el 2 de julio del año siguiente, habiéndose debatido y aprobado en la sesión del día 3, con poca oposición (diputados del Partido de Acción Nacional, PAN, criticaron el proyecto de adición y presentaron un texto alternativo, que fue rechazado). Menos tiempo se llevó la aprobación en el Senado. Pero como el proceso de aprobación en las legislaturas locales no exigió de ellas períodos extraordinarios de sesiones, el decreto reformativo de la Constitución no se envió al Ejecutivo para su promulgación sino hasta el 22 de enero de 1992, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 28 del mismo mes. Es evidente que no había prisa.

18. La jerarquización formal consiste en que la norma superior determina el procedimiento de creación de la inferior; la material consiste en que la norma superior determina contenidos normativos que vinculan a quienes crean el resto de las normas jurídicas y, por tanto, en algún sentido construyen materialmente al resto de la normatividad que no podrá contrariarlas válidamente.

19. Con esto quiere decirse que si bien podemos encontrar textos en la Constitución que por sí mismos no son normas jurídicas, siempre se conforman como parte de los supuestos de otras normas.

20. Efectivamente, las remisiones explícitas del primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana a la ley son para proteger, promover el desarrollo, garantizar el acceso y, por último, para tomar en cuenta prácticas y costumbres jurídicas.

21. Sobre el tema puede consultarse, por ejemplo, el magnífico Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1984, pp. 115 y ss.

22. Los menonitas, que han formado comunidades en distintas regiones de México, por ejemplo, cumplirían con esa descripción, lo mismo que las comunidades judías, libanesas o de cualquier otra procedencia que conserven sus elementos de identidad.

23. Natán Lerner en su libro *Minorías y Grupos en el Derecho Internacional. Derechos y Discriminación*, México, CNDH, 1993, hace un amplio análisis de esta declaración.

24. El capítulo 13 del libro de Lerner antes citado trata este asunto.

25. El Sistema de Fuentes es uno de los conceptos jurídicos fundamentales y quiere decir el conjunto de procedimientos a través del cual se instituyen las normas jurídicas que componen un Sistema Jurídico determinado; se trata de un criterio para determinar qué normas forman parte de un determinado Derecho y, por contradicción, determinar cuáles no forman parte de él.

26. La única referencia que el Decreto de Reforma al artículo 27 constitucional hace a la cuestión indígena es el segundo párrafo de la fracción VII que dispone «La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas».

27. «Exposición de Motivos de la Iniciativa de Adición del Párrafo 1 al Artículo 4 de la Constitución Mexicana», en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 1.383.

28. *Ibidem*, p. 1.388.

29. Desde su entrada en vigor en 1917 hasta enero de 1996 la Constitución Mexicana ha sido reformada (a través de adiciones o derogaciones) en más de cuatrocientas ocasiones.

30. A. García de León, «Prólogo», en *EZLN. Documentos y comunicados*, México, Ediciones Era, 1994, p. 15.

31. EZLN, «La larga travesía del dolor a la esperanza. México: entre el sueño, la pesadilla y

el despertar», en *EZLN. Documentos y comunicados*, t. 2, México, Ediciones Era, 1995, pp. 56 y 57.

32. EZLN, «El Despertador Mexicano, n.º 1», en *EZLN. Documentos y comunicados*, 1994, p. 43.

33. EZLN, «Pliego de demandas», en *ibídem*, p. 179.

34. EZLN, «Chiapas: el Sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía», en *ibídem*, p. 57.

35. EZLN, «Comunicado del 20 de enero de 1994», en *ibídem*, p. 102.

36. EZLN, «Declaración de la Selva Lacandona», en *ibídem*, p. 35.

37. EZLN, «Comunicado en el que se plantean las Condiciones y Agenda para el Diálogo, del 20 de enero de 1994», en *ibídem*, p. 100.

38. EZLN, «Pliego de Demandas», en *ibídem*, p. 182.

39. EZLN, «Respuesta a la Propuesta de Acuerdos para la Paz del Supremo Gobierno», en *ibídem*, p. 264.

40. Ernesto Zedillo, «Discurso pronunciado en gira de trabajo por el Estado de Veracruz el día 6 de enero de 1996», en *Periódico La Jornada* (México), n.º 4,070 (7 de enero de 1996).

41. EZLN, «Tercera Declaración de la Selva Lacandona», en *EZLN. Documentos y comunicados*, t. 2, 1995, p. 190.

42. EZLN, «Por qué se requiere otra Constitución y un gobierno de transición», comunicado dirigido a los participantes en la primera sesión de la Convención Nacional Democrática, 27 de julio de 1994, en *ibídem*, p. 297.

43. Carlos Monsiváis, «Fábula del país de Nopasanada», *Jornada Semanal* (México, La Jornada), nueva época, n.º 45 (14 de enero de 1996), p. 9.

*Víctor Blanco Fornieles es profesor de Teoría del Derecho y de Derecho Constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, en el que instauró en 1980 el programa de Licenciatura en Derecho. Obtuvo en 1979 la titularidad del curso de Teoría General del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Su principal interés se centra en el análisis de las normas constitucionales y de los efectos que éstas tienen sobre la realidad política de México, así como las repercusiones que los fenómenos políticos, económicos y sociales tienen sobre la normatividad jurídica. Ejerce opinión editorial en el periódico mexicano «El Economista» desde febrero de 1989.*