



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA

LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO:  
“VISIÓN INDÍGENA DE GOBIERNO MUNICIPAL”  
(ESTUDIO SOCIOLÓGICO Y JURÍDICO)

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:

L I C E N C I A D O E N D E R E C H O

P R E S E N T A:

J A I M E J E S U S D I A Z G U Z M A N

ASESOR: DR. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN



MÉXICO, D.F.

2006.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO:**

*Visión indígena de gobierno municipal*

*(Estudio sociológico y jurídico)*

*UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO*

*FACULTAD DE DERECHO*

*SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA*

*Las Juntas de Buen Gobierno:  
"Visión indígena de gobierno municipal"  
(Estudio sociológico y jurídico)*

*Asesor: Dr. CARLOS F. QUINTANA ROLDAN*

*TESISTA: JAIME JESUS DIAZ GUZMAN  
México, D. F., a 06 de Enero de 2005.*

*A mis padres, los señores:  
Jaime Alfredo Díaz Guerrero y María de Jesús Guzmán Santana.  
Por ser siempre un apoyo y base  
fundamental de mi formación como ser humano.*

*A mis hermanos: Leticia, Catalina, Elizabeth,  
Alicia, y Cristian.  
Por su comprensión y cariño.*

*A mis maestros de la Facultad de Derecho  
de esta Máxima Casa de Estudios,  
por todas sus enseñanzas  
y formación profesional.*

*Agradecimiento especial al Dr. Carlos F. Quintana Roldan,  
por su valiosa asesoría en la elaboración de esta investigación.*

*A la memoria de la Comandanta Ramona,  
acaecida el día 6 de enero de 2006.*

*A la memoria de los indígenas asesinados  
y muertos en la lucha por el reconocimiento  
de los derechos y cultura indígena.*

*"No morirá la flor de la palabra. Podrá morir el rostro oculto de quien la nombra hoy, pero la palabra que vino desde el fondo de la historia y de la tierra no podrá ser arrancada por la soberbia del poder."*

*IV Declaración de la Selva Lacandona  
1 de enero de 1996.*

*"Ha llegado el tiempo del amanecer, de que se termine la obra y que aparezcan los que nos han de nutrir y sustentar, los hijos esclarecidos, los vasallos civilizados: que aparezca el Hombre, la humanidad, sobre la superficie de la Tierra"*

*Popol Vuh: Las antiguas historias del Quiché.*

*"La lucha de liberación, que es la expresión más completa del vigor cultural de un pueblo, de su identidad y de su dignidad, enriquece la cultura y le abre nuevas perspectivas de desarrollo. Las manifestaciones culturales adquieren un contenido nuevo y nuevas formas de expresión. Se convierten así en un poderoso instrumento de información y de formación política, no sólo en la lucha por la independencia y la autonomía, sino también en la batalla mayor por el progreso."*

*Paulo Freire.*

*"Es el tiempo de que florezcan de nuevo en palabras las silenciosas armas que llevamos por siglos, es el tiempo de que hable la paz, es el tiempo de la palabra por la vida"*

*V Declaración de la Selva Lacandona.  
19 de julio de 1998.*

*"Nunca más un México sin nosotros"*

*Tercer Congreso Nacional Indígena,  
Nurió, Michoacán, 2,3 y 4 de marzo del 2001.*

## INDICE

Introducción.....	I
Advertencia.....	VI
Abreviaturas y siglas.....	VII
Capitulo I. Conceptos Fundamentales.....	1
Generalidades.....	1
1. El municipio.....	1
1.1 Concepto.....	1
1.2 Elementos.....	7
1.2.1. Gobierno.....	7
1.2.2. Población.....	10
1.2.3. Territorio.....	12
1.2.4. Relación de vecindad.....	14
1.2.5 Autonomía.....	15
2. Autonomía.....	19
2.1Concepto.....	19
2.2. Clases de Autonomía.....	23
2.2.1 Administrativa.....	23
2.2.2. Financiera.....	24
2.2.3. Jurídica.....	28
2.2.4. Política.....	30
3. Juntas de Buen Gobierno.....	33
4. Federalismo.....	35
5. Democracia.....	39
6. Regionalismo y región.....	42
7. Participación social o <i>Co-gobierno</i> .....	44
8. Usos y costumbres.....	46
9. Grupos de presión y Factores Reales de Poder.....	49
10. Legitimación, Jurisdicción y Competencia.....	52
11. Nación e Identidad.....	55
12. Ciudad.....	57
13. Centralización, Descentralización y Desconcentración.....	58
14. Cultura, Multiculturalismo y Pluralidad.....	61
Capitulo II. Antecedentes de las Juntas de Buen Gobierno.....	65
1. El <i>Calpulli</i> .....	66

2. Convenio 169 “Sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT (1989) y declaraciones internacionales sobre pueblos y comunidades indígenas.....	71
3. Reforma al artículo 4º Constitucional en materia indígena (1992).....	80
4. Levantamiento armado Indígena de 1994.....	86
4 Creación de los municipios autónomos indígenas (19 de diciembre de 1994).....	97
5. Acuerdos de San Andrés Larraínzar (16 de febrero de 1996).....	101
6. Reforma al artículo 2º y 115 Constitucional en materia indígena.....	110
7. Creación de las juntas de buen gobierno y los “caracoles” zapatistas (8 de agosto de 2003).....	123
 Capítulo III. Naturaleza Jurídica y Social de las Juntas de Buen Gobierno.....	131
A. Naturaleza Jurídica.....	132
1. Naturaleza Jurídica y legal de las juntas de buen gobierno.....	133
2. ¿Autonomía o Independencia?.....	140
3. El Derecho Indígena dentro de la legislación Mexicana e Internacional.....	143
4. Los usos y costumbres como fuentes del Derecho, y su reconocimiento Constitucional. ....	153
5. Reforma al artículo 2º Constitucional y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.....	158
6. ¿Juntas de buen gobierno como un cuarto orden de gobierno?.....	165
7. Municipio como escuela de la democracia (vigencia del artículo 115 Constitucional).....	167
8. Regulación y reconocimiento en el artículo 115 constitucional, como alternativa a la dirección municipal.....	172
9. Reconocimiento y aplicación de la Ley Orgánica Municipal y Constitución Local por parte de la autoridad indígena.....	175
10. Facultades de las Juntas de Buen Gobierno.....	176
10.1 Aplicación de los usos y costumbres en la administración pública.....	179
10.2 Autoridades competentes.....	180
10.3 Impartición de justicia: “justicia indígena”.....	183
10.4 Educación indígena: “una visión distinta del mundo”.....	188
10.5 Solución de conflictos comunitarios.....	194
B. Naturaleza Social.....	196
1. Naturaleza Social de las Juntas de Buen Gobierno.....	197

2. Objeto y fin social.....	201
3. Trascendencia social.....	203
4. Juntas de Buen Gobierno y Reforma de Estado.....	204
5. Estructura socio-política.....	207
5.1. Organización Política.....	208
5.1.1. Usos y costumbres primera fuente de organización comunitaria.....	209
5.1.2. Organización comunitaria.....	211
5.1.3. Participación indígena y <i>co-gobierno</i> (¿ejemplos de ciudadanía?).....	212
5.1.4. Participación de la Sociedad Civil (nacional e internacional).....	214
5.1.5. Organización del poder político.....	215
5.1.6. Grupos Indígenas como factores reales de poder.....	215
5.1.7. Legitimación y limitación de las Juntas de Buen Gobierno, dentro de la estructura socio-política del Estado Mexicano.....	216
5.2. Elección del “Buen Gobierno”.....	217
5.2.1. Los derechos políticos de las comunidades indígenas....	220
5.2.2. ¿Cómo se eligen los representantes indígenas?.....	222
5.2.3. Legitimación y reconocimiento de las autoridades indígenas, dentro del “buen gobierno” por el gobierno Local y Federal.....	224
5.2.4. ¿Con la creación de las Juntas de Buen Gobierno, muere el ayuntamiento, antes establecido?.....	226
5.2.5. Lucha por el poder político. ¿Dónde queda la oposición?.....	227
5.3. Organización económica.....	229
5.3.1. ¿Autarquía o neoliberalismo?.....	230
5.3.2. Medios para obtener recursos económicos.....	234
5.3.3. Intercambio, producción y comercialización de productos comunitarios.....	238
5.3.4. Servicios públicos que prestan a la comunidad.....	240
a) Médicos y salud pública.....	242
b) Obras Públicas.....	245
c) Panteones.....	247
d) Registro Civil.....	247
e) Seguridad Pública.....	247
f) Educación.....	250
5.3.5. Papel que desempeña la Sociedad Civil (nacional Internacional) para la financiación de las Juntas de Buen Gobierno.....	252
Capitulo IV. Las juntas de buen gobierno como alternativa de dirección municipal: “visión indígena de gobierno municipal”...255	
1. La alternancia en la organización social dominante.....	257
2. Formas de municipalidad en el mundo.....	261
a) <i>Municipios autónomos</i> o <i>autonómicos</i> .....	262
b) <i>Comunidades autónomas</i> .....	264
c) <i>Comunas</i> .....	271
d) <i>Condados</i> .....	273

e) <i>Distrito</i> .....	273
f) <i>Provincia</i> .....	275
g) <i>Ciudad</i> .....	277
h) <i>Juntas de buen gobierno zapatistas</i> .....	277
3. ¿Es necesario el reconocimiento jurídico y regulación de las juntas de buen gobierno dentro del Sistema Jurídico Mexicano?.....	278
Conclusiones.....	284
Apéndice 1.....	289
Mapa 1. Territorio de Chiapas antes del levantamiento armado del 1º de enero de 1994. Municipios reconocidos en artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.....	289
Mapa 1.A. Chiapas al constituirse los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, el 19 de diciembre de 1994.....	290
Apéndice 2.....	291
Mapa 2. Creación y ubicación de las Regiones Autónoma Pluriétnicas, propuesta en 1994, por Organizaciones Indígenas y el EZLN.....	291
Mapa 2-A. Municipios gubernamentales que comprendería la Región Autónoma de la Zona Norte.....	292
Mapa 2-B. Municipios gubernamentales que comprendería la Región Autónoma de la Frontera.....	293
Mapa 2-C. Municipios gubernamentales que comprendería la Región Autónoma de los Altos.....	294
Mapa 2-D. Municipios gubernamentales que comprendería la Región Autónoma de la Selva.....	295
Mapa 2-E. Municipios gubernamentales que comprendería la Región Autónoma del Soconusco.....	296
Apéndice 3.....	297
Mapa 3. Las 5 Juntas de Buen Gobierno (JBG) que funcionan desde el 8 de agosto de 2003.....	297
Bibliografía.....	298

## Introducción

*“El México profundo está formado por una gran diversidad de pueblos, comunidades y sectores sociales que constituyen la mayoría de la población del país. Lo que los une y los distingue del resto de la sociedad mexicana es que son grupos portadores de maneras de entender el mundo y organizar la vida que tienen su origen en la civilización mesoamericana, forjada aquí a lo largo de un dilatado y completo proceso histórico. Las expresiones actuales de esa civilización son muy diversas: desde las culturas que algunos pueblos indios han sabido conservar con mayor grado de cohesión interna, hasta la gran cantidad de rasgos aislados que se distribuyen de manera diferente en los distintos sectores urbanos. La civilización mesoamericana es una civilización negada, cuya presencia es imprescindible reconocer.”*

Guillermo Bonfil Batalla  
*México profundo. “Una civilización negada”\**

En la actualidad el “Estado-nación” moderno pasa por un periodo de crisis, la mayoría de las naciones que adoptaron este modelo en el siglo XIX, padecen síntomas de decadencia en su estructura social, política y económica. Los diseños de Estado-nación que en Europa fueron concebidos como sistemas perfectos de organización político-social; idealizados e impulsados por el pensamiento liberal de la época, ahora se ven amenazados por la desaparición e inserción en un fenómeno económico mundial, denominado *globalización*. Este suceso empezó con la desaparición de las fronteras políticas, sociales y jurídicas, de los Estados. Subordinándolos a las leyes neoliberales del mercado internacional (la oferta y la demanda), mismos que no se sujetan al interés nacional y bienestar social. Esta crisis se agrava a finales del siglo XX con la reivindicación de diversos grupos étnicos en una misma nación, del derecho a la libre determinación y específicamente a la autonomía. En este sentido, se considera que la construcción del Estado-nación se basa en las tesis de una cultura dominante frente a diversas culturas ya asentadas en los territorios que formarían parte de la unidad nacional. Estados que al constituirse como naciones no consideraron la existencia de otros grupos o manifestaciones culturales, monopolizando el contenido político social de las nuevas estructuras sociales.

Parece anticuado hablar de Soberanía, en este nuevo siglo. El concepto es sin embargo legítimo y recurrible para evitar la *neocolonización* que amenaza el mundo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. En tal sentido, la invocación del concepto “Soberanía” que hacen los pueblos y comunidades indígenas zapatistas, el 1º de enero de 1994, despierta el interés nacional e internacional, debido a que desempolva del léxico político mundial un término de tal magnitud. El año de 1994 representa una época de crisis política, social y económica en el país. Un año de contrastes, concluyen muchos politólogos. De rupturas y grietas en el sistema político mexicano, que lo mantiene en una cuerda floja, donde cualquier movimiento puede representar una crisis social y económica de mayor trascendencia, o la transición pacífica de un sistema político inadecuado a la realidad pluricultural del país, en un nuevo sistema político que se base en una nueva relación entre Estado, indígenas, y no indígenas. Es decir, un nuevo pacto social que busque la transformación política del Estado actual mexicano, en un Estado Pluricultural.

Esta investigación tiene un doble propósito. Primeramente, intenta presentar un panorama histórico-conceptual en la construcción de la autonomía municipal indígena, después del reconocimiento de los derechos indígenas internacionalmente en el

---

\* BONFIL, Batalla, Guillermo, *México profundo* (Una civilización negada), 2ª ed., 1ª ed., en Lecturas Mexicanas, cuanta serie, Ed. CONACULTA, México, 2001.

Convenio 169 de la OIT en 1989, hasta llegar a materializar el ejercicio del derecho a la libre determinación por los pueblos y comunidades indígenas, con los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) el 19 de diciembre de 1994. Cabe mencionar que este trabajo de tesis no es un estudio histórico, pero, se usa la historia como fuente de investigación, en el transcurso de la misma, Por tanto se pretende resolver interrogantes claves como ¿Cuál debe ser la naturaleza social de las juntas de buen gobierno? y posteriormente formular la naturaleza jurídica, de estas. Nuestro recorrido parte desde el levantamiento indígena del 1° de enero de 1994 hasta la creación de las “Juntas de Buen Gobierno” (8 de Agosto 2003).

En segundo término, se busca describir científicamente la naturaleza jurídica y social de las Juntas. Su contenido, ventajas o desventajas, elementos socio-jurídicos e importancia social, etc. En otras palabras, este trabajo de investigación es de carácter **socio-jurídico**. El binomio tan temido por algunos abogados de la “política y derecho”, no debe disgregarse al tratar estos temas, al contrario, creemos que deben complementarse. Con esta óptica analizamos cada uno de los capítulos que contiene esta investigación. Y definir si realmente son o no, las Juntas de Buen Gobierno, viables y posibles en el Sistema Político y Jurídico Mexicano; si estas representan una manifestación auténtica de la cosmovisión indígena, basadas en *usos y costumbres* (visión indígena de gobierno) o una alternativa de gobierno frente a la dirección municipal que establece el artículo 115 constitucional.

Seguramente serán muchas las preguntas y pocas las respuestas, ya que las Juntas de Buen Gobierno tienen escasos 3 años de vida, además de existir una reducida bibliografía sobre el tema. Sin embargo, esta circunstancia no nos limitó para desarrollar científicamente el proyecto de investigación. En este sentido, utilizamos fuentes documentales e hicimos investigación de campo.

En la obtención de las fuentes documentales utilizadas en esta investigación, nos apoyamos de las técnicas de investigación documental (bibliografía, hemerografía, audiografía, videografía) y la técnica de investigación de campo (folletos relacionados con el tema, declaraciones públicas del EZLN, entrevistas con autoridades indígenas en el caracol zapatista “La garrucha” en Oventik, Chiapas; conferencias en materia de derechos y cultura indígena).

Este trabajo de tesis se divide en cuatro capítulos. Cada capítulo tiene un comentario preliminar del tema en desarrollo, aspiraciones y objetivos, además de una conclusión general del capítulo tratado.

En el primer capítulo denominado “Conceptos fundamentales” se hace referencia a los términos y concepciones esenciales para describir el carácter socio-jurídico de las Juntas de Buen Gobierno, es decir, las herramientas conceptuales de las que no podemos prescindir, como son: democracia, municipio, autonomía, región, federalismo, centralización, descentralización, gobierno, usos y costumbres, nación, identidad, pluralismo, etc. Cada uno de ellos con su respectivo análisis, definición etimológica, gramatical, jurídica y en su caso política. Además, en algunos casos hacemos referencia del origen y evolución del término.

El análisis de estos conceptos fundamentales, no es de forma alfabética, sino por la importancia y relación que tienen con los demás. Nuestro propósito en este sentido, no es crear nuevos significados de los conceptos estudiados o teorías de los mismos, sino responder a tres hipótesis claves: ¿Qué son las Juntas de Buen Gobierno? ¿Cuáles son sus características? y ¿Qué representan para el Sistema Político y Jurídico Mexicano?

El segundo capítulo brinda un panorama histórico y jurídico, del camino que los pueblos indígenas, con el apoyo de la sociedad civil (nacional e internacional) han

recorrido por el reconocimiento de los derechos y cultura indígena. Como aclaramos anteriormente, no buscamos hacer un estudio histórico de las Juntas, pero sí, anotar los eventos clave que permitieron su construcción y funcionamiento el 8 de agosto del año 2003. Iniciamos nuestro viaje con un estudio somero del “*calpulli*”, institución socio-política de los aztecas, con el fin de buscar un antecedente remoto de las Juntas de Buen Gobierno, sin embargo, descubrimos que este, ya no corresponde a la realidad socio-política de los pueblos y comunidades indígenas del siglo XXI.

Para después aterrizar al tan citado Convenio 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la enunciación de instrumentos jurídicos internacionales sobre pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior en materia internacional, porque en materia nacional, empezamos con la reforma y adición al artículo 4º constitucional, de 1992, donde por primera vez se reconoce que la “nación mexicana tienen una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas”. Reforma motivada por la ratificación del Convenio antes referido, y el populismo del gobierno federal en turno.

Sin embargo, aunque el hecho es positivo para el país, representa una grieta más al Estado-nación convaleciente. En el fondo la reforma no cambio las condiciones económicas, políticas y sociales en que se encontraban los pueblos y comunidades indígenas en el país. Y en la mayoría de los casos no contemplaba los derechos reconocidos por el Convenio 169 de la OIT. Una de las razones que motivo el levantamiento armado indígena del 1º de enero de 1994, con la aparición pública del EZLN.

El segundo paso, del camino indígena por el reconocimiento de los derechos y cultura indígena, después del levantamiento armado zapatista, figura con la creación de 30 municipios denominados “autónomos rebeldes zapatistas” (MAREZ) en los 38 municipios gubernamentales reconocidos en el artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, como parte del territorio chiapaneco, que a partir del 19 de diciembre de 1994, los indígenas zapatistas empezarán a remunicipalizar, bautizando a los nuevos municipios autónomos, con autoridades indígenas nuevas, independientes del gobierno local y federal, con la participación popular para la construcción de las nuevas cabeceras municipales, y el apoyo económico de la sociedad civil nacional e internacional.

A partir de ese año, ocurrieron acontecimientos que marcarían el camino de los pueblos indígenas por el reconocimiento de sus derechos y cultura indígena, además del diálogo e identidad de la sociedad civil nacional e internacional, y la presión, hostigamiento y violencia hacia estos, de grupos paramilitares, “guardias blancas”, grupos policíacos del gobierno local y enfrentamientos leves con el Ejército Mexicano. Como fue el 22 de diciembre de 1995 en la Comunidad de Acteal en el municipio de Chenalhó, donde murieron asesinados hombres, mujeres y niños. En este capítulo sólo hacemos referencia a tales sucesos, pero no los estudiamos de fondo, ya que no es el espacio.

Debido a lo sucedido el 22 de diciembre de 1995, la sociedad civil nacional e internacional demandó al gobierno local y federal, resolver el conflicto indígena de 1994, en este sentido, en 1996, se presentan a negociar y dialogar por segunda vez, representantes del gobierno federal y local y el EZLN, con la intermediación del Poder Legislativo (COCOPA) y la sociedad civil nacional (CONAI). Por su importancia le dedicamos un apartado al contenido de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar firmados por gobierno federal, local y el EZLN, el 16 de febrero de 1996.

Sin embargo, estos no fueron cumplidos por el ejecutivo federal, lo que motivo el cierre de la negociación y diálogo entre ambas partes; en ese momento surge una propuesta de iniciativa de ley en materia indígena y reformas constitucionales de la COCOPA, misma que fue reconocida y consentida por el EZLN, por su parte el ejecutivo federal, la desconoció arguyendo que no se apegaba a la esencia de los Acuerdos de San Andrés, y presentó 4 observaciones a tal iniciativa de la COCOPA, que posteriormente se convertirían en un proyecto de iniciativa de ley en materia indígena promovido por el gobierno federal ante el Congreso de la Unión.

Aunque ya existían propuestas de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena (ejecutivo federal, COCOPA y EZLN) fue hasta el año 2001, que el gobierno federal en turno (y de distinto partido en el poder) envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas constitucionales para reconocer los derechos y cultura indígena, el ejecutivo federal presentaba como proyecto la iniciativa de “ley de la COCOPA” de noviembre de 1996. Pero esta no tuvo los resultados deseados por los pueblos y comunidades indígenas, lo que motivo el rechazo de la sociedad civil nacional indígena y no indígena. Aquí estudiamos la reforma al artículo 2º y 115º constitucional en materia indígena.

Concluimos este capítulo segundo, con el estudio de las recién creadas Juntas de Buen Gobierno y los caracoles zapatistas, el 8 de agosto de 2003, mismas que compararemos con las Regiones Autónomas Pluriétnicas, propuestas en 1994, por organizaciones indígenas del país, incluidos los pueblos zapatistas. Hasta aquí cumplimos con nuestro primer propósito, antes mencionado. Porque con el tercer y cuarto capítulo nos proponemos alcanzar nuestra segunda meta.

El tercer capítulo es el más extenso de los cuatro, por tal razón, lo dividimos en dos apartados (A y B). En el apartado “A” buscamos definir la naturaleza jurídica de las Juntas de Buen Gobierno, su fundamento legal, ubicación dentro del sistema jurídico mexicano, sus facultades como unidades administrativas, etc. En base a los antecedentes legislativos que a nivel nacional e internacional describimos en el capítulo segundo. Sin dejar de considerar, que el “instrumento jurídico”, que a nuestro juicio, es básico para ubicar a las Juntas de Buen Gobierno dentro de la Ciencia del Derecho, son los Acuerdos de San Andrés y la Iniciativa de Ley de la COCOPA, mismos que deben ser retomados al empezar a reformar el Estado-nación. En este apartado nos proponemos definir si las Juntas de Buen Gobierno son los tabiques en donde se establecerá un cuarto nivel de gobierno, dentro de la división político administrativa del Estado mexicano, o simplemente una forma interna de organización social, política y jurídica de los pueblos y comunidades indígenas zapatistas.

En el apartado B, acudimos al método sociológico e investigación de campo, para definir la naturaleza social de las Juntas de Buen Gobierno. Es decir, como un fenómeno social, que no se puede ocultar, mismo que es parte de la realidad que vivimos, ni mucho menos, evitar que la sociedad civil indígena y municipios autónomos que las integran, legitiman este suceso como una etapa superior de su derecho a ejercer la autonomía municipal. Asimismo, en este apartado, estudiamos su objeto social, trascendencia y estructura socio-política para la que fueron diseñadas, además de resaltar los avances que en materia de educación, salud, alimentación, comercio etc., tienen a escasos tres años de su funcionamiento.

En el cuarto y último capítulo, dada la importancia de reconocer la existencia de los pueblos indígenas como personas colectivas de derecho público. Proponemos que las Juntas de Buen Gobierno sean consideradas como una alternativa de gobierno regional, y no municipal, propuesta que nace de la visión indígena de gobierno, para construir un Estado pluricultural, incluyente y democrático. Para posteriormente diseñar

un nuevo marco jurídico-social, que fundamente la relación entre el Estado, indígenas y no indígenas.

Aquí buscamos responder estas hipótesis: ¿Son las Juntas de Buen Gobierno una alternativa de dirección municipal en el país, frente a la organización político-social dominante?; ¿Es una innovación indígena, que nace de la visión indígena de gobernar, o producto del fenómeno autonómico que en el mundo se presenta desde hace cuatro décadas?; ¿Representan un síntoma más de la crisis del Estado-nación mexicano? y ¿Por lo tanto, se les debe reconocer personalidad jurídica dentro del Sistema Jurídico Mexicano actual o construir uno nuevo?

Concluimos esta tesis con tres apéndices, para ubicar geográficamente la situación de Chiapas antes de 1994 y después de 1994, hasta llegar a la propuesta de creación de las Regiones Autónomas y Juntas de Buen Gobierno.

Para nosotros la propuesta es positiva, pero no se debe creer que sean la salida a la situación económica, política, cultural y social del país. Ya no debemos clasificar los beneficios entre indígenas y no indígenas, el país es un barco que nos puede hundir a todos (zapatistas o no zapatistas), los cambios económicos, políticos y sociales que se presentan en este siglo, pueden generar violencia si no empezamos a reflexionar sobre la crisis del Estado-nación actual. En un principio apelamos a la historia como principal fuente de información para entender el funcionamiento de la Juntas de Buen Gobierno, no esperemos a que la misma historia nos de la razón, empecemos a construir un Estado real, incluyente, y plural. El mundo presenta muchos ejemplos de crisis, pero también de esperanza, todo depende de nuestra capacidad y responsabilidad para construir un futuro nuevo para nuestros hijos. De ello dependerá la tranquilidad que siempre nos ha caracterizado. De lo contrario, creemos que pueden existir movimientos más severos que el del 1º de enero de 1994, esperamos equivocarnos; pero mantengamos la hipótesis de que algún día la cuerda en que fluctuamos diariamente, deje de ser una ficción, y se convierta en una realidad.

Ejemplos existen muchos, veamos a Bolivia, España, Argentina, Brasil, Venezuela, Italia, Chile, etc. Lo que falta es voluntad política de todos, aunque las Juntas no sean el medio, son una alternativa, los pueblos indígenas están empezando a proponer salidas, ahora nos toca a los no indígenas proponer políticamente respuestas, lo mejor es trabajar juntos, porque la pluriculturalidad nos caracteriza, tal como lo expresa nuestra Carta Magna.

Por último, los resultados obtenidos son nuestra responsabilidad, algunas hipótesis no pudimos comprobar por lo complejo del tema, pero serán sin duda en el futuro, materia de otra investigación. Lo que sí nos queda claro es que las Juntas de Buen Gobierno, no sustituyen a la institución municipal, ni atacan al federalismo, al contrario lo complementan y refuerzan. Pero debemos empezar a dialogar entre nosotros mismos, antes de ver en otra realidad nacional, nuestro destino como nación. Se aproxima una oportunidad en este año de elecciones y fenómenos político sociales, estemos atentos de los resultados.

Agradecemos profundamente el apoyo y asesoría del Dr. Carlos Francisco Quintana Roldán, por la consideración y respeto al tema estudiado, tal como siempre le ha caracterizado en la cátedra, al dejar que las ideas no sean razón de discriminación o persecución en nuestra máxima Casa de Estudios.

Además dejamos constancia que nuestra Facultad de Derecho es y debe ser, casa de la Libertad de pensamiento y Justicia, y rescatar el digno papel que desempeñan los abogados en la sociedad.

## Advertencia

Este trabajo nace de la inquietud del alumno por comprender la realidad socio-jurídica de su país. Prueba de ello es el resultado obtenido, que en el futuro será el punto de partida para nuevos estudios. Puede ser que el lector considere que muchas de las hipótesis, aquí formuladas, son falsas o equivocadas, quizá prematuras. Es él quien tiene en todo caso, el derecho de dudar y el autor de replicar. Aunque la mayoría de las hipótesis son posibles si miramos a otro mundo jurídico, es decir, al mundo jurídico indígena. No pretendemos excusarnos con ello, del rigor académico que debe tener la tesis, al contrario, intentamos navegar por otras formas de hacer investigación, por ejemplo, algunas veces acudimos a la historia, otras tantas a la antropología, sociología, derecho y en la mayoría de los casos a la realidad que se vive desde 1994 en Chiapas y actualmente en el país. En tal sentido, el objetivo fue alcanzado, y nos damos cuenta que falta más por aprender e investigar. Existen propuestas de reforma de Estado en diversos sectores de la sociedad, corrientes políticas e ideológicas, en las que el autor no deja de tener inquietud.

Aclaremos que la razón por la cual escogimos este tema de investigación no se reduce a proponer reformas constitucionales para tratar de resolver el problema indígena. Sino algo personal, es decir, al recopilar información sobre las Juntas de Buen Gobierno, y empezar a leer y redactar cada párrafo, capítulo, o conclusión, nos miramos en el espejo de la identidad. Para definir nuestra postura sobre el proyecto de nación que queremos. Descubrimos que valía la pena que está fuera rechazada por el lector, y respetar su opinión. Intentamos hacer una investigación que naciera de nuestro pensamiento, aunque en la mayoría de los casos aprendimos de otros pensamientos, creemos que cada cuartilla pretende expresar lo vivido hace cinco años en la Selva Lacandona, en la comunidad indígena de San José la Nueva Esperanza, y actualmente con nuestra visita al Caracol Zapatista “La Garrucha” de indígenas tzeltales, de nombre “*Te puy tas maliyel yas pas yach’il sacál quinal*” (“Resistencia hacia un nuevo amanecer”) en donde recopilamos información del 16 al 19 de septiembre del año 2005.

De antemano, sabemos que nuestras hipótesis pueden ser rechazadas como utópicas e idealistas, o discriminadas. Sin embargo, apelamos a la buena conciencia del lector y sobre todo del Seminario de Sociología General y Jurídica, ya que, nuestros postulados buscan una luz dentro de la Ciencia Jurídica y Social, y contribuir en el fortalecimiento de nuestra alma *mater*: Universidad Nacional Autónoma de México y de nuestra Facultad de Derecho, casa del pensamiento jurídico del país. Recordemos, que la misión de la Universidad es responder e intervenir en el estudio de los problemas actuales; de ahí que la Universidad es distinta pero inseparable de la ciencia.<sup>1</sup> Por qué, la “Universidad tiene que ser, antes que Universidad, ciencia.”<sup>2</sup> Es vital para el cumplimiento de esta característica de la Universidad, que el estudiante y estudioso de alguna de las disciplinas que se imparten en ella, se situó en el momento histórico que le corresponde, por lo que, el investigador, científico y filósofo deben estar a la altura de su tiempo, y responder a las exigencias del mismo. En letras de Ortega y Gasset: “De aquí la importancia histórica que tiene devolver a la Universidad su tarea central de <<ilustración>> del hombre, de enseñarle la plena cultura del tiempo, de descubrirle con claridad y precisión el gigantesco mundo presente, donde tiene que encajarse su vida para ser auténtica.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cfr. ORTEGA y Gasset, José, El libro de las misiones, colección Austral, Ed. Espasa-Calpe, Argentina, 1940, p. 125.

<sup>2</sup> *Ídem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.* p. 113.

## VII

### Abreviaturas y siglas.

ACIEZ	Alianza Campesina Independiente Emiliano Zapata
ANIPA	Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAE	Comunidad Autónoma Española
CCDF	Código Civil del Distrito Federal
CCEM	Código Civil del Estado de México
CCRI-CG	Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación
CE	Constitución Española de 1976
CEOIC	Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas
<i>Cfr.</i>	Compárese o cotéjese.
CIOAC	Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos
CNA	Constitución Nacional Argentina
CONAI	Comisión Nacional de Intermediación.
CND	Convención Nacional Democrática
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNI	Congreso Nacional Indígena
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONPAZ	Coordinadora de Organizaciones por la Paz
CPELSC	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas
CPELSO	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
EM	Ejército Mexicano
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
etc.	Etcétera
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FCE	Fondo de Cultura Económica
FFM	Fondo de Fomento Municipal
FIPI	Frente Independiente de Pueblos Indios
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPG	Fondo de Participación General
FZLN	Frente Zapatista de Liberación Nacional
<i>Ibidem.</i>	Lo mismo, la misma fuente, pero página distinta
<i>Ídem.</i>	La misma fuente incluye autor, obra y páginas
IJJ	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
JBG	Junta de Buen Gobierno
MAREZ	Municipio Autónomo Rebelde Zapatista
OCEZ	Organización Campesina Emiliano Zapata
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud

## VIII

ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
<i>Op. cit.</i>	Obra citada
PAN	Partido Acción Nacional
PPP	Plan Puebla Panamá
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RAP	Región Autónoma Pluriétnica
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEM	Sistema Económico Mexicano
SERAZLN	Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista de Liberación Nacional
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SJM	Sistema Jurídico Mexicano
SPM	Sistema Político Mexicano
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UCEZ	Unión de Comuneros Emiliano Zapata
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<i>Vid.</i>	Véase

## CAPITULO I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

### Generalidades.

Al hablar de *conceptos fundamentales*, nos referimos a construcciones racionales de carácter científico, claves para la solución de un problema, la comprensión de una ciencia o tema en estudio, es decir, hacer el camino para su desarrollo.

Con su aplicación pretendemos construir los castillos y muros, en los que las Juntas de Buen Gobierno se sitúan. Lo que nos permite llegar a la naturaleza jurídica y social, de estas formas de gobierno regional indígena. No se busca engañar ni persuadir al lector, sobre el concepto que se debe ligar para justificar científicamente este fenómeno social. Ni mucho menos llenar de concepciones o definiciones propiamente oscuras y engañosas. En cada concepto, se busca saber cuál es la raíz etimológica de la palabra, su apreciación gramatical, sociológica y jurídica; y en su caso, política, económica, filosófica o etnológica. La escuela que lo estudia o adopta; sus características y clasificaciones, y justificación de estudio en esta investigación. Hasta llegar a nuestra percepción del término.

Sabemos, que los conceptos cambian, que son relativos en percepción y definición, que existen factores culturales, sociales, políticos, económicos, ideológicos etc., que los constituyen y definen; que son producto humano, y pasan por circunstancias históricas, de tradición a tradición, y de país a país. Con un matiz rico de ideas y sabores descriptivos. Sin embargo, no haremos un estudio sobre su evolución, pues, no alcanza el espacio en este capítulo para ello; pero, mencionaremos su nacimiento y utilización en la vida de los hombres.

Al analizar cada concepto, no partimos de un orden alfabético, sino, de su importancia y relación con los demás. Hasta llegar a una correlación. A un acercamiento, y dar respuesta a tres hipótesis claves en esta investigación: ¿Las Juntas de Buen Gobierno son viables y posibles en el Sistema Político y Jurídico Mexicano? ¿Son manifestaciones auténticas de la cosmovisión indígena, basadas en *usos y costumbres*, es decir, la visión indígena de gobierno? ¿Su forma de gobierno es una alternativa a la dirección municipal?

Iniciamos con el municipio y sus elementos constitutivos, ya que, las Juntas de Buen Gobierno –como lo veremos en el capítulo segundo- tienen su origen en el nivel municipal de gobierno; hasta llegar al *pluralismo*, doctrina que permite su inclusión y reconocimiento en el sistema actual mexicano.

### 1. El municipio.

#### 1.1 Concepto.

La expresión municipio proviene del latín *municipium*, palabra que se compone de dos locuciones: del sustantivo *manus, muneris*, que significa carga, obligaciones, tareas, oficios, gravamen o prestación, y del verbo *capio, capis, capere* que figura como tomar, adoptar, encargarse de una acción, hacerse cargo de algo. Expresión que también hacía referencia a un “término jurisdiccional.”<sup>1</sup> Algunos tratadistas comentan que en su origen, el *municipium* era concebido en Roma como una forma organizacional de una comunidad itálica, en la cual sus habitantes, en su carácter de ciudadanos tomaban para sí las cargas,

---

<sup>1</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Diccionario etimológico Español Hispánico*, Editorial S.A.E.T.A., Madrid, 1954, p. 388.

tareas u obligaciones, y atendían en lo posible lo referente a los asuntos y servicios locales. Autogobierno que exigía de los ciudadanos romanos y pueblos sometidos el pago de un tributo o un *manus*. Así se entendía al *municipium* como el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Aquí nace la idea de la *comumnis*, es decir, “quien pertenece con los otros a un municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *manus*, *munare*, o finalmente municipio”<sup>2</sup>

El Diccionario de la Real Academia Española concibe dos acepciones: 1. “Entre los Romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma; 2. Conjunto de habitantes de un término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento”<sup>3</sup> La enciclopedia Espasa Calpe lo define como: “Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados)”<sup>4</sup>

Diversas concepciones y definiciones del municipio transitan en la Ciencia Jurídica como en la Ciencia Social, por lo que resaltaremos algunas de las concepciones Jurídicas que a nuestro entender son completas, así como, ubicaremos cada una de ellas con la escuela o doctrina que concibe esta institución.

El municipio dentro del marco legal, y sobre todo el constitucional no esta definido, en nuestro país; el artículo 115 de nuestra Carta Magna, sólo expresa algunos elementos característicos y su naturaleza jurídica, pero, el legislador no define que debemos entender por municipio, este artículo indica que:

“Art. 115. Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:”

Sin embargo, nótese que el Código Municipal de la República de Guatemala, define al municipio en su artículo 7º, de la siguiente manera:

“Art. 7. El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código.”

<sup>2</sup> ROBLES, Martínez Reynaldo. *El municipio*. 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 26. El mismo autor pone como ejemplo, citando a Juan Iglesias, “que las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre de municipio de *munus munare*, que significa cargo o gravamen, y los vecinos obligados al cargo o gravamen recibían el nombre de *municipium*, de allí que *municipium*; denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios, inclusive el militar” Cfr. IGLESIAS, Julián, *Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 1985, p. 25.

<sup>3</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, T. II, Real Academia Española, Madrid, 1992, p. 1417.

<sup>4</sup> QUINTANA, Roldán Carlos F., *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa, México, 2001, p. 2. Definición citada por el autor de la *Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana Espasa Clape*, S.A., T. XXXVII, p. 50.

La Enciclopedia Jurídica Omeba, instrumento reconocido y citado por la mayoría de los abogados hispanoamericanos, define al municipio como “una persona de Derecho Público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado que administra sus propios y peculiares intereses, y depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado Provincial o Nacional”<sup>5</sup> Definición que resalta la visión de municipalidad practicada en Argentina, y que destaca algunos de los elementos esenciales del concepto municipio, que explicaremos posteriormente. De igual forma, el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas da una definición, que se adecua al pensamiento del artículo 115 constitucional ya citado; lo concibe como: “ La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación”<sup>6</sup>

Concepciones que definen al municipio destacando sus elementos principales: población, territorio y gobierno, y dependiente de una realidad jurídica y política superior, denominada Estado.

Los doctrinarios del Derecho aportan una concepción, que se enmarca de acuerdo al pensamiento o Escuela Jurídica, entre estas, encontramos el *Jusnaturalismo* y *Escuela Sociológica*; la *Escuela legalista o del Derecho Positivo*; la *Escuela Histórica*, la *Escuela Economicista*; la *Escuela Administrativa*; la *Escuela Étnico-Cultural*.

Para la escuela Jusnaturalista y sociológica, el origen del municipio se encuentra dentro de la sociedad, es decir, de la agrupación natural de individuos, relacionados entre sí, con necesidades, tradiciones y objetivos comunes, por lo tanto, esta institución es anterior al Estado, tal como lo conocemos hoy en día. Cabe mencionar que esta doctrina expone al municipio, como una realidad que surge del quehacer humano, anterior a la ley; con fines propios en el desarrollo social y cultural del hombre, cuya naturaleza radica en ser un hecho social. Entre sus principales exponentes encontramos a Aristóteles (con la Teoría del *zoon politikon*); Santo Tomás de Aquino, Alexis de Tocqueville, Henri Pascaud, Enrique Ahrens, Adolfo Posada, Gumersindo Azcárate, entre otros.

Sólo mencionaremos algunas concepciones del Jusnaturalismo, sostenidas por la Escuela Sociológica, entre ellas:

Alexis de Tocqueville, quien recoge la tesis de la escuela Jusnaturalista, define al municipio como: “la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; es el hombre el que forma los reinos y crea las Repúblicas, el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios”<sup>7</sup> Teoría considerada, del origen divino del municipio.

Enrique Ahrens, en su *Curso de derecho natural*, expone. “El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político,

<sup>5</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, T. XIX, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, p. 55.

<sup>6</sup> *Diccionario Jurídico III-UNAM*, T. III (I-O), Coedición de la editorial Porrúa y la UNAM, México, 2001, p. 2166.

<sup>7</sup> QUINTANA, Roldán Carlos, *Op. cit.*, p. 8. *Vid.* Alexis-Charles-Henri Clérel (Seigneur de Tocqueville), *La democracia en América*.

para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción.”<sup>8</sup>

Gumersindo Azcárate: “(...) el municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos y cuya existencia y relaciones necesarias con los sistemas superiores tiene por tanto que reconocer no crear, el Estado con los individuos.”<sup>9</sup>

Explica, Antonio María Hernández, que hoy en día el concepto de municipio, esta en crisis tal como lo concibió el municipalismo clásico, y propone una definición, que forma parte del artículo primero del anteproyecto de Ley Orgánica Municipal, elaborado por el autor, para la provincia de Córdoba: “sociedad organizada políticamente, en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de vecindad, sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los gastos de gobierno propio y con personalidad jurídica pública estatal”<sup>10</sup>

De lo anterior concluye Quintana Roldan que la Escuela Sociológica afirma: “a) La existencia del Municipio como producto primario de la sociabilidad humana; b) La existencia del Municipio con anterioridad al Estado y al Derecho; c) La justificación del poder municipal como resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de los integrantes de la comunidad”<sup>11</sup>

Por su parte, la Escuela Legalista o de Derecho Positivo, donde se sitúa a Hans Kelsen, como uno de sus principales exponentes. Para esta doctrina el Municipio es un ente jurídico, creado por el Estado, realidad política, jurídica y económica, superior al ente municipal. Escuela que manifiesta el riguroso contenido formal, al considerar al municipio como creación de la voluntad Estatal, y determinado por la ley. Fenómeno de carácter formal, distinto del carácter social que le da la escuela Sociológica, sirve para descentralizar el poder estatal, por lo que el municipio, “es una circunscripción política y administrativa del territorio de un Estado, creada por dicho Estado, atendiendo razones políticas, económicas y sociales de orden general, tomando o no en cuenta los caracteres peculiares de las regiones y de las poblaciones afectables.”<sup>12</sup>; creación simple y llana, de la ley.

Hans Kelsen, sostiene que: “El estado en su carácter de sujeto de actos estatales es precisamente la personificación de un orden normativo, ...la naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y la de las uniones de los Estados, plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico, (...) Un Estado que aún no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico”<sup>13</sup>

Es claro, que esta doctrina concibe al municipio como una creación legal, de la voluntad estatal, es decir, producto del Estado; con elementos esenciales, propios de una realidad superior, limitados y concedidos por el poder estatal.

<sup>8</sup> FERNANDEZ, RUIZ Jorge, *Servicios Públicos Municipales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, INAP, México, 2003, p. 43. Vid; AHRENS, Enrique, *Curso de derecho natural*, trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ª edición, Librería de A. Bouret e hijo, Paris, 1876, p. 491.

<sup>9</sup> Cfr. QUINTANA, Roldan, p. 7; Azcárate, Gumersindo, *Municipalismo y Regionalismo*, pp. 24-25.

<sup>10</sup> HERNANDEZ, María Antonio, *Derecho Municipal (Parte General)*, Ed. IIJ-UNAM, México, 2003, p. 202.

<sup>11</sup> QUINTANA, Roldan, p. 9

<sup>12</sup> UGARTE, Cortés Juan, *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa, México, 1986, p. 187.

<sup>13</sup> Citado por QUINTANA, Roldan, p. 11, vid. KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, p. 189.

Por su parte, el jurista mexicano, Ignacio Burgoa Orihuela, concibe al municipio como: “una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ópticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía, (...) no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamentalmente del estado al que pertenezcan”<sup>14</sup>

La Escuela Histórica o *anglo germánica*, define al municipio, al estudiar su evolución orgánica (territorio, población, gobierno) y los cambios que sufre desde su aparición hasta nuestros días. Doctrina en la cual, dominan dos notas distintas: la variedad y la asimetría. No se contiene una fórmula única de gobierno local, aplicable de modo uniforme a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino distintas clases de organismos de estructura no coincidentes, esparcidos de modo irregular por toda la superficie del país, con diferencias para ubicar el medio urbano y el rural<sup>15</sup>. Cuestión doctrinal que resulta difícil situar en México; ya que, se han creado municipios en centros comunitarios ya establecidos, en ciudades reconocidas, y en lugares no habitados con anterioridad<sup>16</sup>. Territorios gobernados y administrados por indígenas, con anterioridad a la conquista y colonia española.

Al concebir al municipio la Escuela economicista, expone que resulta de la evolución de las instituciones económicas, ente, producto de la evolución social, de la práctica económica (relaciones económicas) que lo caracterizan y determinan en y mediante su conformación social y régimen de vecindad; e incluye, el elemento de *autarquía* en lugar de *autonomía*. Doctrina que sostiene Max Weber, destacando el fundamento económico de la comunidad municipal<sup>17</sup>

La Escuela Administrativista del municipio, lo ve como un: “producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado por un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para interponer la unidad del poder”.<sup>18</sup> A decir, de Quintana Roldan, esta doctrina ve al municipio como un apéndice de la organización estatal; como mera descentralización administrativa del propio Estado. Y agrega: “como un mero instrumento de dicha descentralización para llevar a cabo los servicios; así como los objetivos de carácter público que el mismo Estado le encargue”<sup>19</sup>

Para la Escuela étnico-cultural, el municipio es la base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad, basada en tradiciones, costumbres y usos de los pueblos originarios de una Nación; ideas que se presentan en algunos Estados de la República Mexicana y Latinoamérica.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Citado por FERNANDEZ, RUIZ Jorge, p. 45. *vid*; BURGOA, Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 817.

<sup>15</sup> QUINTANA, Roldan, *Op. cit.*, p. 12.

<sup>16</sup> Por ejemplo, municipios creados en la Selva Lacandona, en Chiapas, en la Sierra de Oaxaca, o en otras comunidades donde los indígenas, han sido obligados a refugiarse del racismo, ultraje o explotación y permanecer en estos lugares para preservar sus tradiciones, usos, costumbres o linaje.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>18</sup> FERNANDEZ, RUIZ Jorge, *Op. cit.*, p. 45.

<sup>19</sup> QUINTANA, Roldan, p. 14.

<sup>20</sup> *Idem*

Nuestros Juristas Mexicanos, aportan las siguientes definiciones; para Moisés Ochoa Campos, el municipio: “es un efecto de la sociabilidad, como tendencia esta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local”<sup>21</sup>

Existen autores que incluyen la prestación de servicios públicos, como fin real del municipio, así, lo hace Jorge Fernández Ruiz, en su libro “Servicios Públicos Municipales”, e indica que es la “personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios público indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad”<sup>22</sup> Concepción de carácter realista, como la considera el autor, es la brecha de múltiples estudios jurídicos, políticos y sociales; que expresan en conferencias, la cátedra, o legislaturas, la necesidad de que el municipio reivindique su esencia, como institución promotora de desarrollo económico, cultural y social a sus habitantes, con un servicio público eficiente.

Quintana Roldán, observa que cada autor destaca características formales, económicas o sociológicas, pero en el fondo, resalta la preocupación central de apreciar al municipio como entidad básica y fundamental en la configuración de la vida de las sociedades; indicando que el problema de la definición del municipio debe abordar no solamente la estructura formal de este, sino también los fines sustantivos<sup>23</sup>, es decir, la naturaleza jurídica, social, económica y cultural. El autor aporta un concepto, que tomaremos, por ser completo para estudiar la naturaleza jurídica y social de las Juntas de Buen Gobierno, como alternativa a la dirección municipal. Creación que no le quita importancia al municipio, visto desde esta óptica. Así, tenemos que el municipio es: “*la Institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, que es con frecuencia, la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.*”<sup>24</sup>

Es preciso recordar que el municipio requiere no sólo de una concepción perfecta o completa, sino, de la aplicación real de su objetivo y función, pues, la teoría debe alcanzar la realidad que viven los municipios en nuestro país, sobre todo, practicar con naturalidad el principio de “municipio libre” o “autonomía municipal”, que enriquece la idea de democracia y federalismo que expresa nuestra constitución. Fines que se cumplen con el manejo consiente y equitativo del poder público, para dotar de instrumentos a los ciudadanos mexicanos; satisfacer las necesidades elementales de carácter general e individual que la realidad nos presenta; con mejores servicios públicos y una participación ciudadana responsable.

Nos sumamos a conceptualizar al municipio como una manifestación social y política, de creación humana, dotada de potencial político, jurídico, económico y cultural; pero no superior al Estado; que debe responder a las necesidades elementales de una población

<sup>21</sup> OCHOA, Campos Moisés, *El municipio su evolución institucional*. Ed. Banobras, México, 1981, p. 23.

<sup>22</sup> FERNANDEZ, RUIZ Jorge, p. 85.

<sup>23</sup> QUINTANA, Roldan, p. 6.

<sup>24</sup> *Ídem*.

determinada, brindar desarrollo económico y mejor calidad de vida en cualquier región o localidad de la República Mexicana. Que la distribución equitativa de la riqueza sea un fin del municipio en el siglo XXI, y no se limite a la administración y captación de recursos.

### 1.1. Elementos.

Los elementos del municipio al igual que su concepción, varían de acuerdo a la escuela o doctrina jurídica que lo estudia, nos limitaremos a ser mención de los elementos que tradicionalmente son aceptados, como: a) población; b) gobierno o poder; y, c) territorio; pero consideramos como base, los que Carlos Quintana da al definir el municipio, estos son: a) territorio o término municipal; b) población; c) el gobierno; d) relación de vecindad; y, e) autonomía<sup>25</sup> Para su estudio se analizaran de la siguiente forma: a) gobierno; b) población; c) territorio o término municipal; d) relación de vecindad; y, e) autonomía. Dentro del artículo 115 constitucional se encuentran los siguientes elementos: gobierno (ayuntamiento); personalidad jurídica; territorio, patrimonio propio, autonomía (municipio libre); pero este artículo es técnicamente insuficiente para resolver los problemas jurídicos, que se viven en la realidad mexicana. Cabe mencionar que algunos países latinoamericanos, ya cuentan con legislaciones especiales en la materia, por ejemplo el citado Código Municipal de la República de Guatemala, que enumera los elementos de municipio en su artículo 8, de la siguiente forma:

“Art. 8. Integran el municipio los siguientes elementos básicos:

- a) La población.
- b) El territorio.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada.
- e) La capacidad económica.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g) El patrimonio del municipio.

Visto lo anterior, no podemos seguir sólo con leyes orgánicas, que lo único que hacen, es mantener al municipio como un apéndice del Estado Mexicano, o mejor dicho, del gobierno federal y entidades federativas. Subordinado y supeditado a las políticas económicas, sociales y culturales del poder central. Aclaremos, que es necesario que los elementos constitutivos del municipio, tomen su papel real, y que el municipio, debe buscar en la participación ciudadana y servicio público eficiente, su reivindicación y dignificación. Hay autores, que incluyen como elementos, un régimen jurídico u orden jurídico específico, carácter teleológico, personalidad jurídica etc.

#### 1.2.1. Gobierno.

Advertimos que este elemento se estudia primero, porque es clave para la buscar la definición posterior de las Juntas de Buen Gobierno indígenas, pues, la idea que origina el levantamiento indígena del 1º de enero de 1994, es contra un “mal gobierno”, señalado y

---

<sup>25</sup> *Íbidem*, p. 16.

desmentido por los rebeldes zapatistas, en la mayoría de sus comunicados, ensayos, y declaraciones, veremos que se tiene una visión distinta de gobierno, y en particular de gobierno municipal.

Etimológicamente la voz gobierno proviene del latín *gubernationis, gubernaculum; de gubernare*<sup>26</sup> y significa gobernar, mandar. Expresión que también es referida como sinónimo de “autoridad”, “poder”, “dirigir”, “conducir”, o “guiar”; sin embargo, no son sinónimos en sentido estricto; el vocablo “autoridad” proviene del latín *autoritas-atis*, que figura como “prestigio”, “garantía”, “potestad”; y de *auctor*: “hacedor”, “autor”, “creador”; y a su vez del latín *augeo, ere*, que significa “realizar”, “conducir”<sup>27</sup> y la palabra “poder”, significa, “capacidad o energía para alcanzar un fin” y es utilizable para definir este elemento del municipio, que tienen como fin el “bien común” de la sociedad local.<sup>28</sup> En lenguaje ordinario, el Diccionario de la Real Academia Española, lo define como: “1. Conjunto de ministros superiores de un Estado; 2. Distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador; 3. Como el tiempo en que dura el mando o autoridad del gobernador”<sup>29</sup>. Hoy en día, gobierno expresa un agrupamiento de personas que ejercen el poder, direccional o manejan (legítimamente o no) los asuntos de un Estado. Políticamente se entiende como gobierno al: “conjunto de las personas que determinan la orientación política de una cierta sociedad”<sup>30</sup> Expresión incluida en la noción de Estado, como elemento esencial y característico de cualquier Estado moderno del planeta. De ahí, que Antonio María Hernández, considera que se debe aplicar los conceptos de la Teoría del Estado, y cita a Heller; recalca que no debemos confundir el poder con el gobierno, pues, normalmente el gobierno se apoya en el poder (poder público que la ley le faculta y otorga); pero se hallan los otros grupos también integrantes de poder (quienes apoyan o se oponen a él).<sup>31</sup>

Horacio Lombardo, comenta que el gobierno, “como acción y efecto de conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de estructura global del orden jurídico, denominado Estado”<sup>32</sup>. Expresión que se apega a la realidad del Estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno; sino, “el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido el gobierno, constituye un aspecto del estado”<sup>33</sup>

El gobierno como elemento esencial del municipio, está formado por “un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tienen como misión dirigir y conducir las actividades propias de la municipalidad, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye”<sup>34</sup>

La reforma de 1999, publicada en el D.O.F. el 23 de diciembre; al artículo 115 Constitucional, reconoce el carácter de poder político al municipio, expresado en un órgano de gobierno denominado ayuntamiento, con facultades jurídicas, políticas, económicas y administrativas. Es decir, como autoridad competente para dirigir

<sup>26</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Diccionario etimológico Español Hispánico*, Op. cit., p.311.

<sup>27</sup> *Diccionario Jurídico IJ-UNAM*, T. I (A-CH), Op. cit., p. 286.

<sup>28</sup> HERNANDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal*, Op. cit. p. 219.

<sup>29</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Op. cit., p. 311

<sup>30</sup> BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, p. 743.

<sup>31</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 219.

<sup>32</sup> *Diccionario Jurídico IJ-UNAM*, T. II Op. cit., p. 1536.

<sup>33</sup> BOBBIO, Norberto, Op. cit., p. 744.

<sup>34</sup> Cfr. FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, coordinador, *Régimen Jurídico Municipal en México*, coedición Porrúa Facultad de Derecho-UNAM, México, 2003, Vid., QUINTANA, Roldan, Carlos, *El gobierno municipal*, p 109.

libremente la administración de sus recursos y manejo de patrimonio, organización cultural y social, entre otras facultades; sin la intervención de una autoridad intermedia, pero limitada por la Legislatura local de la entidad Federativa, donde se encuentre el municipio.

El gobierno municipal esta integrado, como lo expresa el artículo 115 constitucional, por un Ayuntamiento electo popular y directamente, cuerpo colegiado que a su vez, se integra de un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determine la ley (Ley Orgánica Municipal de cada entidad Federativa). El gobierno es visto dentro de la legislación municipal de Guatemala, en su artículo 9º, como:

“Art. 9. El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia”.

De lo anterior se deduce, que el municipio no puede prescindir del elemento gobierno, quien, a través del cuerpo de servidores públicos legítimamente reconocidos por la comunidad o población, y legalmente constituidos, tienen la tarea de desarrollar y llevar a la práctica los fines municipales; autoridades que están limitadas por la ley, y que el abuso de su mandato, genera responsabilidad administrativa, civil, penal y política, según sea el caso de la infracción o delito, que determine la ley competente (*v. gr.* Código Penal de la entidad federativa donde se comete el delito o el Código Penal Federal; la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y sus similares) como lo manda el artículo 108 constitucional, párrafo cuarto. Sin embargo, el autoritarismo que se vive en algunos municipios indígenas o mestizos; han provocado el descontento y apatía de sus habitantes, pues, la corrupción, clientelismo, peculado, el abuso de autoridad etc. son frecuentemente los tintes de los gobiernos municipales, realidad que padece el gobierno local y federal.

Los indígenas rebeldes de EZLN, proponen una concepción de gobierno, y agregan, de buen gobierno; lo definen con el siguiente principio: “mandar obedeciendo”, esta idea clara y concreta del movimiento indígena de 1994, crea las Juntas de Buen Gobierno, como instrumentos de carácter social; donde la participación ciudadana indígena, es el pilar de esta forma de practicar una municipalidad plural, alternativa e incluyente. No agotaremos aquí el debate, si el “mandar obedeciendo” es la clave para que México, encuentre salidas y respuestas.

El gobierno constituye un elemento de carácter subjetivo e imprescindible del municipio; son sus integrantes (servidores públicos) los que conducen cada uno de los órganos, que de él se desprende (poderes legislativo, judicial, ejecutivo); pero como veremos al definir el elemento población, debe existir una participación ciudadana, que coopere con el gobierno para alcanzar un desarrollo municipal en todas las dimensiones del bienestar social. El gobierno visto desde la óptica del poder público, puede ser legítimo (elegido democráticamente por los ciudadanos) o no, así como legalmente constituido, o implantado por la fuerza, a través del autoritarismo o golpe de Estado. Es importante preguntar: ¿Si el siglo XXI, se caracterizará por una cobertura política internacional, con formas de gobierno novedosas y realistas, donde la ciudadanía tenga una participación

activa y plural, o con las gastadas políticas del sistema dominante de gobierno central, que cada día, asfixia al sector social?

Regresando a lo que expresa Antonio María Hernández, jurista Argentino, en su libro *Derecho Municipal (Parte General)* el elemento “poder” tiene como fin el “bien común” de la sociedad local<sup>35</sup> Y afirma, que:

“el gobierno integra el poder como elemento del municipio, sumando a quienes apoyan y quienes se oponen a él órganos de esa sociedad inflaestatal”, (...) Es de este elemento que surge en mayor medida la naturaleza del municipio como de carácter político, más allá de lo que dispongan los ordenamientos legales. Siempre en esta esfera fluye como insigne objetivo la consecución del “bien común” de la sociedad local, al par de la participación, la oposición, la decisión, las fuerzas políticas, etc. (...) A todo esto se agrega lo correspondiente al “gobierno” local y sus funciones ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales, que antológicamente definen al munic4pio como sustancia política”

Salvador Dana Montaña, señala que por la naturaleza política del municipio, en principio le corresponde un: “poder constituyente” (o darse su propia ley fundamental), un “poder legislativo o de legislación” (para dictar sus reglamentos y ordenanzas), un “poder institucional” (para darse sus propias autoridades y regirse por ellas sin injerencia de los poderes o esferas superiores de gobierno), un “poder financiero” (recursos y facultades impositivas) y un “poder jurisdiccional” (para juzgar las infracciones a sus normas y disposiciones)<sup>36</sup>

Por último, es importante considerar que existen diversos sistemas de gobierno municipal<sup>37</sup> que incluyen órganos monocráticos o colegiados; la mayoría de los doctrinarios clasifican los siguientes: a) gobierno municipal por comisión; b) gobierno municipal por asamblea; c) gobierno municipal de gerente o *city manager*; d) sistema de gobierno mixto de binomio alcalde-concejo; e) prefecto o unipersonal; f) delegado central; etc.<sup>38</sup>

### 1.2.2. Población.

Este elemento constituye la base humana del municipio, es el carácter subjetivo e inseparable de toda organización social; quienes, habitan un determinado espacio físico, denominado territorio, y comparten usos, tradiciones, costumbres, identidad, etc. Población proviene de la palabra latina *populatio-onis*, de *populus* (pueblo o agrupación de individuos unificados por el derecho romano), y significa, “acción y efecto de poblar”<sup>39</sup> Gramaticalmente, se define como: “el conjunto de personas que habitan la tierra o cualquier división geográfica de ella.”<sup>40</sup> Guillermo Cabanellas, en su *Diccionario enciclopédico de Derecho Usual*, define a la población como el “número de hombres y

<sup>35</sup> HERNANDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal, Op. cit.*, pp. 219 y 220.

<sup>36</sup> *idem*.

<sup>37</sup> A decir de Acosta Romero la forma de gobierno: “ hace referencia a una parte del Estado e implica la preponderancia de alguno de sus órganos a través de los cuales se ejercita el poder” Por lo tanto, los sistemas de gobierno, son las formas con las cuales se organiza y ejercita el poder municipal, pero es difícil determinar con exactitud, que función del poder público, es la que gobierna en el ámbito municipal pues, en nuestra constitución el municipio no tiene delimitados sus órganos de poder público competentes, como lo esta el Poder Federal (con un órgano Legislativo, Judicial, y Ejecutivo). *Vid.* ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 124.

<sup>38</sup> *Cfr.* QUINTANA, Roldan, Carlos, *El gobierno municipal*, p 109; FERNANDEZ, RUIZ Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, p. 79; OCHOA, Campos Moisés, *El municipio su evolución institucional*, cuarta parte, capítulo II, p. 193.

<sup>39</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Op. cit.* p.

<sup>40</sup> *Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.*, p. 1627.

mujeres que componen la humanidad, un estado, provincia, municipio o localidad urbana. Ciudad, villa, pueblo o lugar habitado, sin ser familiar o privado tan sólo.”<sup>41</sup> No se puede concebir al municipio sin población; ni a la población como una decena de hombres aislados, sino un núcleo denso de personas, que comparten una identidad, tradiciones; están asentados en un territorio e interactúan entre sí.

Políticamente se considera a la población como “un concepto que se relaciona con el poder del Estado, tiene una ordenación que se le impone en forma externa y este pueblo se asienta en un territorio contando con la capacidad de organizarse”.

Para Teresita Rendón Huerta, el concepto de población no atiende a factores cualitativos que marcan diferencias en cuanto a raza, estatura, color de piel, grado de instrucción, etc., sino al aspecto cuantitativo.<sup>42</sup> Estos sujetos que componen el núcleo poblacional, tienen derechos y obligaciones de carácter constitucional, como pertenecientes a una nación o país, y en particular, con prerrogativas que la Constitución Federal (Art. 30, 31, 36, y las garantías individuales y sociales que contenga este aparato legislativo) constitución local; o la Ley Orgánica Municipal, etc., les reconoce. Algunos autores, y legislaciones de Latinoamérica y la República Mexicana, principalmente, recurren al elemento “población”, para categorizar al municipio (por su cantidad de habitantes: grandes, pequeños; por su nivel económico y cultural; por los servicios que presta etc.) Sin embargo, no hay en un municipio cantidad ideal de habitantes, lo que presenta un problema para generalizar los servicios y bienestar social; cuando el municipio no cuenta con una infraestructura técnica, financiera y administrativa, suficiente para el cumplimiento de los fines del gobierno local.<sup>43</sup> Esta categoría distingue entre el habitante y ciudadano. El primero, vive, habita en un municipio, mientras que los segundos son quienes tienen el ejercicio de los derechos cívicos; reconocidos por la ley, es decir, la situación jurídica de la nacionalidad (Art. 30 constitucional) ya sea por nacimiento o naturalización; y ciudadanía (Art. 34 y 35 y 36, constitucional); carácter que les concede participación activa en la vida municipal, sobre todo en las elecciones y plebiscitos, así como la utilización de las instalaciones municipales y servicios públicos y empresas de participación estatal.<sup>44</sup>

Existe en la población el elemento *volitivo*, que le da un sentido político y potencial, para ejercer sus derechos, cumplir sus obligaciones, actuar, interactuar, y modificar su realidad social; para alcanzar el desarrollo social, a través de la participación social constante y consiente que le debe caracterizar, usando su calidad de ciudadano, que la ley le reconoce.<sup>45</sup>

Es importante mencionar, que al interior del municipio se encuentra lo que algunos autores denominan desconcentración o subdivisión, cualquiera que sea el nombre que se le de, se refiere a que van a existir ciudades, pueblos, subdelegaciones, que son reguladas y reconocidas por la ley; de acuerdo al número de habitantes y servicios públicos con que cuentan, entre otros criterios<sup>46</sup> En los municipios mexicanos varía el número de habitantes,

<sup>41</sup> FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, coordinador, *Régimen Jurídico Municipal en México, Op. cit.* p. 76. Vid. CABANELAS, Guillermo, *Diccionario de enciclopédico de derecho usual*, Ed. Helianista, S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1982, T. VI, p. 281, citado por ANGELES, Reynoso María E..., *El Territorio y la Población del Municipio*.

<sup>42</sup> RENDON, Huerta Barrera Teresita. *Derecho Municipal*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 131.

<sup>43</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 209.

<sup>44</sup> *Ibidem*. p. 218.

<sup>45</sup> *Ibidem* p. 209.

<sup>46</sup> FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, coordinador, *Régimen Jurídico Municipal en México, Op. cit.* p. 82. Vid. ANGELES, Reynoso María E..., *El Territorio y la Población del Municipio*.

según la Entidad Federativa; hay municipios cuya población es mayor a un millón de habitantes, y menor de quinientos; como el Estado de Baja California con una población de 2,487,367 habitantes (según el censo de 2000) se divide política y administrativamente en 5 municipios, con un total de 4.086 localidades; y una superficie, 70,113 km<sup>2</sup>; el municipio más poblado de Baja California es Tijuana con 1,210,820 habitantes, y el menos poblado es Playas de Rosarito con 63,420 habitantes. En cambio el Estado de Oaxaca, tiene una población de 3,432,180 habitantes (censo de 2000), en una superficie de 95,364 km<sup>2</sup>; cuenta con 10.511 localidades que pertenecen a los 570 municipios en que se divide política y administrativamente, los cuales a su vez se agrupan en 30 distritos. Los municipios con menos población en esta entidad son San Magdalena Jicotán y de Santiago Tepetlapa, tienen menos de 200 pobladores, así como, y el municipio de San Javier, en Sonora, apenas rebasa lo 300 habitantes<sup>47</sup>. Realidad distinta a la que viven los municipios Europeas, por citar algunos ejemplos: España tiene 8,118 municipios, con una cantidad hasta con 2000 habitantes, en algunos municipios; Italia 7,804 municipios, con 500 a 3000 habitantes; y Francia, con 37,983 comunas, de 500 a 50 habitantes, en algunas comunas.

Las leyes mexicanas, utilizan diversos criterios para determinar la superficie territorial, las condiciones de vecindad, así como, clasificar los núcleos de población atendiendo al número de habitantes y los servicios que se prestan en estas localidades. Cabe comentar, que existen municipios en algunas entidades federativas, donde la población tiene como característica cultural, ser indígena en su mayoría y basarse en sus prácticas diarias en usos y costumbres. Este tema lo agotaremos en el Capítulo Tercero, apartado B, al definir la Naturaleza social de las Juntas de Buen Gobierno.

### 1.2.3. Territorio.

Hemos llegado al elemento objetivo, real y tangible del municipio. De igual forma que los elementos anteriores, cada escuela jurídica, le define a su modo. Pero la mayoría, lo ve como un espacio geográfico determinado (delimitado) ya sea por factores históricos o por la ley, donde se asienta la base humana (población). Así tenemos, que la palabra territorio, proviene del latín *territorium*, y expresaba “una superficie terrestre perteneciente a una nación”.<sup>48</sup> Siendo la propiedad un supuesto de carácter primordial para la vida de los seres humanos desde que se da la división de clases, pugnas históricas de conquista, revoluciones, etc. Por lo tanto, el territorio en la antigüedad y hoy en día, denota un símbolo de pertenencia, identidad y riqueza económica del hombre.

El territorio no sólo es una circunscripción, donde una autoridad ejerce su jurisdicción o competencia, que la ley le faculta, sobre los gobernados o sujetos a esta demarcación, sino, un espacio geográfico, donde se asientan grupos humanos, se desarrollan entre sí, hacen guerras, construyen edificios, casas, cuarteles, tienen usos, costumbres, etc.

En el lenguaje usual, el territorio es concebido en tres aspectos: 1. Como una porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación; 2. Como el terreno o esfera de acción; y 3. Como circuito o término que comprende una jurisdicción, un cometido u otra función análoga.

<sup>47</sup> Vid, Los resultados que proporciona el INEGI, del censo de 2000, información obtenida de la página web: [www.inegi.gob.mx.com](http://www.inegi.gob.mx.com)

<sup>48</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Op. cit.* p. 523.

Antonio María Hernández, da un concepto, citando el manual de gobierno y administración municipal de la provincia de Córdoba, Argentina: “el territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político”<sup>49</sup> Y afirma, que en cuestiones de territorio –igual que en la población- no se tiene un sistema de agrupación perfecta o igual para cada realidad municipal, pues, la conformación territorial esta adecuada a la realidad geográfica, histórica, política, cultural, etc. de cada país.<sup>50</sup> Pasa lo que anteriormente comentábamos al estudiar el elemento poblacional; mientras hay países pequeños, como Francia, España, Bélgica, Belice etc., que tienen un una superficie territorial pequeña, pero con una gran cantidad de municipios o comunas; y superficie extensa de territorio dividido en pocos municipios. Por ejemplo el ya citado Estado de Baja California Norte, que cuenta con 5 municipios en una superficie de 70,113 km<sup>2</sup>. México tiene en total 2,320 municipios, con una superficie aproximada de 1, 964,382 km<sup>2</sup>, a cada municipio le corresponde aproximadamente una superficie de 860 km<sup>2</sup>; en cambio, Francia tiene más de 3,700 comunas, con una superficie de 553,000 km<sup>2</sup>; a cada comuna le corresponde aproximadamente 15 km<sup>2</sup>.

El criterio para fijar los límites territoriales, en la legislación mexicana es variable; y responde como indicamos anteriormente, a factores históricos, políticos, administrativos, jurídicos, convencionales, culturales, étnicos, etc. Por lo que, la demarcación territorial puede ser urbana, rural o mixta; reducida o extensa, determinada por el número de habitantes, los servicios que existen (banco, hospital, escuela básica y superior, etc.). Comenta María Eugenia Ángeles, que el territorio municipal esta sometido a una doble jurisdicción; por un lado, ala federal, representada por un Estado (como vimos la identificación que hace Antonio Maria Hernández, citando a Heller); y por otra, al Estado local; forma parte del territorio nacional pero goza de cierta autonomía.<sup>51</sup> Es decir, la suma de todos los espacios geográficos, denominados territorio municipal, crean una entidad denominada en México, Entidad Federativa, y la suma de estas superficies conforman el territorio de los Estados Unidos Mexicanos. En este último se ejerce la *soberanía*, y en los municipios autonomía.

Kelsen, al explicar los elementos del Estado, ve al territorio como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional; validez que esta limitada por el orden jurídico internacional a un cierto espacio. Esta idea se aplica, en algunas legislaciones, para ubicar la competencia y jurisdicción de los órganos del poder público. Y expresa:

“El Estado, concebido como una unidad social efectiva, parece implicar igualmente una unidad geográfica: un Estado-un territorio. (...) El territorio de un Estado no consiste necesariamente en una porción de tierra. Semejante territorio llámese “integral”. (...) La unidad del territorio estatal, y por ende, la unidad territorial del Estado, es una unidad jurídica, no geográfica natural. Pues el territorio del Estado no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamada Estado”<sup>52</sup>

<sup>49</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 202. *Vid. Manual de gobierno y administración municipal*, Consejo Federal de Inversiones, Coplan, Lamas, y Mechan, p. 25.

<sup>50</sup> *Ídem*.

<sup>51</sup> ANGELES, Reynoso María E., *El Territorio y la Población del Municipio*, *Ob. cit.*, p. 70.

<sup>52</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, colección Textos Universitarios, Coordinación de Humanidades, Ed. UNAM, México, 1995, pp. 247-248.

Por último, la división interna municipal se compone de espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, según la Constitución local o ley orgánica en México; Constitución o legislación de otros países. Entre las más reconocidas están las categorías divididas por la demarcación interna municipal como: cabecera municipal, delegación, subdelegación, cuartel o barrio, sección, manzana; y según, la calidad de servicios y sus centros de enseñanza: ciudad, villa, pueblo, ranchería, caserío, congregación, etc. De acuerdo con las leyes federales, locales y municipales, los municipios se pueden crear, modificar y suprimir por razones legales, culturales, físicas o sociales o las necesidades de sus habitantes.

#### 1.2.4. Relación de vecindad.

Elemento no incluido como esencial por la mayoría de los doctrinarios del derecho. Sin embargo, tiene gran importancia para comprender al municipio en su naturalidad. Pues, recordemos que el ser humano en la antigüedad, a pesar de estar disperso en extensiones territoriales inmensas para él, no estaba aislado, y más allá de sus límites y poderío, se encontraban otros grupos humanos, con características distintas (culturales, físicas, tecnológicas, religiosas etc.); e inmersos en una relación de vecindad. Aunque no haya sido una vecindad adyacente o amistosa en un principio. Enemistad que hoy en día sigue en algunos pueblos o países colindantes, cuyas fronteras son trincheras de guerra. La vecindad es una característica de la sociabilidad entre los seres humanos, más aún, la buena vecindad, es necesaria, para mantener un orden social común, tranquilidad, y bienestar mundial. Sin embargo, los conflictos por límites territoriales, por recursos naturales, por el comercio, etc., son frecuentes no sólo en el ámbito internacional, sino en el local y municipal. La meta del poder público, en particular de quien ejerce y administra el gobierno de un país, dentro de sus políticas de estado, es la solución de conflictos internos, o exteriorizados, que incluyen al Estado, municipio, o región. Soluciones que en ocasiones presentan el carácter de *imperium* de la autoridad, con el uso de la fuerza pública, o la salida judicial, con la intervención de los tribunales superiores de justicia de cada entidad federativa, región o país.

Vecindad proviene del latín *vicinitas-atris*; es entendida como calidad de vecino. El Diccionario de la Real Academia define vecindad como: “1. Conjunto de personas que viven en distintas viviendas, de una misma casa; 2. Contorno o cercanías de un lugar”.<sup>53</sup> El término vecino va ligado a la relación de vecindad, calidad que le otorga la ley, y en consecuencia esta le reconoce derechos (políticos), y le impone obligaciones (contribución), como limitaciones (pérdida de la vecindad). Se entiende por vecino el que habita con otros en un mismo pueblo, barrio o casa, en habitación independiente. En este sentido, no podemos negar, que la vecindad no es una obligación, sino una circunstancia natural, que se presenta en todo el mundo, como un fenómeno social. Insisto, tiene en esencia carácter de sociabilidad, de interacción social; lo que no quiere decir que sea, amistosa o rival.

Adolfo Posada, incluye en su definición sociológica de municipio la relación de vecindad, arguyendo: “es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las relaciones de vecindad”<sup>54</sup> Antonio María Hernández, se pregunta “si

<sup>53</sup> Diccionario de la Lengua Española, Op. cit., p. 2064.

<sup>54</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 201.

el municipio de amplio territorio está basado en la vecindad o si ello no ocurre, y, en consecuencia, esta fuera del concepto de lo municipal.” Respuesta que encuentra en Fernando Albi, al indicar que: “lo vecinal es el contrapunto de la territorialización, pero no excluye la misma, ni mucho menos puede comprender perfectamente un municipio territorializado, de extensa superficie, de amplias diseminaciones humanas, de gran complejidad estructural, encuadrando una o más aglomeraciones vecinales, que serán las que imprimirán al mismo la tónica de lo municipal.”<sup>55</sup>

Cada legislación de las entidades federativas (Constitución o ley Orgánica Municipal) define dos calidades, que van de la mano al categorizar su población, como vecinos, habitantes, ciudadano, etc., y las formas de adquirir o perder estas calidades. Por ejemplo, las entidades federativas de Sonora, Quintana Roo, Veracruz-llave, y el Estado de México, Durango, Chiapas, Jalisco, Baja California, etc.

Concluye Antonio María Hernández: “sin vecindad no es posible imaginar al municipio. Las necesidades que ella requiere al bien común, que es el fin de la sociedad local.”<sup>56</sup>

El Código Municipal de Guatemala, en su artículo 2º, describe la naturaleza del municipio, e incluye el elemento de participación:

“El municipio es la unidad básica de organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones **permanentes de vecindad**, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Dentro de las Juntas de Buen Gobierno, y comunidades indígenas que le integran, existen problemas de vecindad, sobre todo por límites territoriales, con indígenas y comunidades de mestizos, que no son parte del movimiento, ni simpatizan con el EZLN; conflictos que no ven solución, ni por parte del gobierno municipal, local o federal; son de antigüedad, antes de la colonia española. Y que una de las tareas que este sistema de gobierno indígena se planteó al iniciar su “mandar obedeciendo” fue resolver los conflictos internos con sus similares, de forma pacífica, práctica y comprometida. Resultados que veremos en el Capítulo Tercero, apartado A, punto 10.5.

#### 1.2.5. Autonomía.

Llegamos al espíritu del municipio, la autonomía es un elemento imprescindible, para el nuevo municipalismo. Es para el municipio, lo que es para el Estado la Soberanía. Desde luego, con naturaleza de acción distinta.

Es conveniente dar una breve definición, puesto que se profundizará su estudio en el punto segundo, de este capítulo, al explicar su naturaleza y clases.

Desde que nace el *municipium* en Roma, los pueblos subyugados para poder autogobernarse contribuían al imperio con el *manus*, en cambio estos podían elegir sus autoridades religiosas o políticas, u organizarse para rendir culto y celebrar sus fiestas. Así, fue como el imperio no tubo problemas para someter e influir por siglos en pueblos enteros y civilizaciones. La autonomía en todos los ámbitos del ser humano es una expresión de la

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 203

<sup>56</sup> *Ídem*

libertad social, porque la *potestas*, la Soberanía es lenguaje de esta cuando se práctica en los Estados. Sobre todo, si el poder central sofoca y cansa a la sociedad (corrupción, autoritarismo, etc.).

Rodolfo Gneist, indica que la autonomía “viene a ser un sistema de constitución de los cuerpos locales, por medio del cual la administración viene a ser un sistema de la administración de estos últimos se deduce a través de funcionarios. La autonomía equivaldría a una participación jurídica de los ciudadanos del Estado a favor de dichos cuerpos locales”.

Sin autonomía los municipios, se convierten en apéndices del gobierno federal; considerándolos en meras circunscripciones políticas y territoriales, que se gobiernan por un poder central.

La autonomía municipal como elemento del municipio se concibe dentro del municipalismo moderno, pues, anteriormente la capacidad de autogobierno era limitada a las Estados-nación o regiones, que pronto e históricamente se transformaron en Naciones o países.

Para algunos tratadistas la autonomía en el municipio representa un grado de descentralización política del Estado, pues, este le concede facultades de carácter administrativo, político, jurídico, financiero, etc. Limitadas conforme al sistema jurídico que le reconoce y le regula.

Sin embargo, como apunta Antonio María Hernández, “el problema de la autonomía municipal se relaciona con el de las distintas relaciones que el municipio puede tener en el Estado, sea central o particular, el desempeño de las fuerzas “centrípetas” o centralizadoras y “centrifugas” o descentralizadoras.”<sup>57</sup>

Es claro que los municipios o regiones, no pueden prescindir de este carácter, si bien es cierto, en algunas formas de gobierno y de Estado, la autonomía es elevada a un carácter Constitucional, más aún, considerada como fuente de la democracia. Y, considerar lo contrario, hoy en día, significaría para el hombre moderno y plural, un retroceso en el desarrollo social y cultural.

Carlos Quintana Roldán, expresa que la autonomía municipal es: “el derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes asuntos propios de la comunidad, cuente, además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”<sup>58</sup>

La autonomía es un tema presente, arraigado en las formas de organización social del pasado. Por así decirlo, es la bandera de la acción política, jurídica, económica y cultural, para democratizar las formas de gobierno, propiciando la participación social y el bienestar común, fines del Estado de Bienestar moderno. Latinoamérica no es la excepción, pues, en varios Congresos Municipales, se ha discutido sobre la importancia de la autonomía dentro de los municipios. Así como la aportación de la doctrina Anglo-norteamericana, con la figura del *self government*; hasta los sistemas de gobierno por *comisión* y *city manager*; la descentralización del poder en las comunas Francesas; las aportaciones de la doctrina Europea con la teoría del círculo de acción del municipio; la teoría de la escuela de Rodolfo Gneist; la teoría de la escuela jurídica de Lorenzo Stein; la

---

<sup>57</sup> *Ibidem* p. 286.

<sup>58</sup> QUINTANA, Roldan, *Op. cit.*, p. 194-195.

teoría negativa de Preuss; la teoría de la escuela mixta de Rosin; las posturas de Hans Kelsen, entre otros; en la doctrina latinoamericana se da la influencia norteamericana, pero surgen diferencias en la práctica de la autonomía municipal; tenemos como principales exponentes a Carrera Jústiz, Mouchet, Salvador Dana Montaña, Moisés Ochoa Campos, etc. Así como diversas declaraciones como la Carta Europea de las libertades Locales (de octubre de 1981); la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana (del 22 de noviembre de 1990). Documentos que reconocen y postulan el principio de los pueblos (municipios, regiones o ciudades) de autogobernarse.

Nuestra Constitución Política, a diferencia de la mayoría de las Constituciones de los países hispanos, no menciona ni protege el derecho de autonomía; sólo se limita a expresar que el municipio es la base territorial y organización política y administrativa de las Entidades Federativas (Art. 115, primer párrafo) considerando al municipio libre, y conforme a postulados, que no engloban una realidad mexicana. La autonomía municipal en México, parece no existir, porque su Carta Magna, no hace más que pronunciar como “autonomía”, al “Municipio Libre”, y dentro del margen potestativo de las entidades federativas. Cuando en Constituciones como la Cubana de 1940; Brasileña de 1988; Venezolana de 1961, Boliviana de 1947, Guatemalteca de 1945; Haitiana de 1954; Hondureña de 1957; Nicaragüense de 1950; Paraguaya de 1992, Peruana de 1993; Panameña de 1956; Dominicana de 1963 y la Uruguaya de 1967; definen y reconocen la “autonomía municipal”. Cuestión que nuestros legisladores deben de observar, y que la Reforma de Estado debe incluir, pues, un nuevo constituyente debe privilegiar, la autonomía en todos sus aspectos o fases (política, financiera, jurídica, administrativa), y así democratizar desde abajo nuestras instituciones, y no seguir con tendencias importadas, que no resuelven los problemas reales de las comunidades, poblaciones, ciudades, regiones etc., de la realidad mexicana. Autonomía significa reivindicación municipal, pues, es de esta manera que los gobiernos y ciudadanos podrán cooperar para el desarrollo de nuestro país; los primeros con servicios públicos eficientes y dignos; los segundos, ejercer sus derechos políticos, civiles etc., sin la intervención política o económica de intereses partidistas o políticos.

Es importante resaltar, que cuando se habla de autonomía municipal, se indica el reconocimiento a los municipios, para gobernarse (conforme a la visión cultural de sus miembros) y gobernar sus intereses; administrar sus recursos y gobierno; generar riqueza a sus habitantes e instituciones municipales; crear sus Cartas Orgánicas, que estén acorde a la realidad que viven; para elegir democráticamente a sus funcionarios públicos y estos últimos realicen su función con eficacia y responsabilidad.

La autonomía municipal es clave, para que los municipios cumpla con su fin: “bien común”, pero como indicó el profesor Jorge Fernández Ruiz, hay que ser realistas, la autonomía se debe ver reflejada en mejores servicios públicos, que dentro del ayuntamiento se propicien programas y planes de desarrollo económico, social y cultural; para que los miembros del municipio tengan una mejor calidad de vida; elegir libremente y concientemente a sus representantes públicos; que se destine presupuesto a las zonas con mayor marginad o vulnerables, sin paternalismo o clientelismo electoral; todo ello con la participación ciudadana (informada y decisiva), que los lleve a practicar no sólo la autonomía, sino la democracia en estos municipios, comunidades, regiones etc.

En virtud de lo anterior, José de Jesús Covarrubias, indica que “el municipio requiere de una autonomía municipal política, económica, y con una fuerte participación ciudadana que lo dote no sólo como un ente que integra la Nación desde un ámbito

territorial y administrativo, sino con mayores contenidos económicos y sociales.”<sup>59</sup> Y apunta: “el término municipio implica “*ad ovo*”, desde su origen, Autonomía. La autonomía parte del marco Constitucional y se configura por medio de un núcleo básico que se compone por elementos subjetivos, objetivos, financieros y de controles garantizados constitucionalmente”.<sup>60</sup>

Autonomía municipal por ende es un principio de carácter democrático, como lo expreso la resolución 126/1981, sobre los principios de la autonomía local, firmada en Estrasburgo el 27 de octubre de 1981, y sometida al comité de Ministros el proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local.<sup>61</sup> Que en el preámbulo expresó:

**Preámbulo.** Las colectividades locales constituyen uno de los principales fundamentos de un Estado Democrático. El derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los Estados miembros del Consejo de Europa. Es a nivel local donde este derecho puede ser mejor ejercido. La existencia de colectividades locales investidas de responsabilidades efectivas posibilita una administración en la que se conjugan eficacia y aproximación al ciudadano. La defensa y el reforzamiento de la autonomía local en los diversos países europeos son condicionantes para la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la descentralización del poder. Ello implica la existencia de colectividades locales dotadas de órganos de decisión constituidos democráticamente y dotados de amplia **autonomía** en cuanto a sus competencias, a las formas de su ejercicio y a los medios necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones.

Reconociendo este instrumento el carácter constitucional que se le debe dar a la autonomía local (artículo 1º) Pero lo más sobresaliente es que define autonomía local en su artículo 2º:

“Art. Segundo. Concepto de autonomía local:

1. Se entiende por autonomía local al derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos”.

Por su parte la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, firmada en Caracas Venezuela, el 22 de noviembre de 1990, en la declaración segunda, define la autonomía municipal de la siguiente forma:

“Segundo. El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializar en una realidad permanente y autentica que, además de constar en los textos fundamentales de cada país, sea reconocida como un principio inalterable, como deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos”

Por ello, para Antonio María Hernández el “municipio por naturaleza debe ser *autónomo*, ya sea en forma plena o semiplena. Además, nunca podemos dejar de reconocer que el municipio siempre irá ligado a las distintas posiciones filosóficas y políticas que se tengan en un régimen político”.<sup>62</sup> Y concluye reconociendo, que la autonomía municipal “es la naturaleza jurídica que mejor corresponde a la institución local. Si bien en cada régimen político se podrá asignar al municipio distinta naturaleza y, por consiguiente, a la

<sup>59</sup> COVARRUBIAS, Dueñas José. *La autonomía Municipal en México*. Ed. Porrúa, México, 1998, p. 11.

<sup>60</sup> *Ídem*.

<sup>61</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 291.

<sup>62</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p.321.

teoría general del municipio la máxima descentralización política, que es la autonomía, es la más acorde con la ontología de la comuna.”<sup>63</sup>

La autonomía municipal comprende para algunos autores, aspectos o clases, pues del término etimológico e histórico, entendemos que la autonomía es “darse a sí mismo una ley” o “independencia”; es decir, que los municipios pueden darse para sí, sus propias leyes, ello implica, gobernar y gobernarse sin la intervención de una autoridad de otro nivel o poder, u otro municipio; autonomía limitada por el sistema jurídico en el que se encuentre, si afecta el bienestar general. Estas fases sólo las enunciaremos porque las estudiaremos en el punto segundo. La autonomía municipal puede ser plena o semiplena<sup>64</sup>, y como estudio se puede clasificar de la siguiente forma: a) autonomía administrativa; b) autonomía política; c) autonomía jurídica; y d) autonomía financiera.

## 2. Autonomía

### 2.1. Concepto.

La expresión “autonomía” proviene de la voz griega: *αυτο-νομία*, “ley propia” (de *αυτος* uno mismo, y *νομος*, ley)<sup>65</sup> y su equivalente al latín *autonomi* significa “independencia”. En lenguaje ordinario se define como: “el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política; o potestad que dentro del Estado pueden gozar, municipios, provincias, regiones u otras identidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios”.<sup>66</sup>

Ambas voces, tanto en los griegos como romanos, se usaban para designar a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero; sentido verdadero de la palabra, el cual equivale a independencia, pues, sólo se podía aplicar a los estados independientes. De ahí, los romanos celebraban tratados de alianza y amistad, respetando sus autonomías locales, reconociéndoles sus instituciones, leyes y gobierno propios.<sup>67</sup>

La autonomía, al igual que el municipio, se puede concebir de diversas maneras: “como independencia total de un Estado (autonomía en sentido *lato*) o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas (autonomía en sentido *estricto*)”<sup>68</sup> Lo que nos llevaría a dar un viaje por la historia del hombre, y por las ciencias que le estudian; no se pretende hacer una teoría más del término, ni mucho menos hacer el estudio histórico de su evolución conceptual, pues, aquí no es el lugar. Sin embargo, indicaremos las teorías que le conciben, sus clases, y razones por las cuales es difícil llegar a manejar un concepto que se adecue a la realidad que vivimos.

Pues, como lo manifiesta Antonio María Hernández<sup>69</sup>, existe una complejidad para definir y ubicar el concepto, por las siguientes razones:

<sup>63</sup> Ibíd. p. 350.

<sup>64</sup> Ibíd. p. 325.

<sup>65</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, p. 87.

<sup>66</sup> *Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.*, p. 234.

<sup>67</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, p. 961.

<sup>68</sup> *Diccionario Jurídico IJJ-UNAM*, T. I (A-CH), *Op. cit.*, p. 280.

<sup>69</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 238.

“En primer lugar; la falta de acuerdo previo que se observa sobre este vocablo fundamental. Segundo lugar, porque la autonomía como cualidad de los municipios –que son realidades históricas- fue variando a lo largo del tiempo. Tercer lugar, se encuentra el significado emotivo que tiene la expresión “autonomía municipal”. Cuarto lugar, Porque la existencia de gran cantidad de definiciones muchas veces contradictorias, hace casi imposible, como lo ha dicho Albi, formular una “construcción doctrinal que recoja y hermane las distintas escuelas.” Estos obstáculos emanan de variados orígenes históricos y diversos fundamentos ideológicos de los regimenes municipales según los países. (...) Quinto lugar, porque vigente en los textos legales de muchos países el principio de la autonomía municipal, es doble observar entre lo nomológico y lo sociológico una aguda distancia”

Es importante distinguir el termino autonomía de los conceptos de “*autodeterminación*”; “*autogestión*”, “*autarquía*”; y “*autarcía*”. Pues, el empleo de estos términos, en ciertas condiciones territoriales o posiciones políticas, económicas o jurídicas, se usa como sinónimos. Sobre todo, porque el legislador de 2001, en la reforma del artículo 2º constitucional, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas “libre determinación”, y en consecuencia, “autonomía” en ciertas circunstancias que enuncia en ocho fracciones (apartado A).

Entendemos por *autodeterminación* “la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o cultural tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un estado de elegirse la forma de gobierno”<sup>70</sup> Se comprende así que el termino autodeterminación, es el que permite la creación de las Juntas de Buen Gobierno, comúnmente se presenta en un orden internacional, de Estado a Estado, equivalente a soberanía. Y la autonomía, aún en sus cuatro fases (política, jurídica, administrativa y financiera), esta determinada a una jurisdicción local y federal, pero no puede trascender, al menos en México, al orden internacional, como es el régimen municipal en la Comunidad Europea.

*Autarquía* significa “mismo mando” o “mando de si mismo”<sup>71</sup> la palabra fue utilizada por la ciencia de la administración, sobre todo en Italia a finales del siglo pasado y comienzos de éste. Bielsa la define “como una persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno de sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son los intereses del estado.”<sup>72</sup> En este sentido, la autarquía es un ente creado por la ley, con personalidad jurídica para cumplir o realizar ciertos fines; en cambio, la autonomía es una característica del municipio, un elemento, no es un ente creado por la ley o el Estado, sino una cualidad reconocida a los municipios, como entes de carácter público, y con facultades reconocidas legalmente.

Como *Autarcía* se entiende: “suficiente uno mismo”, es decir, “bastarse a uno mismo.”<sup>73</sup> Visto lo anterior, la autonomía es más que bastarse a uno mismo, es crear condiciones económicas, políticas, sociales etc., que beneficien a los miembros de una comunidad (municipios o regiones) con la participación activa de estos.

<sup>70</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 124. La autodeterminación dentro de un orden internacional, toma el carácter de Soberanía, como el derecho de un pueblo de no ser sometido a la soberanía de un determinado estado contra su voluntad y de separarse de un estado al que no quiere estar sujeto. Es decir, derecho de independencia política; para darse su propia forma de gobierno o de estado.

<sup>71</sup> *Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.*, 144.

<sup>72</sup> Citado por HERNANDEZ, Antonio María, p. 309.

<sup>73</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, p. 144.

En cuanto al término *Autogestión*, Norberto Bobbio, apunta, que debe entenderse en sentido *lato*, como “un sistema de organización de las actividades sociales que se desarrollan mediante la cooperación de varias personas (actividades productivas, de servicio, administrativas)”<sup>74</sup>; y reitera, “que las decisiones relativas a su conducción son tomadas, directamente, por todos aquellos que participan en la misma, basándose en la atribución del poder de decisión en las colectividades definidas según su estructura específica de actividades (empresa, escuela, barrio, etc.), lo que implica, una transformación de las relaciones de poder, en el interior de la estructura económica y política, en el doble sentido de superación de la diferencia entre quien toma las decisiones y quien las ejecuta...”<sup>75</sup> De lo anterior se deduce, que la autonomía por naturaleza presenta la autogestión, pues, el ente autónomo resuelve los conflictos entre sus miembros y puede defenderse jurídicamente frente a otros municipios, entidad federativa o federación, acudiendo al amparo de la SCJN, y con los medios jurídicos necesarios. Sin embargo, autonomía es un término político y jurídico, y la autogestión se enmarca dentro de la organización económica o política, que es limitada y tiene fines definidos, pero no es reconocida por la ley, con el carácter que tiene la autonomía.

No es necesario distinguir el término autonomía con el de Soberanía, pues, el primero esta supeditado al segundo. Siendo la Soberanía característica del Estado, y según, nuestra constitución general: “reside esencial y originariamente en el pueblo” (artículo 39). La soberanía, corresponde dentro de la teoría a una cualidad del Estado de autodeterminarse o de autogobernarse, ya que este no esta subordinado a otro poder, sin la intervención de otro estado, por lo tanto, dicta su constitución y señala el contenido de su derecho.<sup>76</sup> Carácter como vemos distinto a la autonomía, pues sólo puede ejercerse dentro de una jurisdicción o competencia que la ley le determine.

Para conceptuar la expresión autonomía algunos autores la ubican por tendencias, es decir, por el carácter ideológico que se presenta; así tenemos, la visión monista, la visión dualista y la visión no dualista.<sup>77</sup> Conforme a la visión monista: “no hay en rigor autonomía posible de los pueblos indios”<sup>78</sup> es decir, sólo reconoce una sola visión del mundo, una verdad, esa visión es la occidental; visión que segrega a toda posibilidad distinta de autonomía, pues se basa en la incorporación de otras formas de organización cultural, a la occidental o dominante. La visión dualista, es una reacción al monismo, que asume los rasgos desde una posición no occidental.<sup>79</sup> De ahí que ubique a la autonomía dentro de una concepción de “tolerancia forzada”, esta tendencia como indica Gustavo Esteva, es fundamentalista, y su pone verdades mutuamente excluyentes, y agrega que: “la autonomía del otro puede reconocerse en los hechos, pero sólo como una situación transitoria que debe concluir cuando unos de los opuestos logre absorber al otro”<sup>80</sup>; lo que conduce al separatismo del débil y estipula el afán de conquista del fuerte. La visión no dualista, parece ser menos radical y excluyente, se basa en ver en la autonomía un contenido pluriuniversal e incluyente, parte del reconocimiento del otro, de la pluralidad

<sup>74</sup> BOBBIO, Norberto, p. 128

<sup>75</sup> *Ídem*

<sup>76</sup> Cfr. DE la Cueva, Mario, *Teoría General del Estado*, Apuntes de clase, 1961, p. 342-344.

<sup>77</sup> Cfr. ESTEVA, Gustavo, *Autonomía, ámbitos de comunidad: una visión pluralista radical*, Ensayo obtenido de *Etnicidad, Democracia y Autonomía*, Pablo González Casanova H, y Arturo Lomelí González (coordinadores), editado por el Centro de Investigaciones Humanísticas de Mesoamérica y el Estado de Chiapas, UNAM, México, 1995, p. 18

<sup>78</sup> *Ibíd.* p. 19

<sup>79</sup> *Ibíd.* p. 20

<sup>80</sup> *ídem.*

fundamental del ser. Aquí la autonomía implica siempre una *ontonomía*: regulación a partir del ser, pues, “cada persona y cada cultura son centros de sí mismas y aceptan, al mismo tiempo, que otras personas y culturas se encuentren también centradas. Cada uno de estos centros culturales existe en sus propios términos, se gobierna conforme a sus propias normas (es autónomo) y se encuentra determinado por su propia historia, su origen y gestación (es ontónimo)”<sup>81</sup>

Hans Kelsen, ve que la lucha por la autonomía: “es, ante todo, una lucha por la democratización de la administración local y no debe separarse de la lucha por la separación del pueblo en la formación de la voluntad estatal...”<sup>82</sup>; y agrega, al referirse a la política burguesa, que: “...la idea de la democracia... es la idea de la libertad en el sentido de Autonomía o Autodeterminación política...”<sup>83</sup>

Del derecho a la libre autodeterminación, encontramos la naturaleza social y jurídica de las Juntas de Buen Gobierno. Desde la autonomía política, como forma de gobierno elegida por las comunidades indígenas que integran el EZLN, pues, desde la creación de los municipios autónomos indígenas, y dentro de los acuerdos firmados en San Andrés, el proyecto zapatista miraba a crear regiones autónomas pluriétnicas.

La misma naturaleza de la “autonomía” pinta a un gobierno regido por leyes que salen de su seno, y de la necesidad que presenta. Pero no se sigue en esta investigación el término clásico, y que estudiamos como autonomía en el sentido jurídico; sino, se busca ampliar el concepto, e incluir la administración y financiamiento de recursos públicos, a la elección libre y democrática de funcionarios públicos, que sean parte de la comunidad, región o ciudad; la forma de gobierno incluyente y plural que se adecue a la realidad indígena, y sobre todo la participación ciudadana.

De estas definiciones observamos que algunos autores amplían el término, y lo llevan al terreno económico, político, jurídico, cultural, institucional, o administrativo. Así tenemos que Jorge Fernández Ruiz<sup>84</sup>, expresa que en la autonomía se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión. En cambio José de Jesús Covarrubias Dueñas al estudiar la autonomía municipal, indica que el término municipio implica “ad ovo”, desde su origen, autonomía. Y esta, parte del marco constitucional y se configura por medio de un núcleo básico que se compone “por elementos subjetivos, objetivos, financieros y controles garantizados constitucionalmente.”<sup>85</sup>

Este concepto fue claro en su asimilación y reconocimiento, en diversos Congresos Internacionales Municipalistas; sobre todo en el Sexto, celebrado en Panamá en 1953, donde se definió como “potestad de los municipios para darse sus propias cartas municipales; elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.”<sup>86</sup>

La doctrina Argentina del Derecho, la clasifica en dos tipos: 1) *plena*: cuando comprende los cuatro aspectos o fases que la integran: a) institucional; b) político; c) administrativo; y d) financiero; y 2) *semiplena* o *relativa*: se presenta cuando alcanza los aspectos: a) político; b) administrativo; y c) financiero.<sup>87</sup> Sin embargo, visto que existen

<sup>81</sup> *Ibíd.* 22

<sup>82</sup> Citado por COVARRUBIAS, Dueñas José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, p. 15

<sup>83</sup> *ídem*

<sup>84</sup> FERNANDEZ, Ruiz, *Op. cit.* 76.

<sup>85</sup> COVARRUBIAS, Dueñas José de Jesús, *Op. cit.* p. 11.

<sup>86</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p.301.

<sup>87</sup> *Ibídem* p. 318

diversas concepciones, y que estas varían según la escuela que la estudie, no sólo en lo jurídico, sino en un aspecto social y político. Clasificamos el término autonomía en cuatro aspectos o fases: a) Administrativa; b) financiera; c) jurídica y d) política. Autonomía de carácter pleno, que no debe faltar, dentro de un estado democrático y de derecho, sobre todo cuando existe conciencia ciudadana y participación en la observancia del hacer del gobierno, de los individuos integrantes de una comunidad, localidad, región, Estado o Nación. Ambos aspectos están correlacionados, si hablamos de instituciones democráticas y de reivindicación municipal, no pueden faltar dentro de esta estructura de organización jurídico-social del estado.

## 2.2. Clases de Autonomía.

### 2.2.1. Administrativa.

Esta fase se presenta desde los primeros días de nacimiento del *municipium* romano, pues, los gobernados por el imperio podían administrarse conforme a sus leyes internas (jurídicas o religiosas) a cambio del tributo que le pagaban al imperio. En su evolución esta fase o característica se mantuvo, aunque limitada por el centralismo que caracterizó la creación del Estado-nación, pero que algunas naciones como el anglo-norteamericano, dejaron en sus colonias que sus pobladores se administraran.

Se entiende por autonomía administrativa, conforme al artículo 115 constitucional, que los municipios son libres y gozan de esta calidad frente al gobierno de los estados; cuentan con sus propios órganos de la entidad estatal (ayuntamiento, presidente municipal, regidores, síndicos, personal administrativo, etc.)

Este tipo de los órganos autónomos, para Ramón Martín Mateo recae el desempeño autoresponsable de competencias públicas territoriales.<sup>88</sup>

Así tenemos que autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley. Como es la garantía que tienen los distintos ordenes de gobierno, los cuales administran el gobierno que les corresponde (Federal, Local y Municipal). Sin embargo, el centralismo político, jurídico y económico que se ha presentado en nuestro país desde la creación del proyecto de Nación Mexicana, no permitió el desarrollo íntegro de la administración local y municipal, pues, hasta hace algunos años, los presidentes municipales y gobernadores, estaban supeditados a la distribución de ingresos públicos, y seguían la línea del gobierno federal. Lo que les restaba decisión política para definir el rumbo de sus mandatos y compromisos con la ciudadanía.

En la doctrina del derecho administrativo la autonomía se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los gobiernos de los organismos descentralizados, como una autonomía que no rompe sus lazos en forma total con la administración centralizada.

Por lo cual, la autonomía administrativa de los municipios se ve reflejada en los servicios públicos que presta a la comunidad, sin restricción o intervención del gobierno central (federal o local), este carácter se encuentra en las fracciones III, IV, y V de la reforma del 3 de febrero de 1983. Entre estos ubicamos los siguientes: a) celebrar

---

<sup>88</sup> Diccionario Jurídico IJ-UNAM, T. I (A-CH), *Op. cit.*, p. 235

convenios con los Estados y los municipios para hacer prácticas las nuevas responsabilidades de los últimos.<sup>89</sup>

Este aspecto es visto por Arturo H. Iturrez, como la “posibilidad de la presentación de los servicios públicos y demás actos de administración local, sin interferencia alguna de autoridad de otro orden de gobierno”<sup>90</sup> Esta idea, garantiza la gestión del municipio frente a otros órdenes de gobierno, una prestación de servicios públicos independiente. Aspecto que permite mejorar la calidad de vida de sus integrantes, así como el desarrollo democrático de las instituciones municipales; de una administración con visión ciudadana. Con servidores públicos competentes, profesionales en el desempeño de su servicio, y responsables para responder a todo acto de autoridad que afecte la esfera jurídica de los gobernados.

Por su parte la resolución 126/1981 del Consejo de Europa, incluye este aspecto de la siguiente forma:

“ART. 3 Alcance de la autonomía local

1. Las Competencias específicas de las colectividades locales están determinadas por la Constitución o por la ley.
2. Las colectividades locales deben disponer de una competencia general residual que les permita tomar su propia iniciativa en todo asunto que no esté expresamente atribuido a otra autoridad, ni expresamente excluido de la competencia de las colectividades locales.
3. El ejercicio de las responsabilidades públicas debe corresponder preferentemente a las autoridades más próximas a los ciudadanos.
4. Normalmente las competencias atribuidas a las colectividades locales deben ser plenas y completas. No pueden ser discutidas o limitadas por la acción administrativa de otra autoridad central o regional. En la medida que otra autoridad central o regional esté autorizada por la Constitución o por la ley para intervenir en materias o competencias compartidas con las colectividades locales, éstas deben conservar el derecho de tomar iniciativas o proceder a elegir”.

La Autonomía administrativa fortalece el federalismo, pues, los gobiernos locales pueden actuar y gestionar en forma pronta y expedita, sin demoras, y sin la intervención del gobierno local y federal; para resolver conflictos internos, o acudir a instancias como la SCJN, contra abusos o violación de garantías de sus gobernados o conflictos de competencia con la Federación, Estados u otros municipios. Es decir, una *descentralización del poder*.

### 2.2.1. Financiera.

Este aspecto, desde las discusiones al artículo 115 por parte del Constituyente de 1916-1917, ha sido el más arduo y polémico; pues, representa el motor del desarrollo íntegro de una comunidad o localidad. Desde que se constituye en México un proyecto “*capitalista*” –aunque retardado e inexperto, sin idea de prácticas comerciales- la aspiración que presenta la clase dominante, es el progreso y desarrollo económico, proyecto, que no incluía o incluye a la mayoría de la población mexicana o las minorías

<sup>89</sup> Cfr. NAVA, Negrete Alfonso, *Autonomía Administrativa*, Diccionario Jurídico IIJ-UNAM, T. I (A-CH), *Op. cit.*, p. 276.

<sup>90</sup> Citado por HERNANDEZ, Antonio María, p. 318.

marginadas, como es el caso de los indígenas. Sin embargo, las aspiraciones por obtener una justicia distributiva y equitativa, han sido la bandera de diversas manifestaciones sociales en nuestro país, sobre todo por la clase obrera, campesina, indígena, estudiantes y profesionistas. Pues, si creemos en una democracia, tal como lo enmarca el artículo 3º constitucional al considerarle no solamente como “una estructura jurídica y un régimen político; sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”<sup>91</sup> De aquí se desprende, lo que ha sido siempre una batalla dentro de los Congresos de la Unión y las legislaturas de los Estados, contra las administraciones federal, local y municipal; para la aprobación del Presupuesto de Egresos; la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública. Si los gobiernos federal, local o municipal, no cuentan con los ingresos necesarios y suficientes, difícilmente pueden prestar buenos servicios públicos, es decir, sin recursos económicos, no se puede sostener el gasto público, ¿Cómo se tendrá un nivel educacional de licenciaturas a postgrados, sino existen los planteles, las universidades, las becas o apoyos económicos, etc., para que los ciudadanos o integrantes de una comunidad puedan tener acceso a una educación de calidad? Y más aún, si no existen los mecanismos tecnológicos, jurídicos, etc., para generar riqueza, para producir bienestar social.

Aunque sabemos, que en nuestro país, los recursos que se otorgan a los tres ordenes de gobierno, por décadas, no se reflejan en desarrollo integro hacia los mexicanos, en su calidad de vida o distribución equitativa de la riqueza, y que a *contrario sensu* algunos sectores sociales y grupos en el poder, se han beneficiado y enriquecido económicamente. De ahí el peligro, de que el servidor público municipal o local, disponga de recursos bastos para el gasto publico y desarrollo social en su comunidad o localidad, y que este, le de un destino distinto y particular, cosa que ha pasado en diversos estados, municipios y federación.

Para Arturo H. Iturrez, este aspecto “comprende la libre creación, recaudación e inversión de las rentas para satisfacer los gastos del gobierno propio y satisfacer sus fines, que no son otros que el bien común de la sociedad local, lo ideal en este sentido sería el reconocimiento de poderes impositivos originarios o inherentes.”<sup>92</sup> En este sentido, los municipios como tercer nivel de gobierno son sujetos activos del crédito fiscal, tal como lo expresa el artículo 31 fracción IV:

“Art. 31 Son obligaciones de los mexicanos:  
IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

Así mismo, el artículo 115 del mismo ordenamiento dispone, en sus fracciones II y IV, que los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejaran su *Patrimonio* conforme a la ley (frac. II) recursos que serán administrados libremente y constituyen la hacienda municipal, misma que se forma de los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor (frac. IV).

De esta fracción se desprende que los municipios percibirán contribuciones, incluyendo tasa adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento,

<sup>91</sup> Vid, el Inciso a) fracción segunda, del artículo 3º constitucional.

<sup>92</sup> Citado por HERNANDEZ, Antonio María, p. 318

división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles -inciso a); de las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados -inciso b); los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; -inciso c)

La autonomía financiera en este ordenamiento constitucional, no es precisa, pues, el municipio dispone de la aprobación e intervención de las legislaturas de los Estados; como es el caso de la aprobación de la ley de ingresos de los municipios, así como, revisan y fiscalizan sus cuentas públicas.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, proponen a las legislaturas estatales las cuotas o tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y contribuciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

De igual forma, los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos

Aunque la constitución le reconozca autonomía hacendaría a los municipios -de carácter limitada- hoy en día estos ni las entidades federativas pueden estar bajo las condiciones que el gobierno federal, el Congreso de la Unión o legislatura de los Estados, les imponen, con tendencias políticas; que otorgan presupuesto de manera inequitativa, preferencial e irracional, sin consultar las necesidades de cada localidad, los grados de marginación, la explotación demográfica o el chantaje político que existe en cada uno de los municipios y entidades federativas de este país. De ahí, la necesidad de crear pactos interestatales como la CONAGO (Comisión Nacional de Gobernadores) con la bandera hacendaría entre sus principales objetivos. Que en lo futuro se presentarán pactos intermunicipales o una CONAMU (Comisión Nacional de Municipios), tal como sucede en la Comunidad Europea.<sup>93</sup>

El origen de los recursos que se gastan en los municipios tiene tres vertientes: el federal, estatal y municipal; es decir, ingresos federales, estatales y municipales, a través de fondos (como el Fondo de Fomento Municipal -FFM- y el Fondo de Participación General -FPG-) cuyos contenidos están regulados por la Ley de Coordinación Fiscal<sup>94</sup>; recursos estatales, impuestos y servicios públicos; que la ley le permite a los municipios cobrar y ofrecer.

En lo que respecta a los fondos en mención, el Fondo General de Participaciones, conforme al artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal se constituirá “con el 20% de la recaudación fiscal federal participable que obtenga la Federación en su ejercicio”; misma que será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Cuestiones que la misma ley establece con ciertas limitaciones, y reglas para su distribución, como lo establece el artículo segundo en comento, es decir, “un porcentaje en función directa de la población de cada entidad federativa y otro tanto a una

<sup>93</sup> Aquí se apuesta a reformar el artículo 124 constitucional, que sustenta esta desigualdad y alimenta el centralismo del sistema político mexicano; es darle un giro de 360º para quedar de la siguiente forma: “Art. 124. *Las facultades que no están expresamente concebidas por esta Constitución a los funcionarios estatales, se entienden reservadas a la Federación*”, similar al sistema Norteamericano.

<sup>94</sup> Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal; establece la forma de participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales. La distribución de dichas participaciones, se realiza mediante reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, mismas que se fijan en este ordenamiento jurídico.

fórmula que se obtiene en función de la actualización histórica del impacto que la supresión de los tributos locales y municipales causó a las haciendas de los estados y sus municipios.”<sup>95</sup> En otras palabras, el 45.17% de la recaudación fiscal participable se distribuirá en producción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate<sup>96</sup>; otro 45.17% en los términos del artículo 3° de esta ley; y el 9.66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

La autonomía financiera, es el motor impulsor de la economía municipal, comunitaria, regional, de un país. De ahí que al discutirse este punto en el constituyente de 1916-1917, al debatir la autonomía financiera en el artículo 115; algunos diputados como Heriberto Jara defendieron la libertad económica, de la siguiente forma:

“No se concibe la libertad política municipal cuando la libertad económica no esta asegurada”<sup>97</sup>

Principio que recoge José de Jesús Covarrubias, al expresar que no solo el municipio requiere de una autonomía política o una fuerte participación ciudadana, sino de mayores contenidos económicos y sociales, es decir, de una distribución equitativa mas justa de la riqueza, homogenización de las condiciones de vida de los ciudadanos; un Estado Social de Derecho; y aclarando, que “sin autonomía financiera o Económica, no es posible la Autonomía política, esto es, la Autonomía presenta dos caras, la política y la económica; dentro de la cual, el elemento de participación ciudadana es el factor imprescindible.”<sup>98</sup> De cualquier forma, el pensamiento municipalista y regional de los juristas, afirman la necesidad de incluir dentro de los derechos y garantías primordiales de los ciudadanos e individuos, las económicas, el derecho al desarrollo económico integro, con recursos bastos para cumplir con fines, del cual fueron diseñadas estas instituciones. Así tenemos por último, los citados instrumentos jurídicos internacionales (Carta de Libertades Locales de 1953; la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa de 1981; y la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana de 1990) en lo que respecta a la autonomía financiera, expresan lo siguiente:

La resolución 126/1981 del Consejo de Europa, en su artículo 8° indica:

“ART. 8° Los recursos a las colectividades locales debe hacerse en proporción a las obligaciones por ellas asumidas. Toda transparencia de nuevas competencias debe ir acompañada de la correspondiente dotación de recursos financieros necesarios para su ejercicio”

<sup>95</sup> QUINTANA, Roldan, *Op. cit.*, p. 385.

<sup>96</sup> *Vid.* La Ley de Coordinación Fiscal; en cuanto a la determinación al número de habitantes se toma como base la última información oficial que de a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año que se publique.

<sup>97</sup> *Cfr.* LOPEZ, García Marcial, Autonomía municipal, p. 104; FERNANDEZ, Ruiz, Jorge, coordinador, *Régimen Jurídico Municipal en México*.

<sup>98</sup> COVARRUBIAS, Dueñas José de Jesús, *Op. cit.* p. 11; en este aspecto el autor establece el municipio dentro del marco del Estado Social de Derecho, y se plantea la siguiente hipótesis central: “¿De qué sirven las instituciones jurídicas si no son útiles para el logro de la Justicia Social, si no son efectivas para disminuir las desigualdades humanas existentes?” y apela, que “entonces dejan de tener razón de ser, están desvirtuadas o su finalidad social ha concluido.”

3. “Al menos una parte de los recursos económicos de las actividades locales debe proceder de impuestos locales sobre su territorio y con poder de fijar ellos sus cuotas”
5. “La salvaguarda de la autonomía de las colectividades locales más débiles financieramente exige la puesta en práctica de un sistema de reparto equitativo financiero vertical y horizontal destinado a corregir los efectos de la distribución desigual del objeto impositivo”
6. “En ningún caso los procedimientos de reparto financiero deben constituir un medio de reducción del poder de decisión de las colectividades locales en su propia área de responsabilidad”
7. “Debe ser expresamente reconocido el derecho de las colectividades locales a participar en la determinación de las normas relativas a la distribución general de los recursos objeto de reparto.”

En cambio la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana de 1990, en su artículo tercero, expresa:

“TERCERO. Que los parlamentos, cámaras y demás órganos de la representación democrática nacional consagren la autonomía local a través de los textos legales que rijan en todos los municipios de cada país en plenitud democrática, dotándoles con medios y recursos económicos suficientes para conseguir la efectividad de la autonomía municipal”

Como se ve, la autonomía financiera, no sólo es un aspecto de autonomía en general, sino un derecho, es la reivindicación económica de los municipios y regiones, sobre el poder central. En México se debe garantizar este principio para las comunidades indígenas o grupos vulnerables y marginados, no sólo en el papel, sino en la práctica; de ello dependerá la estabilidad social, pues, esto puede generar condiciones extremas de pauperismo y miseria, síntomas que se gestan en el sureste mexicano y algunos municipios del norte. Por lo tanto, si no existe una verdadera autonomía financiera regional o local, la autonomía o municipio libre, no existirán en la realidad. Lo que representa la falta de desarrollo integro, que por siglos han sufrido municipios y regiones en nuestro país, resultado del la ineficacia de las políticas fiscales y neoliberales del gobierno federal y conducción de esta nación.

### 2.2.3. Jurídica.

Jorge Fernández Ruiz<sup>99</sup>, manifiesta que la autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia, es decir, de la capacidad para ejercer derechos y cumplir obligaciones, calidad que le reconoce la constitución general, en la fracción segunda del artículo 115, al expresar que “Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley”; por lo que, si el municipio es reconocido como persona jurídica (como persona moral o de derecho colectivo, para ser precisos) puede bajo este supuesto, ejercitar los derechos o facultades que la ley le reconozca u otorga; sin embargo, no compartimos el punto, si bien es cierto los municipios, son personas de derecho colectivo o morales, y tienen capacidad jurídica (de ejercicio por ser ficciones jurídicas) y pueden contraer obligaciones con los particulares u otras entidades jurídicas. Pero este hecho no es suficiente para que se presente la autonomía jurídica en el municipio, si vemos el término autonomía en su raíz griega, es de

---

<sup>99</sup> FERNANDEZ, Ruiz, *Op. cit.* 76.

carácter jurídico. El municipio al tener este elemento puede darse “sus leyes por si mismo”, y esa, es la idea que la mayoría de los municipalistas incluyen; es decir, el municipio, aunque es complejo en cuanto la función de sus órganos públicos (ayuntamiento, presidente municipal, regidor, sindico) debe darse su propio instrumento jurídico, que le caracterice y contemple sus necesidades reales; desde luego dentro del marco constitucional (sin violar los derechos humanos y garantías individuales reconocidos por la constitución federal y las constituciones locales).

Hablamos, entonces, de elaborar por parte del municipio sus propias Cartas Municipales, Leyes Orgánicas, o Códigos Municipales; mismas que no dependan del congreso local, que este no intervenga, en su elaboración, sólo su estudio y aprobación; Desde luego que estos instrumentos jurídicos, deben estar acordes con el sistema jurídico constitucional, en lo que se refiere a la parte dogmática (garantías individuales, derechos humanos; a la constitución de poderes: judicial, legislativo y ejecutivo); lo que no quiere decir el incumplimiento y desconocimiento de las normas existentes (incluyendo la CPEUM) por arbitrio o anarquía, pues, la autonomía jurídica implica la elaboración de leyes, que vayan acorde a la realidad municipal, regional o local, de los habitantes de un municipio, sean indígenas en su mayoría o no. Esta idea nos lleva a suponer, que la autonomía jurídica es para los municipios el legislador municipal, que sin quitarle facultades y peso a los congresos locales, creará leyes de acuerdo a las exigencias de su entorno y realidad social, limitadas a ciertos tópicos jurídicos (seguridad pública, comercio interno, recursos naturales etc.).

Este aspecto de la autonomía, para algunos tratadistas es vital, y algunos en conferencias apuestan a una Constitución Municipal. Razón que en México es polémica e impensable, ya que el centralismo que prevalece desecharía esta idea como absurda y contraria al sistema de político mexicano, tachándole de separatista y contraria a los principios constitucionales.

Esta idea en 1875, se presentó en la reforma a la Constitución del Estado de Missouri, mediante el *home rule charter system*, consistente en el derecho reconocido de dictar sus propias cartas orgánicas; que hacía 1930, 16 estados habían adoptado este sistema, que les garantizó la autonomía municipal.<sup>100</sup>

Sin embargo, aunque para muchos municipalistas este aspecto es clave para reivindicar al municipio su esencia de autogobierno, y darse leyes a si mismo. Es contradictorio con el precepto constitucional que reconoce esta facultad y cualidad de iniciar y formar leyes al Presidente de la República; a los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y a las Legislaturas de los Estados. Lo cual, legalmente nuestro sistema jurídico, no le da ese derecho a los ayuntamientos, cabildo o presidente municipal. Lo que en la práctica, dada la complejidad del municipio en cuanto la determinación y cumplimiento de funciones; es difícil apostar a que el municipio mexicano cuenta con una estructura económica y política, para determinar quien es el encargado de crear las leyes municipales –dentro del mismo municipio; pues, esta facultad le es privativa, de carácter constitucional y reconoce sólo a los personajes antes mocionados. Aspecto que una vez más muestra el centralismo político y el monopolio jurídico del sistema constitucional mexicano. Lo cual debe ser materia de estudio y discusión en la anunciada Reforma de Estado; para mantener el pacto federal vital.

---

<sup>100</sup>HERNANDEZ, Antonio María, p. 296.

La única mención que al respecto hace el legislador en cuanto al artículo 115 constitucional, es la facultad que tienen los municipios para aprobar, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal; todo ello será con la observancia de las legislaturas de los estados. Leyes que tienen sólo carácter administrativo, y son jerárquicamente de menor rango en cuanto su aplicación.

Este aspecto se ve traducido dentro de las comunidades indígenas, en el reconocimiento de los “usos y costumbres” que se practican en la solución de conflictos o celebración de actos de “carácter jurídico” entre los miembros de la comunidad y con otras comunidades. Que sus acuerdos sean reconocidos por la ley y respetados por las autoridades locales, sin afectarles en la aplicación de principios comunitarios. Desde luego que estos principios, usos o costumbres, no deberán rebasar, las garantías mínimas de los ciudadanos en el país, ni afectar los derechos humanos de nacionales o extranjeros; cuestiones que se presentan complejas en la práctica, cuando se trata de entender y debatir en foros legislativos, en reformas constitucionales o de leyes reglamentarias en materia indígena; pues, los legisladores se ven influenciados por la corriente positivista del derecho, al regular en materia indígena.

#### 2.2.4. Política.

La expresión “autonomía política” se compone de dos términos: “autonomía” y “política” que derivan directamente de la lengua griega. Autonomía, ya analizada, es la facultad de darse sus propias leyes, La política viene del adjetivo *politike* (lo perteneciente o relativo a la polis) que era la ciudad-Estado en la que vivieron los griegos. La autonomía al ser aplicada al orden político adquiere un significado especial; se refiere a la facultad que tiene un pueblo de darse leyes a sí mismo (gobernarse a sí mismo con independencia de gobiernos extranjeros) en el ámbito internacional, es equivalente de independencia o autodeterminación.<sup>101</sup>

Sin embargo, este aspecto es más amplio; la autonomía política es la llave para la democratización de los municipios, algunos tratadistas como Antonio María Hernández, la ven como una forma positiva del poder local, al considerar al municipio escuela de la democracia.<sup>102</sup>

Se reconoce esta categoría en los artículos 6º numerales 1; y 9º, numerales 1, 2 y 3; de la resolución 129/1981 de la Carta Europea de la Autonomía Local, que expresan lo siguiente:

- “Art. 6. Garantía en el ejercicio de las responsabilidades a nivel local.
1. Un estatuto de elegidos locales debe garantizarles el libre ejercicio de su mandato”;

“Art. 9. El derecho de asociación de las colectividades locales.

    1. Las colectividades locales, en ejercicio de sus competencias, tienen derecho de asociarse para la realización de aquellas tareas que superen las posibilidades de una sola colectividad o para la defensa y la promoción de sus intereses comunes.

<sup>101</sup> Diccionario *Jurídico IIIJ-UNAM*, T. I (A-CH), *Op. cit.*, p. 280.

<sup>102</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 421.

2. El derecho de asociación de las colectividades locales implica el de su adhesión a una asociación internacional de poderes locales.
3. Las colectividades locales están autorizadas a asociarse con las colectividades locales de otros países, tal como particularmente se reconoce por la Convención-tipo Europea sobre la Cooperación Transfronteriza de las Colectividades o Autoridades Territoriales.”

Por su parte, la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, reconoce lo siguiente:

“SEPTIMO. La existencia de estructuras locales democráticas, autonomía municipal y descentralización, requieren la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, por lo que deben facilitarse las vías y los cauces para una participación ciudadana efectiva”

Este aspecto sin duda, contiene la visión de un pueblo de regirse bajo diversas formas de ejercer el poder, pues, la política, desde el plano ontológico contiene el ejercicio del poder. Es decir, es “aquella actividad humana que se propone la realización, mediante el poder, de un orden de convivencia libre y voluntariamente admitido”; y el “modo de pronunciamiento político es la decisión.”<sup>103</sup>

Por lo tanto, la autonomía política entraña la base popular, electiva y democrática de la organización y gobierno comunal.<sup>104</sup> Esta posibilidad de participación ciudadana en la elección de forma de gobierno, entraña el principio de la Soberanía nacional, es decir, el inalienable derecho que tiene el pueblo de alterar o modificar la forma de su gobierno (Art. 39 constitucional).

Esta es la bandera del movimiento armado indígena de 1994, pues en su primera declaración de guerra al gobierno mexicano, se fundaron en este principio expresando lo siguiente:

“(…) Para evitarlo y como nuestra última esperanza, después de haber intentado todo por poner en práctica la legalidad basada en nuestra Carta Magna, recurrimos a ella, nuestra Constitución, para aplicar el Artículo 39 Constitucional (…)”

Inicios del movimiento en cuanto su publicidad; la autonomía política exige la elección y decisión de la forma de gobierno de un municipio, debemos aclarar que no se trata de sustituir el concepto de soberanía por este, como lo vimos anteriormente; la soberanía es un aspecto mayor y entraña el ejercicio del poder supremo, que reside en el pueblo. Sin embargo, la autonomía en su aspecto político, se basa en la creación de estructuras de gobierno, basadas en los usos, costumbres, visión, forma de vida, o decisiones políticas de los gobernados, es el inicio a un gobierno incluyente en la toma de decisiones políticas fundamentales, desde el grado de la participación ciudadana; es decir, el *co-gobierno*; que motiva a los municipios a autogobernarse bajo principios democráticos. Estas ideas no obstruyen ni debilitan el Federalismo Mexicano; al contrario, lo revitaliza.

Es claro que la forma de gobierno en México es la constituida por una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por Estados Libres y Soberanos, que

<sup>103</sup> Cfr. JIMENEZ, de Parga Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 85. Citado por HERNANDEZ, Antonio María, p. 313.

<sup>104</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p.318.

unidos forman una Federación (Art. 40 constitucional); que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (Art. 41) lo que constituye el pacto federal; Sin embargo, estos principios no son inmutables, y como se ha visto, el siglo XX, presenta fenómenos sociales, que rebasan la construcción del Estado-nación moderno, producto del liberalismo del siglo XVIII, como es la creación de Súper-estructuras de gobierno como la Unión Europea, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; la transformación del Estado centralista Español a un Estado basado en comunidades autónomas; la crisis del Estado-nación liberal ha permitido la construcción de nuevas ideas políticas, de formas de gobierno pluriculturales, pues, en cada país o nación, existen grupos –minoritarios o no- que se levantan en armas o en las urnas electorales, para reivindicar sus derechos, su reconocimiento como grupos diferentes del grupo dominante, con formas propias de gobierno.

En este sentido, el aspecto político de la autonomía, le da un carácter real al municipio libre, pues, si los ciudadanos a través del sufragio universal, plebiscitos o referéndum, pueden construir estructuras de gobierno, basadas en formas democráticas, o más aún, en bienestar social, sin intervención de otra autoridad local –salvo en casos de abusos de autoridad o violación de derechos humanos o garantías individuales en estas localidades- estaremos hablando de un sistema equilibrado y garante de los principios de equidad y justicia. Pues el respeto a los derechos políticos y civiles de cada ciudadano, será el motor de la construcción de la democracia en un país. Así como el reconocimiento de diversas formas políticas de llegar al bienestar social.

El reconocimiento de la autonomía política en los municipios, regiones o localidades, permite, la creación e inclusión, de formas de gobierno, como es el caso de las Juntas de Buen Gobierno Zapatistas, pues, son una alternativa a la dirección municipal, que por diversos factores políticos, económicos y culturales, están en crisis. Estas formas de gobierno indígena, son producto de la visión y práctica comunitaria, de años de silencio, de explotación y marginación. Son la otra cara del ejercicio del poder público, una dirección basada en usos y costumbres, de tradiciones, de respeto al otro, con reivindicación social, más que liberal; una visión de gobierno indígena, no indigenista, que dentro del Sistema Federal, y del Sistema Político Mexicano, no son diferentes o extrañas; ya que, una vez reconocida en la CPEUM, la composición pluricultural de la Nación Mexicana, misma que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas; quienes conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y política. Son viables políticamente y jurídicamente. Esta autonomía en marca la decisión de formas internas de gobierno, de organización social, la elección de autoridades o representantes; aunado a la participación ciudadana, de hombres y mujeres en el ejercicio del poder, a través de los derechos políticos que la misma CPEUM y las constituciones locales garantizan y reconocen. Pues, en principio cada pueblo, municipio, región o país debería elegir el gobierno que le conviene, que se adecue a la visión del mundo que compartan sus integrantes, a los principios constitucionales de su sistema jurídico, a las reglas para llegar al poder, que sustente el sistema político, etc. Sin la intervención del gobierno central, pues autonomía política, es una característica de *descentralización* del *poder público*, lo que, dentro de un sistema democrático y federal es viable y posible.

Si consideramos lo anterior, podemos ubicar los distintos sistemas de gobierno que se pueden presentar dentro de un país, localidad, distrito, comunidad etc. Es decir, creer que dentro de un país democrático, sus ciudadanos a través de consenso y sufragio universal pueden elegir regirse de un modo, aunque dentro de ese sistema político y

constitucional, haya otra localidad o comunidad que elija una forma distinta de organización política; algunos creerán que pensar así puede generar anarquía o descontrol del poder, el caos para ser preciso; pero si ubicamos esta idea dentro del pluralismo jurídico, veremos que las naciones están formadas por diversos grupos sociales (originarios o colonizadores, dominantes u oprimidos, etc.) que por ideas políticas, económicas o culturales decidieron o fueron obligados a formar estos complejos sociales, llamados estados, a través del llamado *pacto social*; fundamento de los Estados-nación liberales del siglo XVIII. De lo anterior se desprende un ideal por el que independencias y revoluciones se han sustentado, por la libertad de decidir la forma de gobierno interna o exterior de gobernar y gobernarse, frente a gobiernos dictatoriales y colonizadores.

Sin embargo, esta es una batalla que debe librarse dentro de la Reforma de Estado, siendo nuestro país desde hace dos siglos una nación centralista en el ejercicio del poder. Pues, el artículo 115 constitucional, al señalar en su primer párrafo –con el espíritu del 40– que los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

Dentro de nuestro sistema político y jurídico administrativo, se incluyó este aspecto en la reforma de 1983, al artículo 115; al establecer el principio de representación proporcional en los ayuntamientos; no sólo como órgano administrativo del Estado, sino como una unidad política de gobierno; al igual de limitar la imposición del poder local o central, como lo fue en el siglo XIX, el uso de jefaturas políticas y prefecturas.

En otras palabras la autonomía política significa el derecho de los municipios, regiones, comunidades indígenas etc.; de organizar y dirigir su vida interna de acuerdo con sus propios valores, instituciones y mecanismos dentro del marco jurídico del estado del cual forman parte.<sup>105</sup> De lo cual estos tienen la facultad de elegir libremente su propia forma de gobierno interno, sin afectar las garantías individuales o derechos humanos que el derecho interno e internacional reconoce a los nacionales o extranjeros, en este país.

### 3. Juntas de Buen Gobierno.

Las Juntas de Buen Gobierno (JBG) y “Caracoles indígenas” no están concebidos todavía por algún tratadista en materia indígena, sin embargo, existen intentos de definir el buen gobierno. Desde el 9 de agosto de 2001 las JBG, funcionan como una *alternativa* de carácter indígena, al gobierno en el poder, basadas en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, acusados de estar en la “ilegalidad”. Como antecedente próximo las podemos ubicar, con la creación de los 30 municipios denominados “autónomos” por el EZLN en 1994.

Aclaremos que no existe concepto alguno de JBG, sin embargo, tampoco existe problema para conceptuarles, ya que si vemos en las raíces del levantamiento indígena del 1º de enero de 1994, el “Ya Basta” fue una declaración de guerra contra un “mal gobierno”. No pretendemos crear un concepto de JBG, pues es claro que para las comunidades indígenas rebeldes, y sobre todo, dentro de la filosofía zapatista, el “buen gobierno” se entiende como “mandar obedeciendo”.

---

<sup>105</sup> ANAYA, Muñoz Alejandro, *El derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política*, CHIAPAS, núm. 11, Ed. ERA-UNAM, México, 2001, p. 29. El autor basa sus posturas en los lineamientos de la filosofía liberal y presenta un marco teórico que da fundamenta la existencia y al ejercicio del derecho de las comunidades culturales a la autonomía y, particularmente de los pueblos indígenas a la autonomía política.

De ahí que las “Juntas de Buen Gobierno se denominen así porque en los pueblos indígenas no se concibe ni tolera más un mal gobierno.”<sup>106</sup> Es decir, el gobierno al “servicio del pueblo”, de los ciudadanos, quienes deben elegir democráticamente y a través del sufragio libre, sus autoridades y forma de gobierno interno.

La JBG, son en este sentido, “una lucha por el reconocimiento de los derechos y la cultura indígenas en México y una buena forma de tratar de resolver los problemas que hay”<sup>107</sup> en estas comunidades; es en pocas palabras, la teoría y praxis de la *autonomía política*, más aún, del derecho a la libre autodeterminación. Nacen de una perspectiva indígena, es decir, de la creación política y jurídica del pensamiento indígena. Son la palabra callada por siglos de formas tradicionales de gobernar, basadas en usos y costumbres. Estas no son sólo un concepto, son una forma de lucha, nacen de la resistencia contra las instituciones y explotación de la clase dominante; es la visión del “otro” como lo han expresado en múltiples ensayos y declaraciones.

Es cierto que las JBG, son por primera vez, en las luchas de los pueblos indígenas, una contracción del ejercicio del poder, es una aportación, es su visión. Para definirles es necesario buscar su naturaleza social y jurídica, como forma de *resistencia*; las JBG, son una alternativa al sistema político y jurídico mexicano.

Las JBG son formas de gobierno basadas en usos y costumbres de indígenas simpatizantes del EZLN, con autoridades elegidas y reconocidas por sus integrantes, y que a través de un cuerpo colegiado (Consejo Autónomo) resuelven los asuntos esenciales de la comunidad (salud, trabajo, conflictos internos, educación, comercio, etc.).

Es claro, que las JBG, no rebasan la institución municipal, aunque el municipio en México este en crisis, pues, como veremos, los territorios donde están constituidas, son municipios que legalmente están reconocidos dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, lo que no quiere decir, que no sean un fenómeno social, una realidad que es necesario reconocer, para tener una sana convivencia entre simpatizantes de estas formas de gobierno e indígenas que no comparten esta concepción y están dentro de los territorios de las JBG.

Hasta hoy existen cinco JBG creadas el 9 de agosto de 2003, estas son: 1. Junta de Buen Gobierno Selva Fronteriza, denominada "*hacia la esperanza*"; 2. Junta de Buen Gobierno Tzots Choj, llamada "*corazón del arcoiris de la esperanza*" (en lengua: "Yot'an te xojobil yu'un te smaliyel"); 3. Junta de Buen Gobierno Selva Tzeltal, se llama "*el camino del futuro*" (en lengua: "Te s'belal lixambael"); 4. La Junta de Buen Gobierno Zona Norte de Chiapas, nombrada "*nueva semilla que va a producir*" (en tzeltal "yach'il ts' unibil te yax bat'p'oluc"; y en chol: "Tsi Jiba Pakabal Micajel Polel"), y 5. La Junta de Buen Gobierno Altos de Chiapas denominada "*corazón céntrico de los zapatistas delante del mundo*" (en lengua: "Ta olol yoon zapatista tas tuk'il sat yelob sjunul balumil"). Cada JBG agrupó varios municipios, de los 30 declarados “autónomos” en 1994.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- a) Son un intento de regionalización de las comunidades indígenas zapatistas;

<sup>106</sup> Cfr. CHIAPAS: la treceava estela, sexta parte: Un buen gobierno, Subcomandante Insurgente Marcos, julio de 2003, EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra, comunicados del 1º de enero de 1994 al 31 de diciembre de 2003 (textos, audio y fotografías), compacto 1, publicado por la revista Rebeldía, México, 2004.

<sup>107</sup> Discurso del Subcomandante Marcos con motivo del nacimiento de las Juntas de Buen Gobierno, del 9 de agosto de 2003. EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra, comunicados del 1º de enero de 1994 al 31 de diciembre de 2003 (textos, audio y fotografías), compacto 1, editado por la revista Rebeldía, México, 2004.

- b) Su objetivo es mediar en los conflictos que pudieran presentarse entre municipios autónomos, entre estos y municipios gubernamentales;
- c) Vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, cuidando que se cumplan los tiempos y formas acordados por las comunidades; y para promover el apoyo a proyectos comunitarios en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas;
- d) Proyectan el ejercicio de la autonomía política dentro de los municipios denominados autónomos, así como, del reconocimiento que les da la reforma al artículo 2º constitucional de 2001.
- e) Son una manifestación política, por lo tanto, sus autoridades son reconocidas y legitimadas por sus integrantes de común acuerdo y a través de elección popular.
- f) Representan una alternativa al ejercicio de poder de la clase dominante.
- g) Son formas de organización social, de carácter comunitario, donde sus integrantes tienen la característica como grupo social ser “indígenas”.
- h) Tienen como toda estructura de gobierno determinadas funciones (exclusivas de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas: la impartición de justicia; la salud comunitaria; la educación; la vivienda; la tierra; el trabajo; la alimentación; el comercio; la información y la cultura; el tránsito local.

Estas son algunas características de las JBG. Mismas que analizaremos en el Capítulo III (su naturaleza, elementos, características etc.), Así, como es que estas polémicas formas de gobierno se presentan en un mar de posturas occidentales.

Es necesario, esperar los frutos de las JBG, pues, no se pretende afirmar en este momento, que son la solución a la crisis institucional del sistema político, económico, cultural y jurídico mexicano. Pero lo que sí es claro, es que son una alternativa a la dirección municipal; cuentan con un plan de gobierno; tienen una estructura; están en un determinado territorio, del cual tienen “autoridad” o “poder”; existe una población determinada con características indígenas (lengua común, pasado común, sistema basado en usos y costumbres, pertenecientes a la región máyense, etc.); quienes legitiman y reconocen como autoridades a los Consejos Autónomos, y a los representantes de cada JBG.

#### 4. Federalismo.

En la actualidad la mayoría de las naciones adoptan en sus constituciones políticas como Forma de Estado el Federal. Desde su implantación en el sistema político norteamericano en la Constitución de Philadelphia de 1787; y como antecedente inmediato tenemos los artículos de la Confederación y Unión Perpetua de 1871.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> ALBERTO, Carvajal Juan, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ed. Porrúa, México, 2002, p. 257.

El federalismo corresponde al modo de concebir la organización política y económica de un Estado.<sup>109</sup> Como es el caso de nuestro sistema político mexicano, al constituirse como un Estado Federal; forma de Estado reconocida por la CPEUM vigente, en su artículo 40, de donde ubicamos su naturaleza jurídica, al señalar este precepto que: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación (...)” lo que algunos tratadistas consideran erróneo, porque “es confundir el todo con una de sus partes.”<sup>110</sup>

Sin embargo, el federalismo se ha constituido hoy en día como una de las formas adecuadas para “alcanzar” y “aplicar” ciertos principios democráticos.

Para el Diccionario de la Lengua Española, este concepto se deriva de la voz *federal*, y lo define como: “espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados.”<sup>111</sup> Así como, esta ligado al vocablo latino *Federación*, mismo que proviene de la raíz *foederatio, foederare*: unir por medio de una alianza, derivado de *foedus-eris*: tratado o pacto.<sup>112</sup> En otras palabras, federación entendida como pacto, tratado, convención, alianza, “es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva.”<sup>113</sup>

En este orden de ideas, el federalismo es una doctrina política, jurídica y social, que determina una forma de Estado: el Federal; expresa la unión o pacto de varios estados o corporaciones, para alcanzar ciertos fines, unión que esta reglamentada y sujeta a la elección de los estados miembros de una federación.

El artículo 41 constitucional claramente indica que en el Estado Federal Mexicano existe una división de competencias entre los niveles de gobierno, que la propia constitución crea: Federación, entidades Federativas y municipios.

De ahí, que el Estado Federal en México se compone por la Federación y los Estados miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia, como lo expresa el artículo 115 y 116 constitucionales. Y entre estos órdenes de gobierno, no existe subordinación sino coordinación. Bajo este esquema, se presentan los siguientes principios:

- a) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas.
- b) Entre la Federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículos 40 y 115 constitucionales).
- c) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución en la que se organiza la estructura del gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del Estado Federal (artículo 41).

<sup>109</sup> Diccionario Jurídico IIIJ-UNAM, *Op. cit.*, p. 1434

<sup>110</sup> *Ibidem* p. 1431, Vid, CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

<sup>111</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, p. 957.

<sup>112</sup> Diccionario Jurídico IIIJ-UNAM, *Op. cit.*, p. 1431.

<sup>113</sup> PROUDHON, Pierre Joseph, *El principio federativo*, colección los grandes pensadores, Ed. Sarpe, España, 1985, p. 90. El mismo autor resalta: “lo que constituye la esencia y el carácter del contrato federativo, (...) es que en este sistema los contrayentes –jefes de familia, municipios, cantones, provincias o Estados- no sólo se obligan sinalagmática y conmutativamente, los unos para con los otros sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden”, p. 91.

d) Existe una clara y diáfana división de competencias entre la federación y las entidades federativas; todo aquello que no esté expresamente atribuido a la federación es competencia de las entidades federativas (artículo 124 constitucional)<sup>114</sup>

El Federalismo para algunos tratadistas tiene como naturaleza jurídica ser una forma de descentralización política.

El federalismo representado por una república federal y popular, seguía por el modelo del liberalismo burgués estadounidense; admite el principio de separación de poderes y la libertad individual como sustento de las garantías del ciudadano frente al Estado.<sup>115</sup>

En la cultura Política el término federalismo –como lo expresa Norberto Bobbio– “se usa para designar dos objetos diferentes. En una primera acepción designa la teoría del estado federal. En una segunda, se refiere a una visión global de la sociedad.”<sup>116</sup> En la primera acepción, se basa en la teoría del estado federal, como un modelo constitucional; en la segunda, entendido como una doctrina social de carácter global, al grado del liberalismo o el socialismo, que no se reduce, en consecuencia, al aspecto institucional sino que entraña una “actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, etc.”<sup>117</sup>

Bobbio, precisa que el federalismo se presenta en ciertos casos como la negación del Estado Nacional.<sup>118</sup>

La doctrina de una federación mundial, fue la presentada por Kant, al expresar, que esta es capaz de eliminar la guerra y de garantizar la paz perpetua; y para alcanzar este objetivo, los estados que entran a formar parte de la federación mundial deben regirse por una constitución republicana, única forma de gobierno que garantiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos.<sup>119</sup>

De lo anterior, se llega a la conclusión de que el principio constitucional que fundamenta al estado federal es “la pluralidad de centros de poder soberano” coordinados entre sí, de tal manera que el gobierno federal, competente respecto de todo el territorio de la federación, se le confiere una cantidad de poderes indispensables (facultades que la constitución general y las leyes determinan) para garantizar la unidad política y económica del pacto federal, y a los estados federados, competencia en su propio territorio ( con las limitaciones que la constitución y leyes indiquen). A ello indica Bobbio, que la “consecuencia de esta distribución de las competencias ente una pluralidad de centros de poder independientes y coordinados consiste en que cada parte del territorio y cada individuo están sometidos a dos poderes soberanos, al del gobierno federal y al de un estado federado, sin que desaparezca el principio de unidad de decisión”<sup>120</sup>

En nuestro país, se toma como forma de estado, la Federal, en la Constitución de 1824, entre polémicos debates, de los cuales destacan el Pacto Federal del Anáhuac de Prisciliano Sánchez, diputado por Jalisco; a éste le sigue el prólogo al Acta Constitutiva de

<sup>114</sup> Diccionario *Jurídico IJ-UNAM*, p. 1134.

<sup>115</sup> Vid. GONZALEZ, María del Refugio, *El Federalismo*, Diccionario *Jurídico IJ-UNAM*, *Op. cit.*, p. 1434.

<sup>116</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, 679.

<sup>117</sup> *ídem.*

<sup>118</sup> *ídem.*

<sup>119</sup> *Ibid.* p. 684. Kant es considerado por Norberto Bobbio, como el gran pensador federalista, comenta que su aportación teórica consiste en haber fundamentado el federalismo en una visión autónoma de los valores y del curso histórico.

<sup>120</sup> *Ibid.* p. 687.

la Federación por Miguel Ramos Arizpe, diputado por Coahuila y Texas; las Reflexiones sobre el Acta Constitutiva de Francisco García Salinas, diputado por Zacatecas; el alegato a favor del centralismo, llamado Discurso de las Profecías, por Fray Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra, diputado por Nuevo León, etc.<sup>121</sup>

Sin embargo, el Sistema Federal Mexicano, no ha sido del todo grato, pues, desde su fundación hasta la fecha, se ha gobernado bajo un rígido centralismo político, económico, jurídico y cultural. La supuesta coordinación de competencias y funciones, ha estado a la merced de los Poderes Federales (Legislativo o Ejecutivo), lo que ha motivado el olvido, carencia de servicios públicos –educación, salud, etc.- el pillaje político, el caciquismo, la miseria, la emigración a los Estado del centro y norte del país, y la marginación de varias entidades federativas, como es el caso de Chiapas y Oaxaca, entre otras. En este sentido, Alberto Carvajal, menciona que el verdadero problema del Sistema Federal Mexicano, es que “está construido de arriba-abajo”;<sup>122</sup> es decir, primero la Federación y luego las Entidades Federativas, para luego tener a los municipios sin posibilidades de un desarrollo integro. Así como, las denominadas *facultades meta-constitucionales*, atribuidas al ejecutivo federal, no sólo frente a los ejecutivos locales y municipales, sino ante el Poder Legislativo y Judicial, que rebasan el principio de pesos y contrapesos, de la división de poderes.

A partir de la década de los setenta, se empezó a configurar un consenso, sobre las consecuencias que genera el proceso centralizador, como lo es las “deseconomías y disfunciones, que motivaron la necesidad de recrear el federalismo para superar éstas y lograr un desarrollo eficiente más equilibrado en términos regionales.”<sup>123</sup>

Al federalismo como forma de estado, se le considera como una doctrina social y plural, al reconocer la existencia de varios estados y comunidades, que se unen para garantizarse protección y bienestar social; como una entidad supranacional; sin la centralización del poder. Fenómeno que se presentó tanto en Europa como en América Latina, como la regionalización y reivindicación de comunidades autónomas, para rechazar a los gobiernos autoritarios, dictatoriales y con un carácter netamente centralista del poder y de los beneficios económicos y culturales.

La idea de descentralización política, es de acuerdo a varios tratadistas, una consecuencia del federalismo. Pero, ¿en verdad el Sistema Federal, basado en la ideas democráticas, de libertad, de igualdad y progreso social y económico; permite la manifestación y reconocimiento de usos y costumbres de comunidades o municipios, que practican diariamente distintas formas de ejercer el gobierno interno, y distintas quizá, en la visión cultural de la Entidad Federativa a la que pertenecen? Por lo menos la idea que surge en la Constitución de 1787 y de las practicadas en las Constituciones latinoamericanas; así como, la creación del Estado-nación moderno; excluye toda manifestación distinta de pensar, pues, las clases dominantes y creadoras del federalismo actual, han obstaculizado su ejecución natural con candados jurídicos, económicos y sociales para la inclusión y manifestación de formas de gobierno tradicionales y comunitarios.

<sup>121</sup> ALBERTO, Carvajal Juan, *Tratado de Derecho Constitucional*, Ob. Cit. p. 260.

<sup>122</sup> *Ibidem*. p. 360.

<sup>123</sup> ORTEGA, Lomelin, *El nuevo Federalismo*, Ed. Porrúa, México, 1988. Prólogo, p. XI.

## 5. Democracia.

De todos los conceptos que forman esta investigación de tesis; considerados como fundamentales, nos toca desarrollar uno antiguo y nuevo a la vez, antiguo en su estudio y definición, y nuevo en su “aplicación” en la vida del hombre del siglo XX. No creemos necesario hacer un estudio histórico del concepto, pero trataremos de enunciar sus características y clases.

La palabra democracia proviene del griego: *dêmos* “pueblo” y *kratos* “autoridad” o “gobierno”, y significa “*mando del pueblo*”, o “*gobierno del pueblo*.”<sup>124</sup>

En sentido común, la democracia es definida como “doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y como predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.”<sup>125</sup>

En la teoría de la democracia confluyen tradiciones históricas, realidades distintas de concebirla, al grado de tener matices distintos del concepto. En este sentido, Norberto Bobbio, indica que en la teoría contemporánea de la democracia se ubican tres grandes tradiciones de pensamiento político: “a) la teoría clásica, transmitida como teoría aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, y distinguida de la *monarquía*, como gobierno de pocos; b) la teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, en base a la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según la cual el poder supremo deriva del pueblo y sea representativo o derive del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; y c) la teoría moderna, conocida como la teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república.”<sup>126</sup>

Como indicamos anteriormente, la democracia concebida en la doctrina clásica aristotélica es considerada por el estagirita, como una de las *formas justas o puras de gobierno* (como la monarquía y la aristocracia), gobierno por tanto, de los ciudadanos libres, en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles. Así como, tener una forma contraria, *injusta o impura*, que el mismo denomina *demagogia*.

El concepto democracia, es primordialmente político; como forma de gobierno es esencialmente un gobierno popular, donde la participación ciudadana es el medio para que el individuo se desarrolle en sociedad.

Debido a su transformación conceptual, desde la visión aristotélica a la moderna, existen diversas clasificaciones de la democracia, entre las que destacan: *democracia directa; democracia indirecta o representativa; democracia semidirecta; democracia liberal; democracia cristiana; democracia deliberativa; democracia radical; democracia real; democracia incluyente; democracia socialista, democracia occidental; democracia formal; democracia sustancial; etc.*

Las concepciones que nos interesan son: la *democracia directa e indirecta o representativa*. Las demás requieren de un estudio aparte.

<sup>124</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Diccionario etimológico Español Hispánico*, Op. cit., p. 217.

<sup>125</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, p. 679.

<sup>126</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p.494.

Se entiende por *democracia directa*, el gobierno popular de los ciudadanos, tal y como los griegos la practicaban en Atenas, como es el caso del gobierno de Pericles (-495-429 a. C.) en donde los ciudadanos griegos tenían libertad, justicia y completo desarrollo de su personalidad, pues, la soberanía pertenecía a ellos en su conjunto; y quienes tenían que respetar la ley (*nomos*), forma que aseguraba la democracia. Es decir, “era democrática la *polis* en que la ley era la misma para todos (*isonomía*), en que el ciudadano intervenía en los debates públicos (*isegoría*) en la *Ecclesia* y participaba en la dirección de la ciudad (*isocratia*) en la Boule.”<sup>127</sup> En otras palabras, una forma de gobierno donde el pueblo, reunido en asamblea participa –sin la intermediación o representación alguna– en las decisiones políticas del Estado, en especial en la aprobación de las leyes.

La *democracia directa*, en naciones integradas por millones de habitantes, es casi imposible, si la vemos como el caso anterior, donde cada individuo era un voto y una voz presente y pensante, y el consenso público constituía el espíritu del gobierno; sin embargo existe un caso único: el de los tres cantones suizos de Glaris, Appenzell, Unterwald; estos han conservado sus asambleas populares (*landsgemeinde*) que se reúnen una vez al año; su papel consiste en controlar a los gobernantes, más que en participar en las decisiones gubernamentales, es decir, en gobernar realmente.<sup>128</sup>

Para Hans Kelsen, “el tipo ideal de democracia es realizado en distintos grados por diferentes Constituciones. La llamada democracia directa representa el grado relativamente más alto. Se caracteriza por el hecho que la legislación, lo mismo que las principales funciones ejecutivas y judiciales, son ejercidas por los ciudadanos en masa, reunidos en asamblea. Tal organización únicamente resulta posible dentro de comunidades pequeñas y en condiciones sociales sencillas. Inclusive en las democracias directas que encontramos entre las tribus germánicas y en la Grecia antigua, el principio democrático aparece considerablemente restringido. Nunca tienen todos los miembros de la comunidad el derecho de participar en las deliberaciones y decisiones de la asamblea popular.”<sup>129</sup>

De lo anterior, es necesario que exista una participación constante, consiente, informada y responsable de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos y civiles; en la medida que cada miembro de una comunidad determinada, tenga asegurados los derechos y garantías individuales; posibilidades de desarrollo en todos los sectores sociales y necesidades comunes, lo que permitirá su inclusión, participación y construcción de proyectos y programas de carácter público para el desarrollo general de su comunidad. Es decir, un *Co-gobierno*. Donde, el ciudadano participe en la toma y construcción de *decisiones fundamentales* para su comunidad o país.

Tal y como lo indica nuestra carta magna en el artículo 3º fracción II, inciso b):

II. (...) Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un **sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;**”

La *democracia indirecta* o *representativa*, es la más practicada en la actualidad y siglo XIX y XX, aunque algunos la han adoptado como forma de gobierno, es preciso decir, que existe el autoritarismo y fascismo de Estado, sobre todo en países de tercer mundo, como es en los continentes Africano, Asiático y Latinoamericano.

<sup>127</sup> LIONS, Monique, *Democracia*, Diccionario Jurídico IJ-UNAM, *Op. cit.*, p. 892.

<sup>128</sup> *Ibidem.*, p. 893.

<sup>129</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, *Op. cit.* p. 342.

Este tipo de democracia, se sustenta en la participación electoral, en el sufragio universal, es decir, la ciudadanía elige en la jornada electoral a las personas que le representarán públicamente, y quienes integraran los órganos que tienen a su cargo crear o modificar leyes, hacer reformas de éstas, etc. Hablamos de la formación de Poder Legislativo. Así como, de elegir a quienes representaran, administraran y conducirán política y económicamente a la comunidad, país o localidad, que este a su cargo, (Presidente de la República, Gobernadores de las Entidades Federativas y Presidentes Municipales).

Esta forma de democracia, nació a fines del siglo XVIII, con las revoluciones burguesas norteamericana y francesa, adoptada por el liberalismo, la cual los ciudadanos eligen entre ellos aquellos que les representaran en los cuerpos legislativos.<sup>130</sup>

Entre los rasgos esenciales de este tipo de democracia encontramos: a) elección de los gobernantes por los gobernados; b) separación o colaboración de poderes; c) garantías de los derechos individuales y de las libertades fundamentales; d) pluripartidismo; e) aparición, después de la Primera Guerra Mundial de los derechos sociales, y de los derechos económicos después de la segunda.<sup>131</sup>

En la democracia indirecta, se acude a las elecciones, para justificar la aspiración y detentación del poder público.

Existen instituciones creadas en esta forma de democracia, en donde los ciudadanos pueden participar y expresar sus comentarios, o críticas; estas son: 1) la *iniciativa*, que tiene por objeto provocar una decisión de los gobernantes; un proyecto de ley ante los legisladores; 2) el *referéndum* (considerado por excelencia el instrumento de la *democracia semidirecta*), es aquel que permite prescindir del Parlamento o Congreso y dirigirse directamente al pueblo, es decir, la intervención de la ciudadanía en opinión, sobre una decisión tomada o preparada por sus representantes, en este caso, existe una participación de carácter político de la población mediante votación sobre un texto legislativo; 3) *plebiscito*, en el cual la “ciudadanía emite un voto de confianza o de no confianza sobre un líder a una medida política”<sup>132</sup> 4) *veto popular*, permite a un número determinado de ciudadanos denegar, en forma directa, disposiciones constitucionales, legales y decretos específicos aprobados por los órganos legislativos; 5) la *consulta popular*; y la 6) *revocatoria* o *recall*, considerada como el “derecho reservado a una fracción del cuerpo electoral, para someter a votación de este la destitución de un funcionario electivo, o para decidir la anulación de una sentencia judicial relativa a la inconstitucionalidad de una ley.”<sup>133</sup>

Dentro de la democracia representativa existen sistemas de elección de representantes, estos son tres: el de *mayoría* (relativa o absoluta) el de *representación proporcional* y el *mixto*.

En cambio la democracia *directa* o *representativa*, debe siempre tener como presupuesto la participación activa de la ciudadanía, en las decisiones fundamentales (políticas, económicas, jurídicas y culturales, etc.). Si este presupuesto no existe (consciente, responsable, informado y libre) estaremos entonces en la *demagogia* y bajo un gobierno totalitario.

<sup>130</sup> LIONS, Monique, *Democracia*, Diccionario Jurídico IIJ-UNAM, Op. cit, p. 893.

<sup>131</sup> *Ídem*.

<sup>132</sup> SANCHEZ, Bringas Enrique, *Democracia semidirecta*, Diccionario Jurídico IIJ-UNAM, Op. cit, p. 894.

<sup>133</sup> BATTELLI, Maurice, citado por HERNANDEZ, Antonio María, p. 403., *Vid.*, también SANCHEZ, Bringas Enrique, Op. cit., p. 894.

Kelsen, expresa que la democracia “significa “voluntad” representada en el orden legal del Estado (...) La oposición a la democracia esta constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. -En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la creación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.”<sup>134</sup>

Esta forma de gobierno esta considerada en el artículo 40 de la CPEUM. Al referirse que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal (...)”

La democracia es una forma de vida dice la Constitución General de nuestro país, para otros un *gobierno del pueblo y para el pueblo* (democracia formal y sustancial). Ciertamente, que la idea de ‘democracia’ pretende estar en la vida cotidiana del individuo, como ciudadano y como ser humano. Sin esta, la seguridad jurídica, política, económica, cultural y social, estará amenazada por el abuso y el autoritarismo.

De ahí, que juristas como Antonio María Hernández, consideren que debe practicarse y fomentarse desde la célula social y de organización estatal del primer nivel, es decir, desde el municipio, como la *escuela de la democracia*:

“El Municipio como la escuela de la democracia cumple tres misiones fundamentales: a) aproxima a la población a los problemas locales; b) constituye una escuela de civismo y ciudadanía, y c) significa un freno a la excesiva concentración del poder en los organismos centrales.”<sup>135</sup>

Posteriormente cita a Kelsen, quien considera que “la educación para la democracia es una de las principales exigencias de la democracia misma.”<sup>136</sup>

Si la democracia se convierte en una mercancía televisiva, un discurso de informe de gobierno o como materia de un programa de estudios de alguna universidad; será necesario buscar una alternativa de forma de gobierno; lo contrario, puede llevarnos a las trágicas y vergonzosas dictaduras o estados totalitarios, donde la participación ciudadana en las decisiones fundamentales (políticas, económicas, etc.) es prohibida, perseguida y asesinada.

Democracia por tanto, no es sólo elegir universal, libre y secretamente, uno o varios representantes; sino la materialización de la voluntad popular ciudadana, consciente, responsable, informada, participe, activa y creadora, de nuevas formas de organización política, social, económica, cultural, jurídica, etc., que nazcan de la realidad, del presente, de las entrañas pasadas y del compromiso en la formación de un futuro compartido. Democracia es por tanto: *pluralismo*, reconocimiento e inclusión del otro, de las diferencias y semejanzas, de un colorido tradicional, de ideas y matices de la vida y del vivir.

## 6. Regionalismo y región.

La palabra región proviene la locución latina *regio, -onis*, que significa “porción de territorio.”<sup>137</sup> El Diccionario la Lengua Española lo concibe como: “1. Porción de

<sup>134</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, 2ª ed., 5ª reimpression, Ed. UNAM, México, 1995, p. 337.

<sup>135</sup> HERNANDEZ, Antonio María, p. 422.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 423.

territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.; y 2. Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas e histórico-sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.”<sup>138</sup>

El término regionalismo, se define como “tendencia o doctrina política según la cual el gobierno de un Estado debe atenderse especialmente al modo de ser y a las aspiraciones de cada región.”<sup>139</sup>

En ambas concepciones existen formas o modos de ser (étnicos, culturales, usos costumbres etc.) que identifican a una población o comunidad, o varias comunidades o poblaciones; que las distingue de otras; por ejemplo, la región norte o sur, la región maya o náhuatl etc.

El distinguir en regiones es parte de la clasificación que algunas ciencias como la Antropología o la Geografía realizan para estudiar las características o elementos de una zona o unidad poblacional.

El regionalismo es entendido en la doctrina italiana, como una “tendencia política de aquellos que son favorables a las autonomías regionales.”<sup>140</sup> Este movimiento postulaba la abolición de la unidad nacional, y presentó como alternativa el reconocimiento de la *autonomía local*, tanto administrativa, jurídica, financiera y política.

Esta postulación, dentro del Estado-nación unitario, es inconcebible y limitada, porque en este se homogeniza cualquier característica que sea distinta a la formación y aplicación del control social. Alimenta el centralismo del poder, y excluye por lo tanto, la pluralidad en el pensar, actuar, crear, gobernar y ser, de la población en una comunidad, entidad federativa, etc.

Nuestro sistema jurídico, no incluye como nivel de gobierno el “regional”; apenas, puede administrarse el municipal. La creación de las JBG, en los territorios de influencia zapatista, es el inicio para considerar el regionalismo, en el cual pueden colaborar y desarrollarse los pueblos y comunidades indígenas. Las cinco JBG, se forman a partir de la *intermunicipalidad*, es decir, de la agrupación de los 38 municipios, declarados “Autónomos y Rebeldes” en 1994 (De 30 Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, no reconocidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas). Este fenómeno, conocido en Europa y algunos países latinoamericanos, debe ser considerado, en la Reforma de Estado en México. No cabe duda que existe el regionalismo, que no daña al federalismo, y puede evitar la crisis institucional que pasa el Estado Mexicano, al reconocer este nivel de gobernar, no afecta la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Federal, ni desconoce a las entidades federativas o municipales. Su inclusión es reconocer la pluralidad cultural, que existe; las identidades que se presentan todas las regiones y estados del país; dicho de otra forma, la regionalización es la forma democrática de reconocer y respetar que existen usos y costumbres, tradiciones, lenguas, formas de pensar, vestidos, colores etc., que forman la nación mexicana; es necesario ver una identidad plural, no homogénea, sino construida en un matiz de colores y encantos.

El *regionalismo* al igual que el *municipalismo*, busca la reivindicación de la autonomía local. Autonomía basada en el ejercicio de facultades de carácter legislativo,

---

<sup>137</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Diccionario etimológico Español Hispánico*, Op. Cit., p. 469.

<sup>138</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, p. 1765.

<sup>139</sup> *ídem*.

<sup>140</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 1414.

político y administrativo, así como, personalidad jurídica, para celebrar acuerdos con Estados u otras regiones, municipios etc. Con ciertas limitaciones, que no afecten ni comprometan al Estado Federal. Como es el caso de España, al transformar su constitución, de ser centralista, con la dictadura Franquista, a la creación de regiones o comunidades autónomas.

Para algunos tratadistas, la organización social basada en regiones, fue una forma natural que antecede a los Estados nacionales; en el nuestro, indica Ugarte, las actuales entidades federativas, “aunque se constituyen en base a criterios de número de habitantes, extensión territorial proporcionada; y a criterios económicos, para que dispongan de los elementos propios de autosubsistencia, respondieron a las regiones naturales; por ejemplo Yucatán y Oaxaca.”<sup>141</sup>

El nivel de gobierno basado en regiones, es posible en nuestro Sistema Social (cultural, jurídico, político etc.) es desigual a unitarismo, significa autonomía local, y por supuesto, contraria al centralismo y la homogeneidad.

### 7. Participación Social o *Co-Gobierno*.

Dentro de las democracias *directas*, *semidirectas* y *representativas o indirectas*, la participación ciudadana es la columna vertebral para gobernar. Sin participación ciudadana, resulta difícil entender la democracia, siendo esta última un “gobierno del pueblo, y para el pueblo”, más aún, cuando estos ciudadanos, cumplen con los requisitos legales, para ejercer la calidad de ciudadano, transformándose en ciudadanos “activos” políticamente, en pleno ejercicio de sus derechos políticos; no como electores en potencia, como lo que venden los comerciales preelectorales de los partidos políticos en nuestro país, es decir, la vacía y desgastada idea de democracia, que venden los medios de comunicación e ideología de los gobiernos actuales; al contrario, una democracia sustentada en la ‘participación ciudadana’ consciente, comprometida, responsable e informada. Si a ello le sumamos, y quizá resultará subversivo para algunos gobernantes latinoamericanos, quienes abusan de su calidad de autoridad; que los ciudadanos politizados y cívicamente activos, coadyuven, colaboren, o en ocasiones resuelven, sin la intervención de las autoridades competentes, asuntos en su comunidad o con otras comunidades (v. gr. servicios públicos comunitarios, tramites ante autoridades locales o federales, asesoría jurídica, solidaridad económica, atención medica, etc.).

Este no es el espacio para analizar cada una de las formas de participación ciudadana (naturaleza social y jurídica, elementos y clases). Pero trataremos de dar una explicación concreta, pues, el entendimiento de este concepto, sin pretender ser tendenciosos, es clave para desentrañar la naturaleza social de las Juntas de Buen Gobierno Zapatistas, ya que su creación, no sólo obedece a rebeldía y repudio a la clase política que sustenta el poder, o las instituciones públicas o privadas; sino la participación consciente, informada y responsable, de las comunidades simpatizantes del movimiento zapatista, interesadas en la construcción del gobierno indígena, basado en sus tradiciones y cosmovisión, con el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas de gobernar y gobernarse, apegado a sus costumbres o derecho consuetudinario, es decir, de un *co-gobierno* o democracia directa.

---

<sup>141</sup> UGARTE, Cortés Juan, *La Reforma Municipal*, p. 160. Y destaca el autor, que “importa entonces apreciar como el municipio lleva implícito lo regional, en términos generales, lo peculiar, lo autóctono”.

¿Pero, que entendemos por participación ciudadana, y por qué co-gobierno? Todo parece que con el sufragio universal, libre y secreto, la democracia no es una utopía, sino una práctica constante. El mensaje de las últimas décadas de elecciones en México, es un ejemplo, las campañas televisivas y publicitarias, a cargo del Instituto Federal Electoral (IFE) pretenden más que informar sobre la democracia (su alcance e importancia), matiza un *seudo concepto* de participación ciudadana, basado en una de sus múltiples manifestaciones: la lección de representantes públicos mediante el voto.

La palabra “participar” proviene del latín *participare*, y significa “tener una parte en una cosa o tocarle algo de ella.”<sup>142</sup> Su uso es referido como una forma de incluir nuevas opiniones y perspectivas, invocándose la participación ciudadana, de agrupaciones ciudadanas o de la sociedad en general, siempre para encontrar soluciones comunes o llegar a acuerdos generales.<sup>143</sup>

Eréndira Álvarez y Oscar Castro Soto, la definen como “la aquella en la que los individuos –ciudadanos con derechos y obligaciones- toman parte de los asuntos públicos del Estado. Así, la participación ciudadana apunta, fundamentalmente a la relación entre el gobierno y los ciudadanos.”<sup>144</sup>

De lo anterior, se desprende que en la participación ciudadana, el individuo ejerce sus derechos políticos, de ello resulta una comunicación entre gobernantes y gobernados. La participación ciudadana por tanto, *es un ejercicio democrático; es la implicación de los ciudadanos en las cuestiones públicas, a través de ellas estos pueden ejercer sus derechos civiles y políticos, garantías individuales, exigir el cumplimiento de las obligaciones de los gobernantes, pero, sobre todo, participar de forma incluyente en las decisiones políticas fundamentales.* Dicho de otra forma, la participación ciudadana y el *cogobierno*, consolidan la democracia, no sólo en representación, sino, de forma directa, de manera local, por comunidades, municipios, y regiones; la participación promueve el desarrollo social, cultural, político, económico y jurídico de las sociedades, del individuo. Lo que supone una verdadera democracia. Participación en la coordinación de algunas decisiones, entre autoridades y ciudadanos, un compromiso de estos servidores públicos en el desempeño de su cargo, y la constante comunicación entre ambos, con ciudadanos organizados e informados, para utilizar los mecanismos de participación que la ley reconoce (en asociaciones civiles, grupos, sociedades civiles, partidos políticos, etc.) y los que la democracia tiene como sistemas (plebiscito, referéndum, revocación del cargo, iniciativa etc.).

Para las comunidades indígenas simpatizantes del pensamiento zapatista, la participación ciudadana es vital y practicada cotidianamente en sus pueblos y comunidades. Esta se da, a través del consenso de autoridades tradicionales y “ciudadanos” indígenas, para beneficio de la comunidad o asuntos relacionados con otras comunidades o el gobierno local o federal. El *co-gobierno*, desde la óptica indígena, se conjuga en el “mandar obedeciendo”, en la medida que los funcionarios públicos o tradicionales, obedecen el sentir de sus mandantes.

<sup>142</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, p. 1537.

<sup>143</sup> Cfr. LOPEZ, Arciniega Oscar A., *Participación Ciudadana en el municipio*, coordinador Jorge Fernández Ruiz, *Régimen Jurídico Municipal en México. Op. cit.* p. 350. MERINO, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, editado por el IFE, México, 1995, p. 1. HERNANDEZ, Antonio María, *Derecho Municipal, Op. cit.* p. 38.

<sup>144</sup> Citado por LOPEZ Arciniega, Oscar A., *Op. cit.*, p. 350. Vid. ALVAREZ Eréndira y Castro S. Oscar, *Participación ciudadana y gobierno local*, Cuadernos de debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México, Centro de Estudios para la Reforma de Estado, UNAM, México, nota. 5, p. 8.

No existe un concepto de co-gobierno, sin embargo, es claro que expresa, la colaboración –sin desnaturalizar la función pública del funcionario- del ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con las autoridades reconocidas –legal y legítimamente- por la comunidad, para el beneficio de esta última, en su desarrollo económico, político, cultural y social; y que, por consecuencia, le garantice a todos, un bienestar común, calidad de vida y equidad social. El co-gobierno y la participación social, son un arma, contra el totalitarismo, el autoritarismo, y la corrupción que en México, y el mundo cada día se hace cotidiana.

El co-gobierno y participación ciudadana, son una forma de gobernar y gobernarse; es la pieza clave de la democracia como lo expresamos anteriormente, sin participación la democracia suena vacía, hueca. Participar en la comunidad puede ser algo cotidiano, en sus fiestas, tradiciones, etc., pero hacerlo como ciudadanos, en el pleno ejercicio de los derechos políticos, es un compromiso que los integrantes de la comunidad, tienen como recurso para transformar su sociedad.

Cabe destacar que dentro del sistema democrático, pueden existir diversas formas de participación ciudadana; mismas que mencionamos al definir la democracia y que sólo enunciaremos: a) elección de las autoridades locales; b) formación de agrupaciones políticas, asociaciones civiles, sociedades civiles, sin llegar a influir en otras comunidades o en el país, convirtiéndose en factores reales de poder o grupos de presión, con intereses distintos a los de la comunidad; c) el uso y creación de los diferentes institutos de la democracia (referéndum, plebiscito, iniciativa popular, veto popular, *recall* etc.).<sup>145</sup>

Cierto es, que la participación popular se refiere a la colaboración que brinda en tareas de gobierno cualquier persona que forme parte de la población, sin importar, su edad, sexo, etc., la cual esta interesada en los asuntos públicos.

## 8. Usos y costumbres.

El concepto uso como el de costumbre, son parte de las Ciencias Sociales (Antropología, Etnología, Política, Derecho, Sociología etc.) como formas o modos colectivos de conducta, modos que nacen en la comunidad, y se convierten en la conciencia social. En este apartado distinguiremos ambos conceptos, en dos aspectos, una concepción sociológica (usos y costumbres, como modos de ser colectivos) y otra jurídica (la costumbre vista como una fuente del derecho).

*Usos.* La palabra “uso” proviene del latín *usus*, y significa “ejercicio o práctica general de una cosa.”<sup>146</sup> Es decir, los usos son modos determinados de obrar, que realiza de forma habitual una persona (en sentido ordinario), los usos individuales, cuando son generalizados por un grupo o una comunidad, se convierten en usos sociales o convencionalismos sociales, que no sujetan u obligan a los individuos que rechazan estas practicas, pero los excluyen del grupo social al que pertenecen; lo que expresa que constituyen un ejercicio o practica general de una cosa. Son prácticas generales, maneras de ser interindividuales y colectivas, que de ordinario y en forma casi permanente siguen los grupos sociales.<sup>147</sup> Como indica Gómez Sandoval: “son el empleo continuado y habitual de una persona o cosa (moda o modo peculiar de obrar o proceder). Forma de

<sup>145</sup> Sobre estos institutos, véase el apartado cinco de este capítulo.

<sup>146</sup> *Diccionario Léxico Hispánico*, por W. M. Jackson, Ed. W. M Jackson, México, 1989, p. 1396.

<sup>147</sup> GOMEZ, Sandoval Fernando, *Sociología, Op. cit.*, p. 665.

derecho consuetudinario inicial de la costumbre y menos solemne que esta. Son un conjunto de hábitos aceptados por una sociedad determinada.”<sup>148</sup>

Los usos generalizados no son costumbres hasta que son adoptados por la comunidad como *obligatorios*, y tienen vigencia en esta. Como modos colectivos de conducta, son distintos de los hábitos; un hábito constituye una forma de conducta mecanizada de carácter individual. El uso consiste en “una regularidad de hecho en la conducta sin que esa regularidad entrañe ningún sentido normativo. En este respecto puede decirse que el uso no está dotado de “validez” puesto que nadie exige su cumplimiento.”<sup>149</sup>

Sin embargo, Gómez Sandoval indica que los usos sociales o convencionalismos tienen dos características básicas, a saber: “1. Son imperativos, porque al tener la aprobación de la gente, la aceptación mayoritaria, el individuo se ve forzado a acomodar su conducta a la de los demás; 2. Son ejecutados automáticamente, porque al igual que los hábitos en la conducta individual, los usos de la conducta interindividual y colectiva, se facilitan grandemente y los individuos inmersos dentro de la vigencia de ellos; en la mayoría de los casos, casi en forma inconsciente, se dejan automáticamente llevar por ellos y por eso son ejecutados en muchas ocasiones no con clara razón, como por ejemplo saludar a los vecinos etc.”<sup>150</sup>

Por lo tanto, un uso social, si es considerado como pauta *obligatoria* de comportamiento dentro de este grupo social, y recibe como tal el nombre de costumbre.

*Costumbres.* La costumbre es un uso del que se predica “validez”, “normatividad” y por consiguiente, obligatoriedad.<sup>151</sup> La palabra costumbre proviene del latín *consuetudo*, “hábito o uso”; la costumbre en una concepción corriente es “una practica tradicional y general.”<sup>152</sup>

Se entiende por costumbre en *sentido sociológico* como un modo colectivo de conducta obligatorio, de carácter exterior, que controla al individuo en su actuar social, es decir, las costumbres relativas a la forma de vestir, a la etiqueta, al trato social, a las formas de saludo, etc., son consideradas validadas, como pautas obligatorias de comportamiento dentro del grupo social.<sup>153</sup> Aunque las costumbres son formas de control social consideradas primitivas, existen pueblos o naciones con una tradición consuetudinaria, de aplicación actual. Puesto, que a través de las costumbres se pueden manifestar diversos tipos de normas morales, de trato social, higiénicas y jurídicas.<sup>154</sup> Así, tenemos otra concepción: “cuando las practicas repetidas de conductas interindividuales y colectivas adquieren la categoría de usos o convencionalismos sociales, de normas religiosas o éticas, o de leyes jurídicas, dan origen a lo que sociologicamnete se conoce dentro de la teoría de

<sup>148</sup> *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y Económicas*, dirección de Víctor de Santo, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1996, p. 852.

<sup>149</sup> RECASENS, Siches Luis, *Tratado General de Sociología*, 26ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 218.

<sup>150</sup> GOMEZ, Sandoval Fernando, *Sociología, Op. cit.*, p. 666. Indica el autor que: “lo importante desde el punto de vista sociológico es que estas maneras de comportamiento colectivo, constituyen un sistema de control social, integrado por la suma total de los procedimientos por medio de los cuales, la sociedad o cualquier otro grupo organizado dentro de ella y dentro del concepto más amplio de la comunidad, consigue que la conducta de sus miembros componentes, individuos o grupos, se conforme dentro de patrones o estándares de conducta que el grupo, tácita o expresamente, espera de cada uno de sus miembros”.

<sup>151</sup> RECASENS, Siches Luis, *Tratado General de Sociología, Op. cit.*, p. 219.

<sup>152</sup> *Diccionario del Lenguaje Filosófico*, dirigido por Paúl Foulquie, Ed. Labor, Barcelona, 1967, p. 208

<sup>153</sup> RECASENS, Siches Luis, *Op. cit.*, p. 219.

<sup>154</sup> *Ídem. Vid.* GOMEZ, Sandoval Fernando, *Sociología, Op. cit.*, p. 667; Indica el autor, que las costumbres son las formas primitivas más antiguas de la reglamentación de la vida colectiva y constituyen las primeras maneras o formas de contrato social.

las estructuras sociales, como los sistemas de control de las conductas humanas en la vida social.”<sup>155</sup> En un sentido moral (del latín *mos moris o costumbre*) se le considera como “manera de obrar determinada no por la ley, sino por el uso; manera general de comportamiento en cuanto a la observación de la ley moral, a la práctica del bien y del mal.”<sup>156</sup>

Entendida la costumbre dentro de la Ciencia Jurídica, veremos las siguientes definiciones. La Enciclopedia Jurídica Espasa Calpe, expresa que la costumbre es una “fuente del derecho, como norma impuesta por el uso social, de origen popular y con frecuencia, manifestada de manera no escrita. Regularmente, origen de las normas luego exteriorizadas legalmente, sobre todo hasta la aparición del Estado liberal.”<sup>157</sup> Para Guillermo Cabanellas, la costumbre “es una de las fuentes del Derecho, que no es otra cosa que normas jurídicas, no escritas, impuestas por el uso”.<sup>158</sup> Ulpiano la define como: “el consentimiento tácito del pueblo, inveterado por un largo uso” o como una “práctica constante y uniforme de una conducta, por parte de los miembros de una comunidad social, con la convicción de que tal comportamiento es jurídicamente obligatorio.”<sup>159</sup>

La costumbre como fuente formal de derecho, es un proceso de creación normativo; constituye lo que algunos autores definen como *derecho consuetudinario o derecho no escrito*. Es decir, “el procedimiento consuetudinario de creación del derecho”<sup>160</sup>

“La costumbre es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente, el *jus moribus constitutum*.”<sup>161</sup> Así mismo, tiene dos características: “1) Esta integrado por un conjunto de reglas sociales derivadas de un uso más o menos largo; y 2) Tales reglas transfórmanse en derecho positivo cuando los individuos que las practican les reconocen obligatoriedad, cual si se tratase de una ley”<sup>162</sup>

Si la costumbre es adoptada obligatoriamente por la comunidad y reconocida por los tribunales judiciales y por el legislador, entonces se vuelve obligatoria y se convierte en norma jurídica válida. Sin embargo, existen costumbres en pueblos y comunidades que no son reconocidas por la autoridad judicial ni por el legislador, pero son eficaces y válidas, lo que presupone, que norman o regulan conductas de los miembros de la comunidad y estos las cumplen con un sentimiento de deber y obligatoriedad. Este caso es visto por diversos juristas que estudian la construcción del derecho consuetudinario indígena, dicho de otra manera, otra escuela de pensamiento jurídico, que analizaremos en el capítulo tercero, como derecho consuetudinario.

Para Kelsen, “la diferencia entre el derecho consuetudinario y el legislado reside en que el primero es una creación descentralizada, en tanto que el segundo es una creación centralizada de las normas jurídicas.” Es decir, el primero es creado por un procedimiento distinto del legislativo, y el segundo por el procedimiento de creación de la ley tradicional:

<sup>155</sup> GOMEZ, Sandoval Fernando, *Sociología, Op. cit.*, p. 664.

<sup>156</sup> *Diccionario del Lenguaje Filosófico, Op. cit.*, p. 208.

<sup>157</sup> *Diccionario Jurídico Espasa Calpe*, nueva edición totalmente actualizada, España, 2003, p. 441.

<sup>158</sup> CABANELLAS, de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, actualizado, corregido y aumentado por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Ed. Heliasta, p. 100.

<sup>159</sup> *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y Económicas*, p. 290.

<sup>160</sup> OROZCO, Henríquez, Jesús, *Costumbre*, *Diccionario Jurídico IJ-UNAM Op. cit.*, p. 764. La costumbre se distingue como fuente formal del derecho a la legislación, la jurisprudencia, el precedente judicial o la doctrina.

<sup>161</sup> Cfr. DU PASQUIER, *Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit*, p. 36. Citado por GARCÍA, Máñez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 37a ed., Ed. Porrúa, México, 1985. p. 61.

<sup>162</sup> *Ibidem*, p. 62.

“El derecho consuetudinario es creado por los individuos sujetos a las normas establecidas por ellos, mientras que el legislado es creación de órganos especiales instituidos al efecto.”<sup>163</sup>

Dentro del procedimiento consuetudinario de creación de una norma, figuran tres formas de costumbre jurídica, que median entre la costumbre y la ley, que Heinrich clasifica como: 1. delegante; 2. delegado; y 3. derogatorio.<sup>164</sup> La primera se da cuando por medio de una norma jurídica no escrita se autoriza a determinada instancia para crear derecho escrito. La segunda, se presenta en aquellos casos en que la ley remite a la costumbre para la solución de determinadas controversias; y la tercera, admite la posibilidad de que ésta se forme aún cuando el legislador le niegue expresamente validez.<sup>165</sup>

Por otra parte, la doctrina tradicional romano-canónica, clasifica la costumbre teniendo en cuenta las relaciones que la misma guarda con la ley y el modo de influir en ella, las concibe de tres formas: 1. costumbre *secundum legem*; 2. costumbre *praeter legem*, y, 3. costumbre *contra legem*.<sup>166</sup> La *secundum legem* es aquella que concibe con lo establecido por las leyes, y ocasionalmente, sirve para interpretar lo dispuesto por ellas cuando surge una duda, La *praeter legem* es la que regula los casos no previstos por la ley, por lo que sirve para contemplar y colmar sus lagunas, considerada comúnmente como “fuente supletoria” de la ley, es decir, en ausencia de la ley. La *contra legem*, se refiere a los casos en que la costumbre se aparta de lo dispuesto por alguna ley “ambigua”, “inconveniente” o “perjudicial”.<sup>167</sup>

Existe una hipótesis que plantea la derogación de una ley por el desuso o inaplicabilidad, es decir, por *desuetudo*. Esta consiste en la pérdida de validez de una disposición, o de un conjunto de disposiciones especialmente legislativas, debido a una ineficacia.<sup>168</sup> Este sistema derogatorio de normas, no se admite en la legislación mexicana. Sin embargo, la costumbre constituye una fuente formal de derecho, reconocida por la doctrina y la ley (en materia mercantil, civil, constitucional, internacional, laboral, etc.) pero como derogatoria de la ley, no es aplicable, como lo indica el artículo 10 del Código Civil del Distrito Federal y Federal, al señalar que: “Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario”; principio que sigue la legislación civil de las entidades federativas.

En el sentido anterior, es importante destacar, que el derecho nacional y hegemónico que se enseña en las Facultades del país, es la pugna y puntapié de los pueblos indígenas, para aplicar el derecho consuetudinario en sus comunidades, practicas que han realizado por siglos (ya no en un cien por ciento, por razones de integracionismo estatal). Y como lo veremos, esta evolucionando a pasos agigantados.

## 9. Grupos de Presión y Factores Reales de Poder.

*Grupos de Presión.* La iniciativa del individuo para formar grupos o asociaciones, es parte de su naturaleza social; interacción a la cual está sujeto cada uno de los integrantes

<sup>163</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, p. 156.

<sup>164</sup> Citado por GARCÍA, Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, *Op. cit.*, p. 64.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 65. En la a forma delegada expresa García Máynez, la costumbre jurídica se halla supraordinada a la ley; la delegada la costumbre se halla subordinada al derecho escrito; y la derogatoria, esta en un sentido opuesto al texto legal.

<sup>166</sup> OROZCO, Henríquez, Jesús, *Costumbre*, *Diccionario Jurídico IIIJ-UNAM Op. cit.*, p. 766.

<sup>167</sup> *Ídem*.

<sup>168</sup> *Ídem*.

de una sociedad. Pretender salirse de esta situación o aislarse, es por su naturaleza imposible. Reacuérdense aquellos pasajes en la novela de Daniel Defoe, en “Vida y aventuras de Robinson Crusoe”, donde Robison, aunque solo y aislado de cualquier contacto con la sociedad que le vio nacer, se adapta y sobrevive gracias a su instinto social de sobrevivencia. Y al salvar a “Viernes” de la muerte, lo ve en torno a una relación social, que en la época que se escribe esta novela, caracterizaba al pensar occidental: de esclavo y amo; actuando como si estuviera en sociedad, con los hábitos alimentarios, las costumbres etc., con una jerarquía de valores y de actos humanos diferentes al esclavo. Esta forma de organización o agrupación, es en primer término por necesidad (solidaria o alimentaria) posteriormente como forma de seguridad y protección de otros grupos o asociaciones, que pretenden exterminar o someter a estos.

El hablar de grupos de presión, no cambia el sentido natural de cohesión social o de procesos asociativos naturales entre los seres humanos, sólo que en este caso, los grupos de presión como lo veremos, persiguen un *fin específico*, que no es el de la mayoría de la sociedad, sino el de algunos integrantes del grupo o elite. Fin que se concentra en la participación política por determinado tiempo, en mejoras a sus comunidades o en algunos casos en la aspiración al poder— con intereses personales o de una parte de este.

Estos grupos de individuos que ejercen una presión sobre el gobierno o una autoridad, son tolerados y legalizados en algunos países (Estados Unidos por ejemplo), pero condenados y perseguidos en otros (v. gr. América Latina). No existe alguna definición gramatical o etimológica de grupos de presión, su inclusión es de carácter sociológico y político. Algunos países los toleran bajo la idea democrática de la participación ciudadana, buscan los gobiernos limitar su actuar político, y evitar influir en las decisiones políticas fundamentales. Sin embargo, ello no ha sido posible, y los grupos de presión se convierten en influencias —aunque mínimas y limitadas— del quehacer político y económico de un país— por ejemplo los sindicatos o federaciones sindicales, quienes ejercen presión en algunas decisiones en materia laboral como la CTM o la CROM.

Entre las definiciones recurribles encontramos, las siguientes:

Para Truman, el grupo de interés es “cualquier grupo que basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva a delante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el entallamiento, el mantenimiento o la ampliación de formas de conducta que son inherentes a la actitudes compartidas.”<sup>169</sup> Por lo tanto, el grupo de presión “indica al mismo tiempo la existencia de una organización formal y la modalidad de acción del grupo mismo en vista a la consecución de sus fines: la *presión*. Entendida la presión como la actividad de influir, a través del uso de o la amenaza del uso de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaleciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarla ante las amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo.”<sup>170</sup>

Héctor González Uribe,<sup>171</sup> define como grupo de presión o de interés, aquellos que defienden los intereses comunes de sus asociados no sólo frente a los demás grupos

<sup>169</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 751. Definición —indica Bobbio— adolece de tres inconvenientes: por un lado, los distintos autores que la usan terminan arruinándola al convertir la noción de interés en algo demasiado genérico (de tal modo que todo grupo existente en una sociedad se convierte en un grupo de interés) segundo, en muchos de ellos existe la tendencia a reducir inconscientemente aunque significativamente; y tercero, esta definición no nos permite decir nada de las modalidades de interacción de los distintos grupos existentes en la sociedad ni sobre el modo preciso en que tratan de hacer prevalecer sus interés.

<sup>170</sup> Ídem.

<sup>171</sup> GONZALEZ, Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 425.

antagónicos o de intereses contrapuestos en la sociedad sino también, y sobre todo, frente al poder público, o sea, las autoridades legislativas, y administrativas.” Por su parte, Luis J. Molina Piñero, lo define como: “aquel que se aísla de los factores reales de poder en la defensa –legal o extralegal- de sus intereses, sin preocuparse –por ello- si están protegidos con certeza y precisión de la ley”, y como grupo de interés: “es el que se identifica con determinados intereses dentro de un factor real de poder, pero carece de fuerza suficiente para convertirse en un grupo de presión.”<sup>172</sup>

Desde un punto de vista filosófico, los Grupos de presión, se consideran como una “asociación que tiene por objeto defender los intereses comunes de sus miembros y que, para ello, trata por todos los medios de influir en la acción gubernamental así como en la opinión pública.”<sup>173</sup>

Entre los grupos de presión conocidos encontramos los sindicatos obreros y patronales, las cámaras de la industria y comercio, las agrupaciones de inquilinos, de comerciantes en pequeño, de profesionistas, las organizaciones agrícolas, etc. Estas manifestaciones se empiezan a presentar en los Estados Unidos, en los años veinte del siglo XX, con la inclusión en la vida política de los *lobbyists*, como influencias, externas del poder, en las decisiones políticas –sobre todo en la clientela política de los senadores y representantes públicos. Cabe hacer mención que los grupos de interés a diferencia de los factores reales de poder, están limitados en cuanto a su función y decisión política del poder formal. Los grupos de presión por lo regular son cíclicos en su actuación, en determinadas situaciones o épocas (v. gr. de ocasión electoral), y los factores reales de poder, son grupos que influyen directamente y constantemente en las decisiones políticas, económicas, jurídicas, culturales, sociales o de cualquier índole, si es que detentan el poder formal –o no- en alguna parte o decisión en la vida social.

*Factores Reales de Poder.* Se entiende como Factor Real de Poder, como expresa Molina Piñero: “el que representa algunos intereses o creencias vigentes o emergentes en algún sistema (económico, sociocultural, político, etc.) que tiene posibilidades efectivas de condicionar, cuando no determinar, el desplazamiento de la estructura formal de poder (gobierno), incluyendo la reforma al orden jurídico, especialmente el constitucional para definir con precisión sus interés, función de certeza que implica en principio la de seguridad jurídica”<sup>174</sup> y define como Factor Formal de Poder: Autoridad competente en las distintas instancias de gobierno para tomar decisiones de importancia o trascendencia política, como son las reformas al orden jurídico”<sup>175</sup> Estos están representados por los órganos de Gobierno (Legislativo, Administrativo y Judicial).

Los factores reales de poder, dentro de un sistema social, son los que influyen sobre las actividades más representativas del poder, en las decisiones políticas dirigidas a la sociedad; factores que no son eternos, pero por siglos han gobernado y influenciado el mundo. Nos referimos, a los más comunes. Iglesia, Ejército, Aristocracia, Banqueros –Burguesía-, Partidos Políticos, etc. Los factores reales de poder que rigen en el seno de cada sociedad son “esa fuerza activa y eficaz de la sociedad en cuestión, haciendo que no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son.”<sup>176</sup> Factores que influyen en la vida y construcción de un país, como es el caso de la definición que hace Ferdinand Lassalle de

<sup>172</sup> MOLINA, Piñero Luis J. *Temas de Sociología Jurídica*, Ed. UNAM, México, 1996, p. 93.

<sup>173</sup> *Diccionario del lenguaje Filosófico, Op. cit.*, p. 454.

<sup>174</sup> MOLINA, Piñero Luis J. *Temas de Sociología Jurídica, Op. cit.*, p. 93.

<sup>175</sup> *Ídem.*

<sup>176</sup> FERDINAND, Lassalle, *¿Qué es una Constitución?*, 6ªed., Ed. Colofón, México, 1996, p. 11.

Constitución: “He ahí, pues, señores, lo que es, en esencia, la Constitución de un país: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país.”<sup>177</sup> Poderes que influyen en los subsistemas político, económico, jurídico, y cultural de un sistema social.

En este sentido, los grupos indígenas –pueblos indígenas- no constituyen un factor real de poder, pero pueden constituirlo en razón que se les reconozca a las comunidades indígenas personalidad jurídica, y que la clase dominante, les considere como aspirantes al poder político. Por el momento serán grupos de presión, en sentido amplio, pues el interés que presentan es el mismo entre los integrantes de la comunidad.

La diferencia es clara, los grupos de presión en teoría no aspiran al poder, sino simplemente a influir en él para que dé satisfacción al interés que hacen valer. –en ocasiones con acciones oportunistas y pragmáticas para satisfacer sus fines; en cambio, el factor real de poder (por ejemplo “partidos políticos”) influye en las decisiones del poder mismo, estos aspiran al poder político, económico etc. La iglesia, los banqueros o el narcotráfico, constituyen fuerzas políticas, ideológicas y económicas de poder real. Tienen los factores reales de poder, una actuación activa en las decisiones fundamentales de carácter político, económico, cultural y social del país.

#### 10. Legitimación, Jurisdicción y competencia.

Los siguientes términos forman parte de la Teoría Procesal y Constitucional, los tres constituyen una forma de poder; el primero, legitimación, denota concepciones jurídicas y sociológicas, los dos últimos (jurisdicción y competencia) son términos netamente de naturaleza procesal y constitucional.

*Legitimación.* En sentido común se entiende como legitimación la “acción y efecto de legitimar”, *legitimar* a su vez se deriva de legítimo, este último proviene del vocablo latino *legitimus*, que se traduce como “conforme a las leyes o al derecho”.<sup>178</sup> Jurídicamente se entiende por legítimo “lo que es establecido por la ley”. En cambio la legitimación, desde los tiempos clásicos, significa: “con arreglo a derecho”, “jurídicamente establecido”, “fundamentado jurídicamente”, implicando siempre “lo justo”, “lo correcto” lo “justificado.”<sup>179</sup>

Legitimidad en un sentido específico a menudo se presenta en el lenguaje político, en las relaciones de poder, y constitución del aparato estatal; si se considera al estado “desde un punto de vista sociológico y no jurídico, se comprueba que el proceso de legitimación no tiene como punto de referencia al estado en su conjunto sino sus diversos aspectos: comunidad política, el régimen, el gobierno, y cuando el estado no es independiente, el estado hegemónico al que esta subordinado (...) La legitimación del estado es el resultado de una serie de elementos dispuestos a niveles crecientes, cada uno de los cuales concurre en modo relativamente independiente a determinarla.”<sup>180</sup>

La legitimidad y legalidad constantemente son utilizadas como sinónimos, para justificar la llegada de un grupo en el poder, sobre todo si hablamos en términos jurídicos. Legalidad, no excluye la idea de justificación o fundamentación, sino, se refiere a la conformidad con el derecho en consonancia con los principios que guían (o limitan) el

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>178</sup> Cfr. *Diccionario de la Lengua Española*, p.1240; *Diccionario Jurídico IJ-UNAM*, *Op. cit.*, p. 1941.

<sup>179</sup> TAMAYO y Salmoran Rolando, *Legitimidad*, *Diccionario Jurídico IJ-UNAM*, *Op. cit.*, p. 1942.

<sup>180</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 892. Y menciona los siguientes elementos. a) comunidad política, el régimen político, y c) el gobierno.

ejercicio del poder público. En cambio la legitimidad, significa: “jurídicamente reconocido, protegido por el derecho.”<sup>181</sup> Como vemos la legitimidad hace referencia al fundamento y justificación de la autoridad, o un grupo que pretende alcanzar el poder; pues es necesario, que esa justificación y fundamentación, se encuentre en la ley y consenso de la comunidad (en principio a través del voto o elecciones). Por lo tanto, un gobierno puede ser legítimo y no legal, legal y no legítimo, o ni legítimo ni legal, sino impuesto por la fuerza contra la voluntad de la comunidad, lo que configura un gobierno totalitario y arbitrario. Así tenemos que la “legitimidad es el requisito de la titularidad del poder, y la legalidad lo es de su ejercicio. Cuando se exige que un poder sea legítimo se requiere que quien lo detenta tenga un *iustus titulus*.”<sup>182</sup> El *iustus titulus*, se adquiere y reconoce por una norma jurídica como válido, ya sea constitucional o de menor jerarquía. Es decir, “el ejercicio regular del poder presupone la existencia de normas válidas. Las normas válidas presuponen un poder legítimo que las establezca. Solo un poder legítimo crea normas válidas”.<sup>183</sup>

Aunque estas sean algunas características o requisitos para detentar el poder de forma pacífica, el problema existe, cuando el órgano encargado de crear esas normas, (poder legislativo) las orienta sin contenido social o de bienestar común, que permiten tomar el poder de forma legal (aunque no legítima) a un grupo o una élite. Entonces, serán legítimos, que no legales, aquellos grupos que se opongan a esta usurpación del poder, y formar frentes nacionales o locales de carácter insurgente o resistencia. Mismos que estarán apoyados –en un principio quizá– por la sociedad (o parte de ella) que este indignada por el hecho que atenta contra los valores aceptados por la comunidad. Pues, un “estado será más o menos legítimo en la medida en que realice el valor de un consenso manifestado libremente por parte de una comunidad de hombres autónomos y consientes, o sea en la medida en que se acerque a la ideo-límite de la eliminación del poder y de la ideología en las relaciones sociales.”<sup>184</sup>

Por último, es considerable lo que expresa Tamayo y Salmoran: “El poder legítimo cambia si el sistema por el cual este poder ha sido establecido es reemplazado por otro. La autoridad legítima es siempre aquella que manda de conformidad a un sistema normativo vigente en una comunidad determinada. El dominio es legítimo sí, y sólo sí, se produce de conformidad con el sistema normativo, esto es de conformidad a las normas jurídicas válidas”.

De ambas visiones se desprende que si un gobierno que llega al poder legalmente, pueda ser descalificado por la comunidad, no por razones de arbitrariedad o abusos de este grupo, sino por manipulaciones de grupos de presión a la comunidad, de forma ideológica, o la intervención de un factor real de poder (como es el caso de la iglesia en algunas comunidades indígenas). O que el gobierno sea legítimo, a través del reconocimiento popular –elecciones por ejemplo–; se le impida por razones de interés particular –la intervención de algún factor real de poder o todos ellos– detentar el poder público, es decir, de permitir a un grupo de ideología distinta a la hegemónica obtener y ejercer el poder. Y descalificarlo de ilegal, o utilizar como instrumento de presión la violación al Estado de

<sup>181</sup> TAMAYO y Salmoran Rolando, *Legitimidad*, Diccionario Jurídico IIIJ-UNAM., *Op. cit.*, p 1943.

<sup>182</sup> *Ibidem.*, p. 1944.

<sup>183</sup> *Ídem.*

<sup>184</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 896.

Derecho y la norma, (en este caso la constitucional) para evitar sea realidad la obtención del poder.

*Jurisdicción.* Proviene de dos términos latinos: *ius*, que quiere decir “derecho”, y *dicere*, que significa “indicar”, “mostrar”, “decir”, por lo tanto *iurisdicti-onis*, se traduce como “decir o mostrar el derecho”.<sup>185</sup> En un sentido ordinario como jurisdicción se considera “el poder estatal para juzgar” o “el campo o esfera de acción o eficacia de los actos de una autoridad, y aun, con exagerada amplitud, de un particular”.<sup>186</sup>

Anteriormente comentamos que la jurisdicción es un término propiamente procesal y constitucional, por lo que citaremos las siguientes definiciones:

Gómez Lara Cipriano, indica que la jurisdicción es “una **función soberana del Estado**, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, **mediante la aplicación de una ley general** a ese caso concreto controvertido **para solucionarlo o dirimirlo**”.<sup>187</sup>

Como lo indica Cipriano Gómez Lara, en su definición, la jurisdicción es una potestad del Estado, es decir, una función soberana, que sólo el órgano facultado y reconocido por la ley, es quien puede detentar la función jurisdiccional. Función que corresponde por la segunda apreciación del autor, al órgano de aplicación de la ley; que en materia política y constitucional -dentro de la teoría de la división de poderes-, le corresponde al Poder Judicial o Jurisdiccional. La *función jurisdiccional* presenta las siguientes características: a) debe ser provocada o excitada; b) implica necesariamente una relación de estructura triangular, entre el Estado, por una parte, y los dos contendientes por la otra; y c) siempre recae sobre una controversia o litigio.<sup>188</sup>

Caravantes, la define como “una potestad pública de conocer y fallar los asuntos conforme a la ley, o sea, la facultad atribuida al poder judicial para administrar justicia”, por su parte, Couture, expresa: “es un sentido preciso y técnico de función pública de hacer justicia” y Manzini la define como: “función soberana que tiene por objeto establecer, a demanda de quien tenga deber o interés en ello (acción), si el caso concreto es o no aplicable una determinada norma jurídica u puede darse o no ejecución a la voluntad manifestada por ella”.<sup>189</sup>

Por último, cabe destacar que el acto jurisdiccional, tiene como características ser: “a) concreto; b) particular; c) personalizado; d) declarativo o de aplicación; e) necesita provocarse o excitarse por el gobernado frente a los órganos estatales; f) provoca siempre una relación triangular entre el Estado y los dos sujetos contendientes; y h) esta destinado siempre a dirimir o resolver un litigio o controversia, mediante la aplicación.”<sup>190</sup>

*Competencia.* Concepto íntimamente vinculado con el anterior, en el Derecho Procesal, pues, ambas están correlacionadas. En sentido lato, la competencia puede definirse como el “ámbito, esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y funciones” y en sentido estricto es referida al “órgano jurisdiccional o sea, la competencia jurisdiccional.”<sup>191</sup> La competencia es, en

<sup>185</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit.*, p. 538.

<sup>186</sup> FLORES, García Fernando, *Jurisdicción*, Diccionario Jurídico IIIJ-UNAM., *Op. cit.*, p. 1884.

<sup>187</sup> GOMEZ, Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9ª. ed., Ed. Oxford-University Press, México, 2000, p. 87. Las letras negritas son nuestras.

<sup>188</sup> *Ibidem*, p. 121

<sup>189</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit.*, p. 538. Citados por la Enciclopedia.

<sup>190</sup> GOMEZ, Lara Cipriano, *Teoría General del Proceso, Op. cit.*, p. 123.

<sup>191</sup> *Ibidem*, p. 127.

realidad la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto.<sup>192</sup>

Es importante destacar que la competencia es limitativa, en cuanto se refiere a funciones jurisdiccionales, pues, mientras lo jurisdiccional es una función de naturaleza judicial, la competencia se presenta en las tres funciones del poder: administrativa, legislativa y judicial. Puede haber jueces competentes, pero no secretarios de estado con facultades jurisdiccionales, o diputados; sin embargo, estos últimos pueden ser competentes conforme a las facultades que la ley les reconoce y otorga. En otras palabras, la “competencia no supone siempre la jurisdicción. No puede haber juez competente sin jurisdicción, más aún, todos los jueces tienen jurisdicción; por el contrario, un órgano encargado de administrar justicia, puede tener jurisdicción y no ser competente, dado que la jurisdicción no supone la competencia”.<sup>193</sup>

Resta decir, que para determinar la competencia se pueden seguir los siguientes criterios: 1. materia; 2. grado; 3. territorio; 4. cuantía o importancia del asunto; 5. turno; y la prevención.<sup>194</sup>

## 11. Nación e identidad.

*Nación.* “Una nación es un proyecto compartido. Como todo proyecto, implica la elección de valores comunes; no son siempre conscientes pero permanecen como supuestos de la asociación. Los valores comunes elegidos pueden entrar en conflicto con los de un sector de la sociedad. Entonces el proyecto de Nación choca con la realidad y se genera un conflicto.”<sup>195</sup>

Así, define Luis Villoro nación, en la conferencia titulada “Derechos humanos y autodeterminación de los pueblos” celebrada en 1995; un año después del levantamiento armado indígena en Chiapas, y tres años, de reconocerse en la CPEUM, el carácter *pluricultural* de la Nación Mexicana, en la reforma y adición de un primer párrafo en el artículo 4°.

Definir el concepto “nación” nos lleva por dos vertientes, primero, es un concepto nuevo, que nace en el siglo XVII, con las revoluciones liberales de Inglaterra y Francia, con la creación de los Estados-nación europeos. Y el otro, porque su raíz conceptual, más que un término jurídico, es de carácter sociológico y político. Sin embargo, debemos enunciar, que la idea de Estado- nación hoy en día esta en crisis en el mundo occidental; después de la desaparición de ex-URSS, la consolidación de la Unión Europea, y la cada día más arraigada noción de la “aldea global”; se plantea un nuevo concepto de nación o súper-nación.

Etimológicamente, nación proviene de la raíz latina *natio-onis*, y significa “de los habitantes de un país.”<sup>196</sup> En términos gramaticales, el Diccionario de la Lengua Española, da tres acepciones: “1. Conjunto de habitantes de un país regido por el mismo gobierno. 2.

<sup>192</sup> *Ídem.*

<sup>193</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. cit., p. 446.*

<sup>194</sup> GOMEZ, Lara Cipriano, *Op. cit., p. 128.*

<sup>195</sup> GONZALEZ, Casanova Henríquez Pablo, *et. al, Etnicidad, Democracia y Autonomía*, Memoria del ciclo de conferencias efectuado en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, del 25 al 27 de Enero de 1995, Editado por la UNAM y el Centro de Investigaciones Humanísticas de Mesoamérica y el Estado de Chiapas, México, 1995, p. 73.

<sup>196</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Diccionario etimológico Español Hispánico*, *Op. cit., p. 390.*

Territorio de ese mismo país. 3. Conjunto de personas de un mismo origen étnico y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común”<sup>197</sup>

Un concepto común de nación –indica Recasens Siches-, se entiende como “una comunidad total, es decir, donde se cumplen todas las funciones de la vida social, dotada de independencia, o por lo menos de una gran autonomía, dentro de la cual se desarrollan la conciencia de un mismo pasado, de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida, y de un común destino en el presente y en el futuro”<sup>198</sup>

El concepto de nación, tal como lo ubicaron sociólogos del siglo XIX, no se define por la comunidad de sangre o idea racial; ni por la lengua en común, o configuración geográfica. Estos son factores que intervienen en la construcción del sentimiento nacional, lo que caracteriza a una nación es el pasado común (historia compartida) y la construcción de un futuro común, de los integrantes de una comunidad.<sup>199</sup>

La idea de nación, en la construcción del estado, sobre todo en la formación del sentimiento nacional, se puede formar a través de pensamientos ideológicos, que pretenden justificar una situación de poder, es decir, la nación entendida como una identidad ideológica, como es el nacionalismo.

Cabe destacar, que la nación no es sinónimo de estado, pues, ambas son de utilidad moderna, pero la concepción de nación ya existía en Roma, y que el Estado como construcción social, nace en el siglo XVIII. También en esta época se origina el término de Estado-nación, concebida bajo los postulados del contrato social, como una asociación de individuos que se unen libremente por contrato. Unión que se nutre de los principios de *igualdad y libertad*. En cuanto al primer principio, el Estado-nación, se establece como homogéneo culturalmente. El problema radica –lo analizaremos en el capítulo tercero, apartado A- cuando se establece el Estado-nación homogéneo en una sociedad heterogénea, una sociedad pluricultural; como es el caso de nuestro país y Latinoamérica.

Norberto Bobbio, indica que la función de la idea de la nación como se ha visto, es “la de crear y mantener un comportamiento de fidelidad de los ciudadanos hacia el estado. Con este fin se cumple la idea, que forma parte del núcleo semántico fundamental del término nación. de un vínculo natural, profundo, que inviste incluso la esfera más íntima de la personalidad de los individuos que por ello están unidos tanto que justifica la elaboración de un ritual y de una simbología pseudo religiosa”.<sup>200</sup> Ello, constituye la formación del pensamiento nacional, o dicho de otra manera, la identidad nacional. Término que analizaremos a continuación.

*Identidad*. Uno de los aspectos más estudiados por los antropólogos, sociólogos y etnólogos; es el concepto de *identidad*, la razón, va desde aspectos personales –del estudioso- hasta de comprensión social –como integrante de una sociedad determinada- Es claro que el término, está ligado en muchos aspectos al concepto de *nación*, y que su inclusión en esta tesis, deriva de la polémica discusión del *México profundo*, del *perfil del mexicano*, y de la *soledad del sentir nacional*.

Identidad proviene del latín *identitas-atís*, que significa “carácter de lo que es” de “misma cosa”, y podría ser vertido por “mismidad” o “cualidad de idéntico”. En sentido ordinario, significa “hecho de ser una persona o cosa la misma que se supone o busca”. La

<sup>197</sup> *Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.*, p. 1423.

<sup>198</sup> RECASENS, Siches Luis, *Tratado General de Sociología, Op. cit.*, p. 165.

<sup>199</sup> *Ibidem*, pp. 494-501.

<sup>200</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 1078.

identidad también se concibe como “igualdad absoluta; lo cual integra un posible lógico cuando existe dualidad de seres u objetos por la distinta situación, entre otras circunstancias de inevitable diversidad”.<sup>201</sup>

Buscar en México un concepto de identidad nacional, entre la historia del *mexikatl*, emigrante de Aztlán, al hispano, ladino o mestizo; sin dejar de ver, al español del Imperio Latino, al criollo, hasta el *coletó*; y así, hasta llegar a cada una de las raíces históricas de los pobladores e invasores de este país (mayas, toltecas, olmecas, teotihuacanos; franceses, norteamericanos, ingleses, etc.). Resulta como expresa Octavio Paz, estar en un laberinto de identidades, en *el laberinto de la soledad*; es claro que el concepto no tiene mayor importancia que el de nación, y que el pensamiento nacional lo excluye de una realidad preocupante y a la vez desastrosa: ¿Cuál es la identidad mexicana? Porque, identidad, no es tacos o tortillas, fútbol, PRI, mariachis o tequila; Sino, a nuestro entender, un *compromiso social*, una mirada al futuro, del país que quiere ser, y del país que se debe formar en la realidad, y no la caricatura que se presenta borrosa en leyes, constituciones y discursos de la política mexicana.

En este sentido, indica José del Val: “Como bien sabemos, cualquier nivel, aspecto o campo de la identidad debe comprenderse y concebirse como una relación social y no como un hecho dado (...); dicha relación social se encuentra en transformación permanente y por lo tanto las identidades no son atributos inconfundibles y siempre visibles, salvo en momentos y circunstancias específicas, o en los casos que implican marcas deliberadas.”<sup>202</sup>

Por último, es importante, considerar las propuestas de José del Val, para ubicar el fenómeno de la identidad:

1. “La identidad, las identidades, son atributos de todo ser social. Coexiste individuo o grupo humano que no participe de la identidad.
2. La identidad es pertenencia y, por lo tanto, exclusión; la pertenencia y la exclusión son condiciones de toda existencia social.
3. Cualquier individuo, en cualquier cultura, participa en un número variable de agrupaciones que le otorgan identidades específicas.
4. Las identidades implican necesariamente conciencia de las mismas y, en tal sentido, se expresan de manera singular.
5. En tanto no exista conciencia de la identidad, no existe exclusión ni pertenencia; por lo tanto, no se expresa como identidad y no podemos propiamente hablar de identidad.
6. No debe confundirse, entonces, la identidad con las supuestas identidades que surgen de un marco teórico o de la observación clasificatoria.”<sup>203</sup>

## 12. Ciudad.

Dentro de algunas decenas de años, la clasificación de sociedades rurales y urbanas, dejará de tener sentido. Al paso que vamos, las provincias y zonas rurales (por lo menos, en forma de vida y medio ambiental) en México y la mayoría de los Estados de Primer y Tercer mundo, están transformándose en áreas *conurbanas*, en *megalópolis*; lugares, donde la “cultura de la ciudad” parece estar en la genética humana. Esta transformación es una consecuencia de la globalización. La idea fisiocrática del siglo XVIII, que algunos han mantenido quizá en forma práctica, hoy se vuelve un concepto

<sup>201</sup> *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y Económicas, Op. cit.*, p. 193. *Vid. Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.*, p. 1139; *Diccionario del Lenguaje Filosófico, Op. cit.*, p. 497.

<sup>202</sup> DEL Val, José, *México Identidad y Nación*, Colección Pluralidad Cultural en México, núm. 6, UNAM, 2004, p. 14.

<sup>203</sup> *Ibidem*, p. 50. Agrega Del Val que hay niveles de la identidad; se recomienda al lector, para una mayor apreciación del tema, revisar el cuadro comparativo que el autor diseño sobre los niveles de identidad, p. 52.

arcaico; en una economía que se sustenta en dos polos: “bienes” y “servicios”. Y aunque la tierra, el campo, lo rural etc., serán quizá nociones históricas, su eliminación, es por lo tanto eliminación del hombre.

Por otra parte, la ciudad es definida por diversas ciencias, desde concepciones sociológicas, con la concepción de la *polis* griega, hasta las ideas urbanísticas de las megalópolis.

Se entiende por *ciudad* como una “concentración importante de población humana, edificios y calles; su aspecto físico visible se presenta como una conjugación de las construcciones realizadas por el hombre y el paisaje territorial sobre el que se asienta”.<sup>204</sup>

Dentro de la sociología, ciudad, se define como “un fenómeno de aglomeración de personas que viven juntas en estrecha vecindad”.<sup>205</sup> Para Emilio Durkeim, ciudad es un “lugar privilegiado de concentración espacial, que acrecienta las posibilidades de exaltación colectiva, y como consecuencia de ello, permite el desarrollo de una conciencia moral”.<sup>206</sup>

Arnold J. Tonymbee, la define como “una agrupación humana cuyos habitantes no pueden producir, dentro de sus límites, todo el alimento que necesitan para subsistir”; en cambio para las tesis urbanísticas, la ciudad –como la considera Lewis Mumford- “es un plexo geográfico, una organización económica, un proceso institucional, un teatro de acción social y un símbolo estético de unidad colectiva”.<sup>207</sup>

Aunque las ciudades antiguas han dejado de estar en la mente actual de hombre, y que su aspiración por vivir en la “aldea global”, con mega ciudades; que albergan no solo cantidades enormes de habitantes, al comercio mundial, el progreso, y el poder, sino una distribución equitativa de la riqueza. La idea de la *polis* griega ha quedado en los libros de historia, sin embargo, nos parece importante, citar la concepción aristotélica de ciudad: “La ciudad es agrupación; las agrupaciones se organizan con miras al bien: porque el hombre obra siempre con el fin de lograr lo que es bueno. La ciudad es evidentemente anterior, por naturaleza, a la familia, y al individuo, puesto que el todo es de necesidad anterior a la parte; la ciudad es la organización ciudadana con capacidad para gobernarse por sí misma, bastándose para satisfacer las necesidades que le imponga la existencia.”<sup>208</sup> Aunque parezca romántica esta cita, consideramos que el espíritu progresista del pensamiento griego es vital hoy en día; la práctica en la ciudad de la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas, culturales, y jurídicas fundamentales, es necesaria para el desarrollo social de cada individuo, pueblo, comunidad y nación.

### 13. Centralización, Descentralización y desconcentración.

Estos conceptos nos permiten comprender la estructura administrativa y política en la cual se mantiene el Estado-nación mexicano, es decir, desde que perspectiva podemos fundamentar que en México desde su nacimiento, el sistema real de aplicación ha sido la forma centralizada del poder, y que la adopción del federalismo como forma de estado, no es hoy un verdadero federalismo, basado en la descentralización del poder político y económico. De la Reforma de Estado, que parece ser un fantasma –al estilo marxista- que

<sup>204</sup> *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y Económicas*, Op. cit. 221.

<sup>205</sup> HERNANDEZ, Antonio María, *Op. cit.* p 72

<sup>206</sup> *Ídem.*

<sup>207</sup> *Ídem.*

<sup>208</sup> *Íbidem*, p. 74.

recorre las instituciones del país. Y ubicar a las Juntas de Buen Gobierno, como una alternativa a la dirección municipal.

*Centralización.* Seremos claros en su definición, puesto que analizar todo el sistema requiere de un apartado especial. Dicho lo anterior, entendemos como “centralización” una forma administrativa del Estado (política y económica) de donde la fuente del poder público radica en el “centro”, es decir, en un cuerpo colegiado o persona. Sin embargo, aunque la centralización y la descentralización, generalmente son consideradas como formas de organización estatal referidas a la división territorial; tienen también un aspecto jurídico –indica Kelsen- “tienen que entenderse como dos tipos de ordenamientos jurídicos. La diferencia entre un Estado centralizado y otro descentralizado tiene que buscarse en una diversidad de sus ordenamientos legales”.<sup>209</sup>

Cierto es, que la centralización es una concepción propiamente del Derecho Administrativo y de la Ciencia Política. La primera como una forma de organización de los órganos del Estado, como su naturaleza lo indica “una administración centralizada” se constituye con un orden vertical de las unidades del estado, es decir, de los organismos de carácter público que componen la Administración Pública. La centralización por tanto se deriva obviamente de “centro”; como indicamos anteriormente, de una formación jerárquica, donde las características de “decisión”, “ejecución”, “mandato”, y en general del “poder público”; son detentadas por un órgano público o una persona. En nuestro caso del representante del Poder Administrativo: Presidente de la República. Es decir, “una forma de organización administrativa en el cual las unidades y órganos de la Administración Pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico, a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.<sup>210</sup>

La centralización es una forma de la Administración Pública Federal, reconocida en el artículo 90 de CPEUM, al expresar lo siguiente. “La Administración Pública Federal será **centralizada y paraestatal** (...)”

El problema de la *centralización* del poder en un país de carácter Republicano Democrático y Federal, radica en el descuido y marginación en que están los estados periféricos, es decir, que no cuentan con los recursos económicos, legales, y culturales, para el desarrollo de sus comunidades. Pues, el desarrollo se encuentra en el “centro”, lo que genera la emigración de estos habitantes para buscar mejorar su condición económica y calidad de vida. Y los que no pueden migrar, están sumidos en la miseria y marginación, explotación de caciques y gobernantes de su comunidad.

En México el *centralismo*, ha imperado por años, desde el nacimiento de la Nación; el centro ha sido beneficiado y alcanzado un desarrollo económico, industrial, político y cultural –por razones históricas que no abordaremos en este apartado- que los estados del sureste y algunos del norte están empezando a observar.

*Descentralización.* La “descentralización es la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación, por ello es importante señalar, que la autonomía relativa de este tipo de gobierno se inserta en la responsabilidad de llevar a cabo esa clase de actividades a nivel

<sup>209</sup> KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Op. cit., p. 361.

<sup>210</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1975. p.280.

local”.<sup>211</sup> Visto que la centralización como forma de administración pública federal, es reconocida por la CPEUM, en su artículo 90, la descentralización, también es reconocida, como una forma de administración pública: **paraestatal**. Sin embargo, la Ciencia Política, ve en la descentralización, la participación y la distribución del poder público (regiones, localidades etc.). Descentralización significa autonomía, autodeterminación; La descentralización puede ser administrativa, política, económica, y financiera.

Para el diccionario de la Lengua Española, descentralización, significa “acción y efecto de descentralizar” y “transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”. Para el Derecho Administrativo en cambio, significa “una forma jurídica en que se organiza la administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público. A través de esta forma de organización y acción administrativa; que es la descentralización administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos”.<sup>212</sup>

Descentralizar, significa en términos políticos *autonomía*, en todas sus manifestaciones (política, económica etc.), por lo tanto, es equiparable a *federalismo*, como lo han visto algunos tratadistas, que ven en el federalismo una forma de descentralización del poder. Ciertamente es, que descentralizar el poder, es la posibilidad de que las localidades, municipalidades, entidades federativas y regiones, se desarrollen independientemente, sin el auspicio de las entidades federales, ni la subordinación política y económica que esto conlleva. La descentralización es un límite a los poderes de las autoridades centrales, transfiriendo a los cuerpos legales poderes (autonomía) que hasta hace poco detentaba el centro del sistema.<sup>213</sup>

Cabe mencionar que la descentralización fundamentalmente es de dos tipos: *administrativa y política*; la primera se presenta con la creación de organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.<sup>214</sup> Esta puede ser por *servicio* o *región*. En cambio la segunda, se “vincula a la estructura misma del Estado y sus circunstancias histórico-políticas”.<sup>215</sup> Es decir, corresponde a la forma de Estado, o de gobierno, con autonomía de decisión, de actuación y fijación de políticas dentro de su límite territorial y competencia. En cambio la administrativa, sólo es para los órganos del Poder Ejecutivo (en cualquiera de sus niveles: Federal, Local o Municipal). Diego Valadés, indica que por descentralización política se entiende “la forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia”<sup>216</sup>(federalismo y regionalismo).

*Desconcentración*: Este término es de carácter esencialmente Administrativo, se le incluye en esta tesis para diferenciarlo de la *descentralización*. Semánticamente desconcentración y descentralización, significan lo mismo, es decir, alejamiento del

<sup>211</sup> *Ibidem*, p. 452.

<sup>212</sup> NAVA, Negrete Alfonso, *Descentralización*, Diccionario Jurídico IJ-UNAM,, *Op. cit.*, p. 1084.

<sup>213</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, *Op. cit.*, p. 484. Además indica el autor citado, que “la expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la Administración Pública”,

<sup>214</sup> *ídem*.

<sup>215</sup> *ídem*.

<sup>216</sup> VALADES, Diego, *Descentralización Política*, Diccionario Jurídico IJ-UNAM,, *Op. cit.*, p. 1088.

centro.<sup>217</sup> En este sentido, en términos del Derecho Administrativo se entiende por *desconcentración*: “una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que se le permite actuar con mayor rapidez, eficacia, y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior”.<sup>218</sup>

De lo anterior se desprenden las siguientes diferencias y características: a) Un órgano desconcentrado está subordinado a una Secretaría o a la Presidencia de la República; en cambio un órgano descentralizado, depende indirectamente del Ejecutivo Federal; b) los organismos desconcentrados no tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio; los organismos descentralizados invariablemente tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; el órgano desconcentrado posee facultades limitadas (autonomía técnica); y el órgano descentralizado posee facultades más autónomas.<sup>219</sup>

#### 14. Cultura, Multiculturalismo y Pluralidad.

*Cultura.* El término cultura es polémico. Algunas doctrinas le caracterizan aspectos esencialmente humanos (formas de vida, creencias religiosas, fabricación de artefactos o productos técnicos etc.) otras, lo limitan a manifestaciones de carácter racional, con *esencia*, consideran que todas aquellas manifestaciones –aunque humanas- son vacías, y las denominan *seudocultura*; y el problema aumenta, cuando se incluye el concepto *contracultura*; incluidos también los términos *multicultural* y *pluricultural*. José Ortega y Gasset le da un carácter racional, es decir, la define como el sistema de ideas vivas que cada tiempo posee”.<sup>220</sup>

El término cultura se deriva del vocablo latino “*colere*” “cultivar”, significa originariamente el cuidado y perfeccionamiento de las aptitudes propiamente humanas más allá del mero estado natural (v. gr. cultura como cultivo del espíritu).<sup>221</sup>

El hombre como ser histórico, creador y transformador del medio que le rodea, así como un grano de arena, ante la fuerza y cambios constantes de la naturaleza; esta en constante transformación, en su trayecto por este mundo, a través de diversas manifestaciones –producidas mental o irracionalmente-; ha objetivado ideas o percepciones de su ser o lo que le rodea en cosas, algunas útiles y otras quizá no muy importantes; sin embargo, esos objetos por sí mismos no constituyen espíritu objetivado, pues, su índole, su ser esencial consiste en pensamiento; y a decir, de Recaséns Siches, “de una peculiar forma de pensamiento, por que no es pensamiento vivo, es decir, no es pensamiento que está siendo pensado, producido por una mente, sino pensamiento objetivado, pensamiento, ya pensado, ya hecho, ya separado de la conciencia en que se gesto (...)”.<sup>222</sup>

<sup>217</sup> ACOSTA, Romero Miguel, Op. cit., p. 484.

<sup>218</sup> *Ibidem*, p. 463.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p.452.

<sup>220</sup> ORTEGA y Gasset, José, *El libro de las misiones*, Ed. Espasa-Calpe, Argentina, 1940, p. 105. Y aclara, que “eso que llama ideas vivas, son, ni más ni menos, el repertorio de nuestras efectivas convicciones sobre lo que es el mundo y son los prójimos, sobre la jerarquía de valores que tienen las cosas y las acciones (...)”.

<sup>221</sup> GARCÍA, de Diego Vicente, *Diccionario etimológico Español Hispánico*, Op. cit., p. 148.

<sup>222</sup> RECASENS, Siches Luis, *Tratado General de Sociología*, Op. cit. p. 165.

La cultura, por lo tanto, es un producto humano, que tiene vida, conforme el hombre la crea (en objetos, ideas, creencias, costumbres etc.). Manifestaciones que se consideran culturales, y que fenecen según la transformación y progreso del hombre, pues, la cultura por sí misma no tiene vida propia, es algo fabricado por él, en sociedad, “ya fabricada, queda ahí, tal y como fue hecha, fósil, petrificada”.<sup>223</sup>

La cultura dentro de sus atribuciones conceptuales dentro de la sociedad, figura como herencia social. Es decir, la palabra “cultura”, usada en singular, expresa en términos abstractos un concepto general, que cubre la totalidad de las culturas particulares. Entendida la cultura como “una serie de pautas de conducta humana heredadas, o recibidas de los contemporáneos, algo así como unos papeles *roles* predeterminados”.<sup>224</sup>

Dicho lo anterior, si el hombre, es el artífice, el que da sustancia a los hechos culturales: objetos; y esta encuentra su razón de ser en la naturaleza del mismo; y que no se presenta en forma aislada, sino como miembro de la comunidad e interacción con otros seres humanos. ¿Qué debemos entender por multiculturalismo y pluriculturalidad? Ambos conceptos, están en boga, en los discursos políticos, jurídicos y sociales de los gobiernos, que aspiran a un sistema de gobierno incluyente, tanto económica como políticamente, es decir, a una *democracia*; no sólo participativa en las decisiones políticas fundamentales, sino, el reconocimiento de diferentes manifestaciones del pensamiento, del sentir, de tradiciones y costumbres, diferentes, como las naciones, únicas, y análogas a la vez en sus raíces. Donde sus integrantes sean incluidos como ciudadanos, con los mismos derechos y obligaciones, pero reconocidos y respetados por sus diferencias culturales.

*Multiculturalismo.* Los conceptos *multiculturalismo* y *pluriculturalidad*, para algunos tratadistas, y comúnmente en la legislación nacional, son utilizados como sinónimos. Se abusa de estas concepciones para pretender construir un sistema *plural* –de papel- y *democrático* –de discurso- en un sistema homogéneo, excluyente y monista, como ha hecho una parte del pensamiento occidental. En primer término, *multiculturalismo* y *pluralismo*, indican *cantidad*; es decir, como se define ordinariamente *plural*: “se refiere al número que, en Gramática, indica dos o más personas o cosas”. Por tanto, en términos sencillos la pluriculturalidad y la multiculturalidad, se refieren a la existencia de varias o diversas culturas en un mismo territorio, que forman una misma nación, o que sin formar una nación, están dentro de una cultura dominante, hegemónica en cuanto costumbres, derechos, bienes, conocimientos, etc. Cabe destacar, que la existencia de esta diversidad cultural, no garantiza su inclusión en el Estado donde están asentadas, en la nación que se les pretende integrar, ni en el desarrollo económico, político, cultural, y social de la cultura dominante. El reconocimiento de la diversidad, es una lucha de las culturas dominadas, a través de medios pacíficos (resistencia de identidad, intelectual y tradicional, sin la pérdida de sus usos, costumbres, tradiciones o pasado común) o armados (resistencia mediante el uso de las armas, contra el gobierno establecido). Es el multiculturalismo y pluriculturalismo una puerta que abre la posibilidad de entender la identidad y construcción de una nación, o como expresa el pensamiento actual: de una Nación Multicultural o Pluricultural. Que reconoce la diversidad como una realidad.

En otro sentido:

---

<sup>223</sup> *Íbidem*, p. 166.

<sup>224</sup> *Ídem*. En términos generales, incluye Recaséns, uno de los modos más importantes del cambio cultural “es la acumulación progresiva de nuevos descubrimientos, de nuevos conocimientos, de nuevas ideas, de nuevos artefactos, de nuevas técnicas, de nuevas formas de vida. Tal acumulaciones se produce por diferentes caminos”.

“el término “multiculturalismo” se ha empleado en todos los contextos y con significados distintos que ha perdido prácticamente su capacidad para designar un *corpus* analítico e ideológico concreto; alude en términos generales a una postura moral y políticamente favorable al pluralismo cultural y a los modelos de integración social y de gestión política que persigan su fomento. Los principios de *tolerancia* y del *respeto*, serían, pues, esenciales a la estructura normativa del multiculturalismo. Su institucionalización corresponde, por el lado jurídico al ámbito de los derechos ciudadanos; su puesta en práctica, a los programas de políticas públicas del Estado intervencionista (...) el valor del multiculturalismo como concepto es más sintomático que descriptivo. Su aplicación en contextos variados refleja el auge cobrado por los distintos lenguajes contemporáneos de la identidad”.<sup>225</sup>

Estas nociones están comprendidas en nuestra carta magna, lo *pluricultural*, en la reforma de 1992 al artículo 4º (carácter pluricultural de la nación mexicana) y lo *multicultural* en la reforma de 2001 al artículo 2º (conocida como la reforma en materia indígena, que también incluye lo pluricultural de la nación mexicana). Que analizaremos en el capítulo segundo.

*Pluralidad.* La *pluralidad* y el *pluralismo*, son una manifestación del pensamiento actual, es decir, en el carácter de inclusión y reconocimiento de la diversidad. La pluralidad abarca, no solo la pluriculturalidad, en cuanto a culturas se refiere, sino también, a las distintas formas de vivir y pensar, a las ideologías y expresiones humanas. No es tolerancia, sino respeto a la diferencia y entendimiento de la diversidad.

Este concepto nace del pensamiento filosófico, y se convierte en una doctrina jurídica, política, económica, etc., es decir, se convierte en el *Pluralismo*. Esta visión del mundo, como doctrina reconoce la existencia de distintas formas de expresión humana; alternativa al desgastado monismo cultural. Como un sistema de inclusión y reconocimiento contrario al pensar homogéneo.

El pluralismo puede constituir una salida al decadente mundo occidental, es una ventana trágica al monismo intelectual y cultural. Un pluralismo que permita, como expresa Mauricio Beuchot: “las diferencias culturales sin perder la capacidad de erigir una cierta universalidad, sobre todo para asegurar la justicia y la convivencia pacífica, dentro de una igualdad ante la ley y de un respeto por las diferencias que no vayan contra el bien común”.<sup>226</sup> Y propone un *pluralismo analógico, proporcional, ordenado, que tome en serio las diferencias, pero sin perder la universalidad necesaria. Tal pluralismo analógico es intermedio entre el univocismo y el equivocismo, pero en él predomina la diversidad*.<sup>227</sup>

En conclusión, el *federalismo* que se vive en México esta en crisis, debido a la *centralización* del poder público, que históricamente se disfrazó desde la construcción del *Estado-nación* mexicano. Es necesario una *Reforma de Estado*, que empiece de “abajo a arriba”, es decir, desde la célula social, política y administrativa del Estado: el *municipio*. Reforma, que debe estar caracterizada de principios democráticos, de *pluralidad, inclusión* y *respeto* de las diferentes culturas que componen esta nación; así como, de garantizar y reconocer constitucionalmente estas diferencias.

<sup>225</sup> Cfr. COLOM, Francisco, *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*; citado por ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas*, colección Pluralidad Cultural en México, núm. 1, coordinador José Del Val, Ed. UNAM, México, 2004, pp. 85-86.

<sup>226</sup> ARRIARAN, Samuel y BEUCHOT Mauricio, *Filosofía, neobarroco y multiculturalismo*, Ed. Itaca, México, 1999, p. 194.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 192.

Por lo tanto, las *Juntas de Buen Gobierno Zapatistas*, son viables en el país, dentro del pluralismo jurídico y social; concepción plural, no *particularista*, *relativista* o *universalista*, de la Nación Mexicana; es decir, basada en un *pluralismo analógico* e *incluyente*. Ello, es posible si se reconoce y garantiza no sólo constitucionalmente a los pueblos indígenas el derecho a la *libre determinación*, en la modalidad de *autonomía municipal* (política, económica, administrativa, y financiera) sino también a los municipios indígenas o no indígenas, sean o no zapatistas.

Las *Juntas de Buen Gobierno*, son una propuesta y alternativa de gobierno. Su funcionamiento parte del ejercicio de los derechos y cultura indígena; además del mantenimiento de los *usos y costumbres* (Sistema Jurídico Indígena) frente al Sistema Jurídico hegemónico. Al reconocerlas como un nivel de gobierno, y dentro de la división política territorial del Estado Mexicano, no se “elimina” o desnaturaliza al nivel de gobierno municipal. Al contrario, se busca equilibrar el desarrollo de los municipios autónomos zapatistas, sin rebasar las facultades o funciones de la institución municipal. Mediante la *intermunicipalidad*. Es decir, crear las bases para la construcción de un nivel regional de gobierno. En otras palabras, las JBG, son diseñadas para agrupar a los municipios autónomos zapatistas, y coordinar las acciones que benefician a estos. Como Regiones Autónomas.

En el siguiente capítulo veremos si cumplen con el objetivo que empezaron a poner en práctica el 19 de diciembre de 1994. Con la creación de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ), donde la participación activa, consiente e informada de los pueblos indígenas zapatistas en resistencia, busca construir un Estado democrático y pluricultural, entendida la democracia como una demanda social. Postulados que alimentan el *federalismo* en México y la *descentralización* del poder. Sin la intervención en las decisiones fundamentales (políticas, económicas, culturales, jurídicas etc.) de los *Factores Reales de Poder*. La misma historia dirá si la *pluralidad* es la *identidad* que desde 1821 se busca para definir la Nación Mexicana.

## CAPÍTULO II. ANTECEDENTES DE LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO.

El propósito de este capítulo es dar al lector un panorama histórico y jurídico, del recorrido de los pueblos indígenas y la sociedad civil nacional e internacional, por el reconocimiento de los derechos y cultura indígena.

Iniciamos nuestro viaje con un bosquejo de la forma de organización y tenencia de la tierra de la cultura *azteca*, de los migrantes de Aztlán, quienes habitaron el Valle de Anáhuac, y fundaron la ciudad de *Tenochtitlán*. Nos referimos a los *calpullec* y especialmente al calpulli. Debido a que algunos municipalistas y tratadistas consideran al *calpulli* como municipio natural de carácter indígena, consideramos importante contrastarle con las formas actuales de organización y práctica de gobierno de los indígenas herederos de tradiciones y costumbres de los antiguos habitantes de lo que hoy se llama continente “Americano”, es decir, lo que se conocía como Mesoamérica. Aunque se sabe, que la forma de gobierno municipal, que hoy es parte del Sistema Político, Jurídico y Administrativo Mexicano, reconocida constitucionalmente, es implantada por España, quien a su vez, la hereda de Roma, y que hoy en día ha trascendido.

Damos un salto enorme del México Prehispánico, a la suscripción del Convenio 169 “Sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT, por parte del Ejecutivo Federal en junio de 1989; revisor del Convenio 107, del mismo organismo Internacional. Ratificado por el Senado de la República el 11 de julio de 1990. Y que actualmente es ley vigente en nuestro país. Así como, mención de una serie de Convenios, Tratados o Acuerdos suscritos por el gobierno federal y ratificados por el Senado de la República en materia de derechos humanos. Como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales; la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1963; entre otros.

Del Convenio 169 de la OIT, pasamos al contenido de la reforma al artículo 4º constitucional. Cargada de la retórica y demagogia del ejecutivo federal al reconocer derechos que no cumplió o puso en práctica, mismos que crearon antinomias en la legislación nacional, especialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no “estudiar” detalladamente el contenido real del Convenio 169.

El incumplimiento por parte del gobierno federal de los derechos establecidos y reconocidos en el Convenio 169, la ineficacia de la reforma de 1992, conjuntamente con las reformas al artículo 27 constitucional, la extrema miseria, analfabetismo, injusticias, utilización, marginación y olvido, al que han sido condenados los pueblos indígenas, desde la construcción del Estado-nación, fueron algunas de las causas del levantamiento armado indígena de 1994, al cuál, le dedicamos un extenso análisis, clave para entender y seguir el camino de los pueblos indígenas para construir y practicar el autogobierno en sus comunidades, resolver sus demandas y exigir el cumplimiento de lo establecido en la Carta Magna, leyes internacionales, y el Convenio 169 de la OIT.

Para 1994, el país estaba en una crisis que abarcaba la mayoría de los sectores sociales, económicos, culturales, políticos, etc. Entre la guerra, el diálogo y negociación para una paz digna y justa en Chiapas, se construyó en territorio rebelde, el piso que sostiene y pone en práctica el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, a través de la creación de los “Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas” (MAREZ), así

como se abren puertas de diálogo entre el EZLN y la sociedad civil nacional e internacional, con la construcción de los “Aguascalientes”.

De 1996 a 2003, se construye en el país las paredes y el techo del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, es decir, se pone en práctica el *autogobierno* indígena. Por lo que analizamos tres momentos claves para materializar constitucionalmente el reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos indígenas, son estos eventos, parte de las piezas del rompecabezas nacional, en busca de una reforma de estado real e incluyente, es decir, del un nuevo pacto social. Estos son: 1) Los Acuerdos de San Andrés, firmados el 16 de febrero de 1996, por el gobierno federal (encabezado por Ernesto Zedillo) y el CCRI-CG del EZLN, con la intermediación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), representantes del Poder Legislativo y la Sociedad Civil Nacional. 2) Reforma a los artículos 1º, 2º, 4º, 18º, 115 constitucionales, en materia indígena, en abril del año 2001. 3) Nacimiento de los “Caracoles” indígenas, muerte de los “Aguascalientes”, y práctica de las autonomías regionales con la creación y funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno el 9 de agosto de 2003, fundamentadas y justificadas en la *Treceava Estela*.

En todos estos sucesos se ha presentado firme la resistencia y congruencia indígena.

Finalmente este capítulo, busca encontrar en la historia, como es que los pueblos y comunidades indígenas, en lucha y resistencia, alcanzaron a practicar el derecho a la libre determinación, y aunque no sean claramente reconocidos los derechos y cultura indígena en nuestra Carta Magna, sirve de ejemplo saber, que las Juntas de Buen Gobierno, son una innovación y propuesta que nace desde el seno de los de “abajo”, para demostrar que saben gobernar y gobernarse.

### 1 El *Calpulli*.

La palabra *calpulli* se deriva de los vocablos náhuatl: *calli*, que significa “casa”, y *pulli* o *polli*, que indica “agrupación de cosas semejantes”, o “aumento.”<sup>1</sup> El plural de *calpulli* es *calpullec*, que significa “casa grande” o “caserío”. Entre la organización azteca, se le concebía como territorio y unidad social cuyos miembros estaban emparentados entre sí (por consanguinidad o civilmente); en un principio, ya que, al consolidarse la cultura azteca en el valle de Anáhuac y extender su dominio en Mesoamérica (que llegaba hasta los océanos Pacífico y Atlántico, y hasta Oaxaca y Yucatán<sup>2</sup>); cede a los lazos organizativos y políticos, y se consideró como una forma de propiedad o tenencia de la tierra, con fin agropecuario, y de carácter comunales.

Se le considera, como la célula social y unidad mínima en la administración pública de la cultura azteca; así como, la base de la estructura política, económica, social, religiosa y militar. El *calpulli* estaba ligado a la cosmovisión, como la mayoría de las formas de organización indígena de la época.

Algunos estudiosos indican que la connotación acertada del *calpulli* debe ser la de barrio o vecindario, tal y como se organizaron administrativa y socialmente los aztecas a la fundación de Tenochtitlán; la cual se dividía en cuatro *calpullis*: Mayotla, Teopan, Cuepopan y Atzacualco.

<sup>1</sup> MEDINA, Cervantes J. Ramón, *Derecho Agrario*, Ed. Harla, México, 1987, p. 32.

<sup>2</sup> MARGADANT, S. Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 18ª ed., Ed. Esfinge, México, 2001, p. 21.

En cada *calpulli*, sus miembros poseían la tierra en forma colectiva con derechos individuales de uso, y todo adulto casado tenía derecho a recibir una parcela y cultivarla. Para ello, el administrador de los bienes inscribía en sus registros a todo varón desde el momento de su matrimonio. A quien no hubiere heredado de su padre una parcela, el *calpulli* tenía obligación de otorgársela. El derecho se perdía cuando una familia lo abandonaba, se extinguía sin dejar sucesión o no lo cultivaba en un lapso de tres años consecutivos. Con el transcurso del tiempo estas reglas sufrieron numerosas excepciones. Los dignatarios, funcionarios, sacerdotes, comerciantes y artesanos no cultivaban la tierra. Una vez consolidada la cultura azteca como una Estado tripartita: oligárquico-teocrático-militar; su formación social se organizó en clases o rangos, entre los que destacan: a) la clase dirigente, b) la clase social de la nobleza, y c) clase social baja. En cuanto a la primera, encontramos como figura central del gobierno, el *Tlacatecuhtli*, quien desempeñaba el cargo de jefe supremo del ejército, aunado a funciones religiosas, administrativas, y con jurisdicción civil, criminal e incluso legislativa; el *Tlalocan* que estaba representado por un cuerpo de notables, emparentados en forma consanguínea o civil con el *hueytlatoní*; los *cihuacóatl*, también nobles con funciones de “vicegobernador”, y principal consejero y representante en reuniones del *tlalocan*; los *Tetecuhtzín* o caballeros que se distinguían en la guerra; la nobleza se constituía por los guerreros; sacerdotes (v. gr. el *teotecuhtli* o máximo sacerdote); los *pochtecas* o comerciantes; la clase social baja estaba configurada por los *macehuales* (ciudadanos libres pero no nobles, sólo podían recibir en usufructo parcelas del *calpulli*, bajo el deber de cultivarlas debidamente); los esclavos, los *tlamemes* o transportadores; y los *mayeques* o *tlalmactec*.<sup>3</sup>

Aunque existía una forma central de gobierno entre los aztecas, dirigida por el *Tlacatecuhtli*, este se regulaba a través de la “junta de ancianos” llamada *Huehues*, que tenía jurisdicción civil y criminal. Este consejo existe todavía en algunas regiones del país, conocidas por algunos como autoridades tradicionales y una connotación distinta de acuerdo a la lengua o etnia.

En los inicios de la fundación de Tenochtitlán, se elegía a los gobernantes de forma democrática; el pueblo personalmente elegía a su *Tlacatecuhtli*, y a sus funcionarios de la administración y justicia; con la aprobación y observancia del consejo de ancianos; una democracia directa (v. gr. *Acamapichtli*), pero se vuelve indirecta en la elección de *Huitzilihuitl*, por medio de cuatro nobles que representaban al pueblo y que recibían el nombre de “supremos electores”; quienes una vez elegido al *Hueytlatoani*, pasaban a formar parte del Consejo del Supremo Señor; y al mismo tiempo se nombraban cuatro nuevos electores para cuando hubiese otra elección.<sup>4</sup>

Existieron otros cargos que atendían asuntos del gobierno, estos son los siguientes: a) los *tequitlato* encargados de dirigir el trabajo comunal; b) los *calpizques* o recaudadores del tributo; c) los *tlayacanques* o cuadrilleros; d) los hechiceros o médicos; e) los *tlacuilos* que eran escribanos o pintores de jeroglíficos; f) los *topiles* quienes ejercían oficios de gendarmería y, g) los *temastiani* que enseñaban sobre las costumbres.<sup>5</sup>

Los *calpullis* eran económicamente autosuficientes, y como tal, conservaban bastante independencia en su barrio o *calpuceo*. Reacuérdesse como veremos más adelante,

<sup>3</sup> Cfr. MEDINA, Cervantes J. Ramón, *Derecho Agrario*, Op. cit., p. 32; MARGADANT, S. Guillermo F., *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, Op. cit., p. 26.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>5</sup> CONTRERAS, Cruz Sergio, *Historia, Teoría y Praxis Municipal*, Editada por el Gobierno del Estado de México, México, 1993, p. 28.

la forma de organización política y económica de la civilización mesoamericana, es de carácter *comunal*, pues, la “comunidad” es “un intrincado tejido de conocimiento generalizado, actividades diversificadas y especializaciones indispensables, para llevar la vida con autonomía”<sup>6</sup> Concepción de la naturaleza y ubicación del hombre (indígena) con el cosmos.

Cada *calpulli* estaba obligado a tributar al Estado azteca<sup>7</sup>, y a su tlatoani, lo que le permitía mantener esa autonomía interna (política, económica, militar y religiosa), al igual como sucedía con los *municipium* romanos.

Esta característica como muchas otras, para algunos municipalistas contemporáneos ubica al *calpulli* como un antecedente del municipio en México, postulado aceptado por autores como Moisés Ochoa Campos y Sergio Contreras Cruz<sup>8</sup>. Sin embargo, el *calpulli* es una unidad administrativa, política y social; con una visión basada en una cosmovisión, así como, de la formación de un Estado con características de la cultura mesoamericana.

Para distinguirlo del *municipium* romano; Sergio Contreras lo define con las siguientes características:

- “La pertenecía al Calpulli, deriva del nacimiento de las personas, dentro del grupo y sus miembros decían estar ligados por parentescos o amistad;
- Los miembros vivían en forma contigua o muy cercana geográficamente, sin depender de su mayor o menor concentración;
- La agrupación poseía un territorio propio;
- Existía una relativa igualdad entre los miembros de los calpulli; sin embargo los cargos principales de dirección pertenecían a determinadas líneas de descendencia;
- Al consolidarse los complejos aparatos de gobierno y su desarrollo social y económico, el organismo político superior nombraba, reconocía e imponía al funcionario que ya con el poder delegado gobernaría uno o varios calpulli.
- Los miembros del calpulli, agricultores, estaban capacitados para realizar trabajos que satisfacían sus necesidades más inmediatas y dentro de estas labores, estaban: hilado, tejido, elaboración de prendas y construcción de casas, etc.
- La tenencia de la tierra correspondía al grupo doméstico; sin embargo, se decía que la tierra era el calpulli y sus dirigentes la distribuían entre sus miembros solicitantes cuando había demanda y si existían lotes disponibles.
- El gobierno era ejercido por un funcionario de estirpe señalada y por un cuerpo colegiado donde los cargos eran repartidos entre los ancianos del calpulli;
- El grado de independencia de los calpulli, frente al aparato gubernamental mayor, variaba de acuerdo con el grado de poder de éste;
- Los calpulli, poseían separarse de la unidad política mayor e incorporarse a otra distinta, independientemente de que la ruptura fuera en forma violenta. Esto se presentaba cuando la explotación rebasaba los límites tolerables;
- El calpulli era una unidad aunque sin autonomía en lo administrativo, en lo judicial, en lo militar y en la responsabilidad tributaria; su participación era de existencia aparente en las ceremonias del culto centralizado.”

<sup>6</sup> BONFIL, Batalla Guillermo, *México profundo* (una civilización negada), serie Lecturas Mexicanas, Ed. CONACULTA, México, 2001, p. 57.

<sup>7</sup> Nótese que algunos historiadores indican que la cultura azteca y otras de Mesoamérica, figuraban en su organización política, social, jurídica y económica, a lo que conocemos dentro de la teoría política como Estado-nación, desde luego un estado en formación; pues, como le conocemos hoy en día, se formó en el siglo XVIII.

<sup>8</sup> Cfr. OCHOA, Campos Moisés, El municipio su evolución institucional. Op. cit., p. 107-109; CONTRERAS, Cruz Sergio, Historia, Teoría y Praxis Municipal, Op. cit., p. 12-14.

Esta razón permitió la adecuación e imposición del municipio español a los pueblos indígenas; al instalar el municipio heredado y transmitido por Roma como forma de organización social, y trasladar al nuevo continente, la forma de gobierno de la vieja Europa (de carácter occidental propiamente). Que aunque en algunos aspectos, es “similar” al *calpulli* azteca; en lo que se refiere a la “autonomía” esta estaba limitada al aspecto interno (religión, derecho etc.), donde se reconocía en ambos sistemas el poder central. El municipio instalado en lo que se llamó la Nueva España (v. gr. el primer ayuntamiento instalado en el continente americano, fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519 y llamado *La Villa Rica de la Vera Cruz*) como sistema de poder, se impuso a la *comunalidad* practicada desde tiempos precortesianos a nuestra época; sin embargo, el indígena no se sometió del todo a la visión occidental, y hasta la época ha estado en resistencia cultural y social; pero tuvo que aceptar, y en muchos casos adecuarse a las nuevas formas de ver el mundo, dejando de atrás sus instituciones tradicionales, lo que le permitió al indígena sobrevivir, y no ser eliminado como sucedió en la colonización norteamericana. Sin embargo, imperó sobre el sistema de gobierno mesoamericano, el introducido por España, y reconocido en la creación del Estado-nación mexicano.

El *Calpulli* visto desde una perspectiva agraria, fue primordialmente comunitario, de carácter público, y su función fue la del bien común. Al empezar a organizarse la tenencia de la tierra; al dividirse en clases sociales la sociedad azteca, se transformó en una forma de propiedad. Esta como anticipamos, de carácter comunal; es decir, el régimen agrario y propiedad de las tierras con fines agropecuarios se divide en la organización azteca en: colectivas y privadas; y con tres tipos de tenencia de la tierra: pública, comunal y conquista. En las primeras se encuentran las siguientes: a) el *tlatocallalli* o tierra del señor; b) el *tecpantlalli* o tierra de los nobles; c) el *teotlalpan* o tierra de los gastos del culto; d) el *milchimalli* o tierras para el mantenimiento del ejército; e) las *pillallii* o tierras del noble o hidalgos; en cuanto a las comunales existían dos tipos a saber: a) *calpulli* o tierra de los barrios y, b) *altepetlalli* o tierra de los pueblos; y las de conquista en la encontramos: a) *tlatocamilli* o tierra del señorío; y, el *yahutlalli* o tierra por derecho de conquista, a disposición del rey.<sup>9</sup>

Considerado como barrio, el *calpulli*, sirvió como base de la división geográfica y política de los aztecas; existían dos tipos de *calpulli*: el rural y el urbano.<sup>10</sup>

Así mismo, existía en la cultura azteca, escuelas en las cuales se daba preferencia según la clase social a la que se pertenecía, a saber eran el *calmecac* (escuela a cargo de los *tlatatinime*, para la nobleza) y el *telpochcalli* (instrucción para los guerreros, sin distinción de clase).

Es evidente que la civilización mesoamericana (todas las culturas que habitaron este continente) tienen una cohesión cultural definida, que todos los pueblos o comunidades indígenas comparten rasgos comunes; la existencia de una riqueza cultural esplendorosa y poco entendida en nuestros días; con conocimiento milenario y utilización de la naturaleza; conocimiento en muchos de los casos de carácter experimental o de observación; y transmitido por tradición y oralmente (hoy explotado por las transnacionales en biotecnología), y que su organización política, económica, social, militar, jurídica, estaba gestándose desde antes de la llegada de la civilización occidental.

<sup>9</sup> MEDINA, Cervantes J. Ramón, *Derecho Agrario*, Op. cit., p. 36.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 37.

Aunque los estudios antropológicos, sociológicos e históricos son arduos y extensos, podemos decir, que de aquellos pobladores y de los de hoy, se sabe poco, en comparación a la riqueza cultural y tradición milenaria de la cultura mesoamericana. El *calpulli* no es la única forma de organización social y económica indígena, y aunque su connotación es más entendida como unidad mínima del poder administrativo, tributario, militar, religioso y político del poder central, con autonomía limitada, pero reconocida y otorgada, sobre cuestiones internas de la comunidad (religión, repartición de la tierra etc.) y sometida a la autoridad de la nobleza.

En este sentido, cabe decir, que existieron otras formas de organización entre los pueblos mesoamericanos, como es el caso de la confederación de ciudades-estado de la cultura maya, unidas por el lenguaje y cultura comunes, gobernadas por una *halach uinic*, también llamado *ahau*; fue un sistema anterior a la cultura azteca, pero que no dejó de tener relación con el nuevo imperio, pues, también se caracterizó por una base social jerarquizada, con un consejo de nobles y sacerdotes, quienes auxiliaban a el *ahau*, quien dirigía la política interior y exterior del Estado; además que se le otorgaba el poder de nombramiento de los *bataboob*, administradores y jueces con funciones militares y religiosas, de las aldeas adscritas a su ciudad-estado; así como, haber un concejo de ancianos en cada aldea.

Mayas de ayer, que sin ser ya nobleza, hoy en día después de cinco siglos levantan la voz para reivindicar sus derechos como indígenas (como tzotziles, tzetzales, mames, chamulas o tojolabales); los territorios que por herencia milenaria les corresponden, el respeto a sus usos y costumbres (derecho consuetudinario) su visión del hombre, naturaleza y ubicación del primero con el cosmos; así como su reconocimiento legal como comunidades o pueblos indígenas. Resistencia que desde hace siglos ha presentado cada una de las etnias y culturas que componen este país, desde la colonización hasta el 1º de enero de 1994. Diferentes rostros indígenas, diferente lengua, pero con una misma razón: derecho a la libre determinación de sus pueblos y comunidades, es decir, la práctica de la **autonomía** real e independencia económica, social y jurídica del aparato hegemónico de gobierno.

Por lo tanto, no existe una relación estrecha entre el *calpulli* y las JBG, el primero no es un antecedente de estas; sino, un antecedente de las formas de tenencia de la tierra ejidal o comunal. Las JBG, son un proyecto regional, es la construcción de un proyecto nuevo de nación, con bases en la *comunalidad*, que cuenta con un consejo, que no es propiamente de ancianos; que pretenden ser autosuficientes del gobierno municipal, local y federal, y crean formas de organización y producción económica que les caracteriza y construye; que su creación es de carácter político, civil y cultural; que sus autoridades y miembros tienen como principio el “mandar obedeciendo”; son, a comparación del *calpulli*, una propuesta indígena, de los de abajo, es decir, una visión indígena de gobierno; de ese pasado histórico, sin dejar de perder su cosmovisión, cultura, lengua y tradición. Debemos ver, que las JBG, son una forma de organización social, económica y administrativa, tienen un antecedente próximo en el siglo XX; y su naturaleza social esta arraigada a la forma de *comunalidad* que desde siglos caracteriza a la civilización mesoamericana. Son una práctica regional del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

2. Convenio 169 “Sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT (1989) y declaraciones internacionales sobre pueblos y comunidades indígenas.

Si buscamos un antecedente próximo a la creación de las JBG, como formas de organización social, política y económica, de los pueblos y comunidades indígenas zapatistas, debemos acudir al “ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas”, reconocido en diversos instrumentos jurídicos (declaraciones, acuerdos nacionales, planes políticos, convenciones, tratados etc.) de carácter internacional y nacional en el siglo XX. Instrumentos que sientan las bases para el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo.

Lo que no quiere decir, que anteriormente no se haya manifestado alguna idea o declaración en materia indígena desde la imposición de la Cultura Occidental en Mesoamérica.

Al consumarse la “conquista” española sobre los pueblos indígenas, se impone un nuevo sistema social, político, económico y jurídico, al sistema mesoamericano; es decir, al orden cultural en el que vivían los pueblos originarios de lo que ahora es Centroamérica y Sudamérica (Mesoamérica). Un sistema extraño en lengua, cosmovisión, tejido social, instituciones públicas y civiles, etc., al sistema que por siglos practicaron y formaron civilizaciones como los olmecas, los mayas, los toltecas, los teotihuacanos, los zapotecas, los incas, los aztecas y tantas culturas más, que hoy están en la “historia” de México y Sudamérica, como pueblos originarios y primeros habitantes de este continente. El sistema que los colonizadores españoles recrean en la denominada Nueva España, es una herencia del sistema Romano, sobre todo, en lo jurídico. Desde ese momento, se somete la cosmovisión del natural, del indígena, al paganismo, el ultraje, la condena, la prohibición, el olvido, la vergüenza, y el oscurantismo. Se le impone la evangelización; la servidumbre; el desprecio; la discriminación en castas y el sectarismo; el dominio a través de la explotación, del cacicazgo y la encomienda; el paternalismo con la creación de las Leyes de Indias; de las recomendaciones de Fray Julián Garcés a Paulo III, entre otros; del mestizaje para perder su linaje; la castellanización para olvidar las oraciones a sus dioses o comunicarse entre ellos mismos; la pérdida de su identidad, y sobre todo a la miseria. Situación que por más de tres siglos fue una violación desmedida de lo que hoy llamamos derechos humanos. Y que no cambio mucho con la Independencia e ideación del Estado-nación mexicano a partir de 1821. Ni mucho menos, concluyo con la Revolución, siendo ésta, el inicio a reconocer el olvido y vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas de este país.

Podemos encontrar en cada legislación o Constitución del siglo XIX y XX, en México, vacíos existentes en ésta materia. El desconocimiento y menosprecio por la cultura indígena; con el disfraz de la política indigenista; y sus consecuencias en la identidad social y cultural del país. Sin embargo, no alcanza el espacio para su estudio. Es preciso comentar, que los instrumentos internacionales que vamos a estudiar a continuación, son el inicio del reconocimiento del problema indígena, de sus necesidades; de la violación a los derechos humanos del que son objeto; respeto necesario a su cultura y de ser “diferentes”, aunque con una visión “distinta”, pero no alejada, del mundo occidental.

En el marco Internacional se han dado múltiples avances en materia de derechos humanos, sobre todo, después de la vivencia de dos guerras mundiales, en el siglo anterior; la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sucesora de la Sociedad de Naciones, en 1945. Así, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales; la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1963; la adopción del Estatuto de Roma que crea a la Corte Penal Internacional de 2001, entre otras.

Todas estas manifestaciones jurídicas, políticas y culturales, se sustentan y reconocen en la Carta de Naciones Unidas, y en los Principios Generales del Derecho, reconocidos en materia internacional, por la mayoría de las naciones que habitan este planeta.

Es preciso recordar, que tal avance en los derechos humanos, se basa en un desarrollo considerable doctrinalmente y en legislación. Por un lado, este progreso pasa por tres etapas, desde las revoluciones burguesas y las guerras de independencia en Inglaterra, Estados Unidos y Francia, hasta las latinoamericanas. La primera etapa o derechos humanos de primera generación, estaba ideológicamente influenciada por el liberalismo, y como tal, reconocía los derechos de la libertad (con la Declaración de Derechos de Virginia (1776) y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789), derechos que son de carácter individual, civil y político. La segunda etapa o segunda generación, tutela los derechos de igualdad; en estos se exige cierta intervención del Estado para garantizar a los individuos sociales bienes básicos como la educación, salud, trabajo y protección social, y se contemplan en los derechos económicos y sociales, de los cuales acceden las colectividades de individuos. Y la tercera etapa o tercera generación, la cual se desarrolla en los denominados derechos de solidaridad, estos, surgen en la segunda mitad del siglo XX, se configuran propiamente con declaraciones “sectoriales”, en cuanto son derechos de personas concretas, o de “minorías”, pertenecientes a determinados colectivos, que se ven discriminados o privados de determinados derechos; mismos que se contemplan en la protección del medio ambiente, la solidaridad con las culturas y generaciones, y el reclamo de respeto al patrimonio cultural. Y en segundo lugar, el peligro que corren los mismos derechos humanos a nivel nacional e internacional, con la ausencia de eficacia en cuanto cumplimiento de la ley internacional se refiere, queda rebasada toda doctrina y principio general del derecho en materia de derechos humanos, con los momentos que se viven hoy en día, con la violación de convenciones o tratados, no reconocidos o ratificados por algunos Estados que los violan, como es el caso de Estados Unidos, durante las intervenciones políticas, paramilitares, económicas y militares, en Latinoamérica; y después del 11 de septiembre de 2001, en Oriente Medio (sobre todo la población civil y gobiernos árabes –Afganistán e Irak) que lleva a un retroceso los avances en materia internacional, respeto a la libre determinación de los pueblos, la paz internacional, la no violencia y la seguridad mundial, que caracterizo la conciencia y espíritu de la ONU.

Dicho lo anterior, partamos al estudio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Este convenio es sucesor y revisor del Convenio número 107, del mismo organismo especializado de la ONU, se aprobó el 26 de Junio de 1957, y fue relativo a la

protección e integración de las poblaciones indígenas tribales y semitribales en los países independientes. Sin embargo, estuvo influenciado por las tendencias *asistencialistas* y *asimilacionistas* practicadas como políticas de los gobiernos a nivel nacional e internacional (sobre todo en América) que redujeron a los pueblos indígenas en estudios del indigenismo, “relegándolos a simples grupos subdesarrollados y sin derechos a los que había que ayudar a desaparecer entre el resto de la población dominante”.<sup>11</sup>

El Convenio número 169, surge 32 años después, en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la ciudad de Ginebra, convocada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, el 7 de junio de 1989, durante la celebración de su septuagésima sexta reunión; instrumento conocido como “Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”<sup>12</sup>, que nosotros lo citaremos como Convenio 169. “Es uno de los más citados y de los más desconocidos”<sup>13</sup>, por tal motivo, es preciso recalcar que la elaboración de este convenio paso por el siguiente procedimiento:

“**Primero.** El Consejo de Administración de la OIT, decide que durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se discuta un tema determinado, con miras a la adopción o revisión de un convenio. **Segundo.** La Oficina Internacional del Trabajo prepara un informe sobre la legislación o práctica relativa al tema seleccionado y lo envía a los gobiernos con un cuestionario sobre el tema. **Tercero.** Los gobiernos consultan obligatoriamente a las organizaciones de patrones y trabajadores más representativas y envía sus respuestas o sugerencias sobre el tema. **Cuarto.** La OIT con las informaciones recibidas integra un informe que presenta en la próxima reunión de la conferencia de la OIT, en la cual los delegados deciden si el tema debe ser objeto de un convenio. **Quinto.** La OIT elabora un primer proyecto de convenio. **Sexto.** Los gobiernos consultan a las organizaciones de obreros y patrones y en el caso del Convenio 169 se consultó a las organizaciones de indígenas y se envían los comentarios a la OIT. **Séptimo.** La OIT elabora un proyecto de Convenio y lo somete a discusión en la próxima reunión de la Conferencia. **Octavo.** Se discute y adopta el convenio por la Conferencia General de la OIT”<sup>14</sup>

El Convenio se integra de un preámbulo y diez partes: Política General (parte I); Tierras (parte II); Contratación y Condiciones de Empleo (parte III); Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales (parte IV); Seguridad Social y Salud (parte V); Educación y Medios de Comunicación (parte VI); Contactos y Cooperación a través de las Fronteras (parte VII); Administración (parte VIII); Disposiciones Generales (parte IX); y Disposiciones Finales (parte X).

Instrumento en el que se “garantizan y reconocen”, algunos derechos de los pueblos indígenas: derecho de la posesión de tierras que tradicionalmente ocupaban; el reconocimiento de sus valores sociales, religiosos, culturales, el respeto a su cosmovisión; el derecho consuetudinario, el derecho a la educación y la salud, el respeto y la transmisión de la medicina tradicional; así como, el reconocimiento como pueblos indígenas, entre otros derechos.

<sup>11</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, serie: derechos indígenas, núm. 4, coedición CONACULTA Centro de Orientación y Asesoría a pueblos indígenas, México, 2002, p. 26.

<sup>12</sup> La consulta de este instrumento jurídico puede realizarse mediante Internet, en la página Web de la OIT, o en la del EZLN en <http://www.ezln.org/sanandres/convenio.169.htm>.

<sup>13</sup> Del Val, José, *México Identidad y Nación*, *Op. cit.*, p. 183.

<sup>14</sup> MOLINA, Piñero Luis J, *Op. cit.*, p. 303-304. El marcado con letras negritas es del autor.

Lo que le caracteriza como el único instrumento jurídico internacional vigente en el cual aparece la categoría de “pueblos indígenas”, y se sustenta, parte de la lucha por la reivindicación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, frente al Sistema jurídico, político y económico, en México e Hispanoamérica. Que desde la fecha de su adopción y ratificación en Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay y Perú; se tomó como bandera política por parte de los pueblos y comunidades indígenas, que desde el siglo XVI, están en resistencia ante la imposición occidental; así como, exigir respeto a su cultura, con la construcción de programas o planes de acción que reconozcan los derechos y cultura indígenas; como es el caso de los Acuerdos de San Andrés, basados en el Convenio 169, en el fondo, pero lo rebasan, al grado de establecer no solo aspectos que atañen a los pueblos indígenas, sino lineamientos para la construcción y Reforma del Estado Mexicano.<sup>15</sup>

En otras palabras, la importancia del Convenio 169, radica en regular y reconocer los derechos indígenas, en un instrumento jurídico de carácter internacional, enfocado a la materia indígena, discutido por diversas organizaciones campesinas, indígenas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s), hasta ser utilizado por los gobiernos como política electoral o populista; sin embargo, el Convenio referido, es un intento para sentar las bases jurídicas, con las cuales, las comunidades indígenas (sobre todo de Sudamérica) se defienden de los abusos de autoridad de los gobiernos y gobernantes, de los caciques, de las mafias rurales y urbanas, así como, el cumplimiento de los derechos que reconoce éste instrumento jurídico.

Desde la entrada en vigor del Convenio 169 (1991) hasta el día de hoy, no abarca la situación real en la que viven los pueblos indígenas, no se aplican los principios que contiene en beneficio de estos pueblos; contradicciones que van desde antinomias surgidas en la aplicación de la norma internacional frente a las nacionales (constitucional o leyes locales o federales). Motivo que llevo a la reforma de diversos ordenamientos de carácter federal o local, con la reforma del artículo 4º constitucional, en la cual se reconoce la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. Inclusión que no fue suficiente, como veremos en el siguiente apartado, pues, no reflejó la esencia del Convenio 169, en cuanto a las Partes II a VI, y dejo en la indefensión jurídica, a las comunidades indígenas.

Al contrario, desde 1991, han aumentado las quejas o denuncias por violaciones a los derechos humanos; la inaplicación o violación al Convenio 169, de autoridades en los tres niveles de gobierno; quejas que han llegado a los oídos sordos de instituciones nacionales, como la Comisión Nacional de Derecho Humanos (CNDH), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ONG`s, Secretarías de Estado, Ministerios Públicos o autoridades Judiciales, ante los Presidentes Municipales, Gobernadores o Presidente de la República; quienes no han podido dar una respuesta o solución a los problemas presentados.

La situación se agrava, cuando los pueblos indígenas se ven en la necesidad de defender personalmente sus demandas o expresar sus comentarios. Cuestión que el Convenio 169 no regulo, o quizá no tuvo la intención de incluir. Pues, no podemos negar, que el organismo que crea el Convenio 169, es parte del sistema cultural occidental, y que

---

<sup>15</sup> Cfr. Del Val, José, *México Identidad y Nación*, Op. cit., p. 183; ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas*, Op. cit., pp. 303-304.

su formación es de carácter tripartito (Representantes de los Estados, de los Trabajadores – sindicatos- y de la OIT). Defensa que se puede presentar sólo si, los pueblos indígenas, se hacen representar mediante sindicatos o los gobiernos, quienes al igual que los patrones, tienen tal prerrogativa; razón que les impide expresar la causa de la violación o defensa del derecho; que por la experiencia, son rechazados o ignorados en sus planteamientos y defensa dejándoles en inseguridad jurídica. Motivo por el cual, se plantea por parte de los pueblos indígenas luchar por el reconocimiento jurídico nacional e internacional, como “pueblos indígenas”, es decir, como “sujetos de derecho internacional”, con personalidad jurídica propia y las consecuencias jurídicas que de ella emane.

Para algunos tratadistas, el origen de este instrumento, sugiere interrogantes; la primera de ellas, es evidente y resulta de preguntarse por qué el reconocimiento de los pueblos indígenas cristaliza en el marco de la OIT y no, en la ONU, o en la UNESCO, como instancias competentes en la relación entre los pueblos o en el reconocimiento de la diversidad cultural de la humanidad.<sup>16</sup>

Su naturaleza jurídica deriva del hecho de ser una convención o tratado; es decir, un “acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional” de acuerdo a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, lo que significa que una vez suscrito y ratificado por los Estados miembros, tiene fuerza legal y es aplicable en materia internacional y nacional.

En el caso de México, para que esta disposición sea válida, fue necesaria la firma del presidente de la República (artículo 89 fracción X de la CPEUM) y ratificación del Senado (artículo 76 fracción I de la CPEUM) y en ambas situaciones, estar acorde a los términos del artículo 133.

Jerárquicamente el Convenio 169, como tratado, es ley suprema de toda la Unión, pero, después de la CPEUM, y superior a las leyes federales y locales; como lo expresa la polémica interpretación al artículo 133 constitucional, que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vertida en la tesis Jurisprudencial de rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Tomo X, correspondiente a noviembre de 1999, página 46, Tesis: P. LXXVII/99; criterio del Máximo Tribunal, que considera que esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."<sup>17</sup>

El criterio anterior, es un paso a la “internacionalización jurídica”, que desde hace años, empezaba el país a presentar, con la adopción y ratificación de México de Convenios y Tratados (como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado en 23 de marzo de 1981; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y

<sup>16</sup> Del Val, José, *Op. cit.*, p. 183.

<sup>17</sup> Por falta de espacio no se agrega este criterio jurisprudencial, ni se estudia; pero se invita al lector a que profundice en el tema. Cfr. LOPEZ, Barcenas Francisco, *Legislación y derechos Indígenas en México*, serie: derechos indígenas, núm. 3, coedición CONACULTA y Centro de Orientación y Asesoría a pueblos indígenas, México, 2003, pp. 88-89. ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas*, *Op. cit.*, p. 300. *Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS 2004*, Poder Judicial de la Federación (SCJN), Disco 1, tesis de la 9ª época, México, 2004.

Políticos de 1966 ratificado, el mismo día y año que el anterior 23; la Convención de Pátzcuaro de 1940, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; entre otras convenciones y tratados, que mencionaremos posteriormente) cuyo fin es el **reconocimiento y protección de derechos o garantías**, que cada instrumento expresa, para erradicar los abusos de autoridad, las discriminaciones, desigualdad; característicos de los gobiernos dictatoriales y arbitrarios. Posibilidad que tienen los ciudadanos o grupos minoritarios de un país, de tener garantizado su derecho al desarrollo cultural, económico y social; así como, el respeto y reconocimiento de su forma de ver el mundo y expresar sus ideas. Derechos que pueden estar ya reconocidos por el país que suscribe y ratifica el tratado o convención; pero, no afecta su reiteración a nivel internacional.

El problema radica, cuando los gobiernos, por mero actuar político, firman y ratifican un convenio o tratado; sin tener en consideración las consecuencias políticas, económicas, jurídicas y sociales, que presenta la adecuación y aplicación de estos instrumentos al Sistema Mexicano (jurídico, político, económico, etc.). Lo que muestra la falta de estudio, análisis y proyección, por parte del Senado y la Presidencia de la República (o de sus dependencias o Secretarías de Estado) al suscribir y ratificar estos instrumentos de carácter internacional. Que al aplicarse a la realidad mexicana, o presentársele al juzgador la solución de un conflicto o caso concreto; éste en ocasiones no resuelve conforme a derecho (no aplica la norma de carácter internacional, frente a una nacional, o viceversa) ya sea, porque desconoce la norma internacional o derecho aplicable, o tiene un interés personal. Pues, en ocasiones el juzgador, actúa de forma discrecional o limitativa, y como consecuencia, deja al quejoso, afectado o actor en inseguridad jurídica. Lo que constituye, una violación a los derechos o garantías que reconoce el tratado o constitución, por parte de la autoridad (en este caso judicial) que afecta la situación jurídica de un individuo (ciudadano o extranjero) y limita los recursos o instancias procesales, a los puede recurrir, para hacer valer los derechos y garantías que le corresponden; tanto nacionalmente como en instancias de carácter internacional.

Como se señaló anteriormente en el Convenio 169, se considera la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo; se reconoce las aspiraciones de los pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven; así como, la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales.<sup>18</sup>

Dicho Convenio, establece en la parte I (Política General), artículo 1, que se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

---

<sup>18</sup> Se puede inferir que el Convenio 169, tiene otro sentido a la interpretación oficial, que bajo ciertas particularidades los gobiernos que los suscriben, se limitan a aplicar en cuanto les es conveniente, a la política económica y social, que imponen a los pueblos indígenas; sin entrar a la interpretación del reconocimiento a los pueblos indígenas, del derecho de *autodeterminación o autonomía; derecho a la diversidad; aplicación de usos y costumbres, administración y explotación de recursos naturales, derecho al territorio*, entre otros. Que a la clase política en el poder, no le conviene reconocer o respetar, pues, es el inicio, de la construcción de un Estado, que empieza de abajo, y no de arriba, como es el Sistema Político Mexicano actual.

b) a los pueblos en países independientes, considerados como indígenas (**aquí se define lo que debe entenderse por “pueblos indígenas”**) por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización i del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.<sup>19</sup>

Así mismo, considera, en el punto 2, que “la conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.”

Por otra parte, se presenta en éste instrumento jurídico una laguna, al indicar que la utilización del término [pueblos] en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional. Situación que lleva a un conflicto de interpretación, como lo menciona José del Val, en cuanto a la “utilización de un solo término, el de *pueblos*, para referirse a dos identidades sociopolíticas diferentes, no puede ser más que una fuente de confusión y conflicto”.<sup>20</sup> Conflicto, que se presenta al profundizar en su estudio, pues, la técnica jurídica utilizada, no es clara, con razón lo nota el autor citado, ya que, se convierte en asunto exclusivo de abogados y leguleyos, prestándose a todo tipo de simulaciones jurídicas, que al querer dar solución a un caso concreto, o aplicar el convenio a favor de los pueblos indígenas (en cuanto al derecho a sus territorios y recursos naturales) el “Estado-soberano” (utilizado por la clase gobernante) puede interpretar a su conveniencia el concepto “pueblos” utilizando el punto 3 del artículo 1º, acotando el derecho hasta desnaturalizarlo.<sup>21</sup>

Se puede considerar que existe una relación jurídica, entre los pueblos indígenas y el Estado, es decir, los pueblos indígenas son el sujeto de derecho reconocido en este instrumento jurídico, y el obligado es el Estado.<sup>22</sup>

El Convenio 169, se ratificó por el Senado de la República el 11 de Julio de 1990, como consta en el decreto publicado en Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) del 3 de agosto de 1990; se depositó la ratificación, ante el Director General de la OIT, el 4 de septiembre de 1990. Mismo que entró en vigor en México, el 5 de Septiembre de 1991.

A la fecha, este Convenio sigue vigente, es una ley aplicable en el país y surte efectos tanto en el territorio nacional como en la comunidad internacional. Conforme a lo que dispone el artículo 39 al indicar que:

“1. Todo miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, (**en el caso de México tal denuncia debió ser en 2001, pero como veremos, en tal fecha se reforma el artículo 2**) mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá

<sup>19</sup> Las letras resaltadas con negro son nuestras.

<sup>20</sup> Del Val, José, *Op. cit.*, p. 186.

<sup>21</sup> ídem.

<sup>22</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Legislación y derechos Indígenas en México, Op. cit.*, p. 92.

denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.”

Otro aspecto, importante del Convenio 169, es la cuestión de las Tierras, expresada en la segunda parte, del artículo 13 al 19. El espíritu de la ley, reconoce la importancia especial que tienen para los pueblos indígenas, el valor espiritual y lugar que ocupa el ser humano en el cosmos. Visión poco entendida y respetada, pero, creemos que el legislador occidental, trato de entender.

Lo que es importante resaltar, es la utilización que da el Convenio 169, al término [tierras] en los artículos 15 y 16, al indicar que deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera (artículo 13, número 2). Consideraciones que en cierto aspecto, se ajustan a lo que los pueblos indígenas reclaman como autonomía, concepto que lleva implícito el derecho sobre el territorio, es decir, la conservación y uso de los recursos naturales, que genera el desarrollo social, económico y cultural de las comunidades indígenas. Pero, este reconocimiento en México, no duro, más que un año, pues, con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, referente a la tenencia de la tierra (venta de ejidos o tierras comunales, cambiando su *status* a propiedad privada) se fracturó esta posibilidad de reconocimiento de propiedad y posesión de las tierras donde se asentaban y asientan las comunidades indígenas. Que paradójicamente deja a los pueblos indígenas en la inseguridad jurídica.

Sin embargo, el Convenio 169, en técnica jurídica y reconocimiento de los derechos indígenas, ya esta rebasado. En parte, fue el inicio de la “modernización del derecho mexicano”, que motivo la reforma al artículo 4º constitucional de 1992; y modelo de la reforma de 2001, pero no en el cumplimiento de los principios fundamentales en materia indígena, sino en las lagunas, y no como una antecedente que fortaleciera la constitucionalidad de los derechos indígenas; en especial los referentes a la libre determinación (autonomía); los recursos naturales; las formas de gobernar y gobernarse; mediante usos y costumbres, las cuestiones de territorio; entre otras materias; que los Acuerdos de San Andrés, sí reflejan.

A continuación enunciaremos algunas declaraciones internacionales que tienen relación o tratan lo referente a los pueblos o comunidades indígenas, sobre todo, en cuestiones de discriminación, recursos naturales y medio ambiente, derechos económicos, programas de desarrollo comunitario etc. Que desde 1940 a la fecha, son instrumentos jurídicos y políticos, que en ocasiones se convierten en bandera del movimiento indígena mundial, en la resistencia cultural y por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, sin afectar los derechos humanos de los no indígenas.

Este listado, fue elaborado por los Investigadores Carlos Zolla y Emiliano Zolla Márquez.<sup>23</sup>

- “1940. Convención de Pátzcuaro y Congreso Indigenista Interamericano.
- 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos.
- 1957. Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 1963. Reunión de la UICN (Unión Mundial para la Naturaleza) que sentaría las bases de las CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres).
- 1966. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

---

<sup>23</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas, Op. cit.*, pp. 279-282.

- 1966. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 1970. Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, Exportación y la Transferencia de Propiedades Ilícitas de Bienes Culturales.
- 1971. Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención Ramsar. Ramsar, Irán, 2 de febrero).
- 1971. Conferencia de Barbados (Barbados I).
- 1972. Convenio de la UNESCO para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Paris, Francia, 16 de noviembre).
- 1973. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, CITES. (entrada en vigor: 1 de julio de 1975).
- ONU. Reunión Sobre los pueblos Indígenas y la Tierra.
- 1977. Conferencia de Barbados (Barbados II).
- 1978. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud (Alma Ata, Rusia). Declaración de Alma Ata sobre Atención Primaria de Salud (APS).
- 1978. Declaración de la UNESCO sobre la Raza y los Prejuicios Raciales.
- 1979. Grupo de Trabajo sobre Promoción y Desarrollo de la Medicina Tradicional (OMS/ONU). Informe Técnico 622.
- 1981. Declaración de San José (Costa Rica) sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina (7 al 11 de diciembre).
- 1981-1984. Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, ONU. Documento conocido como “Informe Martínez Cobo”, quien fuera nombrado relator especial en 1971).
- 1982. Grupo de Trabajo sobre poblaciones Indígenas (ONU, 7 de mayo).
- 1985. Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas (ONU).
- 1988. Declaración Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Declaración de Manila).
- 1988. Parlamento Indígena.
- 1989. Recomendación de la UNESCO sobre la salvaguarda de la cultura tradicional y popular.
- 1989. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Washington, Organización de Estados Americanos (OEA).
- 1989. Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- 1992. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre Mundial de la Tierra, Brasil).
- 1992. Declaración de Río de Janeiro.
- 1992. Plan de Acción o Programa 21.
- 1992. Convenio sobre la Diversidad Biológica (entrada en vigor: 29 de diciembre de 1993).
- 1992. Declaración de Kari Oca.
- 1992. Conferencia de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales. Declaración de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques tropicales (Penang, Malasia, 15 de febrero).
- 1992. Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Madrid, 24 de julio).
- 1992. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- 1993. Presentación del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- 1993. Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, Austria).

- 1993. Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas. Organización Panamericana de la Salud (la reunión inicial tuvo lugar en Winnipeg, Canadá, del 13 al 17 de abril).
- 1993. Resolución sobre la Declaración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.
- 1994. Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía o Desertificación Graves.
- 1994. Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas.
- 1995. Declaración de las Mujeres Indígenas (Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer, Beijing, China).
- 1995. Consulta Regional del Pacífico Sur sobre los Conocimientos y los Derechos de Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas.
- 1997. Foro Intergubernamental sobre los Bosques.
- 1997. Primera Conferencia Internacional: “La Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas ante el Nuevo Milenio” (Madrid, 22-26 de septiembre).
- 1999. Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los pueblos Indígenas. Reunión Consultiva Internacional sobre la Salud de los Pueblos Indígenas, Ginebra, OMS.
- 2000. Foro permanente sobre Cuestiones Indígenas. Organización de las Naciones Unidas (Washington, 28 de julio).
- 2001. Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 31 de agosto al 7 de septiembre).
- 2001. Declaración del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad. Grupo de Trabajo abierto intersesional sobre acceso y distribución de beneficios referidos al Convenio sobre la Diversidad Biológica (Bonn, Alemania, 22 al 26 de octubre).
- 2001. Resolución por la que se crea la figura del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU).
- 2001. Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.
- 2002. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica).
- 2002. Estrategia Mundial sobre Medicina Tradicional de la Organización Mundial de la Salud 2002-2005.
- Estrategias y Plan de Acción 2003-2007 de la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas. Organización Panamericana de la Salud.”

### 3. Reforma al artículo 4º Constitucional en materia indígena (1992).

La reforma al artículo 4º Constitucional en materia indígena, es producto de la adopción y ratificación por México del Convenio 169 de la OIT, el 11 de Julio de 1990; mismo que entró en vigor el 5 de Septiembre de 1991. Una vez ratificado por el Senado, y para evitar “antinomias” o contradicciones con el Sistema Jurídico Mexicano (SJM) fue preciso que el legislador adecuara el espíritu del Convenio 169 en el máximo ordenamiento legal. Para ser ley aplicable en territorio nacional. Fue así, como el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>24</sup>

Para algunos tratadistas, esta reforma constitucional, es un paso a la “modernización” del Derecho Mexicano. Por primera vez en México, a 500 años del

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 194.

“descubrimiento” de lo que hoy llamamos América, se “reconoce” legalmente el carácter Pluricultural de la Nación Mexicana. Concepto que ninguna constitución mexicana del siglo XIX e inicios del siglo XX, hasta 1992, había empleado, o plasmado en un artículo. Pues, cuando decimos ninguna, lo hacemos con la conciencia y conocimiento, de que el logro de 1916-1917, en materia indígena, fue mínimo, sesgado y minado en los aspectos claves de la lucha Revolucionaria de los derechos de propiedad, igualdad, y libertad, de los indígenas del sureste mexicano, encabezados por Emiliano Zapata.

Después de siglos de desconocimiento, indiferencia, marginación y miseria, era lógico pensar, como lo hicieron el 1º de enero de 1994, los rebeldes indígenas, que la reforma al artículo 4º Constitucional no obedeció a las demandas indígenas, sino a la política “modernizadora” del Sistema Jurídico y Político Mexicano, con la adecuación e implantación en ambos sistemas, de las políticas Neoliberales del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), mismas que aniquilan la reivindicación de los derechos y cultura indígenas.

La reforma se basa en resumir –o sólo adoptar- el preámbulo y el artículo 1º, inciso b), de la Parte I, de la Política General. Y no desglosa, o menciona los derechos indígenas que reconoce el Convenio 169, en otras partes (como en los siguientes artículos de la parte I, o la parte II). Donde es manifiesto, que se reconocen los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras, con inclusión del concepto de territorios; el respeto a la visión cosmogónica de los pueblos indígenas; la obligación y responsabilidad de las autoridades federales, locales o municipales, según la competencia o jurisdicción, de consultar a los pueblos indígenas sobre programas y planes de desarrollo o que tengan alguna relación con las comunidades indígenas; el derecho a la educación, no sólo de la impartida por el Estado, sino la *Bilingüe y organizada* por los pueblos indígenas; el derecho al trabajo digno y bien remunerado, sin discriminación o abuso; como otros derechos; que el citado convenio reconoce, que para 2001, a diez años de la ratificación de este ante la OIT, el legislador oscuramente reconoce, en la reforma al artículo 2º constitucional.

El texto adoptado fue el siguiente:

“Artículo 4º La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente 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”

Este texto, es en parte, el mismo que propuso la Comisión de Justicia del Instituto Nacional Indigenista (INI), a la consideración del Ejecutivo Federal, que más tarde, se convirtiera en una iniciativa de reforma constitucional,. El texto de la propuesta de la Comisión de Justicia del INI, es el siguiente:

“La nación mexicana tiene una composición étnica plural sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los estados y municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente Constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas, durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto”<sup>25</sup>

Como se ve esta adición dista de la reivindicación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y de los reconocidos por el Convenio 169, ya mencionados. Ello indica que el gobierno federal, mantiene las políticas *indigenistas* a través, del Instituto Nacional Indigenista (INI).<sup>26</sup>

Reacuérdesese que hasta antes del 28 de enero de 1992 la única legislación federal vigente en materia indígena era la Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista. Lo que, denota la falta de interés de los legisladores locales y federales, así como, de los gobiernos federal, local y municipal, por incluir en iniciativas o propuestas legislativas, el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Aunque desde 1988, se celebraron foros para discutir la situación de indefensión y marginad en la que se encuentran los indígenas (personas) y los pueblos indígenas (comunidades) convocadas por el INI, y llevadas por especialistas en asuntos indígenas, y algunos juristas. No fueron suficientes, lo que como veremos más adelante, generó la miseria y descontento indígena. Entre los temas tratados figuran: la creación de un régimen tutelar efectivo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes, la igualdad ante la ley, entre otros. Estos foros no llegaron a su objetivo, pues, la reforma solo expresa un reconocimiento pluricultural de la nación mexicana, y no la lucha del movimiento indígena desde la época colonial.

En esta misma fecha la “Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, consideró que no existía una adecuada regulación jurídica que les garantizase: el respeto a sus lenguas, a sus usos, costumbres y tradiciones; y forma de gobierno local, planteando la necesidad de una reforma constitucional, que determinase el carácter y la composición pluricultural de la Nación mexicana. Y se calificó de insuficiente la legislación vigente”.<sup>27</sup>

Este razonamiento de la comisión, se fundamenta, en que: “... *la personalidad jurídico constitucional de las comunidades indígenas es parcial, incompleta y sólo hace referencia a ellas en cuanto a núcleos agrarios de población, beneficiarios del reparto agrario (dotación y restitución de tierras)...*”<sup>28</sup> Logros del constituyente de 1916-1917, con el reconocimiento de los derechos agrarios de los pueblos indígenas, establecidos en el artículo 27 constitucional.

Sin embargo, aunque la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, reconoció las lagunas y limitaciones del constituyente de 1916-1917, en

<sup>25</sup> MADRAZO, Jorge, *Adición al artículo 4º Constitucional, Modernización del Derecho Mexicano, reformas Constitucionales y legales 1992*, coedición IJ-UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, serie G: estudios doctrinales, núm. 146, México, 1993, p. 29

<sup>26</sup> El Instituto Nacional Indigenista se crea en diciembre de 1948, bajo el Gobierno de Miguel Alemán, con la aprobación de la “ley de creación del Instituto Nacional Indigenista” Este proyecto sigue los pasos del Instituto Indigenista Interamericano, producto del Primer Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en Pátzcuaro, Michoacán, en abril de 1940. Sin embargo, el 21 de Mayo de 2003, se abroga la ley de 1948, y se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Instituciones especializadas en la materia, pero sin ir más allá del pasado indígena prehispánico, sin ver al indígena de hoy y del indígena creador y transformador del futuro. De la realidad y visión indígena.

<sup>27</sup> MOLINA, Piñero Luis J, *Op. cit.*, p. 337.

<sup>28</sup> *idem.*

cuanto al reconocimiento de los derechos indígenas de propiedad, salud, trabajo, autonomía, educación, etc. Y que la única referencia sobre cuestiones indígenas, en la CPEUM, es el citado artículo 27, al referirse sobre las formas de tenencia de la tierra, y de la Reforma Agraria. Mismo que en 1992, fue reformado, en la parte mencionada (formas de propiedad y tenencia de la tierra: ejidales y comunales), al permitirse la venta de estas tierras y dar por terminada la Reforma Agraria (repartición de tierras). Lo que, generó inseguridad jurídica y desprotección constitucional hacia los indígenas sin títulos de propiedad; así como, la compraventa de hectáreas comunales o ejidales, por empresas transnacionales dedicadas a la construcción de viviendas, personas físicas (caciques y políticos), donde el indígena, o campesino mestizo, no tuvo más opción que vender su patrimonio a un precio miserable.

Los objetivos de la reforma de 1992, al artículo 27 constitucional, de “justicia y libertad”, tal como lo ven tratadistas y expone el ejecutivo, en la exposición de motivos referente al artículo citado; no fueron cumplidos. Como se ha visto, no se amplió la justicia y libertad agraria, al contrario se transformó en la privatización del agro mexicano, en la pobreza extrema y marginación del campesino. Así es, como se deformaron los principios e ideales de las luchas campesinas y populares de 1910, encabezadas por Zapata.

Resulta en este sentido, paradójico, y muestra el doble discurso del Ejecutivo Federal, al expresar en el punto 1 de la exposición de motivos de la reforma al artículo 4º constitucional, el reconocimiento y reivindicación de los pueblos indígenas para la historia y futuro de México; y ocultar el desinterés, la demagogia y populismo, que presentó con la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, con el argumento de la modernización y desarrollo económico que traería esta a las comunidades y pueblos indígenas, consideraciones que no observaron en estricto sentido y con buena fe, los principios y reivindicaciones del Convenio 169 de la OIT, ni las consideraciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, adoptados y ratificados por el gobierno mexicano.

El 7 de noviembre de 1991, se presenta ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma del artículo 27º, bajo el sello de las políticas neoliberales de Carlos Salinas de Gortari, con la razón de “promover y fomentar oportunidades productivas para el campesino mexicano, y dar la posibilidad de acceso a un ingreso digno y a una mayor potencialidad económica, no sólo para él en lo individual, sino también para el núcleo de población ejidal o comunal”.<sup>29</sup>

La libertad que supuestamente promovía la reforma, era permitir al campesino, “decidir, en el marco jurídico en el que actúan todos los mexicanos, las formas de producir y organizarse que más le convengan”.<sup>30</sup> Pero en el fondo, permitió la venta y fraccionamiento de los ejidos y tierras comunales; el ejecutivo se justificó, en idear una concepción moderna de la justicia y libertad, que no beneficio a los campesinos indígenas y no indígenas, reforma tendiente a estimular la inversión y capitalización del campo, a través de un nuevo marco jurídico, que establece diversas formas de agrupación entre ejidatarios y comuneros.

<sup>29</sup> VALDEZ, Abascal, Rubén, *Reformas al artículo 27 de la Constitución, Modernización del Derecho Mexicano, reformas Constitucionales y legales 1992, Op. Cit.*, p. 60.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 61.

Como anticipamos, al suscribirse y ratificarse el convenio 169, y entrar en vigor en 1991, el ejecutivo federal envía al Congreso esta iniciativa, que paradójicamente, rompe con los principios del mismo convenio, ya que no tenía ni tuvo la intención de aplicar el instrumento jurídico mencionado. Y dejar en la incertidumbre e inseguridad jurídica a las comunidades, ejidos, y pueblos indígenas o no indígenas.

El 6 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma el artículo 27º constitucional; y con la adición al artículo 4º constitucional, el 26 de febrero, del mismo año, se expidió una nueva Ley Agraria.

Este artículo no es el único que se reformó, también se tocaron los derechos sociales de la educación, con la reforma al artículo 3º constitucional, con miras a una minuciosa privatización.

Debemos mencionar que ya estaba en análisis el Tratado de Libre Comercio (TLC), y en pláticas con funcionarios de diversas dependencias de gobierno, de México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá. Que culminaron con la celebración y firma del TLC en 1994.

El reconocimiento en México de una Nación multicultural, y la adopción del Convenio 169 de la OIT, no solucionó la problemática indígena, ni la relación social y jurídica entre indígenas y el Estado, entre indígenas y no indígenas. Hubo debate, aunque largo, por el extenso plazo en la aprobación de esta iniciativa; pero no fue el suficiente, por parte de las comisiones encargadas en la Cámara de Diputados (Cámara de Origen) en cuanto al estudio de la iniciativa, aprobándola el día 3 de julio de 1991. Las posturas oscilaban de liberales a reaccionarias o fragmentarias en el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas, un grupo de diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no coincidían ni con la necesidad de la reforma ni con su contenido, y pretendían que la iniciativa se congelara. Por su parte la bancada del Partido Acción Nacional (PAN), se manifestaron en contra del proyecto; en cambio los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) tenían conciencia de la importancia de reconocer la problemática indígena a nivel constitucional, pero no coincidían por entero con el contenido de la reforma.<sup>31</sup>

De todas las posturas que se presentaron antes de enviarse al Congreso de la Unión la iniciativa de ley, para su estudio y aprobación, destacaron dos, radicales y contrarias entre sí:

- a) Los que creían en el principio de igualdad formal ante la ley, pensaban que la adición fomentaba la clasificación y el distingo de mexicanos. Argumentaron, que como los indígenas son igualmente mexicanos, son titulares de las garantías, libertades y prerrogativas que la Constitución establece para todos los nacionales. Pero sin considerar, la miseria, abandono, marginación y explotación de los indígenas; y que tal igualdad formal, es un mito que con los años llegó a convertirse en el más refinado instrumento de explotación del indígena.<sup>32</sup>
- b) El segundo bloque se centro en la insuficiencia de la adición propuesta. Consideraban que el principio que ésta debía recoger no podía ser otro que el derecho a la autodeterminación y sus expresiones relativas a contar

<sup>31</sup> MADRAZO, Jorge, *Adición al artículo 4º Constitucional, Modernización del Derecho Mexicano, reformas Constitucionales y legales 1992*, Op. cit. p. 30.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 31.

con un gobierno propio e independiente y al control de lo que denominan territorio indígena. Es decir, la tesis de la Soberanía de los pueblos indígenas.<sup>33</sup>

Amabas posturas encerraban tesis contrastantes y proyectaban la discusión a nivel nacional de una *Reforma de Estado*; la primera postura optaba por el *integracionismo*, a través, del principio de “igualdad jurídica” o igualdad formal, política aplicada por el gobierno durante más de siete décadas, con el nacimiento del *indigenismo*, y su materialización con la creación en 1948 del Instituto Nacional Indigenista. La segunda postura, es la visión indígena del reconocimiento a sus derechos y cultura, incluye una reforma de estado, en el fondo y estructura del mismo. Es la resistencia de cinco siglos de miseria, olvido y marginación, es decir, es la reivindicación de un sistema normativo, administrativo, social, económico y cultural, al sistema mexicano, creado desde 1824 hasta la actualidad. Esta tesis se centra en la *autodeterminación*, con el referente de la *autonomía* territorial y sus consecuencias (administración de recursos naturales, forma de gobierno, impartición de justicia, legislación etc.) que para algunos tratadistas, juristas, reformadores, o intelectuales, con una visión occidental de pensamiento jurídico, político y social, ven como “independencia”, y por lo tanto, separación de los territorios donde se asientan, los pueblos indígenas; donde tienen mayoría poblacional, y pueden organizarse fácilmente. Postura que veremos en el Capítulo Tercero, ya que la misma naturaleza social, económica, cultural, y jurídica de las JBG, esta encaminada en la creación de una forma distinta, diferente, ‘*muy otra*’, de gobernar, gobernarse, y construir un Estado, en otras palabras, la Nación Pluricultural Mexicana. Sin duda contraste del Sistema Social Mexicano (Político, económico, cultural, etc.).

Sin embargo, tras la polémica de reconocer o no, los derechos indígenas, o el carácter multicultural de la Nación, el 3 de julio de 1991, fue aprobada por 272 votos a favor, 50 abstenciones (que fueron del PAN) y 2 votos en contra; lo que significo para algunos una “alianza” entre el PRI y PRD, para su aprobación. Pero que en esencia, no significo, algo más que una reforma carente de sentido social y reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Que en países como Ecuador (1978), Guatemala (1985), Nicaragua (1986), Panamá (1972) y Brasil, ya reconocían constitucionalmente la existencia de los pueblos indígenas y algunos derechos en la materia.

Con la aprobación de la adición constitucional, dos aspectos relativos a la administración de justicia se habían conquistado: 1) reforma al Código Federal de Procedimientos Penales y el Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal; donde se estableció que “todos aquellos indígenas que no entienden suficientemente el castellano deberían estar asistidos, desde el mismo momento de la averiguación previa y durante todo el proceso, de intérpretes o traductores. De no proporcionárseles este servicio las actuaciones estarían viciadas de nulidad.”<sup>34</sup> 2) En cuanto, al proceso penal, en el que un indígena sea parte, “el juez, antes de dictar sentencia, se deba allegar un dictamen relativo a la etnia a la que éste pertenezca en el que se expliquen sus prácticas, usos y costumbres jurídicos”.<sup>35</sup> Es decir, el reconocimiento de la forma de impartición de justicia por las autoridades indígenas, a través, del sistema normativo consuetudinario.

---

<sup>33</sup> Ídem.

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Ídem.

El propósito de la reforma era asegurar a los miembros de los pueblos indígenas el goce de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; la promoción de la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, el respeto de su identidad social y cultural; el reconocimiento de los usos y costumbres, tradiciones, instituciones, etc.<sup>36</sup>

A pesar de estos cambios legales a “favor” de las comunidades indígenas, propiciadas por la “modernización del Sistema Jurídico Mexicano” con la adopción del multicitado Convenio 169 de la OIT, no se tocaron puntos estructurales y claves de la problemática indígena. Ni siquiera se esbozo, sobre la visión de gobierno, que desde hace décadas están construyendo. La reforma no reflejó, como se anunció en un principio, en este apartado, el deseo del Ejecutivo (según la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Ejecutivo Federal enviada al Congreso de la Unión) de reconocer: “2. *Que los pueblos y culturas indígenas son fundamento substancial de la historia, nacionalidad y la solidaridad comunitaria del país, ya que han participado en las gestas históricas como actores principales y su aportación es esencial para el pueblo de México. 10. Que los indicadores sociales de la pobreza son mayores en las comunidades indígenas: analfabetismo, mortalidad infantil, desnutrición y morbilidad asociada y baja esperanza de vida (sólo 2 de cada 5 educandos que ingresa al sistema de educación indígena concluye la primaria). 15. Que el indigenismo es sinónimo de desigualdad, de injusticia y de rezagos y deudas históricas que deben ser corregidos adecuadamente por el estado de derecho.*”<sup>37</sup> Formalmente estos supuestos ondeaban en la Carta Magna, y políticamente se consideraba un avance en la Justicia Social dirigida a los pueblos y comunidades indígenas. El Convenio 169, se convirtió en una ley más, aunque de mayor jerarquía, su aplicación no se precisó ni en la Constitución ni en alguna ley que reglamentará la adición al artículo 4º; laguna jurídica, que pronto fue criticada por organizaciones indígenas y de derechos humanos, a nivel nacional e internacional, así como, de antropólogos, sociólogos, etnólogos y juristas, especialistas en la materia.

Por el contrario, la iniciativa y reforma, fue una influencia “en el ánimo del titular del Poder Ejecutivo Federal, por un grupo de poder formal constituido por funcionarios de alta jerarquía, lo que excitó el mecanismo del populismo presidencial, entendido como una medida de éxito político a un bajo costo económico para que iniciara en el ámbito de su competencia una reforma constitucional”.<sup>38</sup>

Finalmente, en el Senado de la República (Cámara revisora), no existió oposición sobre la iniciativa del Ejecutivo Federal; el texto fue aprobado por unanimidad en diciembre de 1991 y enviado a las legislaturas de los estados, para ser publicada el 28 de enero de 1992.

#### 4. Levantamiento armado indígena de 1994.

El año de 1994 es para México un período de contrastes. Revancha de más de cuatro siglos. Entre el colonizador y el colonizado, entre el hoy gobernante y los siempre explotados, marginados y censurados.

<sup>36</sup> MOLINA, Piñero Luis J, *Op. cit.*, pp. 347.

<sup>37</sup> *Cfr. Adiciones y Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1990-1992*, Editorial Secretaría de Gobernación, pp. 95 a 106, citado por MOLINA, Piñero Luis J, *Op. cit.*, pp. 340.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 346.

El primer contraste, es ante el mundo. Después de que el gobierno federal del entonces Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, había vendido la idea a los empresarios y gobiernos extranjeros, que el país estaba ya en el primer mundo (económica y socialmente hablando). Pantalla que término a finales de 1994 (diciembre), con la devaluación del peso mexicano; y con una crisis económica, que hasta hoy en día no se ha resuelto. Escenario que dejó al país endeudado ante los intereses transnacionales. Y originó el desplome de Sistema Financiero Mexicano.

Con la entrada en vigor del TLC o NAFTA (por sus siglas en ingles) suscrito entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, con la finalidad de propiciar el libre comercio entre ambos países (firmado el 17 de diciembre de 1992). El gobierno federal pretendía situar al país, al nivel de la economía más poderosa del mundo, de igual a igual, sin medir los riesgos de una economía nacional deficiente.

Con la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el gobierno federal, pregonaba la modernización del Derecho Mexicano, y el reconocimiento de los derechos indígenas. Instrumento Jurídico Internacional, que no tuvo aplicación dentro del Sistema Jurídico Mexicano.

El segundo constaste, fue en lo nacional. Con el levantamiento armado indígena del EZLN, el 1° de enero de 1994, se da una ruptura más al Sistema Político Mexicano; con la ignominia marginal y miserable en la que vivían los pueblos y comunidades indígenas del sureste. Es la caída de una pantalla gubernamental en lo social y económico de la escenografía nacional. La publicidad de la ‘*solidaridad*’, que desde 1988 se propagó en cada región de la República (municipal sobre todo) no pudo tapan el hueco social y económico, que después del 1° de enero de 1994 dejaron los rebeldes indígenas del EZLN.

El levantamiento armado fue una sorpresa para todo el país, no por el hecho del día de aparición (1° de enero) sino por los antecedentes “indigenistas” fomentados por el gobierno federal, como la ratificación del citado Convenio 169, que término con la reforma al artículo 4° constitucional (se reconoció “la composición del país en una ‘nación pluricultural’ sustentada originariamente en sus pueblos indígenas”). Donde se pensó que la situación indígena estaba resuelta. Sin embargo, está situación empeoró con la anunciada terminación del reparto Agrario (con las reformas al artículo 27 constitucional, en 1992, y la abrogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria el 26 de febrero del mismo año).

El gobierno neoliberal y tecnócrata, de Carlos Salinas, pierde la credibilidad de la población nacional, al grado, de haber rupturas en sus propias bases de apoyo. Pues, se monta un escenario político de engaños, homicidios (de dirigentes políticos como el asesinato del candidato a la presidencia de la república por el PRI, Luis Donaldo Colosio).

A unos meses de celebrarse los comicios para elegir Presidente de la República (21 de agosto de 1994), regresaban al debate público en general, y en los discursos de los candidatos –después del homicidio de Colosio- los conceptos de ‘democracia’, ‘libertad’ y ‘justicia’. Demandas principales de los rebeldes zapatistas del 1° de enero de 1994. Y que en lo sucesivo, son las principales demandas del EZLN hasta nuestros días. Mismas que están contenidas en los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la COCOPA de 1996.

Aunque existen razones históricas, económicas, políticas y culturales, que justifican el levantamiento armado de 1994. En este apartado no es posible enfocar todas las causas que lo originaron. Sin embargo, daremos un panorama de estas, ya que desde la aparición pública del EZLN (en la 1ª Declaración de la Selva Lacandona) proponen una

alternativa de país, que empieza, como se ve en este comunicado, con una declaración de guerra hacia el gobierno federal y el ejército mexicano.

Cabe destacar, que el hecho de aparecer el 1° de enero de 1994, con el nombre de EZLN, no significa el inicio del movimiento armado, sino la materialización de lo aprendido y planeado por años. Como lo han expresado en diversos comunicados y entrevistas. El EZLN, nace como organización el 17 de noviembre de 1983. Durante diez años, los integrantes del CCRI-CG del EZLN y sus bases de apoyo, estuvieron aprendiendo de ellos mismos, de sus luchas pasadas, y de otros movimientos similares.

Para entender un movimiento armado, no sólo es preciso ir a los diarios de la época, sino de escuchar las memorias de los milicianos, por lo que citamos a continuación, la explicación de cómo se materializó el 1° de enero de 1994, el levantamiento indígena del EZLN en el sureste mexicano, con las palabras del Subcomandante Insurgente Marcos:

“La madrugada del primero de enero de 1994, nos alzamos en armas por democracia, libertad y justicia para todos los mexicanos. En una acción simultánea, tomamos 7 cabeceras municipales del suroriental estado mexicano de Chiapas y le declaramos la guerra al gobierno federal, a su ejército y policías. Desde entonces el mundo nos conoce por ‘Ejército Zapatista de Liberación Nacional.’

Pero nosotros ya nos llamábamos así desde antes. El 17 de noviembre del año 1983, hace 20 años, se fundó el EZLN, y como EZLN empezamos a caminar las montañas del sureste mexicano, cargando una pequeña bandera de fondo negro con una estrella roja de cinco puntas y las letras “EZLN”, también en rojo, al pie de la estrella.

Durante 10 años nos preparamos para esos primeros minutos del año 1994. Allá se mira Enero del 2004. Pronto serán 10 años de guerra. 10 años de preparación y 10 años de guerra, 20 años.”<sup>39</sup>

Por lo visto, el 1° de enero de 1994, se convirtió en un parteaguas en la historia del país, se “consiguió lo que de otra forma hubiéramos tardado más de diez años en alcanzar. Se acabó el mito de la democracia mexicana, es la opinión corriente en el área internacional”.<sup>40</sup>

Para algunos historiadores, antropólogos, etnólogos e investigadores del levantamiento armado indígena del 1° de enero de 1994; no les sorprende este suceso, que cimbro al Sistema Social Mexicano, creado después de la Revolución Mexicana; ni mucho menos se haya gestado en Chiapas. La historia misma de esta entidad federativa, responde cuales son las causas generadoras de la rebelión. Basta mirarle por el espejo de la historia nacional.

Después de la ‘conquista’ de las comunidades indígenas situadas en lo que hoy conocemos como Chiapas; los indígenas avasallados por la Corona Española, estuvieron como servidumbre, de los encomenderos, principalmente como mano de obra en la producción de las haciendas españolas. El peonaje, la semiesclavitud, el racismo, el derecho de ‘pernada’, castigos corporales, la “guerra de castas”, etc. constituyen la principal causa de la gestación del movimiento armado indígena en el sureste mexicano.

Y que decir, de los conflictos agrarios milenarios, que aparentemente estaban resueltos en los años treinta, pero que, se asomaron después del levantamiento armado de 1994.

<sup>39</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra*, coedición Revista rebeldía y periódico la Jornada, México, 2003, p. 23. Prólogo del Subcomandante Insurgente Marcos, a manera de posdata.

<sup>40</sup> BOLAÑOS, Laura, “No a la paz Incondicional” *Que hacer político*, Carlos Cantón Zetina, México, 7 de febrero de 1994, No. 648, p. 39.

Antes de iniciarse la organización zapatista (EZLN) en 1983; ya existían levantamientos indígenas importantes –desde la colonia, por indígenas tzeltales, tzoltziles, zoques, mixtecos, zapotecos, nahuas, etc. Rebeliones que terminaban con la excesiva represión de los españoles y autoridades de la época, dirigidas a indígenas (niños, mujeres, ancianos) con violaciones y quema de casas, expropiación de tierras, hasta la eliminación de comunidades enteras, disidentes del trato colonial. Así mismo, se torturaba públicamente a los dirigentes indígenas, hasta matarlos, como ejemplo, para evitar futuras rebeliones. Sin embargo, la rebelión no culminó, y en cada oportunidad, los indígenas ‘colonizados’ se rebelaban de los tratos y discriminación de caciques y encomenderos españoles.<sup>41</sup>

En el siglo XX, no fue la excepción. Con la participación de indígenas del sur comandados por Emiliano Zapata. Pero con la vieja táctica de la eliminación de líderes populares indígenas por las clases gobernantes.

Una de las enseñanzas que propició esta táctica gubernamental, de eliminación de líderes, así como, de las añejas demandas agrarias, fue que los campesinos, sobre todo indígenas, aprendieran del enemigo histórico, es decir, que a partir de los años setenta se presentó “el crecimiento de una nueva generación de campesinos sin tierras que golpeó los cimientos de la titubeante política agraria y empezó a presionar de manera cada vez más organizada en las regiones indias y ladinas de Chiapas. La crisis agraria había sentado sus reales y la violencia se generalizó a partir de acciones represivas que se cebaron sobre algunas comunidades y sus dirigentes. Un nuevo estilo punitivo, con fuertes raíces en el añejo conflicto interétnico y el racismo de viejo cuño, caracterizó desde entonces el escenario de violencia institucional permanente en la región.”<sup>42</sup>

Desde 1965 se han presentado movimientos campesinos en Chiapas, todos ellos con la bandera de ‘Tierra y Libertad’<sup>43</sup>

La miseria y represión en la entidad se agravó desde los cuarenta. Con la celebración del Primer Congreso Indígena de Chiapas, no cambió la situación, aunque esté, fue promovido originalmente por la Diócesis de San Cristóbal y por el gobierno estatal, y desconocido por éste último, en virtud de la radicalidad de las demandas y denuncias allí externadas. La situación de amenazas y violación sistemática de derechos humanos no había terminado. Y como consecuencia, la mayoría de los dirigentes de este Congreso serían asesinados en los años posteriores.<sup>44</sup>

Desde 1947, Chiapas era una región incendiada y desalojada. Lo que motivo la creación de organizaciones indígenas, con carácter regional como las que hoy se agrupan en fracciones independientes y oficialistas del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC). “La mayor parte de ellas son producto de una arborescencia de convertirse entonces en una organización, se fragmentó en varias vertientes. Surgieron núcleos independientes locales, como la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ, creada en 1980), o secciones locales de organizaciones

---

<sup>41</sup> Cfr. HUERTA, María Teresa, Aproximación en el estudio de las Rebeliones Indígenas en la Época Colonial, Movimientos populares en la historia de México y América Latina, Facultad de Filosofía y Letras, sección México, UNAM, México, 1987, p. 35-46. GERHARD, Peter, La frontera Sureste de la Nueva España, colección espacio y tiempo, núm. 2, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1991, p. 115-119.

<sup>42</sup> GARCÍA, de León Antonio, *Prólogo, EZLN, Documentos y Comunicados*, Editorial ERA, México, 1994, p. 17.

<sup>43</sup> *La rebelión en Chiapas*, Ed. ERA, México, 2000, p. 257-260.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 21-22.

independientes nacionales, como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC, establecida desde 1976).<sup>45</sup>

Como se ve, no sólo la tierra es una de las causas del levantamiento indígena, sino la justicia. De 1974 a 1994, y 1995 (con Acteal) el ambiente en el sureste mexicano y el país, fue de intensa violencia, sobre todo, en las comunidades indígenas, por parte del Ejército Mexicano, de la policía estatal, municipal y los grupos *paramilitares*; entre las comunidades reprimidas están: *Ocosingo, Venustiano Carranza, Las Margaritas, San Francisco, Altamirano, San Juan Chamula, Simojovel, Huitiupán, Nuevo Monte Líbano, Chilón, Bachajón, Tumbalá, Yajalón, Tila, Sitalá*, la mayoría regiones bases de apoyo del EZLN o simpatizantes del movimiento.<sup>46</sup> Lo que trajo, cientos de detenidos sin causa penal alguna, responsabilizados y condenados por delitos ridículos y penas de más de 10 años.

Otro antecedente digno de mencionar, es la marcha a pie a la ciudad de México, denominada *Xinich'* en septiembre de 1992. Donde las demandas de tierra eran las principales, con la denuncia del sentido real de la reforma al artículo 27 constitucional de la misma fecha.

“La primera aparición espectacular del movimiento político, las llamadas ‘bases de apoyo’” que aquí tienen más una connotación social que geográfica, ocurrió el 12 de octubre de ese año. Con motivo de las celebraciones del quinto centenario de la conquista de América por los europeos, cerca de diez mil campesinos de ANCIEZ y otras organizaciones independientes, en su mayoría armados simbólicamente de arcos y flechas, ocuparon pacíficamente la ciudad de San Cristóbal, en donde realizaron una marcha y un mitin, no sin antes derribar la estatua del conquistador y fundador de la antigua ciudad Real, Diego de Mazariegos. La segunda gran evidencia se manifestaría hasta la madrugada del primero de enero de 1994, cuando ya en mayo de 1993 se habían dado las primeras escaramuzas entre el EZLN y el Ejército federal en los combates silenciados de Corralchén, cuando ya las comunidades habían decidido sublevarse.<sup>47</sup>

Para 1993 la Asociación Nacional Campesina Independiente Emiliano Zapata (ANCIEZ) se convierte en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).<sup>48</sup>

La madrugada del 1º de enero de 1994, se tomaron por el EZLN, 7 cabeceras municipales, pertenecientes a los municipios de San Cristóbal de las Casas, Las Margaritas, Altamirano, Oxchuc, Huixtán, Chalam y Ocosingo. Municipios donde se concentra los grupos indígenas tzeltal, tzotzil, tojolabal, chol, mam, entre otros.

El movimiento armado del 1º de enero de 1994, se fundamenta históricamente en más de 500 años de resistencias indígenas, del sureste mexicano, y del país en general, tal como lo expresaron los indígenas rebeldes del EZLN, en el comunicado conocido como “Primera Declaración de la Selva Lacandona”, dada a conocer el 1º de enero de 1994, y que inicia con lo siguiente:

“Somos producto de 500 años de luchas: primero contra la esclavitud, en la guerra de Independencia contra España encabezada por los insurgentes, después por evitar ser absorbidos por el expansionismo norteamericano, luego por promulgar nuestra Constitución y expulsar al Imperio Francés de nuestro suelo,

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 19-20

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 21-26.

<sup>47</sup> GARCÍA, de León Antonio, *Prólogo, EZLN, Documentos y Comunicados, Op. cit.*, p. 27.

<sup>48</sup> *La rebelión en Chiapas, Op., cit.* p. 260.

después la dictadura porfirista nos negó la aplicación justa de leyes de Reforma y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se nos ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin inmortales que no tengamos nada, absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia para nosotros y nuestros hijos."

Levantamiento armado considerado como "el único camino para no morir de hambre ante la ambición insaciable de una dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vendepatrias." Esta razón histórica, es la bandera de varios movimientos indígenas, campesinos y urbanos. Refleja la necesaria construcción de un nuevo *Estado*, de un nuevo *pacto social*.

Aunque, "Chiapas tubo una tardía integración política a México, y las formas permanentes de marginalidad que la caracterizan –tan antiguas que persisten allí desde el siglo XVI-, le han dado un color particular, una luz propia."<sup>49</sup> Desde 1994 inicio a formar una Nación distinta, desde abajo, basada en la autonomía municipal, practicada desde 1994 en las comunidades y pueblos indígenas, bases de apoyo del EZLN, hasta la construcción de la *intermunicipalidad* o *regionalización* conocida como Juntas de Buen Gobierno.

Es importante resaltar que la lucha indígena, materializada en el levantamiento armado de 1994, está, y como veremos en el capítulo tercero, fundamentada no sólo históricamente y culturalmente; sino, también legalmente, su sustento jurídico, radica en la Carta Magna, en la suprema Ley, es decir, en la CPEUM. En el empolvado concepto de Soberanía. Contenido en el artículo 39, y reza lo siguiente:

"Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Al inicio de este apartado expresamos que 1994 es una fecha de contrastes, he aquí uno de ellos. Dado que, la *modernidad* estaba por terminar, y la *globalización* ubicaba al *sujeto* en la *posmodernidad*. Con la integración de Europa, en lo que se conoce como Unión Europea (UE) y la fluidez del mercado comercial internacional, el fin de las barreras comerciales (aranceles) y el *boom* del Neoliberalismo, como política económico-social, y cultural. El concepto Soberanía, quedaba reducido a las viejas teorías de Francisco de Victoria y los ilustrados franceses e ingleses, del siglo XVIII. Los pensadores del neoliberalismo encerraron a la Soberanía, a un concepto que se estudia sólo en Universidad, en las clases de Ciencia Política y Social. Pero no como un principio valido para fundamentar la teoría neoliberal. No es aquí el espacio para estudiar el concepto. Pero es preciso, destacar, que después de 1994, y con los fracasos de las políticas neoliberales, y la extrema violencia que vive el mundo. Sale al debate y estudio el Derecho de Soberanía, esta entendida como la única y real potestad del pueblo: la Soberanía Popular.

<sup>49</sup> GARCÍA, de León Antonio, *Prólogo, EZLN, Documentos y Comunicados, Op. cit.*, p. 11.

De ello se desprende que el movimiento armado, de principio, “puso en entredicho la validez de un proyecto que parecía acabado, razonable y moderno: el proyecto del neoliberalismo que se trató de presentar como único y que mostró desde enero sus enormes fisuras y la gran ilegitimidad sobre la que se venía sustentando.”<sup>50</sup> El “YA BASTA” zapatista, simbolizó la ruptura de un Sistema (económico, político, jurídico etc.) viciado en todas las instituciones públicas, creadas después de la Revolución de 1910, y las reconocidas en la Constitución de 1917.

Las demandas expresas en la 1ª Declaración de la Selva Lacandona, consistían en “trabajo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz”. Todas ellas, causas generadoras del levantamiento armado.

Declarada la guerra al EM, y con el desconocimiento del actual mandatario, “jefe máximo e ilegítimo, Carlos Salinas de Gortari”, como fue llamado en está declaración. El EZLN, hizo un llamado a los “organismos Internacionales y a la Cruz Roja Internacional” para que vigilarán y regularán los combates que las fuerzas del EZLN y el EM, librarán, protegiendo a la población civil. Al declara, estar sujetos desde ese momento a lo estipulado por la Leyes sobre la Guerra de la Convención de Ginebra. Y especificar que formaban el EZLN como fuerza beligerante de lucha por la liberación. Con el pueblo mexicano de su parte. Hecho que aclaró toda expectativa de los analistas y reaccionarios de este levantamiento, de pensar que los indígenas insurrectos de Chiapas, pretendían separarse de la República Mexicana, sin tomar en consideración, que desde la aparición del EZLN, se reconoció a la “la Patria y la Bandera tricolor” como suya, “amada y respetada por los combatientes insurgentes”. Con la utilización de los colores rojo y negro en su uniforme, como “símbolos del pueblo trabajador en sus luchas de huelga”, y con una bandera, que “lleva las letras «EZLN», EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL”. Lo que representó, desde ese momento, un *movimiento armado popular*. Con la terminación de “Liberación Nacional.”

Desde el 1º, a finales de enero, hubo ataques del Ejercito Mexicano, y la resistencia del EZLN. Lo que motivo al gobierno federal (Ejecutivo Federal) desplegar tropas en los municipios y zonas tomados, con un contingente de más de dos mil soldados del EM. Ello obligó a los zapatistas, desde el 2 de enero a replegarse hacia las montañas; antes atacando el Cuartel de Rancho Nuevo, sede de la 31 Zona Militar, del EM. Entre las bajas el EZLN, reportó 155 muertos en combate. El gobierno sólo reporto “algunas bajas”. Sin decir, la cifra oficial de muertos en el combate.<sup>51</sup>

Para el 6 de enero, el presidente Carlos Salinas, dio su primer mensaje a al nación, en el cual, “negó que se tratará de un alzamiento indígena y ofreció el perdón a quienes depusieran las armas.”<sup>52</sup> Simultáneamente a este hecho, se constituyó la Coordinadora de Organizaciones Civiles por la Paz (CONPAZ), integrada por 15 organizaciones civiles. Inicio de una larga comunicación y diálogo entre el EZLN y la Sociedad Civil Nacional e Internacional.

Los zapatistas establecieron las siguientes condiciones para el diálogo con el gobierno federal: reconocimiento como fuerza beligerante, el cese al fuego de ambas partes, el retiro de tropas federales, el cese de los bombardeos y la formación de una

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>51</sup> *Cfr.* MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra, Op., cit.* p. 87. *La rebelión en Chiapas, Op., cit.* p. 260.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 91.

Comisión Nacional de Intermediación.<sup>53</sup> El gobierno por sumarte, nombró como Comisionado para la Paz y Reconciliación a Manuel Camacho Solís. En cambio, el EZLN, solicitó que el Obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz García, fuera reconocido como intermediario, es decir, como Comisionado Nacional de Intermediación.

El movimiento armado se presentó en un escenario político crítico, la lucha por el poder era cada vez más cerrada y ofensiva, dentro del Partido de la Revolución Institucional (PRI). Los dos posibles candidatos del PRI a la presidencia de la República, alentaban dos tendencias opositoras en el partido, que terminarían dividiéndose, se situaban en aquellas que estaban a favor de Luis Donaldo Colosio y los que apoyaban a Manuel Camacho Solís (Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas). Ante tal situación Carlos Salinas de Gortari (presidente en turno) desarrolló una estrategia para mantener oculto un proceso electoral viciado por la corrupción y el crimen, el derrumbe del sistema económico neoliberal (sistema financiero) y la subordinación de México hacia Norteamérica (EU. y Canadá) con la firma del TLC, esta era la siguiente:

- “1.- Tratar y hacer que todos traten el levantamiento armado de Chiapas como un fenómeno exclusivamente regional, que atañe tan sólo a cuatro municipios de los 110 que existen en esa entidad y por lo tanto se considera que el mérito de Camacho es y ha sido el de mantenerle esa limitación.
- 2.- No prometer la realización de ninguna reforma económica y social, política profunda en el estado de Chiapas que vaya a contrapeso de la política neoliberal sino sólo efectuar algunos cambios de carácter administrativo y el otorgamiento de mayores recursos públicos a los municipios y a las localidades que están involucrados en el conflicto.
- 3.- Las cuestiones esenciales, como una efectiva reforma democrática, agraria o judicial, ni siquiera han aparecido en el lenguaje oficial como proposiciones de carácter general, por lo que el pliego de demandas del EZLN continúa vigente y esto está poniendo en peligro la misión pacificadora del Camacho Solís”<sup>54</sup>

Desde que se da el levantamiento armado el gobierno federal trató de minimizarlo, como un problema regional, y enfocarlo a un problema de Chiapas, lo que daba como resultado un problema local, que se resolvería en un instante. Y como indicaba el gobierno federal, era un problema que afecta sólo a los Chiapanecos. Y la solución planteada por este, era buscando la cooperación del EZLN, el gobierno local y el gobierno federal. A pesar, de ello, y reiterar el Comisionado para la Paz, que no se “negociaría sobre la política nacional” los zapatistas expresaron, al intervenir, la propuesta de crear una política nacional: “Nosotros sabemos que esto sólo se puede arreglar si más arriba hay otro cambio. Dicen (los indígenas del CCRI): es que nos están cambiando las hojas del árbol y las raíces están malas. Lo que nosotros decimos es: levantemos la raíz y volvamos a sembrarlo... No puede ser que la nación no nos quiera escuchar en esta propuesta política nacional:”<sup>55</sup> Pensamiento, que desde entonces tenía en mente reformar al Estado Mexicano, y en consecuencia la creación de una nueva Constitución.<sup>56</sup> Por lo tanto, la agenda zapatista presentó aspectos de carácter regional y estatal, pero también nacional:

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> RAMIREZ, Cuellar Héctor, “*El futuro político de Camacho Solís*” *Que hacer político*, Op. cit., p. 12.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 22.

<sup>56</sup> *Vid.* Comunicado de 27 de julio de 1994, “*Por qué se requiere otra Constitución y un gobierno de transición, 31 de julio*” *EZLN, Documentos y Comunicados*, Op. cit., p. 295. “*2ª Declaración de la Selva Lacandona*” del 10 de junio de 1994, p. 271.

reforma agraria, reforma al Poder Judicial, reforma política y más recursos para atender las necesidades más elementales de los grupos étnicos.

“El entusiasmo y la adhesión que ha despertado el EZLN entre los mexicanos no se debe, como acusan algunos, a haber optado por la vía armada, sino a haber tomado la única vía posible en el corto plazo, para poner en jaque al sistema mexicano y evidenciar su naturaleza antidemocrática.”<sup>57</sup>

Una de las principales descalificaciones ante la opinión pública del gobierno federal, surgidas de su incomprensión e incapacidad por resolver y tratar el conflicto indígena, fue el considerar la desintegración de Chiapas del pacto federal, argumento condenado por los nacionalistas ortodoxos, y utilizado por el gobierno federal para orientar el levantamiento armado, como un movimiento separatista, como es el caso del Euskadi Ta Askatasuna (ETA)<sup>58</sup> Siendo la “*independencia*” y la “*autonomía*” una de las demandas principales del EZLN, en la citada Primera Declaración de la Selva Lacandona. El CCRI-CG del EZLN, a través, del subcomandante Marcos, contestó:

“Cuando bajamos de las montañas cargando a nuestras mochilas, a nuestros muertos y a nuestra historia, venimos a la ciudad a buscar la patria. La patria que nos había olvidado en el último rincón del país; el más solitario, el más pobre, el más sucio, el peor.

Venimos a la ciudad y encontramos esta bandera, nuestra bandera. Eso encontramos; no encontramos dinero, no encontramos riquezas, no encontramos nadie que nos escuchara otra vez. Encontramos la ciudad vacía y sólo encontramos esta bandera. Venimos a la ciudad y encontramos esta bandera y vimos que bajo esta bandera vive la patria; no la patria que ha quedado olvidada en los libros y en los museos, sino la que vive, la única, la dolorosa, la de la esperanza.

Esta bandera de México, nuestra bandera. Bajo esta bandera vive y muere una parte del país cuya existencia era ignorada y despreciada por los poderosos; muertes y muertes se iban sumando bajo el cielo de esta bandera, sin que otros mexicanos voltearan: ustedes.”<sup>59</sup>

Desde este momento, y como lo anunciamos anteriormente, el movimiento armado indígena de 1994, es el principal antecedente de la creación de las JBG. Con la invocación del artículo 39 constitucional, esta visión y práctica de gobierno, se convertiría en la génesis de la organización de las comunidades indígenas en “regiones” de carácter intermunicipal.

El 21 de febrero de 1994 se dio inicio formal a las primeras negociaciones por la Paz y la Reconciliación en la Catedral de San Cristóbal de las Casas, entre el comisionado

<sup>57</sup> BOLAÑOS, Laura, “*No a la paz Incondicional*” *Que hacer político*, *Op. cit.*, p. 38.

<sup>58</sup> Organización Independentista surgida en 1959, en España, durante la dictadura de Francisco Franco, cuyo propósito es la Independencia del país Vasco (Euskadi). Hoy en día asociada con la utilización del “terrorismo” como medio de presión hacia el gobierno Español, para alcanzar su separación. Cabe mencionar, que el gobierno federal trato de infiltrar información, sobre el origen e identidad de los zapatistas, aduciendo que los líderes del movimiento no “eran mexicanos” sino extranjeros, muchos con filiación terrorista con nexos con la ETA, otros con el grupo Sendero Luminoso del Perú; a quienes se les ofreció la “amnistía” si deponían las armas.

<sup>59</sup> *Informe sobre lo que está ocurriendo en esta mesa de diálogo*, EZLN: 20 y 10 “El fuego y la palabra”, *Op. cit.*, disco 1, 22 de febrero de 1994.

Camacho Solís y 19 representantes del EZLN, provenientes de diversos puntos de la selva Lacandona.

Pablo González Casanova, arguye que “los ideólogos neoliberales de hoy intentaron explicar la rebelión de Chiapas como obra de “estalinistas” y “extranjeros”, de minorías de obcecados y advenedizos que manipulan a los “pobrecitos indios”. Después, también han querido explicarla como una mera ‘rebelión de indios’”<sup>60</sup> En este sentido, las causas del levantamiento armado indígena del 1 de enero de 1994, para el autor en comento, se basan en ocho postulados:<sup>61</sup>

Primera: una herencia rebelde, principalmente en los pueblos indígenas mayas (tzeltales, tzotziles, choles, zoques y tojolabales) en resistencia desde la conquista. Existentes en las regiones de Mesoamérica.

Segunda: La crisis de la hacienda tradicional. Que en la Selva, tzeltales, tzotziles, choles, zoques, tojolabales y mestizos se relacionaron entre sí. Lo que motivo una identidad de etnias oprimidas frente a finqueros, ganaderos, y “kaxlanes” (mestizos).

Tercera: La acción pastoral. Principalmente con la aplicación de la teología de la liberación en las comunidades y pueblos indígenas. Con fundamento en el Concilio Vaticano II; el trabajo de educación y catequesis, propagado por Samuel Ruiz, con sacerdotes, párrocos y diácono, quienes prepararon en 2 mil 608 comunidades a más de 400 prediáconos y a 8 mil catequistas. Quienes “se convirtieron en portavoz de la reflexión de la comunidad y dejaron de ser los maestros que llevaban una reflexión prefabricada”.

Cuarta: Los estudiantes del 68. “Después del 68, los líderes estudiantiles siguieron muchos caminos: unos se integraron al sistema o el sistema los cooptó; otros organizaron movimientos sociales urbanos y colonias populares; otros contribuyeron a formar partidos políticos, como el PRD (...); otros más ayudaron a organizar movimientos campesinos, o se fueron a las guerrillas de Sonora, Chihuahua, Guerrero.”<sup>62</sup> El aprendizaje fue mayor que la enseñanza, por parte de los revolucionarios, surgidos del movimiento social del 68; “aprendieron que los ritmos del pueblo no son los de ellos. Aprendieron que no sólo es cosa de organizar a los indios sino de aprender como están organizados (...) Dejaron sus ideas marxistas-fundamentales. Descubrieron que el “reordenamiento del mundo” sólo podría venir de una lucha por la democracia que incluyera y partiera de las autonomías y los derechos de los pueblos indios y de los pobres que no son indios hasta abarcar a toda la nación, Contando con ella, con sus trabajadores y su pueblo.”<sup>63</sup>

Quinta: Menos tierras para más “pobres”. “Los conflictos agrarios se acentuaron en el Estado. A principios de los ochenta, 400 fincas y latifundios fueron invadidos por los campesinos; 100 mil sobrevivieron como precaristas. 70 mil soltaron tierras al Departamento Agrario sin que nadie los atendiera. Las demandas e invasiones continuaron. A principios de los ochenta Chiapas tenía que satisfacer el 27 por ciento de las demandas de todo el país. De los 10 mil 600 expedientes en trámite, en la Secretaría de la Reforma Agraria, 3 mil eran de Chiapas.”<sup>64</sup> Cuestión que empeoró con la reforma al artículo 27 constitucional, en 1992, referente a la compraventa de los ejidos y tierras comunales; sustentada

<sup>60</sup> GONZALEZ, Casanova Pablo, *Causas de la rebelión en Chiapas*, 5ª reimpresión, ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2002. p. 3.

<sup>61</sup> *Ibidem*, pp. 4-23. Dice González Casanova, que aunque el concepto causas es anticuado, este es sin embargo legítimo: “Sí por “causa” entendemos los factores que anteceden y determinan un hecho, la explicación con mitos modernos, por distinta que sea de las medievales, atribuye a fuerzas malignas las batallas que desagradan a los poderosos”. *Op. cit.* p. 3.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 11.

en las políticas neoliberales, impuestas por el Fondo Monetario Internacional; así como, de las exigencias para la celebración del Tratado de Libre Comercio (TLC-NAFTA) entre México, Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

Sexta: La politización de los “pueblos indígenas”. Después de los fracasos electorales de los indígenas, para alcanzar el poder político, a través del Partido Socialista de México (PSUM), se perdieron las esperanzas, al perder la presidencia municipal, tojolabales de las Margaritas. “La democracia electoral en las regiones indígenas es una ficción. Los gobiernos locales se parecen a los de la época colonial. En los ritos electorales, los ladinos y sus aliados indios discriminan, reprimen, encarcelan, expulsan y asesinan a sus opositores”<sup>65</sup> Ello motivo que los pueblos indígenas, cansados de las arbitrariedades, utilización, despotismo e indiferencia de los partidos políticos, y de las autoridades “electas”, se organizaran políticamente, como comunidades indígenas, y para las comunidades y pueblos indios. De ahí surgieron, organizaciones y liderazgos indígenas, que políticamente, tienen una preparación, práctica y fundamentación social, cultural y real de los problemas indígenas, de México y el mundo.

Como es el caso de la coordinación de los “Consejos Supremos Tzeltales y Tzotziles, que son democráticos y de la CEOIC, creada en 1994 con decenas de organizaciones campesinas indígenas”<sup>66</sup> Que tras la Marcha de los 500 Años de Resistencia Indígena Popular los participantes formaron el Frente de Organizaciones Sociales Chiapanecas<sup>67</sup>

Séptima: La violencia y la ley. Esta es una de las principales demandas indígenas desde la época colonial: la aplicación de la justicia, para la defensa de los derechos indígenas. Los pueblos indígenas han sufrido por siglos abusos y arbitrariedades que invocan un *Estado de Derecho*, que dicen ser legales, y fundarse en leyes; mismas que los detentadores del poder (clase política) crean a su conveniencia y someten bajo su control. “En el régimen racista y oligárquico de Chiapas la violencia institucional es la ley. Sin arriesgarse a ningún tipo de castigo, en la tierra, el trabajo y la política, quienes detentan el poder tienen la posibilidad de violar la ley se ésta agraria, laboral o electoral. Lo contrario ocurre con quienes son indígenas o mestizos pobres, campesinos, trabajadores y hasta empleados: en cualquier momento se les pueden lanzar falsas acusaciones y aplicarles todo tipo de castigos por delitos imaginarios”<sup>68</sup>

En cuanto a la violencia, las “estadísticas del terror no son confiables; son terribles. De 1974 a 1987 se cuentan 982 líderes asesinados tan sólo en una parte de la región indígena de Chiapas; mil 84 campesinos detenidos sin bases legales; 379 heridos de gravedad; 505 secuestrados o torturados; 334 desaparecidos; 38 mujeres violadas; miles de expulsados de sus casas y sus tierras; 89 poblados que sufrieron quemaduras de viviendas y destrucción de cultivos.”<sup>69</sup>

Octava: La violencia negociada con pérdidas y ganancias. Debido a la represión física, cultural, y legal, del que son objeto los indígenas, en México, y sobre todo en Chiapas, las comunidades y pueblos indios están en constante resistencia, Desde antes del levantamiento, y hasta la creación de las Juntas de Buen Gobierno. Sin embargo, “dadas las características del Estado Mexicano, los campesinos e indígenas de Chiapas enfrentan varios tipos de experiencias en la lucha: la cooptación de algunos dirigentes, la represión selectiva de otros, la acción directa de las propias masas (para la toma de tierras, de palacios municipales, de oficinas de gubernamentales), y la negociación de las masas y sus líderes con las autoridades y con lo propietarios. La violencia puede ser

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>67</sup> *Ídem*.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 17.

individual o colectiva. También la negociación. Matan al líder, o lo golpean, o lo encarcelan, o masacran a los invasores, o los encarcelan para diezmarlos, o cooptan a una parte de la “gente”, o hacen concesiones que dizque ‘acepta toda la gente’<sup>70</sup> De ello surge, “la principal novedad del siglo XX y su derivada populista consiste en que la violencia con negociación deja de ser monopolio de ganaderos, finqueros y gobernantes, Indios y campesinos también ejercen la violencia aunque sea para negociar. Negocian tierras, créditos, liberación de presos. Y si logran algunas ventajas adquieren compromisos de paz, y hasta se obligan a apoyar al PRI y al gobierno. De negarse viene la represión selectiva.”<sup>71</sup>

Finalmente, el movimiento armado indígena de 1994, es, en voz de González Casanova: “la primera revolución del siglo XXI”.<sup>72</sup> Es la aplicación de una política distinta, de un pensamiento alternativo, de formas de gobernar y gobernarse; donde la democracia se práctica con un principio esencial: “mandar obedeciendo”.

Desde este levantamiento, Chiapas está no sólo en la mira Nacional, sino Internacional. Los zapatistas abrieron la posibilidad de otro mundo, donde caben *otros mundos*. Invitaron a nacionales y extranjeros a un diálogo alterno, de semejantes y distintos, quienes tomarían la palabra en la Convención Nacional Democrática (CND).<sup>73</sup> Paralela a las elecciones federales para Presidente de la República.

El 8 de agosto de 1994, en sesión de la CND, celebrada en Guadalupe Tepeyac, se dio nacimiento a los llamados Aguascalientes, puente entre la sociedad civil nacional e internacional y el EZLN. Padres de los 5 *caracoles* indígenas creados el 9 de agosto de 2003.<sup>74</sup>

Para el 19 de diciembre de 1994, fueron declarados 38 municipios del Estado de Chiapas, como ‘autónomos’ y ‘rebeldes’. Iniciando un proceso de construcción de la autonomía y regionalización de los pueblos y territorios indígenas, sustentados en el ejercicio del derecho a la libre determinación.

##### 5. Creación de los municipios autónomos indígenas (19 de diciembre de 1994)

El 19 de diciembre de 1994, a las “02:30 horas”<sup>75</sup> se materializa el camino de la autonomía indígena, con el nacimiento de los llamados “Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas” (MAREZ).

La autonomía es desde 1974, una de las principales demandas de los pueblos y comunidades indígenas. Es una causa del levantamiento armado del 1º de enero de 1994. Sustancia de los Acuerdos de San Andrés Larraizar, reconocidos y firmados por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), y el EZLN.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>71</sup> *Ídem*.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>73</sup> Cfr. MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra*, Op., cit. p. 103. “2ª Declaración de la Selva Lacandona” y comunicado del 3 de agosto de 1994 “El poderoso navío: El Aguascalientes”, *EZLN, Documentos y Comunicados*, Op. cit., pp. 271 y 301.

<sup>74</sup> *Causalmente*, 9 años después nacen los caracoles indígenas, y se dan por ‘muertos’ los Aguascalientes’, cambian de nombre y de funciones, pero no de esencia; se abre un puente directo entre la sociedad civil nacional e internacional y las comunidades y pueblos indígenas, representadas en las 5 JBG. Se recomienda al lector los siguientes comunicados: Marcos, “La treceava estela (segunda parte): una muerte”; “La treceava estela (un nombre): un nombre”; “La treceava estela (sexta parte): un buen gobierno”, en *Chiapas: la treceava estela*, Ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2003.

<sup>75</sup> EZLN: 20 y 10 “El fuego y la palabra” (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), disco 1 Revista Rebeldía, México, 2004.

La creación de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, se presenta en un ambiente de tensión, propiciado por la presión y hostigamiento del EM sobre las comunidades base de apoyo zapatista. El reposicionamiento del EM, y la aparición de grupos *paramilitares*, en las zonas de conflicto e influencia del EZLN, no obstruyó la materialización de la autonomía indígena; de la real aplicación de la “autonomía municipal”. Autonomía con visión indígena, expresada en la práctica cotidiana del ‘ser indígena’; llena de colores tradicionales, basados en usos y costumbres, en la larga lucha por ser libres, de gobernar y gobernarse. En resumen: *mandar obedeciendo*.

A partir del 19 de diciembre de 1994, se ve en el horizonte zapatista, las primeras piedras de la regionalización indígena. El antecedente de un nuevo orden de gobierno: el *regional*. Que da nacimiento a las JBG.

En las comunidades zapatistas ya se contaba con los *Aguascalientes*,<sup>76</sup> enlace entre la sociedad civil nacional e internacional y el EZLN. Lo que permitió un diálogo entre zapatistas y la sociedad civil.

La razón por la cual se formaron los MAREZ, está expresa en el comunicado del 19 de diciembre de 1994, destinado al pueblo y gobiernos del mundo, a la prensa nacional e internacional. En este el EZLN, a través del CCRI-CG, declaró lo siguiente:

“*Primero*. El día de hoy, 19 de diciembre de 1994, cumpliendo las órdenes del comunicado del 6 de diciembre de 1994 y tomando en cuenta lo señalado en la *Primera declaración de la selva lacandona* que ordenaba a las tropas zapatistas proteger "en su avance liberador a la población civil. Y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas" se culminó la campaña militar denominada "Paz con Justicia y Dignidad para los Pueblos Indios".

Los días 11, 12, 13, y 14 de diciembre de 1994, tropas zapatistas de las divisiones de infantería 75ª y 25ª, primer cuerpo de ejército del sureste, rompieron el cerco militar en la selva lacandona. Agrupadas en cuatro columnas, una de ellas al mando de una oficial mujer, las unidades zapatistas se infiltraron por entre las líneas enemigas con el fin de evitar el choque armado. Durante estos cuatro días, protegidos por el terreno, el clima y el apoyo de la población, miles de combatientes lograron cruzar la línea del cerco. El día 14 de diciembre de 1994, el total de las unidades asignadas a esta misión se encontraba en la línea exterior al cerco militar, sin ninguna baja y sin haberse registrado choque alguno con las fuerzas federales. Cumplida esta parte, los combatientes zapatistas se prepararon para la siguiente etapa del operativo militar. Los días 15, 16, 17 y 18 de diciembre de 1994, en acciones que llaman "de relámpago" y "de despliegue", y como parte de la campaña "Paz con Justicia y Dignidad para los Pueblos Indios", con el apoyo de la población civil local, tomaron posición en los siguientes municipios del estado de Chiapas.”<sup>77</sup>

Los municipios en los cuales se tomaría posición. Y en los cuales, se formarían los MAREZ; eran municipios, reconocidos legalmente, algunos tomados desde el 1º de enero de 1994. Donde las autoridades se elegirían por la “soberanía popular”. Los municipios son los siguientes: “1. Ocosingo; 2. Las Margaritas; 3. Altamirano; 4. La Independencia; 5. Trinitaria; 6. Chanal; 7. Oxchuc; 8. Huixtán; 9. Comitán de Domínguez; 10. San Cristóbal

<sup>76</sup> Los Aguascalientes zapatistas, fungían como “puente” con la sociedad civil nacional e internacional. Entre los principales eran los ubicados en las comunidades la *Realidad*, *Oventic*, *La Garrucha*, *Morelia* y *Roberto Barrios*, que posteriormente, a su “muerte”, será la sede, de los cinco caracoles indígenas, formados el 8 de Agosto de 2003.

<sup>77</sup> *Ibidem*. Comunicados del 6 al 19 de diciembre de 1994.

de Las Casas; 11. Teopisca; 12. Villa de las Rosas; 13. Nicolás Ruiz; 14. Socoltenango; 15. Totolapa; 16. Palenque; 17. Salto de Agua; 18. Tila; 19. Sabanilla; 20. Yajalón; 21. Tumbalá; 22. Chilón; 23. Huitiupán; 24. Simojovel; 25. San Andrés Larráinzar; 26. El Bosque; 27. Bochil; 28. Chenalhó; 29. Pantelhó; 30. Mitontic; 31. Sitalá; 32. San Juan Chamula; 33. Zinacantán; 34. Ixtapa; 35. Cancuc; 36. Jitotol; 37. Amatenango del Valle; 38. Venustiano Carranza.”<sup>78</sup> Municipios reconocidos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas (CPELSC), como municipios integrantes del territorio chiapaneco.<sup>79</sup>

Este hecho tuvo como fin, la remunicipalización, por parte de los indígenas zapatistas, así como, la elección de autoridades “tradicionales”, reconocidas en los nuevos municipios y territorios rebeldes. Otros municipios se fusionaron, y dieron como resultado 30 municipios autónomos. Así nacieron los MAREZ, con el signo del artículo 39 constitucional y con la bandera de la autonomía municipal.

Estos nuevos municipios, de carácter rebelde y autónomo, se formaron de los 38 municipios antes mencionados, la mayoría dentro de la región selvática; y con dominio de las culturas tzeltal, tzotzil, y tojolabal, entre otras. Estos son los siguientes:

1. Municipio "Libertad de los Pueblos Mayas". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo. Cabecera municipal: Santa Rosa El Copán.
2. Municipio "San Pedro de Michoacán". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Las Margaritas.
3. Municipio "Tierra y Libertad". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Las Margaritas, Independencia y Trinitaria. Cabecera municipal: Ejido Amparo Agua Tinta.
4. Municipio "17 de Noviembre". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Altamirano y Chanal. Cabecera municipal: Ejido Morelia.
5. Municipio "Miguel Hidalgo y Costilla". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Las Margaritas y Comitán de Domínguez. Cabecera municipal: Ejido Justo Sierra.
6. Municipio "Ernesto Che Guevara". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo.
7. Municipio "1º de Enero". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo.
8. Municipio "Cabañas". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Oxchuc y Huixtán.
9. Municipio "Maya". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo. Cabecera municipal: Ejido Amador Hernández.
10. Municipio "Francisco Gómez". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo. Cabecera municipal: Ejido La Garrucha.
11. Municipio "Flores Magón". En el territorio perteneciente anteriormente al municipio de Ocosingo. Cabecera municipal: Ejido Tani Perlas.
12. Municipio "San Manuel". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo. Cabecera municipal: Ranchería San Antonio.
13. Municipio de "San Salvador". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo. Cabecera municipal: Ejido Zinapa.
14. Municipio Huitiupán, en el territorio del municipio del mismo nombre
15. Municipio Simojovel, en el territorio del municipio del mismo nombre
16. Municipio Sabanilla, en el territorio del municipio del mismo nombre.

<sup>78</sup> *Ibidem*. Comunicado de 19 de diciembre de 1994.

<sup>79</sup> Como se verá en el capítulo tercero de este trabajo de tesis, una de las principales interrogantes sobre la naturaleza jurídica de las JBG, se presenta en las razones del EZLN, para la creación de nuevos municipios, sobre municipios ya existentes, y reconocidos legalmente por la CPELSC. *Vid.* apartado A, del capítulo III. y mapas 1.A y 1.B (municipios tomados por el EZLN y municipios autónomos indígenas creados en 1994), del apéndice 1.

17. Municipio "Vicente Guerrero". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Palenque.
18. Municipio "Trabajo". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Palenque y Chilón.
19. Municipio "Francisco Villa". En el territorio anteriormente perteneciente a Salto de Agua.
20. Municipio "Independencia". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Tila y Salto de Agua.
21. Municipio "Benito Juárez". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Tila, Yajalón y Tumbalá.
22. Municipio "La Paz". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Tumbalá y Chilón.
23. Municipio "José María Morelos y Pavón". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de Ocosingo, zona de Marqués de Comillas.
24. Municipio "San Andrés Sacamch de los Pobres". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de San Andrés Larráinzar.
25. Municipio "San Juan de la Libertad". En el territorio anteriormente perteneciente al municipio de El Bosque.
26. Municipio "San Pedro Chenalhó". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Chenalhó y Mitontic.
27. Municipio "Santa Catarina". En el territorio anteriormente perteneciente a los municipios de Pantelhó y Sitalá.
28. Municipio "Bochil". En el territorio del municipio del mismo nombre.
29. Municipio "Zinacantán". En el territorio del municipio del mismo nombre.
30. Municipio "Magdalena de la Paz". En el territorio anteriormente perteneciente a Chenalhó.<sup>80</sup>

Los MAREZ, desde su creación, eran sinónimo de *ilegalidad*, dentro del Sistema Jurídico Mexicano. No constituían el sentir de la mayoría de la población chiapaneca. Y aclaramos, la población mestiza y gobernante. Sino una población civil, en su mayoría indígena, con extrema pobreza y excluida por siglos al derecho de “gobernar y gobernarse”. No se puede negar el hecho de su creación, de su legitimidad. Ni tampoco la sujeción de estos por si mismos, y con el principio “mandar obedeciendo”, a las siguientes leyes:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Las leyes revolucionarias zapatistas de 1993.
- Las leyes locales del comité municipal" que la voluntad popular de la población civil determine.<sup>81</sup>

Así mismo, dentro de los MAREZ (territorio denominado zapatista) se reconocía a Amado Avendaño Figueroa, como Gobernador Constitucional de Chiapas. Y desde luego, se desconoció a Eduardo Robledo Rincón, en el comunicado de día 6 de diciembre de 1994, elegido por el fraude y la imposición del “mal gobierno”.

De 1994 al 8 de agosto de 2003, los MAREZ, se construyó en estos territorios una forma distinta de gobernar, y gobernarse. La resistencia fue la base para mantener su autonomía. Aunque atacados política, jurídica, y militarmente, por los gobiernos local, federal y municipal. Las demandas de la 1ª Declaración de la Selva Lacandona de 1994, se fueron materializando poco a poco. Los MAREZ, no sólo permitieron un ‘desarrollo’ económico, sino la organización política y social, de los pueblos y comunidades indígenas.

---

<sup>80</sup> Vid. Comunicado de 19 de diciembre de 1994, en EZLN: 20 y 10 “El fuego y la palabra” (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), disco 1, *Op. cit.*

<sup>81</sup> ídem.

El reconocimiento no bastó, desde 1992, era necesaria la aplicación del Convenio 169 de la OIT, en lo que se refiere al *derecho de autodeterminación* sobre los territorios indígenas. Y en las materias relacionadas, al trabajo, educación, salud, vivienda, etc. Que son posibles con la práctica cotidiana del poder gobernar y gobernarse.

No es aquí el lugar para analizar las ventajas y desventajas de los MAREZ, sus necesidades, objetivos realizados o inconclusos, su naturaleza jurídica, etc. Es un estudio que se realizará en el capítulo siguiente, en el apartado A, punto 2, denominado: “¿Autonomía o Independencia?”. Sin embargo, el 19 de diciembre de 1994, significó el primer paso hacia la autonomía de los pueblos indígenas. El ejercicio real de los derechos indígenas. Y el primer tabique para construir las hoy llamadas Juntas de Buen Gobierno.

#### 6. Acuerdos de San Andrés Larraizar (16 de febrero de 1996).

Desde el diálogo de San Cristóbal de las Casas en 1994, entre el EZLN y el gobierno federal; el primero se comprometió a agotar esta vía, para la solución política de la guerra iniciada el primero de enero de 1994. Como se expresa en el comunicado del CCRI-CG del EZLN, en febrero de 1996, al dar a conocer los “resultados de la consulta a las bases zapatistas sobre la Mesa Uno: Derechos y Cultura Indígenas”. Abierta a discusión y debate desde 1995, durante la ronda de negociaciones celebrada en septiembre del mismo año, fijando como mesas de trabajo y procedimientos los siguientes: Mesa 1: “Derechos y Cultura Indígenas”; Mesa 2: “Democracia y Justicia”; Mesa 3: “Bienestar y Desarrollo”; Mesa 4: “Conciliación en Chiapas”; Mesa 5: “Derechos de la mujer en Chiapas”; Mesa 6: “Cese de hostilidades”. Que más tarde sería la agenda a tratar en los Acuerdos de San Andrés.

Desde febrero de 1994, Chiapas ya era un tema nacional; poco a poco, empezó a tomar espacios públicos y privados para discutir la problemática en la que viven los pueblos y comunidades indígenas de este país.

La sociedad civil nacional e internacional, convocada desde la 1ª Declaración de la Selva Lacandona, estuvo siempre atenta en las negociaciones entre el EZLN y el gobierno federal. Participó en la organización de Foros de discusión en materia de “Derechos y Cultura Indígena”. Trabajo que realizó con diversas Organizaciones No Gubernamentales especializadas en la defensa de los derechos humanos, Organizaciones Indígenas de todo el país, y de otros países. Tal resonancia llamo la ‘atención’ del Congreso de la Unión; desde esta instancia de Poder Público, se trató a la temática indígena de otra forma, ya que desde los primeros días del movimiento se planteó la construcción de un nuevo pacto social, desde abajo, que se materializará con una Reforma al Estado actual mexicano. Por lo que, el 10 de marzo de 1995, el gobierno federal encabezado por el presidente Ernesto Zedillo mandó al Congreso de la Unión, un decreto de iniciativa de ley, para su discusión. Texto que aprobó este último, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo del mismo año. Y que tiene por nombre “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”.<sup>82</sup>

En esta ley, regula la Comisión de Concordia y Pacificación, conocida como COCOPA, conformada por diputados y senadores. Es decir, es una instancia del Poder Legislativo, creada el 9 de marzo de 1995 para facilitar el diálogo entre el EZLN y el

---

<sup>82</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Op. cit.*, p. 186.

gobierno federal.<sup>83</sup> Tal como, lo expresa su artículo 8 “De la Comisión de Concordia y Pacificación”, está se integra por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y Conciliación para la Pacificación del estado de Chiapas, así como de un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del estado de Chiapas”<sup>84</sup> Aunque este ordenamiento jurídico surge del seno del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo a través, de esta Comisión figuraría como un *intermediario* para el Diálogo y Negociación de una Paz Digna en Chiapas. La estructura de la COCOPA, se sustenta en una Presidencia y el Secretariado técnico; la primera, es rotativa y periódica, a cargo de los representantes del Poder Legislativo Federal. Y el segundo estaba a cargo de integrantes de la propia Comisión designados de manera conjunta por los miembros de la misma.

Entre las funciones de la COCOPA, estaban:

- I. Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley, las que contendrán, entre otros aspectos, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones y la agenda de las mismas;
- II. Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta ley;
- III. Promover ante las autoridades competentes condiciones para la realizar el diálogo en lugares específicos que hayan sido pactados para las negociaciones, y
- IV. Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas<sup>85</sup>

A partir de abril de 1995, los actores políticos (EZLN, gobierno federal, COCOPA y CONAI) reanudaron al diálogo y negociación en la localidad de San Miguel, en el municipio de Ocosingo. Dos días después el EZLN y el gobierno federal firmaron los *Acuerdos de San Miguel*, y el *Protocolo de Bases para el Diálogo*, en los que “la CONAI ofreció sus servicios de mediación, contándose con el apoyo y testimonio de la COCOPA.”<sup>86</sup>

En estos se acordó reunirse en el municipio de San Andrés Sacamch’ de los Pobres, nombrando a partir de ese momento sede permanente para el diálogo y la negociación.

Durante los primeros días de enero de 1996 el EZLN inició los trabajos del Foro Nacional Especial de Derechos y Cultura Indígenas, en el que más de 500 representantes de por lo menos 35 pueblos indios discutieron y llegaron a diversos consensos sobre sus demandas. La autonomía indígena, acordaron, sería el eje de la lucha por una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado.<sup>87</sup> También se contó con la participación y presencia de asesores e investigadores pertenecientes a diversas ONG, instituciones de investigación y medios de comunicación. Entre los principios de este Foro destacan los siguientes: “*servir y no servirse, representar y no suplantar, construir y no destruir, obedecer y no mandar, proponer y no imponer, convencer y no vencer, y bajar y no subir*”.<sup>88</sup>

Ya en febrero de 1996, el CCRI-CG del EZLN, a través de un comunicado, emite los “resultados de la consulta del EZLN a las comunidades zapatistas sobre los documentos finales de la Mesa Uno del Diálogo de San Andrés Sacamch’ en de los

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 185.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p. 187.

<sup>85</sup> Artículo 9 de la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”

<sup>86</sup> *Ibíd.*, p. 186.

<sup>87</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra*, *Op cit.*, p. 114-115.

<sup>88</sup> *Ibíd.*, p. 119.

pobres”. Se consultó en su mayoría a bases de apoyo del EZLN, de los cuales el 52% son mujeres y el 48% son hombres. Entre los resultados destacan: el rechazo del 96% de los consultados a la falta de solución al problema agrario nacional e insistir en que el artículo 27 de la CPEUM, debe “retomar el espíritu de Emiliano Zapata resumido en las dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y tierra y libertad”<sup>89</sup>; rechazar la falta de reconocimiento jurídico de las autonomías municipales (MAREZ) y regionales (JBG) e insistir en que se cumplan los resolutivos del Foro Nacional Indígena; Rechazar la falta de solución a las demandas en el derecho a la información, justicia y derechos políticos que precisados en las fases 1 y 2 de la Mesa de Derechos y Cultura Indígenas y en el Foro Nacional Indígena de enero de 1996; entre otros pronunciamientos.

En esta consulta no se agotaron los temas; ya que no se lograron acuerdos profundos sobre la reforma del artículo 27 constitucional. Se acordó que se volvería a ver en la Mesa de Bienestar y Desarrollo. En cuanto a la autonomía local y regional, no se logró su reconocimiento, punto que se logró en parte con el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la “libre determinación”, pero el problema de la autonomía se quedó pendiente; se destaca el hecho, de que los acuerdos representan un “triumfo de una nueva forma de diálogo y negociación política” que nadie había hecho nunca. Entre otros aspectos.

Los Acuerdos de San Andrés concuerdan con el Convenio 169 de la OIT, en el fondo, pero son superiores en cuanto al contenido y alcance, sin dejar el reconocimiento de los derechos y cultura indígena.

Las negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, desde un principio estaban marcadas por el primero en torno a tres demandas fundamentales: “las *económicas*, referentes a las “graves condiciones materiales de los indígenas de Chiapas”; las *sociales*, como racismo, marginación, explotación expulsiones y ataques a la cultura y tradiciones de los indígenas, y las *políticas*, todas ellas referentes a la falta de espacios legales de participación real de los indios en la frontera sur”<sup>90</sup>

En el contexto de los Diálogos para la Paz con Justicia y Dignidad, a principios de 1996 se llevaron a cabo diversas reuniones entre la Comisión de Concordia y pacificación (COCOPA), la dirigencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y una representación gubernamental, para sentar los lineamientos que debería tener la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas. El documento que recoge las propuestas es uno de los textos políticos de mayor trascendencia para el movimiento indígena, para la discusión entre las relaciones entre el Estado, los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad nacional, y para las reformas legales que deberían dar satisfacción a legítimas demandas de los pueblos. Se denomina Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, aunque es ampliamente conocido como los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

<sup>89</sup> Cfr. HERNANDEZ, Navarro Luis y Vera Herrera Ramón (compiladores), *Acuerdos de San Andrés*, colección Problemas de México, Ediciones Era, México, 2000, pp. 49-52; EZLN: 20 y 10 “*El fuego y la palabra*” (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), *Op. cit.*, disco 1.

<sup>90</sup> JIMENEZ Tizoc, “A muerte se la juegan Camacho y Marcos” *Que hacer político*, Carlos Cantón Zetina, México, 7 de febrero de 1994, No. 648, p. 9.

<sup>92</sup> Cfr. HERNANDEZ, Navarro Luis y Vera Herrera Ramón (compiladores), *Acuerdos de San Andrés*, *Op. cit.*, pp. 29-31; ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Op. cit.*, p. 179-185; FUENTES, Morúa Jorge, *La larga marcha hacia la autogestión indígena*, MICHEL, Guillermo, et al, *Caminos del zapatismo: Resistencia y liberación*, *Op. cit.*, pp. 40-50; SAMANO, Rentería Miguel A. *La lucha por el poder y los acuerdos de San Andrés*, en *Balance y perspectivas del derecho social y los pueblos indios de Mesoamérica (VIII Jornadas Lascasianas)* coordinador ORDÓÑEZ, Cifuentes José Emilio R, UNAM-III, serie Doctrina Jurídica, número 11, México, 1999, pp. 165-179; LOPEZ, Barcenás Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, *Op. cit.*, pp. 80-90.

Los acuerdos de San Andrés no serán analizados profundamente en este apartado. Sin embargo, invitamos al lector, a recurrir al Capítulo Tercero, y en particular al apartado A, del punto 1 al 6; y de todo el apartado B.

El 16 de febrero de 1996 fueron firmados los primeros y únicos acuerdos entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Gobierno Federal. En el marco del Diálogo de San Andrés, el EZLN y el gobierno federal acordaron instalar cuatro mesas de trabajo, con los siguientes temas: I. Derechos y Cultura Indígenas; II. Democracia y Justicia; III. Bienestar y Desarrollo; y IV Derechos de la Mujer Indígena. Los reglamentos del Diálogo plantean que tanto el EZLN como el gobierno participan junto con sus invitados y asesores, en un proceso de debate en el que se deben identificar los principales problemas y proponer y acordar las soluciones.<sup>92</sup>

Al amparo de la citada “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, las partes acordaron los principios, agenda, bases, reglamentos y procedimientos que guiarían el proceso de diálogo y negociación.

“Su funcionamiento comprendió cuatro fases, de seis días, separadas por recesos de veinte días, para que ambas partes desarrollaran consultas entre sus bases (en caso de que el gobierno también las tuviera). Cada mesa podía durar alrededor de cuatro meses.”<sup>93</sup>

Entre los temas de agenda, sólo el de “Derechos y Cultura Indígena” ha sido dialogado y negociado, el de “Democracia y Justicia” quedó inconcluso, y el resto está todavía pendiente.

“La primera mesa, Derechos y Cultura Indígenas estuvo organizada en seis grupos de trabajo que ocuparan los siguientes temas: Comunidad y Autonomía; Justicia; Participación y Representación Políticas; Mujer; Medios de Comunicación, y Cultura. El reglamento autorizaba que cada parte contara con diez invitados por grupo de trabajo y todos los asesores que requiriera.”<sup>94</sup>

Al concluir esta primera mesa de trabajo, las partes suscribieron tres documentos que como tales se integraron al Acuerdo global, mimos que se intitulan: “1. Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”; “2. Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de la Reglas de Procedimiento”; y “3. Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las Reglas de Procedimiento, y Acciones y Medidas para Chiapas, Compromisos y propuestas conjuntas de los Gobiernos del Estado y Federal y el EZLN”<sup>95</sup>

Los Acuerdos de San Andrés, no son estos tres documentos, sin embargo, son los únicos firmados conjuntamente por el gobierno federal y el EZLN, se estructuran de la siguiente forma:

Documento 1.

“Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, 16 de febrero de 1996.

*Contexto de la nueva relación*

Compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas.

1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general.
2. Ampliar participación y representación políticas.

<sup>93</sup> LOPEZ, Monjardín Adriana, *En busca de una utopía democrática*, HERNANDEZ, Navarro Luis y Vera Herrera Ramón (compiladores), *Acuerdos de San Andrés*, p. 105.

<sup>94</sup> ídem.

<sup>95</sup> HERNANDEZ, Navarro Luis y Vera Herrera Ramón (compiladores), *Acuerdos de San Andrés*, *Op cit.*, p. 29-31.

3. Garantizar acceso pleno a la justicia.
4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.
5. Asegurar educación y capacitación.
6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas.
7. Impulsar la producción y el empleo.
8. Proteger a los indígenas migrantes.

*Principios de la nueva relación*

1. Pluralismo.
2. Sustentabilidad.
3. Integralidad.
4. Participación.
5. Libre determinación.

*Nuevo marco Jurídico*

*Conclusión.*

Documento 2

“Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las reglas de Procedimiento”, 16 de febrero de 1996.

I. [sin título]

II. [sin título]

III. [sin título]

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

1. Pluralismo.
2. Libre determinación.
3. Sustentabilidad.
4. Consulta y acuerdo.
5. Fortalecimiento del sistema federal y descentralización democrática.
6. Reformas constitucionales y legales.

Documento 3.

“Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN, correspondiente al punto 1.3 de las Reglas de Procedimiento”, 16 de febrero de 1996.

I. Propuestas de reformas constitucionales en el estado de Chiapas.

Marco constitucional de autonomía.

Remunicipalización.

Ampliación de la participación y representación políticas.

Municipio con población mayoritariamente indígena.

Garantías de acceso pleno a la justicia.

Educación indígena bilingüe intercultural.

II. Propuesta de reforma a las leyes secundarias del estado de Chiapas.

Documento 3.2

“Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del estado y federal y el EZLN”, 16 de febrero de 1996.

Participación y representación política.

Garantías de acceso a los medios de comunicación.

Situación, derechos y cultura de la mujer indígena.

Acceso a los medios de comunicación.

Educación y cultura.

Instituciones de fomento, desarrollo y difusión de las culturas indígenas.

Los rasgos que sobresalen de estos acuerdos son:

1. Reconocimiento mutuo del gobierno federal y del EZLN como partes indispensables del proceso de diálogo y negociación.
2. Impulso de un proceso de solución política mediante la supeditación de la lógica y de los actores militares a la lógica y los actores políticos.
3. Creación de condiciones favorables para, con la participación de la sociedad a través de asesores e invitados, dialogar la agenda para acordar soluciones a las causas del conflicto.
4. Seguimiento y verificación del cumplimiento simultáneo de los Acuerdos y compromisos que se vayan logrando, a través de una Comisión.
5. Construcción del “Acuerdo de Concordia y Pacificación con justicia y dignidad”, cuya conclusión incluirá medidas de distensión militar y seguridad para las partes.

El proceso de diálogo y negociación entró abiertamente en crisis a partir de marzo de 1996, durante el desarrollo de la “Mesa II: Democracia y Justicia”, cuando el gobierno federal se negó a hablar y a llevar asesores e invitados.

Durante seis meses (de febrero hasta septiembre de 1996) el gobierno no dio un solo paso encaminado a dar cumplimiento a los acuerdos firmados sobre Derechos y cultura Indígenas. En cambio, se extendió la militarización en las comunidades indígenas, ya no sólo en el estado de Chiapas. Se intensificaron, también, las actividades impunes de los grupos paramilitares y de las guardias blancas.<sup>96</sup>

La parte medular en los Acuerdos de San Andrés, es el reconocimiento del derecho a la “*libre determinación*” y autogestión de los “*recursos de uso común*” en lo que respecta a los pueblos indígenas como “*entidades de derecho público*” y no de *interés público*.

Como el gobierno federal no mostró voluntad para cumplir con ellos, en septiembre del mismo año el EZLN suspendió las negociaciones con él, hasta en tanto no se ejecutaran los anteriores compromisos asumidos. Por su parte la COCOPA, elaboró una propuesta de reformas constitucionales (el 29 de noviembre de 1996), misma que se basaba en la reforma a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115, y 116. La cuál sólo podrían aprobar o rechazar, sin aceptarse modificaciones a ella.

En la iniciativa de la COCOPA se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho y su derecho a la libre determinación expresado en un régimen de autonomía. Como consecuencia de ello se les reconoce una serie de derechos políticos, económicos, de acceso e impartición de justicia, culturales y de protección a indígenas migrantes.<sup>97</sup>

Así se establecieron cuatro propósitos inmediatos por la COCOPA: “la firma de un protocolo de paz, la elaboración de una iniciativa de reformas constitucionales en materia indígena conforme a los Acuerdos de San Andrés, la definición de procedimientos para la elaboración de una ley reglamentaria del artículo 4º constitucional y la aplicación de un programa de atención social a los pueblos indígenas de Chiapas.”<sup>98</sup>

A pesar que esta iniciativa, no representaba los logros de San Andrés, en algunos puntos, había consenso entre el EZLN y la COCOPA, razón por la cual, los integrantes del

<sup>96</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, Op. cit., p. 82.

<sup>97</sup> ídem.

<sup>98</sup> MONTEMAYOR, Carlos, *¿Hacia la conclusión de los acuerdos de San Andrés? La Jornada*, 16 de febrero de 1998.

CCRI-CG del EZLN, aceptaron la iniciativa, desde luego con observaciones y consideraciones. Entre los puntos rescatables de esta iniciativa destacan la materia política, cultural, educativa, de justicia, económica, entre otras:

“En materia política se reconoce su derecho a elegir a sus autoridades y sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus propias normas garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad; el derecho de fortalecer su participación política en los distintos órganos del Estado, de acuerdo a sus especificidades culturales. Este derecho podrá hacerse valer en los ámbitos y niveles necesarios para la existencia de los interesados, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.”

En materia económica se estableció el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, estableciéndose como garantía su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

En materia de justicia se establecieron nuevas normas tanto para la impartición como para el acceso a ella ante los órganos estatales. “En el primer caso por primera vez se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a ‘aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres’”. Los conflictos así resueltos no necesitarían para ser considerados cosa juzgada, más requisito que su convalidación por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

En materia cultural las partes convinieron en establecer el derecho de los pueblos indígenas para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos, y todos los elementos que configuren su cultura e identidad. En materia de comunicación se reconoció su derecho para adquirir, operar y administrar sus propios medios. En materia educativa se estableció la obligación de las autoridades educativas, federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas interesados para definir y desarrollar programas educativos de carácter regional, en los que necesariamente debería incluirse las culturas indígenas.

Otro derecho contenido en la propuesta de COCOPA está referido a los indígenas migrantes. Su inclusión está dirigida a la obligación del Estado de impulsar programas específicos para su protección tanto en territorio nacional como en el extranjero.”<sup>99</sup>

La propuesta fue rechazada por el gobierno desde un principio, pidiendo tiempo para analizarla. El 20 de diciembre de ese mismo año, presentó lo que llamó varias *objeciones* u *observaciones* que en realidad era una *contrapropuesta*, la cual el EZLN rechazó.

La CONAI y la COCOPA se dieron a la tarea de revisar las condiciones para reanudación del diálogo y la negociación, y establecieron el mecanismo de las reuniones tripartitas (CONAI-COCOPA-EZLN), con la aceptación del Gobierno Federal.

En este formato las partes dieron su voto de confianza a la COCOPA para que elaborara, de hecho en calidad de árbitro, una iniciativa final de reformas constitucionales que recogiera los Acuerdos de la Mesa I.

Ya desde el 29 de agosto de 1996. El EZLN definió su posición para retomar el diálogo y negociación con el gobierno federal, en cinco condiciones:

1. Liberación de todos los presuntos zapatistas actualmente presos y de las bases de apoyo zapatistas detenidos en el norte de Chiapas.
2. Interlocutor gubernamental con capacidad de decisión, voluntad política de negociación y de respeto a la delegación zapatista.

<sup>99</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, Op. cit., pp. 82-83.

3. Instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación, y cumplimiento de los acuerdos de la mesa 1, “Derechos y Cultura Indígenas”.
4. Propuestas serias y concretas de acuerdos para la mesa de “Democracia y justicia” y compromiso de lograr acuerdos en este tema.
5. Fin al clima y persecución y hostigamiento militar y policíaco en contra de los indígenas chiapanecos y desaparecidos de las guardias blancas (o una ley que las reconozca institucionalmente y las uniforme para que no operen impunemente).

Las observaciones del Ejecutivo Federal (*contrapropuesta*) contradecían los acuerdos alcanzados en febrero de 1996, al grado de distorsionar su sentido; no se parecían en nada a la iniciativa de la COCOPA, y lo paradójico fue que las reformas propuestas por el gobierno federal, lastimaban los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT en materia indígena, ratificados por México en 1991.

Los Acuerdos de San Andrés definían compromisos en materia de participación y representación política; remunicipalización; garantías de acceso a la justicia; situación, derechos y cultura de la mujer indígena; acceso y transferencia de medios de comunicación; educación pluricultural, y diseño de instituciones de fomento, desarrollo y difusión de las culturas indígenas.

En el texto se homogeniza la concepción de construir y expandir la autonomía desde una base comunitaria y municipal, pero sin constreñirla ni confirmarla, en contraste con la propuesta de decretar desde arriba regiones autónomas pluriétnicas.<sup>100</sup>

Estas políticas, empañaban los intereses del gobierno federal de Ernesto Zedillo, y los proyectos inconclusos en la administración de Carlos Salinas de Gortari. Era evidente, que las políticas neoliberales implantadas desde 1982 desde el Ejecutivo Federal, no permitirían la construcción de un nuevo Estado-nación.

La puesta en práctica del corredor comercial, ‘turístico’ y de transporte, conocido como el ‘Plan Puebla Panamá’, era para el gobierno federal el principal compromiso con las empresas transnacionales y nacionales de la industria y el servicio. Por los que, los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la COCOPA eran un obstáculo para la explotación privada y gubernamental –factores reales de poder- de los recursos naturales – petróleo, agua, minerales, biosfera, etc.- En este sentido, el gobierno federal no aceptó formalmente el texto de la COCOPA, ni continuo con las negociaciones y diálogo en San Andrés; incumpliendo lo previamente acordado, y el 19 de diciembre de 1996 al presentar la referida *contrapropuesta*, ajustada en enero de 1997, con “4 observaciones”, con una interpretación diferente de los propios Acuerdos de San Andrés.

Para el 15 de marzo de 1998, el gobierno federal presenta una nueva propuesta. Iniciativa que se envió a la Cámara de Senadores, como cámara de origen, en la cual afirma el gobierno, que ésta se basa en la propuesta de la COCOPA (29 de noviembre de 1996), y que corresponde con lo firmado en los Acuerdos de San Miguel y San Andrés Larráinzar. Afirmación que es falsa y pretende distorsionar la opinión pública, así como, militarizar el país, y ponerlo al borde de la guerra.

La iniciativa del Ejecutivo Federal, acepta la redefinición que hacía la COCOPA de numerosos artículos constitucionales (18, 53, 73, 115, 116). Pero las diferencias continúan siendo importantes, debido al desacuerdo referente a la formulación del artículo 4 (puntos V y VII, referente al uso y disfrute de los recursos naturales en territorio indígena y a la propiedad y participación en los medios de comunicación). La discusión de la reforma del

---

<sup>100</sup> Ídem.

artículo 4 implica, también, una reforma del artículo 27 (referente a las formas y modalidades de la propiedad de la tierra). Ambos artículos constituyen los puntos básicos de la negociación, ya que en ellos radican las causas principales del conflicto chiapaneco.<sup>101</sup>

Los Acuerdos de San Andrés son el inicio para la construcción de un nuevo Estado, es el camino para la reforma del Estado actual mexicano. No sólo en lo jurídico, político o económico, sino en lo cultural. Es la sustancia socio jurídica de las Juntas de Buen Gobierno.

Para 1997 la negociación y el diálogo estaban fracturados, el gobierno federal estaba encauzado en el monólogo público. La violencia y presión sistemática regreso a Chiapas. Los grupos paramilitares constantemente acosaban, cometían delitos e intimidaban a las bases de apoyo zapatistas, en la zona norte de Chiapas. El Ejército Mexicano, se reposiciono con más fuerza y elementos, las guardias blancas y la inteligencia gubernamental se intensificaron, ya no sólo en Chiapas, sino en todo el país. El resultado, fue el genocidio realizado contra 45 indígenas, la mayoría niños y mujeres pertenecientes al grupo civil las “abejas”, en la comunidad de Acteal, municipio de Chenalhó, en los Altos de Chiapas, el 22 de diciembre de 1997.<sup>102</sup>

Por último, entre las contradicciones de la contrarreforma del Ejecutivo Federal y los Acuerdos de San Andrés e Iniciativa de la COCOPA, el discurso del primero radica en que por un lado se acepta que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas” identificándolos como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, enseguida expresaba que “con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la unidad del Estado mexicano, los pueblos indígenas tiene derecho a la libre determinación; la expresión concreta de esta es la autonomía de las comunidades indígenas”. Este discurso evadía la problemática real de las comunidades y pueblos indígenas, no daba soluciones, y se limitó como en la reforma al artículo 4º constitucional de 1992, a reconocer el carácter Pluricultural de la Nación, temática ya agotada, por investigadores nacionales y extranjeros, del gobierno y ONG’s, así como en los foros de discusión promovidos por la Sociedad Civil y el EZLN. En este sentido, el gobierno federal se proponía reconocer la existencia de los pueblos indígenas pero no sus derechos, porque éstos se reconocerían sólo a las comunidades en donde se asientan.<sup>103</sup>

A pesar de ello, las bases de apoyo del EZLN, y en particular los Municipios Autónomos (MAREZ) seguían construyendo y practicando el derecho de autodeterminación, el mandar obedeciendo estaba materializado en cada uno de los 30 municipios rebeldes, así como en los Consejos Autónomos, donde las autoridades denominadas tradicionales, son elegidas popularmente.

---

<sup>101</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México, Op. cit.*, p. 84. Se invita al lector a consultar las comparaciones y observaciones realizadas por el EZLN, ONG’s e investigadores, así como, acudir a las fuentes directas: “Acuerdos de San Andrés” (los tres documentos citados en este apartado); “Iniciativa de la COCOPA del 29 de noviembre de 1996” y la “Observaciones e Iniciativa del Ejecutivo Federal”.

<sup>102</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra, Op cit.*, p. 144; *La Jornada, 23 de diciembre de 1997*

<sup>103</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México, Op. cit.*, p. 84-85

Cabe destacar, que en Guatemala este fenómeno se presentó el 31 de marzo de 1995, con la firma de la paz y suscripción del *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*,<sup>104</sup> por parte del gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Este hecho, comprueba, que el movimiento indígena, no es local, sino mundial. Se empieza a considerar la construcción de nuevas instituciones públicas y sociales, de carácter plural e incluyente, alterno al sistema social y cultural actual. Este logro es parte de la resistencia que viven desde la conquista y colonización en América, África, Asia, Australia; y en general de todos aquellos pueblos o comunidades indígenas hasta nuestros días. Uno de estos logros es el reconocimiento de los derechos indígenas (universales) como el de autodeterminación, democracia, justicia y libertad. Eco de liberación que pretende rebasar los postulados racionales de la modernidad, y sobre todo la decadencia de occidente.

#### 7. Reforma al Art. 2 y 115 constitucional en materia indígena.

El camino por el reconocimiento de los “Derechos y Cultura Indígena” desde 1994, fue la bandera del EZLN, de la Sociedad civil indígena y no indígena. Estas demandas son parte, de las exigidas en la 1ª Declaración de la Selva Lacandona. Más aún, son la exigencia del cumplimiento de los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, y suscritos por el Gobierno Federal y ratificados por el Congreso de la Unión. Este camino, estuvo minado en todo momento, la retórica del gobierno se presentó con mensajes a la población, mediante los medios de comunicación, en los cuales, atacó política y jurídicamente a los integrantes del CCRI-CG del EZLN, al grado de desconocer los Acuerdos de San Andrés de 1996. Así como, ignorar, los logros obtenidos de estos acuerdos, y la propuesta de reformas de la COCOPA, materializada el 29 de noviembre de 1996, texto conocido como “Iniciativa de la COCOPA”. Instrumento Jurídico, suscrito y reconocido por el EZLN. Como formulado por legisladores y senadores que conformaron desde 1995, la Comisión de Concordia y Pacificación.

Desde que el ejecutivo federal, encabezado por Ernesto Zedillo, presentó su propuesta, y la envió unilateralmente al Congreso de la Unión. Tal como lo expresó el Secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, en un mensaje dirigido a la población civil, anunciando el envío de su anteproyecto (*contrapropuesta*) de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas. Se intensificó en cada uno de los municipios de Chiapas el reposicionamiento del Ejército Mexicano; y la reagrupación de las ‘guardias blancas’ y de grupos paramilitares en la zona de influencia zapatista. En este mensaje el gobierno federal, anunciaba que la negociación se encontraba estancada; culpando al EZLN; según el Secretario de Gobernación, éste se negó a “reanudar el diálogo y además estableció ilegalmente los llamados “municipios autónomos”, que suplantando a los policías, encarcelan a quien difiere de ellos; extorsionan a la población, cobran ilegalmente impuestos y cuotas en los caminos.”<sup>105</sup> Las imputaciones del ejecutivo federal hacia el EZLN, fueron un ataque directo, bajo el emblema de la “guerra de baja

<sup>104</sup> Documento de las Naciones Unidas A/49/882-5119951256. Tomado de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Los acuerdos firmados entre el gobierno de Guatemala y la URNG. El documento se puede consultar en la revista *CHIAPAS* núm. 7, Ed. ERA-UNAM, México, 1999, pp. 181-199.

<sup>105</sup> Mensaje de Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Gobernación, anunciando que el gobierno federal unilateralmente enviará al Congreso su anteproyecto de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas.

intensidad” dirigida al sureste del país, y esperado por el EZLN. Se llevaba nuevamente al movimiento indígena a la “*ilegalidad*” considerando sus actos como delitos y reprobando las demandas indígenas, sin formular soluciones reales. El discurso del gobierno federal se presento en todos los espacios públicos, trató de convencer a la ciudadanía (sociedad civil) de la indisposición para alcanzar la paz del EZLN; también se presiono a los gobernadores de asimilar y apoyar el anteproyecto, a través de una “*invitación*” del gobierno federal, para que estos enviarán a sus legislaturas, como anteproyectos de iniciativa, los mismos postulados y texto de la *contrapropuesta*. Tal como fue el caso, de las legislaturas de Oaxaca, primera en reformar su constitución local; Veracruz; Nayarit; Michoacán; Quintana Roo; Chiapas (esta hasta junio del año 2000); y Campeche (también en junio del año 2000).<sup>106</sup> Cabe mencionar que antes y después de 1992, al adicionarse al artículo 4º un párrafo primero, que reconoce la composición pluricultural de la Nación. Las legislaturas de las entidades federativas de Guerrero, Oaxaca, Querétaro, Hidalgo, Sonora, Jalisco, Estado de México, Chihuahua, Campeche, Quintana Roo, Michoacán, Chiapas, Veracruz, Durango, Tlaxcala y Sinaloa.<sup>107</sup> Adecuaron en sus constituciones locales el contenido del artículo 4º párrafo primero.

Sin embargo, las reformas a las constituciones locales desde 1992 hasta el año 2000, como indica Francisco López Barcenas, en su contenido demuestran “la nula voluntad de los gobiernos federal y estatales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, pues no se les reconoce como sujetos de derecho ni sus derechos colectivos; en los casos que se reconocen algunos derechos individuales siempre quedan supeditados a lo que la ley reglamentaria establezca. Esto en el mejor de los casos, porque en otros se trata de lineamientos programáticos que los gobiernos instrumentarán según sus intereses.”<sup>108</sup>

Desde que el ejecutivo federal, envió unilateralmente su propuesta al Congreso de la Unión, el EZLN, envió diversos comunicados a la sociedad civil nacional e internacional, en los que expreso lo siguiente:

“Una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas no debe ser unilateral, debe incorporar los Acuerdos de San Andrés y reconocer así los aspectos fundamentales de las demandas de los pueblos indios: autonomía, territorialidad, pueblos indios, sistemas normativos. En los Acuerdos se reconoce el derecho a la autonomía indígena y el territorio, conforme al convenio 169 de la OIT, firmado por el Senado de la República. Ninguna legislación que pretenda encoger a los pueblos indios al limitar sus derechos a las comunidades, promoviendo así la fragmentación y la dispersión que hagan posible su aniquilamiento, podrá asegurar la paz y la inclusión en la Nación de los más primeros de los mexicanos. Cualquier reforma que pretenda romper los lazos de solidaridad históricos y culturales que hay entre los indígenas, está condenada al fracaso y es, simplemente, una injusticia y una negación histórica.”<sup>109</sup>

Así mismo, el EZLN, reconoció y retomo la “*iniciativa de la COCOPA*”, como instrumento jurídico, que permitiría la paz digna y la reanudación del diálogo en Chipas:

“Aunque no incorpora todos los Acuerdos de San Andrés (una prueba más de que no fuimos intransigentes, aceptamos la labor de la coadyuvancia y la respetamos), la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación es una propuesta de ley que nace del proceso de negociación y, por

<sup>106</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, *Op. cit.*, pp. 91-96.

<sup>107</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla M. Emiliano, *Op. cit.*, pp. 205-213.

<sup>108</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, *Op. cit.*, p. 96.

<sup>109</sup> *Quinta Declaración de la Selva Lacandona*, 19 de julio de 1998, EZLN: 20 y 10 “*El fuego y la palabra*” (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), *Op., cit.* disco 1.

tanto, está en el espíritu de darle continuidad y razón de ser al diálogo, es una base firme que puede abrir la solución pacífica del conflicto, se convierte en una importante ayuda para anular la guerra y preceder a la paz. La llamada "ley Cocopa" se elabora sobre la base de lo que produjeron los pueblos indios desde abajo, reconoce un problema y sienta las bases para solucionarlo, refleja otra forma de hacer política, la que aspira a hacerse democrática, responde a una demanda nacional de paz, une a sectores sociales y permite seguir adelante en la agenda de los grandes problemas nacionales. Por eso hoy ratificamos que apoyamos la iniciativa de ley elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación y demandamos que se eleve a rango constitucional".<sup>110</sup>

Sin embargo, durante los siguientes dos años el gobierno mantuvo una política de ataque militar, paramilitar, policíaco y de medios de comunicación sobre las comunidades base de apoyo zapatista y sobre el CCRI-CG del EZLN. Una guerra de baja intensidad, que trato de coptar y desmilitarizar al EZLN, intimidar a la sociedad civil nacional e internacional; así como desgastar el movimiento indígena, recluyéndolo en una táctica de 'olvido e incomunicación', situación alarmante, pero no término con el movimiento armado. Para 2000, las elecciones estaban en la puerta, el Sistema Político Mexicano, herido desde 1988, buscaba la forma de convencer al electorado. La clase política en el poder, sentía el repudio y desconfianza de la sociedad civil.

Sólo uno de los candidatos a la presidencia de la República aprovechó el momento para ofrecer "paz" pronta en Chiapas. Su propuesta consistía en resolver el conflicto en "quince minutos", discurso que captó la atención del electorado.

En la conferencia de prensa, el 2 de diciembre de 2000, el EZLN fijó su posición en torno al gobierno federal encabezado por Vicente Fox y demandó el cumplimiento de tres señales<sup>111</sup> mínimas que acrediten su disposición al diálogo y la negociación, su compromiso, de llegar a acuerdos y cumplirlos, y su decisión firme de construir la paz con los pueblos indios de México:

Primera señal: Cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. En concreto, la transformación en ley de la iniciativa elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

Segunda señal: La liberación de todos los zapatistas presos en cárceles de Chiapas y en otros estados.

Tercera señal: Desmilitarización."

Para el 5 de diciembre de 2000, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional, basada en la "iniciativa de la COCOPA".

Con el gobierno de Vicente Fox Quesada, y ante las promesas del mismo de resolver el conflicto indígena, lo lógico era pensar que el diálogo y negociación para una Paz Digna en Chiapas, se reanudaría, con el cambio de partido político en el poder. Las elecciones del 2 de julio de 2000, representaron una ruptura más al Sistema Político Mexicano, construido después de la Revolución Mexicana, está grieta ponía en evidencia la debilidad política de las instituciones públicas, la necesidad de entrar a una transición democrática por medios pacíficos, y la alternancia en el poder. Sin embargo, ello no fue posible, aunque el gobierno federal en turno esbozaba con jactancia estar dispuesto a resolver el conflicto armado, pero no fue suficiente. El EZLN, a finales del año 2000, da a conocer su salida de la Selva Lacandona, para recorrer distintas regiones del país, y exigir al Congreso de la Unión, el cumplimiento de la Iniciativa de la COCOPA, y los Acuerdos

<sup>110</sup> *Ídem.*

<sup>111</sup> Para mayor información, se recomienda al lector consultar la siguiente dirección electrónica: [http://www.ezln.org/tres\\_señales/index.html](http://www.ezln.org/tres_señales/index.html). EZLN: 20 y 10 "El fuego y la palabra" (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), *Op., cit.* disco 1.

de San Andrés. Esta gira por el reconocimiento de los derechos y cultura indígena, llevó por nombre “marcha del color de la tierra”

Misma que se realizó del 25 de febrero de 2001 al 11 de marzo del mismo año. El recorrido fue de San Cristóbal de las Casas (salida el 25 de febrero) a la Ciudad de México (11 de marzo). Entre los estados visitados figuran: Oaxaca, Puebla, Hidalgo, Michoacán, Estado de México, Tlaxcala, Querétaro, Veracruz, Guanajuato, Guerrero y Morelos.

La agenda zapatista cubría eventos políticos y sociales, en diferentes localidades y municipios, donde la sociedad civil nacional e internacional (indígena y no indígena) acompañaron a los delegados del CCRI-CG del EZLN, hasta llegar el 2 de marzo de 2005 a la comunidad indígena de Nurio, Michoacán. Para participar en el Tercer Congreso Nacional Indígena (CNI), que se llevaría a cabo del 2 al 4 de marzo del año 2001. Este espacio de diálogo y comunicación entre la sociedad civil indígena y no indígena, de 41 pueblos indígenas de todo el país y el EZLN, se desarrolló en torno a propuestas de apoyo hacia la iniciativa de la COCOPA, la exigencia del cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, y el reconocimiento constitucional de los derechos y cultura indígenas. Pronunciándose conjuntamente, diversas formas de ser, de vivir, de vestir que componen este país. El resultado de este encuentro fue la declaración que lleva por encabezado: “Declaración por el reconocimiento constitucional de nuestros derechos colectivos”.

Se instalaron cuatro mesas de diálogo y debate. En la mesa 1, se diálogo sobre la iniciativa de la COCOPA, entre las principales propuestas y consensos figuran: “apoyar la aprobación inmediata de la iniciativa de la COCOPA”; “llevar la autonomía a la práctica, tomando como ejemplo los MAREZ”; “creación de una Asamblea permanente”; “que el CNI deberá basarse en representaciones regionales y estatales capaces de llevar la voz de nuestras comunidades a las instancias nacionales e internacionales”, entre otras propuestas. La mesa 2, se dividió en 2-A y 2-B; entre las propuestas y consensos destacan: “Difusión permanente del contenido de los Acuerdos de San Andrés y exigir su cumplimiento”; “que la educación sea intercultural y bilingüe, no sólo en las comunidades indígenas”; “replantear el artículo 27 constitucional para que tenga su contenido original”; “remunicipalización y redistribución con el fin de tener una verdadera representación en los congresos estatales y federales”; “exigir que se ratifique el Convenio 169 de la OIT”; “la no negociación de los Acuerdos de San Andrés; “la no negociación de la ley COCOPA”; “cumplimiento de las tres señales exigidas por el EZLN para el reinicio del diálogo”. La mesa 3, tuvo las siguientes consensos: “Difusión de la propuesta de la COCOPA”; “difusión de la ‘declaración de los derechos lingüísticos’”; “pronunciamiento en contra de las políticas neoliberales”; entre otros temas. En cuanto a la mesa 4, se estableció lo siguiente: “reanudar al diálogo por la paz Justa y Digna”; el retiro del ejército de todas las regiones y comunidades indígenas del país”; “Libertad a todos los indígenas presos del país”; entre otras pronunciamientos.

Se presentaron en el Tercer CNI, representantes de las siguientes comunidades indígenas: *náhuatl, paipai, kiliwa, cúcapa, cochimi, kumiai, yuma, seri, chontal, chinanteco, pame, chichimeca, otomí, mazahua, matlazinca, ocuilteco, zapoteco, solteco, chatino, papabuco, mixteco, cuicateco, triqui, amuzgo, mazateco, chocho, izcateco, huave, tlapaneco, totonaca, tepehua, popoluca, mixe, zoque, huasteco, lacandón, maya, chol, tzeltal, tzotzil, tojolabal, mame, teco, ixil, aguacateco, motocintleco, chicomucelteco, kanjobal, jacalteco, quiché, cakchiquel, ketchi, pima, tepehuán, tarahumara, mayo, yaqui, cahita, ópata, cora, huichol, purépecha y kikapú.*

En cuanto al papel del Congreso de la Unión, la Cámara de origen (Senado)

introdujo una serie de modificaciones al texto original, y las aprobó mayoritariamente, situación que se reprodujo en la Cámara de Diputados y en la mayoría, de las entidades federativas. A pesar, de que en algunos estados se rechazó la reforma.<sup>112</sup>

La propuesta presentada por el Ejecutivo Federal, era la “iniciativa de la COCOPA”, “adoptada” por el presidente de la República Vicente Fox, quien turnó esta iniciativa, a la Cámara de Senadores el 5 de diciembre del 2000, por el que se reformaban y adicionaban los artículos 4º; 18; 73; 115 y 116. Sin embargo, la Cámara de Senadores aprobó una ley que no se apegaba al espíritu de los Acuerdos de San Andrés, lo que motivo la reforma llevada a cabo fuera rechazada tanto por el EZLN como por el movimiento indígena nacional.

El día 25 de abril de 2001, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó por mayoría el Dictamen que las que Comisiones de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos, presentaron; mediante el cual se reformaron los artículos 1º; 2º; 4º; 18; y 115 constitucionales. Posteriormente fue turnada a la Cámara de Diputados (esté envió la iniciativa para su análisis, a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas). Para el 28 de abril de 2001 fueron aprobadas las reformas a los artículos citados.

El 26 de abril del mismo año, se envió una minuta de reformas a la Cámara revisora (Diputados), para su discusión y resolución constitucional. Para el 28 de marzo, se escuchó la voz de los indígenas rebeldes, por primera vez en la historia constitucional de este país, la voz indígena era escuchada en la máxima tribuna de México. A pesar, de los rechazos y calumnias de integrantes del Partido Acción Nacional (PAN).

Las consideraciones de los legisladores encargados de redactar el texto de la reforma, no fueron diferentes de la exposición de motivos en la reforma y adición al artículo 4º constitucional en 1992, por el ejecutivo federal; no se apartaron del pensamiento indigenista propagado por el INI, y respaldado por el gobierno actual de Vicente Fox y la bancada Panista en el Senado y en la Cámara de Diputados. Como lo muestra la siguiente formulación, en la minuta enviada a la Cámara revisora:

“Los indígenas no han sido asimilados dentro del gran conjunto nacional y han quedado negados a la sociedad mexicana que se ha conformado. Hay la decisión nacional de hacer efectivo a los indígenas lo que la Constitución y las leyes establecen a favor de todos los mexicanos, así como proporcionarles mayores oportunidades para lograr su integración económica, social y política a la vida nacional.”<sup>113</sup>

En la propuesta de la COCOPA (“ley COCOPA”) se propuso la reforma al artículo 4º, primer párrafo, la adición de los párrafos segundo y octavo del mismo artículo, recorriéndose en su orden los párrafos segundo y noveno, para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18; un último párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el cuarto párrafo para pasar a ser quinto; un segundo párrafo al artículo 53; recorriéndose el segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, recorriéndose en orden el segundo párrafo para pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al articulado 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del ARTÍCULO 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En cambio la reforma de 2001, en materia indígena, fue la siguiente: se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2 y se deroga el párrafo primero del artículo 4; se adicionan: un sexto

<sup>112</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla M. Emiliano, *Op. cit.*, p. 203.

<sup>113</sup> *Cfr. Dictamen de la Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura, reformas constitucionales, a los artículos, 1º, 2º, 4º, 18, y 115.

párrafo al artículo 18, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro artículos transitorios<sup>114</sup>.

Finalmente estas reformas fueron promulgadas el 14 de agosto de 2001, en el D.O.F.

El nuevo artículo 2º constitucional, inicia con una definición de que la nación es: “*Art. 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible*” Ello, es una clara ofensiva de la clase política en el poder, y mala interpretación del derecho a la **libre determinación** de los pueblos indígenas, ya reconocido por México al ratificarse el Convenio 169 de la OIT. Lo cual supone, la injuriosa suposición de la clase política en el poder, en el Congreso, que los pueblos indígenas pretenden terminar con el pacto federal, e independizarse para crear un nuevo Estado. Sin comprender, que el pensamiento indígena propone una reforma de estado, incluyente, democrática, libre de elegir la forma de gobierno necesaria y adecuada a la realidad del país, así como el reconocimiento de un nivel de gobierno de carácter regional. El legislador federal, deja la posibilidad de reconocimiento y protección de la cultura y los derechos indígenas, a las constituciones estatales y leyes locales, sin comprender los alcances históricos, sociales, políticos y jurídicos de su actuar.

En cuánto a la composición pluricultural de la Nación, el legislador, retoma el reconocimiento hecho en el artículo 4º (desde 1992) y el artículo 1, punto 1, inciso b), del Convenio 169 de la OIT, para quedar de la siguiente forma:

“La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en los pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

De igual forma, el criterio para determinar la conciencia de la identidad de ser indígena, se retoma del artículo 1, punto 2 de mismo instrumento jurídico internacional.

“La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo a con sus usos y costumbres.”

Sin embargo, el legislador considera que el concepto “pueblo” es por naturaleza sociológico, cargado de significado emotivo y por tanto difícil de determinar jurídicamente, fundado en hechos históricos, en un sentimiento de identidad y de preservación de su propia cultura. Y considera, que el concepto de comunidad ha adquirido un sentido más real y concreto y por ello se le define como “un grupo que forma una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres”<sup>115</sup> Arguyendo, “que el derecho exige cabal precisión en la identificación de los destinatarios de sus normas y por ello la precisión de las personas jurídicas resulta indispensable”<sup>116</sup>; lo que denota la falta de entendimiento y voluntad por reconocer y entender el pensamiento indígena.

<sup>114</sup> Cfr. CHIAPAS núm. 11, Ed. ERA-UNAM, México, 2001, pp. 157-169; LOPEZ, Barcenas Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, serie: Derechos Indígenas, núm. 3, Coedición CONACULTA y COA, México, 2003, pp. 193-198; ZOLLA, Carlos y Zolla M. Emiliano, *Op. cit.*, pp. 188-192, y pp. 197-202. O sí el lector prefiere puede consultar las siguientes páginas web: [www.ezln.org.com](http://www.ezln.org.com) o [www.rebeldia.com](http://www.rebeldia.com).

<sup>115</sup> *Dictamen de la Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura, *Op cit.*

<sup>116</sup> *ídem.*

En lo que respecta al derecho de la **libre determinación**, pieza clave y medular de los acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la COCOPA, retoma las observaciones de la *contrapropuesta* Zedillista, Y retóricamente reconoce lo que no garantizará. Así el legislador de 2001, expresa:

“En el apartado A se señalan, en sus 8 fracciones, las materias sustantivas en las cuales la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas debe ser reconocida y garantizada: Formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del estado (...)”<sup>117</sup>

Sin embargo, todos estos derechos están limitados y constreñidos, a los términos que precisen las *constituciones y leyes de los estados*. Lo que supone la nulidad de construir un nuevo sistema jurídico, con el reconocimiento del pluralismo jurídico, así como la construcción de un nuevo pacto social, desde abajo. La redacción quedó de la siguiente forma:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de la ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

---

<sup>117</sup> *ídem.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.”

En el apartado B, el legislador indica que contiene los “instrumentos para lograr la igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminar toda causa de discriminación y obtener para ellos los niveles de bienestar a que aspiramos todos los mexicanos.”<sup>118</sup> Las mismas ideas que desde hace décadas han divagado con las políticas indigenistas de los gobiernos del PRI; sin considerar la capacidad de los pueblos indígenas de alcanzar por sí mismos un desarrollo económico, político, jurídico, cultural, social, etc. Considerando por lo tanto, que se les debe proteger como en los tiempos de las encomiendas. Queda la redacción y los buenos deseos del legislador de la siguiente forma:

“B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

---

<sup>118</sup> *ídem.*

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.”

Por último, el legislador incluye el ‘principio de igualdad’, para evitar –según este– “la tentación de entender que la necesaria y comprometida normatividad para corregir las injusticias que en el pasado se han cometido contra los pueblos y las comunidades indígenas, constituye una preferencia que al mismo tiempo apoya pero discrimina”<sup>119</sup>. Es decir, el legislador equipara los derechos que reconoce este apartado y artículo constitucional, de quienes –sean comunidades o pueblos– puedan ser reconocidos y otorgados estos derechos, sin que sea necesario que la equiparación sea identidad plena. Quedando de la siguiente manera:

“Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”

En cuanto al artículo 18, se le adiciona un sexto párrafo, en el cual, los sentenciados, según lo disponga la ley –procesal en materia penal– podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, sin limitar esta disposición a los indígenas, por tratarse de un derecho que debe reconocerse a todos los mexicanos. El texto dice lo siguiente:

“Artículo 18.

(...)

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de proporcionar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.”

<sup>119</sup> Cfr. *Dictamen de la Cámara de Diputados*, LVIII Legislatura, reformas constitucionales, a los artículos, 1º, 2º, 4º, 18, y 115.

El artículo 115 constitucional, hasta la fecha ha tenido 11 reformas o adiciones. La *primera* reforma fue el 20 de agosto de 1928, se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales. La *segunda* reforma fue el 29 de abril de 1933, tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos. La *tercera* reforma se presentó el 8 de enero de 1943, en la cual se modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los Estados durarían en sus cargos hasta cuatro años. La *cuarta* reforma tuvo lugar el 12 de febrero de 1947, en ella se reconoció el derecho de la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como ser votada.

La *quinta* reforma, tuvo lugar el 17 de octubre de 1953, está ligada a la reforma anterior. La *sexta* reforma es del 6 de febrero de 1976, en la cual se adicionó al artículo 115, lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano. La *séptima* reforma se publicó el 6 de diciembre de 1977, con el objetivo de adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios. La *octava* reforma, se presentó el 3 de febrero de 1983, fue de trascendencia en materia política, financiera y administrativa. La *novena* reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, tuvo como objeto cambiar al artículo 116 constitucional algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de esta manera dejar el artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia municipal.

La *décima* reforma, se publicó en el Diario Oficial de Federación el 23 de diciembre de 1999, en ella se estable al ayuntamiento como órgano político y no meramente administrativo; señala reglas más claras en cuanto a las facultades y competencias territoriales del Municipio; detalla las funciones y servicios públicos a cargo del municipio. La *décimo primera* reforma se presenta el 29 de abril de 2001, su contenido es de carácter indígena, se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115, reforma, que no aporta nada nuevo en cuanto a la reivindicación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.<sup>120</sup>

“Artículo 115.-

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(...)

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

Las reformas a los artículos 26 (cuarto párrafo); 53 (segundo párrafo); 73 (fracción XXVIII) y 116 (cuarto párrafo en la fracción II) de la CPEUM, propuestas por la “ley COCOPA”, el legislador de 2001, no las consideró. Como es el caso de la reforma al artículo 53, constreñida a un artículo transitorio, como lo expresa el artículo tercero transitorio de la reforma: “Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de proporcionar su participación política”.

Para algunos juristas, sociólogos, antropólogos, etnólogos y en general sociedad civil simpatizante del reconocimiento de los derechos y culturas indígenas, catalogaron esta reforma, como una “traición a los pueblos indígenas” sobre todo, a los Acuerdos de

<sup>120</sup>QUINTANA, Roldán Carlos F., *Derecho Municipal. Op. cit.*, pp. 95-103.

San Andrés. Más aún, oscurecía la oportunidad histórica de construir una nación que incluyera todo el mosaico cultural de cada una de las regiones de este país.

Ya que, la iniciativa original: “Iniciativa de Reforma Constitucional en materia de Derechos y Cultura Indígena, COCOPA”, fue desechada y en su lugar se elaboró otra Reforma Constitucional en materia de Derechos y Cultura Indígena, considerada hasta la fecha como *Contrarreforma indígena*.<sup>121</sup>

Al considerar el legislador de las reformas constitucionales de 2001, el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de ‘interés público’ con derechos y obligaciones. Y no como un ente de ‘derecho público’, es decir, como una persona de derecho colectivo. Se desvaloriza el derecho de los pueblos indígenas de gobernar y gobernarse, es decir, el reconocimiento de la libre determinación, que el Convenio 169 garantizó. Así como, la obligación básica de sujetarse y atenerse al marco constitucional. Cerrazón del Congreso de permitir la construcción de un nuevo pacto social.

A pesar, de los ‘intentos’ del Congreso por reconocer los derechos y cultura indígenas, en la reforma constitucional de los artículos citados, siempre se mantuvo la idea, de que el reconocimiento de las demandas indígenas, implicaban la “división de la Nación” y que la apertura política, conduciría a movimientos de independencia.

Las denuncias no se hicieron esperar, ante la opinión pública nacional e internacional, los pueblos indígenas afectados de diversos municipios con población mayoritaria indígena, la sociedad civil, y algunas legislaturas locales; solicitaron la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. A través, de los recursos y medios jurídicos –que hasta ahora no daban respuestas o soluciones a las demandas indígenas- Se presentaron, 330 Controversias Constitucionales, y sumados los Juicios de Amparo presentados por comunidades indígenas, ante los tribunales competentes. Las controversias sometidas ante el tribunal por los quejosos, se basaron en demostrar la anticonstitucionalidad de la iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión, como violatoria de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Ya reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, y sistematizados en los Acuerdos de San Andrés y con la iniciativa de la COCOPA. En la violación a las reglas para la Reforma Constitucional Federal, establecidas en el artículo 135 de la CPEUM y sus similares en las constituciones locales.<sup>122</sup>

La respuesta del máximo tribunal, no fue satisfactoria para los quejosos, pues, su criterio no se orientó en una razón étnico-social y jurídica. Como lo esperaban los quejosos, el 6 de septiembre de 2002, respondió tales controversias, de forma política, más que, jurídica. Alegando la improcedencia de las controversias, y la falta de jurisdicción para pronunciarse en relación a una Reforma Constitucional. Sin considerar las consecuencias de su fallo, y prestarse como se denunció, a la negación de una *reforma de estado real* e incluyente en este país.

Estos criterios son los siguientes, mismos, que no constituyen jurisprudencia, – según el criterio de la SCJN. Sólo se citan los encabezados, ya que no es el lugar para comentar los criterios de la SCJN, se pide al lector consultarlos en la página web de la

<sup>121</sup> FUENTES, Morúa Jorge, *Op., cit.*, p. 34.

<sup>122</sup> *Ibidem.*, p. 35. El lector puede consultar los criterios de la SCJN, en la página web: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx) en el apartado de consulta de jurisprudencia y tesis aisladas, o en la compilación de jurisprudencia y tesis aisladas de la SCJN y del Poder Judicial de la Federación, conocido como IUS 2004.

misma institución. Estos criterios son:

“DERECHOS DE LOS INDÍGENAS EN MATERIA DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN ESTATAL. NO SE VIOLAN CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 72, 165 BIS, 171, 183, 269, FRACCIÓN IV, 285, 285 BIS, 290, 296 BIS, 314 Y 426, TODOS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Amparo directo en revisión 1767/2002. 12 de marzo de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Luis Fernando Angulo Jacobo.

Tesis aislada, Novena Época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVIII, Agosto de 2003, Tesis: 1a. XXXVIII/2003, Página: 228.”

“DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.”

Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Noviembre de 2002, Tesis: 2a. CXXXIX/2002, Página: 446.”

“DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LAS LEGISLACIONES LOCALES EN FAVOR DE ELLOS NO FUERON LIMITADOS POR LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LA MATERIA, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO.

Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Noviembre de 2002, Tesis: 2a. CXL/2002, Página: 446.”

“DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN.

Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidente: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Noviembre de 2002, Tesis: 2a. CXXXVIII/2002, Página: 445.”

“REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO RELATIVO.

Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de

Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Noviembre de 2002, Tesis: 2a. CXLI/2002, Página: 455.”

La reforma citada, privó a los pueblos y comunidades indígenas de reconocerles *personalidad jurídica*. Reconocimiento que es reivindicatorio de la resistencia cultural y social de los pueblos indígenas.

Como era de esperar, el EZLN, respondió a la *contrarreforma* el 30 de abril de 2001, con el siguiente comunicado:<sup>123</sup>

“Con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista cierran la puerta al diálogo y la paz, pues evitan resolver una de las causas que originaron el alzamiento zapatista; dan razón de ser a los diferentes grupos armados en México al invalidar un proceso de diálogo y negociación; eluden el compromiso histórico de saldar una cuenta que México arrastra en sus casi doscientos años de vida soberana e independiente; y pretende fraccionar el movimiento indígena nacional al ceder a los congresos estatales una obligación del legislativo federal. El EZLN formalmente desconoce esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas. No retoma el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, no respeta la “iniciativa de ley de la Cocopa”, ignora por completo la demanda nacional e internacional de reconocimiento de los derechos y cultura indígenas, sabotea el incipiente proceso de acercamiento entre el gobierno federal y el EZLN, traiciona las esperanzas de una solución negociada de la guerra en Chiapas y revela el divorcio total de la clase política respecto de las demandas populares.”

Como consecuencia de lo anterior, el EZLN declaró lo siguiente:

A).- Que ha indicado al arquitecto Fernando Yañez Muñoz que suspenda totalmente su trabajo de correo entre el EZLN y el Ejecutivo Federal. No habrá más contacto entre el gobierno de Fox y el EZLN.

B).- Que el EZLN no retomará el camino del diálogo con el gobierno federal hasta que sean reconocidos constitucionalmente los derechos y la cultura indígenas de acuerdo a la llamada “Iniciativa de Ley de la Cocopa”.

C).- Que los zapatistas seguiremos en resistencia y rebeldía.

El EZLN hizo un llamado “a la sociedad civil nacional e internacional a que organice en México y en el mundo, junto al EZLN exija al gobierno de México dar marcha atrás en la burla legislativa y cumplir con el reconocimiento constitucional de los derechos y indígenas.”<sup>124</sup>

Por último, esta reforma, no recoge los Acuerdos de San Andrés de 1996, ni la “ley COCOPA” de noviembre del mismo año; desconoce los derechos y cultura indígenas, limita el derecho a la libre determinación sujetándola al marco legal de las constituciones locales y leyes reglamentarias. Así mismo, no cumple con los deseos y sentir de la sociedad civil (indígena y no indígena). Como indica Francisco López Barcenás, “en estricto sentido, una reforma constitucional más que modificar el orden jurídico transforma las bases políticas sobre las que descansa. Pero en este caso, además de eso, se trataba de reconocer por primera vez desde que se formó el Estado mexicano a los pueblos indígenas como parte fundante de la nación y sus derechos colectivos. En otras palabras, no se trataba de un proceso para retomar una ley que otorgará más derechos individuales a las personas que pertenecen a un pueblo indígena, sino de reconocer nuevos sujetos de

<sup>123</sup> Vid. <http://www.ezln.org.mx>. EZLN: 20 y 10 “El fuego y la palabra” (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), *Op. cit.*, disco 1.

<sup>124</sup> *idem*.

derecho con derechos específicos.”<sup>125</sup>

En este sentido, las Juntas de Buen Gobierno, no están reconocidas como personas jurídicas, ni regulada su creación en la Carta Magna, pues, el legislativo ignora la importancia de reivindicar el derecho al ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas; así como, considerarles entidades de derecho público, para asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones, es decir, la regionalización como nivel de gobierno. Tergiversando está práctica de autonomía como acciones separatistas de los pueblos indígenas al pacto federal. Y no como un nuevo pacto social, entre el Estado Mexicano y los pueblos indígenas y grupos vulnerables del país.

#### 7. Creación de las Juntas de Buen Gobierno y los “caracoles” zapatistas (8 de agosto de 2003)

Tras el ‘silencio’ del CCRI-CG del EZLN por más de dos años, sin presentar comunicado público alguno; se rumoraba que el movimiento indígena estaba en decadencia. Después de las campañas presidenciales de terminación del conflicto indígena iniciado en 1994, con las reformas constitucionales en 2001; se pretendió distorsionar la problemática indígena y mediatizar el proceso de autonomía en el sureste mexicano. A pesar de ello, en 2003 surge nuevamente la palabra de los sin rostro, encabezada bajo la voz del Subcomandante Insurgente Marcos, elegido por los Consejos Autónomos de los 30 Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) como vocero, en el mes de Julio del mismo año.

Desde 1994, con el levantamiento armado indígena, la intención de crear “regiones autónomas”, propias de los pueblos indígenas, como “un régimen especial”, y pluriétnico, fue la base de las demandas indígenas, es decir, buscar el reconocimiento y garantía en la Constitución General, constituciones locales y leyes federales, de la principal de las demandas de los pueblos indígenas: “*autonomía territorial regional*”. Como lo expresaron los zapatistas y algunas organizaciones indígenas (como la CEIOC y la CIOAC). En esta lucha por el reconocimiento de los pueblos indígenas a la libre determinación, se presentaron “cinco procesos autonómicos regionales” en Chiapas, antecedentes directos de las Juntas de Buen Gobierno:

1. Región autónoma zona norte,
2. Región autónoma de la Frontera;
3. Región autónoma de Los Altos;
4. Región autónoma de la Selva;
5. Región autónoma del Soconusco.<sup>126</sup>

La región autónoma de la zona norte. En esta se constituyó la *región autónoma de los pueblos indios tzotzil, chol y zoque*, con un territorio que comprendió 12 municipios gubernamentales: Bochil, El Bosque, Huitipán, Ixhuatán, Ixtapa, Jicotol, Pueblo Nuevo, Rayón, Simojovel, Solosuchiapa, Soyaló, y Tipilula, con una población de alrededor de 120 mil habitantes.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, Op. cit., p. 97.

<sup>126</sup> GONZALEZ, Galván Jorge A. *Derecho indígena*, Colección “Panorama del Derecho Mexicano”, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, número 101, Coeditado por el IJ de la UNAM, y la editorial McGraw-Hill (México), México, 1997, p. 39.

<sup>127</sup> *Ídem*, Vid. mapa 2-A, en el apéndice 2, de esta investigación.

La región autónoma de la Frontera. Esta región comprende los municipios de Las Margaritas, Comitán, Chanal y Altamirano, donde predominan las etnias tojolabal y tzeltal principalmente.<sup>128</sup>

Región autónoma de los Altos. Aquí el proceso autonómico, fue impulsado por el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI), esta región comprende los siguientes municipios gubernamentales: San Andrés Sacamch'en, (Larráizar), San Juan de la Libertad, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, Nuevo Bochil, San Pedro Chenalhó, Cancuc, Sitalá, Ixtapa, Jovel, Amatenango del Valle, Zinacantán, Jitotol, Teopisca, Nuevo Venustiano Carranza, Nicolás Ruiz, Socoltenango y Totolapa.<sup>129</sup>

Región autónoma de la Selva. La región comprende 43 comunidades, su población no sólo es indígena local (tzeltales, zoques, tzotziles, mames, choles), sino también migrantes de Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Hidalgo Tabasco, Campeche, Chihuahua, y Distrito Federal.<sup>130</sup>

Por último, la Región autónoma del Soconusco. En la iniciativa de creación de esta región, “la CIOAC propuso la constitución de ésta como un poder regional, intermedio entre el poder estatal de Chiapas y los poderes municipales establecidos. Los objetivos de dicho poder regional serían: diseñar la planeación para el desarrollo, para la administración de justicia y para la administración de los recursos económicos.”<sup>131</sup> Esta región se integró por los municipios gubernamentales de Mapastepec, Escuintla, Acocoyagua, Acapetahua, Villa Comaltitlán, Huixtla, Tuzatán, Huehuetán, Mazatán, Tapachula, Unión Juárez, Cacahuatán, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera, Hidalgo, Suchiate.<sup>132</sup>

Diversas eran las propuestas que surgieron de estos procesos autonómicos de regionalizar a los pueblos indígenas, entre ellas destacan la “creación de parlamentos regionales”, idea compartida por Organizaciones Indígenas. Concretándose el 21 de enero de 1995 en San Cristóbal de Las Casas la constitución del Consejo Ejecutivo Estatal de las Regiones Autónomas.<sup>133</sup> Uno de los objetivos de este Consejo, era “pugnar por la promulgación de una nueva Constitución para el estado de Chiapas, para lo cual acordaron nombrar a sus *diputados* para el *Congreso Constituyente*.”<sup>134</sup>

Además, cabe destacar, que de estas propuestas, se paso de una autonomía de hecho, a buscar la autonomía de derecho; es decir, proyectos indígenas de reformas constitucionales, que reconocieran las autonomías regionales; como es el caso del “*Proyecto de Iniciativa para la Creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas*”, propuesta, en la cual se pretendía reformar los artículo 4º, 53, 73 y 115 de la Constitución Federal.<sup>135</sup>

Por otro lado, el camino recorrido hasta 2003, por indígenas zapatistas y la sociedad civil (indígena y no indígena) y Organizaciones Indígenas de Chiapas y el país, para exigir el reconocimiento del derecho a la libre determinación, y en especial del cumplimiento de los derechos y cultura indígenas, logrados desde la firma del Convenio

<sup>128</sup> *Ídem*, Vid, mapa 2-B, en el apéndice 2, de esta investigación.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 42, mapa 2-C, en el apéndice 2, de esta investigación.

<sup>130</sup> *Ibidem*, mapa 2-D, en el apéndice 2, de esta investigación.

<sup>131</sup> *Ídem*.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 43, Vid, mapa 2-E, en el apéndice 2, de esta investigación.

<sup>133</sup> *Ídem*.

<sup>134</sup> *Ídem*.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 45.

169 de la OIT, y los Acuerdos de San Andrés. Estuvo minado por la “ilegalidad” incriminada y condenada por la clase política en el poder. Al grado, de sujetar el contenido del recientemente reformado artículo 2º constitucional, al marco legal, sin considerar que el movimiento indígena, y en especial el levantamiento armado de 1994, son el punto de partida para construir un nuevo Estado; un nuevo pacto incluyente y plural; que fortalezca al indefenso e incipiente federalismo transformado desde hace tres décadas con las apocalípticas tendencias neoliberales, de un capitalismo salvaje herido de muerte.

En este sentido el subcomandante Marcos dio a conocer durante una semana siete documentos que conforman la “Treceava Estela”. Mismos que contienen la razón y motivos del nacimiento de las Juntas de Buen Gobierno, la práctica de los Acuerdos de San Andrés y del contenido del Convenio 169, por los pueblos y comunidades indígenas, con el apoyo de la sociedad civil nacional e internacional, y sujetas con el principio del “mandar obedeciendo”.

Por cuestiones de espacio, no analizaremos toda la *Treceava Estela*, pero sí haremos una síntesis de cada una de sus partes, por su importancia para entender la naturaleza social de las JBG, y los Caracoles Zapatistas.

La Treceava Estela, se compone de siete partes: la primera parte: un caracol; segunda parte: una muerte; tercera parte: un nombre; cuarta parte: un plan; quinta parte: una historia; sexta parte: un buen gobierno; séptima y última parte: una posdata. Este documento fue dado a conocer en el mes de julio del 2003, y publicados en el Periódico la Jornada.

En la primera parte: un caracol, se explica la esencia del ser zapatista, desde la memoria de los “más antiguos”. En la segunda parte: una muerte, se esboza ampliamente el largo aprendizaje que han tenido los pueblos indígenas con la sociedad civil nacional e internacional durante casi diez años de lucha y resistencia; por lo tanto, la muerte de los Aguascalientes (nacidos el 8 de agosto de 1994, durante la celebración de la Convención Nacional Democrática). Con esta muerte, se elimina el indigenismo, o paternalismo propiciado por algunas Organizaciones No Gubernamentales nacionales e internacionales.

En lo que respecta a la tercera parte: un nombre, los zapatistas anuncian su reorganización interna, a través de la creación de Juntas de Buen Gobierno y el nacimiento de los cinco Caracoles, ubicados en cada uno de los lugares que anteriormente correspondía a los ‘Aguascalientes’. En esta parte, se explica que los “‘Caracoles’ serán como puertas para entrarse a las comunidades y para que las comunidades salgan; como ventanas para vernos dentro y para vernos fuera; como bocinas para sacar lejos nuestra palabra y para escuchar la del que lejos está. Pero sobre todo, para recordarnos que debemos velar y estar pendientes de la cabalidad de los mundos que pueblan el mundo.”<sup>136</sup>

Así, se asignaron los nombres de los cinco Caracoles, decididos en asamblea de cada región, estos son los siguientes:

“El Caracol de la Realidad, de zapatistas tojolabales, tzentales y mames, se llamará “MADRE DE LOS CARACOLES DEL MAR DE NUESTROS SUEÑOS”, o sea “S-NAN XOCH BAJ PAMAN JA TEZ WAY-CHIMEL KU” UNTIC”.

El caracol del Morelia, de zapatistas tzeltales, tzotziles y tojolabales, se llamará “TORBELLINO DE NUESTRAS PALABRAS”, o sea “MUC-C”UL PUY ZUTU”IK UN JC”OPTIC”.

<sup>136</sup> Subcomandante Insurgente Marcos, *Chiapas: la treceava estela (tercera parte): un nombre*, julio de 2005, Ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2003, p. 22.

El Caracol de la Garrucha, de zapatistas tzeltales, se llamará “RESISTENCIA HACIA UN NUEVO AMANECER”, o sea “TE PUY TAS MALIYEL YAS PAS YACH’IL SACÁL QUINAL”.

El caracol de Roberto Barrios, de zapatistas choles, zoques y tzeltales, se llamará “EL CARACOL QUE HABLA PARA TODOS”, o sea “TE PUY YAX SCO’ PJ YU” UN PISILTIC” (en tzeltal), y “PUY MUITIT” AN CHA “AN TI LAK PEJTEL” (en chol).

El Caracol de Oventic, de tzotziles y tzeltales, se llamará “RESISTENCIA Y REBELDIA POR LA HUMANIDAD”, o sea “TA TZIKEL VOCOLIL XCHIUC JTOYBAILTIC SVENTA SLEKILAL SJUNUL BALUMIL”.<sup>137</sup>

La cuarta parte, se refiere al Plan Puebla Panamá (PPP) “como ya extinto”. E indican que “desde hace varios años, las comunidades indígenas zapatistas están empeñadas en un proceso de construcción de la autonomía”. Proceso que no significa ‘fragmentación’ del país o ‘separatismo, sino el ejercicio del derecho de gobernar y gobernarse, como lo establece el artículo 39 de la CPEUM.

Frente al Plan Puebla Panamá en particular, y en general en contra de todo plan global de fragmentación de la Nación Mexicana, el EZLN lanza el “Plan La Realidad-Tijuana”, el cual consiste: “en ligar las resistencias en nuestro país y, con ellas, construir desde abajo a la nación mexicana.”<sup>138</sup>

Este Plan es ‘contra el neoliberalismo y por la humanidad’; de igual forma para el plano internacional, es decir, un plan los cinco continentes:

Para el norte del continente Americano el “Plan Morelia-Polo Norte”. Que incluye a la Unión Americana y Canadá. Para Centroamérica, El Caribe y Sudamérica, el “Plan La Garrucha-Tierra de Fuego”. Para Europa y África, el “Plan Oventic-Moscú”. Para Asia y Oceanía, el “Plan Roberto Barrios-Nueva Delhi.

En lo que respecta a la quinta parte: una historia, de esta treceava estela, se explica la historia y funcionamiento de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ). Donde el “ejercicio de la autonomía indígena es una realidad en tierras zapatistas”, proceso en el cual, el EZLN, se dedicó únicamente a acompañar, y a intervenir cuando hay conflictos o desviaciones. Fungiendo como ‘portavoz’ de los MAREZ. Esta parte detalla el funcionamiento de los municipios autónomos, desde su creación, sus retos y conflictos, la forma de resolverlos y los logros obtenidos en lo que se refiere a la educación y salud (principalmente).

Cabe destacar la posición del EZLN dentro de los MAREZ. Existe un desprendimiento del autogobierno de la “sombra” de la estructura militar, es decir:

“En la designación o destitución de autoridades autónomas el EZLN, no interviene para nada, y sólo se ha limitado a señalar que, puesto que el EZLN, por sus principios, no lucha por la toma del poder, ninguno de los mandos militares o cargo de autoridad en la comunidad o en los municipios autónomos. Quines deciden participar en los gobiernos autónomos deben renunciar definitivamente a su cargo organizativo dentro del EZLN.”<sup>139</sup>

Por último, el principio rector de estos autogobiernos es el “mandar obedeciendo”.

La sexta parte: un buen gobierno, encontramos la naturaleza social y exposición de motivos de las Juntas de Buen Gobierno. Una nueva forma de organización indígena y de práctica de gobierno, basada en el derecho de autodeterminación y como expresión de este, la autonomía para gobernar y gobernarse. La creación de las JBG, tiene como fines y

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>138</sup> *Ibidem*, cuarta parte: un plan, p. 29.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 33.

funciones: 1) Contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades. 2) Mediar en los conflictos que pudieran presentarse entre municipios autónomos, y entre municipios autónomos y municipios gubernamentales. 3) Atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades, investigar su veracidad, ordenar a los Consejos Autónomos Rebeldes Zapatistas, la corrección de estos errores, y para vigilar su cumplimiento. 4) Vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los MAREZ, cuidando que se cumplan los tiempos y formas acordados por las comunidades. 5) Promover el apoyo a proyectos comunitarios en los MAREZ. 6) Vigilar el cumplimiento de las leyes que, de común acuerdo con las comunidades, funciones en los MAREZ. 7) Atender y guiar a la sociedad civil nacional e internacional para visitar comunidades, llevar adelante proyectos productivos etc. 8) De común acuerdo con el CCRI-CG del EZLN, promover y aprobar la participación de indígenas de los MAREZ, en eventos fuera de las comunidades rebeldes. Y 9) Para cuidar que en el territorio rebelde zapatista el que mande, mande obedeciendo.<sup>140</sup>

Por tal motivo, el 9 de agosto del 2003, se constituyeron ante la presencia de la sociedad civil nacional e internacional, las hoy llamadas Juntas de Buen Gobierno, como forma de gobierno alterno al impuesto a los pueblos y comunidades indígenas, durante siglos. Y posteriormente con su exclusión al diseñarse el Estado-nación Mexicano.

La sede de cada JBG, estará en los “Caracoles”, hay una junta por cada zona rebelde y está formada por 1 ó 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos de dicha zona.

La creación de las Juntas de Buen Gobierno, como veremos en el Capítulo Tercero, apartado A, punto 10: “Facultades de las Juntas de Buen Gobierno”, de esta investigación, estas no subordinan a los MAREZ, en cuanto a sus funciones (ya mencionadas), ya que los municipios autónomos, de manera exclusiva de su gobierno resuelven: en la impartición de justicia; la salud comunitaria; la educación; la vivienda; la tierra; el trabajo; la alimentación; el comercio; la información y la cultura; el tránsito local.

Las JBG, tienen una naturaleza regional, distinta a la naturaleza de los MAREZ, y están en constante coordinación, en la solución de conflictos internos –entre zapatistas y no zapatistas- o externos –otros municipios no indígenas-, por lo que esta sexta parte de la treceava estela, desglosa específicamente las funciones de estas entidades de gobierno.

Existen hasta la fecha cinco JBG, cada una tiene un nombre, elegido por los Consejos Autónomos respectivos, estas son:

“La Junta de Buen Gobierno Selva Fronteriza (Que abarca desde Marqués de Comillas, la región de Montes Azules, y todos los municipios fronterizos con Guatemala hasta Tapachula), se llama **“HACIA LA ESPERANZA”**, y agrupa a los municipios autónomos de “General Emiliano Zapata”, “San Pedro de Michoacán”, “Libertad de los Pueblos Mayas”, y “Tierra y Libertad”.

La Junta de Buen Gobierno Tzots Choj (abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales de Ocosingo, Altamirano, Chanal, Oxchuc, Huixtán, Chilón, Teopisca, Amatenango del Valle), se llama **“CORAZÓN DEL ARCOIRIS DE LA ESPERANZA”** (en lengua; “Yot’an te xojobil yu’un te smaliyel”), y agrupa a los municipios autónomos de “17 de noviembre”, “Primero de Enero”, “Ernesto Ché Guevara”, “Olga Isabel”, “Lucio Cabañas”, “Miguel Hidalgo”, y “Vicente Guerrero”.

La Junta de Buen Gobierno Selva Tzeltal (abarca parte de los territorios donde se encuentra el municipio gubernamental de Ocosingo), se llama **“EL CAMINO**

<sup>140</sup> *Ibidem*, pp. 40-41.

**DEL FUTURO**” (en lengua: “Te s’belal lixambael”) agrupa a los municipios autónomos de “Francisco Gómez”, “San Manuel”, “Francisco Villa”, y “Ricardo Flores Magón”.

La Junta de Buen Gobierno Zona Norte de Chiapas (abarca parte de los territorios en donde se encuentran los municipios gubernamentales del norte de Chiapas, desde Palenque hasta Amatán), se llama **“NUEVA SEMILLA QUE VA A PRODUCIR**” (en tzeltal “yach’il ts” unibil te yax bat “p’oluc”; y en chol: “Tsi Jiba Pakabal Micajel Polel”), y agrupa a los municipios autónomos de “Vicente Guerrero”, “Del Trabajo”, “La Montaña”, “San José en Rebeldía”, “La Paz”, “Benito Juárez”, y “Francisco Villa”.

La Junta de Buen Gobierno Altos de Chiapas (abarca parte de los territorios donde se encuentran los municipios gubernamentales de los Altos de Chiapas y se extiende hasta Chiapa de Corzo, Tuxtla Gutiérrez, Berriozábal Ocozucuatla y Cintalapa), se llama **“CORAZÓ CÉTRICO DE LOS ZAPATISTAS DELANTE DEL MUNDO**” (en lengua: “Ta olol yoon zapatista tas tuk’il sat yelob sjunul balumil”), agrupa a los municipios autónomos de “San Andrés Sacamchén de los Pobres”, “San Juan de la Libertad”, “San Pedro Polhó”, “Santa Catarina”, “Magdalena de la Paz”, “16 de Febrero” y “San Juan Apóstol Cancuc.”<sup>141</sup>

En cada una de estas formas de gobierno regional, el CCRI-CG del EZLN, vigilará su funcionamiento para evitar actos de corrupción, intolerancia, arbitrariedades, injusticias y desviación del principio zapatista de “Mandar Obedeciendo”.<sup>142</sup> Entre otras consideraciones que iremos desglosando en el capítulo siguiente.

La séptima y última parte de la treceava estela: una posdata. Es una invitación del EZLN, a la sociedad civil nacional e internacional, para asistir a la “muerte de los Aguascalientes”, y a la fiesta para nombrar a los “Caracoles” y el inicio de las “Juntas de Buen Gobierno”, en la comunidad de Oventik, Municipio Autónomo de San Andrés Sacamchén de Los Pobres, Chiapas, los días 8,9 y 10 de agosto del 2003.

El día 9 de agosto, tal como se anunció en esta treceava estela, se inauguró el funcionamiento de las cinco Juntas de Buen Gobierno; así como, la muerte de los “Aguascalientes” y nacimiento de los “Caracoles”. Es esta fecha, la concretización del derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas, es decir, la práctica de autogobierno, y el cumplimiento del espíritu de los Acuerdos de San Andrés y el contenido del Convenio 169 de la OIT.

El gobierno federal por su parte, no repudió públicamente esta forma de gobernar, que aspira a ser reconocida constitucionalmente, como nivel de gobierno; Pues, considero, que dicha iniciativa es “legal” y “legítima”.<sup>143</sup> Puesto, que el artículo 2º constitucional “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para (...)” entre otras cosas, “decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.”

Sin embargo, el gobierno federal y la clase política en el poder (Congreso de la Unión, legislaturas locales, Gobernadores, Presidentes Municipales, Jueces, Magistrados, etc.) rechazan esta “innovación” de los indígenas zapatistas.

Es claro que el camino andado por los indígenas del sureste mexicano desde antes del movimiento armado del 1º de enero de 1994, hasta la creación de las Juntas de Buen

<sup>141</sup> *Ibidem*, pp. 41-42; Vid, MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra, Op. cit.*, pp. 248-249.

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>143</sup> Declaraciones del Secretario de Gobernación Santiago Creel, al darse a conocer el contenido de la Treceava Estela, y celebrarse el funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno, sin entender la magnitud que representa la creación de formas regionales de gobierno. Sin embargo, es claro que el gobierno de Vicente Fox, sabe que la formación de un nivel de gobierno regional, impedirá la puesta en marcha del Plan Puebla Panamá y los proyectos privatizadores de los recursos naturales y estratégicos del país.

Gobierno, para hacer una realidad el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, con la práctica de la autonomía en los municipios y regiones, expresada en territorios de influencia zapatista, ha estado bajo la sombra y ataques del Ejército Mexicano, de grupos militares y de las guardias blancas, comandadas por los gobiernos federal, estatal y municipal. La falta de voluntad política del Ejecutivo Federal, de cumplir con las tres señales propuestas por el EZLN en el año 2000, para reanudar al Diálogo y Negociación de una Paz Digna y Justa en Chiapas; la violación sistemática de los derechos humanos por parte del autoridades judiciales y administrativas, contra indígenas zapatistas e indígenas no zapatistas en los pueblos y comunidades del país, es una razón más, por la que las JBG, representan el comienzo de la construcción de un poder popular, es decir, un nuevo pacto social, que propone una nueva Constitución, incluyente, plural y democrática; las Juntas de Buen Gobierno, no son ya una demanda, aspiran a ser una forma de gobierno real, un proyecto de país. En ellas se práctica el *autogobierno* con el principio del mandar obedeciendo, más aún, son una innovación indígena.

A más de dos años de existencia de las JBG, existen muchas interrogantes: ¿Son legales o legítimas?; ¿Cuál es su naturaleza jurídica y social?; ¿Son una etapa superior de la autonomía o el nacimiento de un estado sobre otro ya establecido?; ¿Son posibles y viables en el Sistema Social Mexicano?; ¿Son formas de centralización o descentralización del poder público? Entre otras cuestiones que resolveremos en el siguiente capítulo. Cabe considerar, que en los territorios denominados zapatistas donde se encuentran establecidas las Juntas de Buen Gobierno, los Caracoles y Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, empieza a construirse un proyecto alternativo de Nación, se estudia una reforma de Estado, y en consecuencia el replanteamiento de la construcción de un nuevo pacto social. Estas formas de gobierno son una propuesta nacida de la visión indígena. El tiempo dirá sí son o no viables, de hecho existen, son una realidad, que no debemos dejar pasar.

Por último, las Juntas de Buen Gobierno, representan siglos de resistencia frente a un sistema cultural, social, político, económico y jurídico dominante e impuesto; mismo que ha excluido a indígenas y no indígenas, desde su creación, negándoles la posibilidad de gobernar y gobernarse conforme a su propio Sistema Jurídico. Las JBG, no se basan en la forma de tenencia de la tierra conocida como *calpulli*, de los aztecas, sino, de una visión distinta, con raíces históricas, costumbres y tradiciones, de diversas lenguas y culturas; del practicar constante de la *comunalidad*, son parte del proceso de lucha por el reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos indígenas, en México y el mundo. En este sentido, podemos encontrar un antecedente próximo en los diferentes intentos de construir el gobierno regional en Chiapas, con la creación de las “Regiones Autónomas Pluriétnicas” desde 1994, la creación de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, los considerados *municipios libres* en la región selvática de Marqués de Comillas y el movimiento autonomista de la región del Soconusco. Hechos sociales que representan un proceso autonómico regional conocido y practicado en Chiapas desde 1994 (es decir, la creación de regiones autónomas en las zonas Norte, de la Frontera, de los Altos, de la Selva y del Soconusco) con el propósito de ejercer de *hecho*, el derecho a la libre determinación, a través de la autonomía regional, y en busca del reconocimiento jurídico, mediante propuestas y proyectos de reforma a la Constitución General, constituciones y leyes locales; y propiamente legislación nacida de los pueblos indígenas. Después de estos intentos, las JBG, no son la excepción, representan un reto, una ventana para rescatar desde abajo al México profundo y real, que desde 1994 existe con los del color de la tierra, con

los indígenas y no indígenas de este país, pero con la misma bandera: ejercicio a la libre determinación, es decir, con la práctica cotidiana de la autonomía territorial, política, administrativa, económica, cultural, jurídica etc., en los municipios indígenas y no indígenas que forman esta Nación. Ello es posible si empezamos a construir un país incluyente, plural y democrático.

CAPITULO III. NATURALEZA JURIDICA Y SOCIAL  
DE LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO.

*“La marginación de los pueblos indígenas es obra de los no-indios,  
pero también lo es el indigenismo que pretende ayudar a su liberación.  
Mientras seamos nosotros quienes decidamos por ellos,  
seguirán siendo objeto de la historia que otros hacen.  
La verdadera liberación del indio es reconocerlo como sujeto,  
en cuyas manos está su propia suerte,  
sujeto capaz de juzgarnos a nosotros según sus propios valores,  
como nosotros lo hemos siempre juzgado,  
sujeto capaz de ejercer su libertad sin constricciones,  
como nosotros exigimos ejercerla.  
Ser sujeto pleno es ser autónomo.  
El “problema” indígena sólo tiene una solución definitiva:  
el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas”*

*Luis Villoro, “Los pueblos indios y el derecho de Autonomía”\**

El conocimiento público de la creación y funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno, atrajo la atención de nacionales y extranjeros. Sobre todo el de la clase política en el poder. Quienes consideraron que el nacimiento de las JBG, y de los Caracoles zapatistas, es “posible” dentro del Sistema Constitucional Mexicano.

Sin embargo, siempre se condeno a la ‘ilegalidad’ a los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas. Son muchas las interrogantes que las Juntas de Buen Gobierno, despiertan, sobre todo su legalidad y legitimidad.

El propósito del Capítulo Tercero es definir la Naturaleza Jurídica y Social de las Juntas de Buen Gobierno. Este Capítulo lo dividimos en dos apartados: A y B.

En el apartado A, analizamos la naturaleza jurídica de las JBG y su fundamento legal. Desde el reconocimiento internacional, con la suscripción y ratificación por México del Convenio 169 de la OIT; el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas de las Poblaciones Indígenas; hasta los Acuerdos de San Andrés de 1996; la iniciativa de ley de la COCOPA; y la reforma constitucional a los artículos 2º y 115 en 2001, respectivamente.

Analizamos en este apartado el significado del derecho a la libre determinación como fuente principal de creación de las Juntas de Buen Gobierno. A través del ejercicio de la autonomía municipal, de los pueblos indígenas, para formar otros espacios, de carácter democrático, es decir, la *intermunicipalidad*; y la creación de un nuevo piso del poder público: el *regional*. Con fines específicos: *bien común*.

El apartado B, se refiere a la naturaleza social de las JBG, es decir, su *legitimidad* ante la sociedad civil indígena y no indígena, así como, por las bases de apoyo zapatistas. En este apartado, nuestro fin es describir la forma de gobierno que proponen los indígenas rebeldes, desde su visión, es decir, desde la investigación de campo y percepción de la realidad indígena chiapaneca.

Son muchas las interrogantes a las cuales nos encontraremos en este Capítulo, algunas quizá no lleguemos a responder, pues, sería prematuro decir que las JBG, son la solución a los problemas indígenas o que es posible que en esta década la *reforma* de *Estado* se base en una estructuración de “abajo a arriba”. Sin embargo, dejaremos que la historia hable por si misma, y que la experiencia de las JBG y los caracoles indígenas zapatistas, sean considerados como una forma de progreso social, político, económico,

---

\* VILLORO, Luis, *Los pueblos indios y el derecho de la autonomía, Etnicidad y Derecho un dialogo postergado entre los científicos sociales*, V Jornadas Lascasianas, serie, L: cuadernos del Instituto, c) Derecho Indígena, núm. 1, IJJ-UNAM, México, 1996, p. 123.

cultural y jurídico. En otras palabras, empecemos a construir el Estado Pluricultural que somos.

#### A. Naturaleza Jurídica.

El concebir la naturaleza jurídica de una institución o rama de la Ciencia Jurídica, es una tarea principal, para los estudiosos y estudiantes del Derecho. Es el camino por el cual, podemos describir los elementos constitutivos, las consecuencias jurídicas, y la posición de estas instituciones en el mundo jurídico.

¿Qué entendemos por naturaleza jurídica? Esta respuesta la da uno de los grandes juristas de nuestra Facultad de Derecho: Julián Güitrón Fuentevilla, al indicar lo siguiente: “la expresión ‘naturaleza jurídica’, es importante para el estudioso del Derecho, de ella se derivan circunstancias y situaciones, que nos permiten ubicar con exactitud, la rama jurídica a la cual pertenecen las instituciones en estudio, determinar sus obligaciones y derechos: saber que elementos deben reunir y sobre todo, lo que es en Derecho”.<sup>1</sup>

En este sentido, también es preciso distinguir, entre reconocimiento legal o jurídico y el reconocimiento social; porque “es evidente que el Estado, numerosos gobiernos federales y estatales v la propia sociedad mexicana reconocieron la presencia indígena antes de la reforma constitucional”.<sup>2</sup>

Debido a ello, sabemos que en ocasiones las realidades sociales superan a la norma jurídica, que los legisladores no ven más allá de los intereses políticos de su partido o de un factor real de poder.

La vieja discusión entre los positivistas y la escuela sociológica del derecho, nos puede dar diversos ejemplos. Sin embargo, no buscamos ser estrictos en el estudio de las JBG ubicándonos en alguna de las dos escuelas del derecho mencionadas, sino buscar un punto medio, donde ambas escuelas nos proporcionen los elementos claves para describir la naturaleza jurídica de esta ‘forma de gobierno’, que en el fondo aspira a ser un nuevo piso del poder público, dentro del sistema constitucional, político, social, económico y cultural del Sistema Global Nacional.

Decir, que las JBG, son ‘ilegales’ o ‘inconstitucionales’ sin mirar la realidad indígena, es seguir creyendo que el Estado es primero a la sociedad o al ser humano. Qué el Estado tal como se le conoce hoy en día, es el creador de las instituciones, del derecho y por lo tanto, el artífice de las relaciones sociales del individuo.

Consideramos que las JBG, existen de hecho, son una realidad social, tienen funciones específicas, están asentadas en un territorio, cuentan con una población, tienen un gobierno, etc. Aunque su reconocimiento legal (Constitucional) no este presente en ninguna postura política y jurídica en el Congreso de la Unión.

Las JBG, se caracterizan por estar constituidas por municipios con población mayoritariamente indígena, quienes se agruparon para asumir otra forma de autogobierno: la *regional*. Surgen de las demandas de los pueblos indígenas desde que se levantaron en armas, siempre bajo el cobijo de tres derechos humanos y políticos fundamentales: *democracia, libertad y justicia* para los mexicanos y todos los seres humanos. Es decir,

<sup>1</sup> GÜITRON, Fuentevilla Julián, *¿Qué significa naturaleza jurídica?*, Estudios que en Homenaje a Antonio de Ibarrola Aznar, presenta el Colegio de Profesores de Derecho Civil de la UNAM, Editado por la Facultad de Derecho de la UNAM y Cárdenas Editor, México, 1996, p. 144.

<sup>2</sup> Carlos y Zolla Márquez. E. *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas, Op. cit.*, p. 195.

universalizando su lucha, por la liberación de la humanidad. Cuestiones que analizaremos a continuación.

### 1. Naturaleza Jurídica y legal de las juntas de buen gobierno.

Como mencionamos anteriormente, el describir la naturaleza jurídica de una institución o rama del Derecho, nos permite ubicarla dentro del mundo jurídico, sin cabildeos o respuestas simples, de lo que debemos entender por una institución jurídica. Entrar, pues, en la ontología jurídica de la institución.

En este sentido, ¿Cuál es la naturaleza jurídica de las Juntas de Buen Gobierno?, ¿Qué es en Derecho, esta forma de gobierno?, ¿Acaso podemos ubicarlas dentro de la Ciencia Jurídica?, ¿Son legales y legítimas, de serlo cuál es su esencia? Entre otras cuestiones.

La naturaleza jurídica de las Juntas de Buen Gobierno, se sustenta en el derecho a la “libre determinación” de los pueblos indígenas. Reconocido desde 1989, en el Convenio 169 de la OIT, suscrito y ratificado por nuestro país, y que hasta la fecha es ley vigente.

Sin embargo, los alcances del Convenio 169 de la OIT, no son suficientes para describir los elementos de las Juntas de Buen Gobierno, como la forma de autogobierno de carácter regional que los pueblos indígenas zapatistas proponen en la treceava estela.

Las Juntas de Buen Gobierno son la expresión del proceso de autonomía practicada por los pueblos indígenas desde la creación de los MAREZ en 1994.

Por lo tanto, la naturaleza jurídica de las JBG, es la construcción de un cuarto piso de Poder Público: el *regional*. Sin desnaturalizar ni subordinar los niveles de gobierno federal, local y municipal, que están constituidos legalmente en nuestro país.

Desde que se da el levantamiento armado indígena de 1994, se propuso por parte de los pueblos indígenas bases de apoyo del EZLN, la reforma de Estado, y la creación de una nueva Constitución, así como, un gobierno de transición, a vísperas de las elecciones federales que se llevaron a cabo en agosto del mismo año.<sup>3</sup>

Razón no considerada por el ejecutivo federal, a cargo del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, ni por la clase política en el poder, como es el caso de los tres partidos políticos con mayor representación: PRI, PAN y PRD.

El derecho a la Soberanía Popular, invocado desde la 1ª declaración de la Selva Lacandona, para sus creadores es la base constitucional de las JBG. Que los pueblos indígenas a través del CCRI-CG del EZLN, en diversos comunicados han hecho valer.

Las Juntas de Buen Gobierno, en este sentido, se sustentan dentro del mundo jurídico, en el pluralismo jurídico. Concepción distinta a la cultura jurídica dominante. Donde el Derecho Indígena, tiene razón de ser dentro de la creación de un nuevo Sistema Jurídico Mexicano.

Dicho lo anterior, el ejercicio de la Soberanía Popular, es la base fundamental, en que las Juntas de Buen Gobierno, son justificadas por los pueblos y comunidades indígenas. Veamos porque.

Cierto es que la Soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, como se expresa en nuestra Constitución en su artículo 39. Y Que el “pueblo tiene en todo

---

<sup>3</sup> Vid. Comunicado del día 27 de Julio de 1994, “Por qué se requiere otra Constitución y un gobierno de transición”, EZLN, documentos y comunicados, Op., cit. pp. 295-300.

el tiempo el *inalienable* derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Ello presume el carácter popular de la Soberanía Nacional.

Sin embargo, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (democracia semidirecta), en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, como lo expresa el artículo 41 constitucional.

Si consideramos esta hipótesis de forma sencilla, como lo leímos, que “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, entonces podemos considerar, que si mañana ese mismo pueblo (toda la nación) considerará que la forma de gobierno con la cual estamos constituidos (como lo dice el artículo 40 constitucional) no es la adecuada frente a la realidad nacional, y preferir una forma distinta (*v. gr.* un parlamento) siguiendo esta norma, se consideraría que el sistema de gobierno mexicano, deberá transformarse de acuerdo a la conciencia y querer popular. Lo que para algunos tratadistas es una tarea difícil y quizá imposible pacíficamente en los gobiernos latinoamericanos.

Pretender que de la noche a la mañana se creará un “Constituyente” de forma pacífica es difícilmente concebible en nuestro país. Pues, los cambios sociales, políticos y jurídicos, han estado bajo la sombra de la guerra civil.

Lo que no quiere decir, que se usen los medios pacíficos para construir un nuevo pacto federal, en el que la participación popular (ciudadanos) haga valer este derecho, ante los Poderes de la Unión (Legislativo, Judicial y Ejecutivo).

Objetivamente, las JBG, no están reguladas en nuestra Carta Magna, veamos porque.

Aunque aparentemente están reconocidos los derechos y cultura indígenas en el Convenio 169 de la OIT, y la reforma al artículo 2º constitucional de 2001. Como es el caso del derecho a la “libre determinación”, expresó en la autonomía política, económica, jurídica etc., a que tienen derecho los pueblos y comunidades indígenas, no es suficiente para considerar como legales a las Juntas de Buen Gobierno.

El reconocimiento y garantía por parte del Estado, al derecho a la libre determinación, como expresamos en un principio, es la naturaleza jurídica de las Juntas de Buen Gobierno.

En sentido estricto, es sencillo concluir, que las Juntas de Buen Gobierno, como forma de gobierno, basadas en la autonomía regional, ‘no existen’; dentro del sistema administrativo, político y jurídico del país; porque estas no están reconocidas por la ley, es decir, no nacen de la actividad creadora del legislador, mediante el proceso de creación de las leyes. Siendo la ley, en la doctrina clásica del derecho, la fuente formal por excelencia. Como sí lo están la forma de gobierno municipal (artículo 115) la forma de gobierno local (artículo 116) y el gobierno federal.

En este sentido, si partimos que las Juntas de Buen Gobierno, no son legales –no nacen de la actividad legislativa del Poder Legislativo- y por lo tanto, no son una institución del mundo jurídico. Es decir, no existe alguna norma –vigente y válida, claro- que las justifique jurídicamente dentro del Sistema Jurídico Mexicano. Podemos considerar entonces, que su “actuación” jurídica como JBG, dentro del país, es nula absolutamente, porque no cuentan con personalidad jurídica, reconocida en la ley.

Pensar así, es quitarle peso a la realidad social, en la que nos encontramos. Es quitarle a la historia nacional mexicana, los siglos de dominación y opresión indígena.

Desde que se constituye el Estado-nación Mexicano (1821) y se definen sus objetivos, estructura y naturaleza en la Constitución de 1824, los indígenas han estado

excluidos de pacto social. Y sus derechos subordinados a simples consideraciones, pero al final, no admitidos dentro de la construcción del Estado-nación, que hoy esta en crisis.

Está exclusión jurídica y social, ha permanecido por casi dos siglos. El reconocimiento de los derechos y culturas de los pueblos indígenas, es más que suficiente para ver más allá de una ley. Para pensar que el Derecho es una creación estatal solamente, sin considerar, que los hechos sociales son cómplices de la creación de las normas jurídicas, es decir, que las fuentes generadores del derecho, no solo son normas o costumbres, sino los hechos materiales, las fuentes reales del Derecho.

Desde 1917, se consideraron algunos derechos, pero no se reconoció que los sujetos de estos fueran los pueblos indígenas. Y se mantuvo el derecho a la tierra con los principios de igualdad jurídica entre indígenas y no indígenas.

La lucha por los derechos y cultura indígena, se creyó materializada con la reforma constitucional de 1992, al artículo 4º, con el reconocimiento constitucional del carácter “Pluricultural de la Nación”, y por primera vez se consideró, que esta nación pluricultural, se “sustentaba originariamente en sus pueblos indígenas”, postulado tomado del recién suscrito Convenio 169 de la OIT. Lo cual, no fue así.

Sin embargo, es considerable, que por primera vez en la historia constitucional del país, se expresaba esta idea de pluriculturalidad, y no la homogeneidad, en la que se constituyó el Estado-nación Mexicano en el siglo XIX.

Hace años no se creía en que los derechos y culturas indígenas serían parte integral de la nación mexicana, ni mucho menos, se llevará hasta el Congreso de la Unión su posible reconocimiento. Hace dos siglos era inconcebible, los constituyentes de 1824, de 1956-57 y de 1916-17, trataron de eliminar a las etnias, social, cultural y jurídicamente. Y ahora, con lo que ha sucedido desde 1994, los pueblos y comunidades indígenas, reivindican en cada espacio público nacional e internacional, el derecho de gobernar y gobernarse. A través del reconocimiento de los derechos y cultura indígenas. Sí, esto fue posible. ¿Por qué no creer que mañana talvez, las Juntas de Buen Gobierno, sean reconocidas como una forma de gobierno, o como un ejemplo de gobierno regional? Esta posibilidad no esta lejana, si existe voluntad política y jurídica de los integrantes de los Poderes de la Unión, del Pueblo de México, y de los dirigentes e integrantes de los partidos políticos. Es decir, el reconocimiento legal de las Juntas de Buen Gobierno, dependerá, del regreso al diálogo y negociación de la paz en Chiapas, entre el EZLN y el Gobierno Federal, con la participación de la COCOPA, CONAI, y en general de la sociedad civil indígena y no indígena del país.

Es preciso considerar que las Juntas de Buen Gobierno, son una forma de organización político-social y administrativa, distinta a los Municipios Autónomos Indígenas (MAREZ) y sobre todo del “municipio libre” reconocido en el artículo 115 constitucional. No le quita importancia a ninguna de estas dos formas de considerar el gobierno municipal.

En este sentido, si la naturaleza jurídica de las Juntas de Buen Gobierno, radica en el reconocimiento al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, mediante la práctica de la autonomía, de parte del Estado. Entonces es necesario, una serie de modificaciones legales y constitucionales, es decir, la transformación del Sistema Jurídico Mexicano, es decir, poner en marcha la reforma de Estado.

Pero, realmente es necesario incluir esta forma de gobierno, como un piso más del poder público. Reacuérdesse que desde 1995, se pretendió construir un nuevo nivel de gobierno, a través, de las llamadas Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) promovidas en

la región de los Altos, Norte, Cintalapa, Ocosingo, Valles tojolabal y tzeltal de las Margaritas y Selva Fronteriza. Pues, antes y durante la Colonia Española, el territorio que hoy conocemos –considerando los territorios perdidos ante Estados Unidos- se encontraban organizados política, administrativa y jurídicamente en “provincias” o “regiones”. Este hecho no debe sorprendernos, pues, al implantarse el sistema federal, se reorganizó, el Sistema Global Social, en lo que hoy conocemos como una República Federal.

La creación de las JBG, como veremos, es resultado de la resistencia cultural y social de los pueblos y comunidades indígenas desde hace más de 500 años, sólo que aquí se materializa el sentir popular indígena. Por lo que es preciso iniciar una remunicipalización por toda la Réplica.

No faltan bases jurídicas para decir, que las Juntas de Buen Gobierno son posibles en nuestro SJM, si buscamos el orden social y nos basamos en el Principio General del Derecho: Justicia. Veremos que las JBG, más que ser una institución del derecho, son una consecuencia de la realidad social y económica, en la que han vivido los pueblos indígenas, y en la cual, se pretende construir desde el pluralismo jurídico un nuevo Estado de Derecho.

El reconocimiento legal de las JBG, significa en términos claros: la posibilidad del ejercicio de la “autonomía” de los pueblos y comunidades indígenas. La administración por estos sujetos de derecho público, de los recursos naturales (biodiversidad), del uso y disfrute del territorio donde estaban asentados desde tiempos inmemorables, y fueron desalojados por la fuerza y con la corrupción por las autoridades locales y colonos españoles y criollos.

Son unidades administrativas de autogobierno regional, es decir, nacen de las “autonomías de hecho” en la que viven desde 1994, los pueblos y comunidades indígenas bases de apoyo del EZLN. Están asentadas en un territorio determinado, tienen un gobierno propio, elegido democráticamente por la población indígena, tienen una estructura de gobierno (autoridades indígenas), con funciones y fines específicos. Donde sus integrantes (municipios autónomos indígenas) no pierden su autonomía en las materias de impartición de justicia; salud comunitaria; educación; vivienda; tierra; alimentación; trabajo; comercio; información; cultura; tránsito local, etc.

Tal como lo expresa uno de los integrantes del CCRI-CG del EZLN, al comentar que:

“El que no tiene reconocimiento es el gobierno constitucional, porque si no ¿Por qué las Juntas tienen ahora más trabajo que ellos? Las Juntas están resolviendo problemas que antes resolvía el Ministerio Público. Ahora los pueblos, aunque no sean zapatistas, van a buscar la justicia a las Juntas. Entonces, digo yo, los que no son constitucionales son ellos. A nosotros sí nos reconocen.”<sup>4</sup>

Podemos considerar, que tarde que temprano, esta realidad social llamada Juntas de Buen Gobierno, será reconocida en un nuevo Sistema Jurídico Mexicano. Pues, recordemos que vivimos tiempos de inseguridad jurídica, y de falta de autoridad moral de los gobiernos federal, local, municipal, ante la población nacional. Que las políticas económicas y sociales, impuestas por el FMI, BM y OMC, y avaladas por estos gobiernos, no inspiran en los ciudadanos mexicanos (indígenas o no) confianza y respaldo.

En tal sentido, las Juntas de Buen Gobierno, se sustentan en los siguientes documentos (no recodidos jurídicamente, pero considerados como propuestas de reforma al

<sup>4</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra, Op cit.*, p. 60. Palabras del Mayor Insurgente de Infantería Moisés.

Sistema Constitucional Mexicano). Nos referimos, a los Acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal (encabezado por Ernesto Zedillo) y el EZLN, en febrero de 1996, con la intermediación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la CONAI. La iniciativa de Ley de la COCOPA, sobre “derechos y cultura indígena” de noviembre de 1996. Y en la Treceava estela, Sexta parte: un gobierno.

Como expresamos anteriormente, la falta de “fundamento legal” de las Juntas de Buen Gobierno, radica, desde una óptica positivista, en el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas. No reconocida en la reforma al artículo 2º constitucional y 115; pues, a no ser reconocidos los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, sino como entidades de interés público; al margen del criterio de las leyes, se negó la posibilidad de que los municipios autónomos (de población mayoritariamente indígena) se coordinaran, asociaran etc., en este tipo de formas de gobierno (*intermunicipales*), para alcanzar fines comunes y de interés social.

Esta cuestión, se trató por los pueblos indígenas, sobre el reconocimiento Constitucional y legal de las *Regiones Autónomas Pluriétnicas*, con el *Proyecto de Iniciativa para la Creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas*. Donde se propuso reformar el artículo 4º, 53, 73 y 115, respectivamente. Por su importancia, sólo citaremos la propuesta de reforma del artículo 4º, las demás propuestas las estudiaremos en otros puntos.

Propuesta de reforma del artículo 4º constitucional (antes de las reformas de 2001) para quedar de la siguiente forma:

“La nación mexicana tiene una composición pluriétnica sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. Para proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, tierras, educación, salud, culturas, usos, costumbres, recursos naturales, patrimonio cultural y formas específicas de organización social, económica y política, se **establece un régimen de autonomía regional en aquellos estados de la federación de composición pluriétnica**, en los términos que establezca la Ley de Autonomías correspondiente y la presente Constitución, con el objeto de fortalecer la unidad e integridad nacionales. Se garantiza el derecho a los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. El Estado garantiza el derecho a la dignidad, identidad indígena, nacionalidad y seguridad interna. Cualquier forma de discriminación hacia la cultura, instituciones y costumbres indígenas será considerada un delito penado por la ley. La Ley establecerá las formas de coordinación de las instituciones y prácticas jurídicas y políticas indígenas con el sistema judicial, político y administrativo de la nación. Asimismo, promoverá y asegurará la participación e igualdad de la mujer indígena. **Se reconocen los idiomas indígenas en las Regiones Autónomas como lenguas oficiales y será obligatorio junto con la educación indígena en todos sus niveles.** El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas no menoscaba ni reduce ninguno de los derechos y obligaciones que, como mexicanos, les corresponde a sus miembros, salvo las especificidades que establezca a Ley de Autonomía”.<sup>5</sup>

Es evidente que los proyectos de iniciativas de reformas constitucionales, de los pueblos indígenas (incluyendo los Acuerdos de San Andrés, y otras declaraciones y planes), tienen como objetivo la reforma de Estado y construcción de un nuevo pacto social.

Es cierto que el legislador de 2001, reconoció el derecho a la “libre determinación” de los pueblos indígenas –comunidades- y que se trató un problema histórico, reconocido desde 1992. Sin embargo, este derecho, el legislador lo sujeto a la consideración de las

<sup>5</sup> GONZALEZ, Galván Jorge A. *Derecho indígena*, Op. cit., p. 45.

legislaciones locales (constituciones y leyes de las entidades federativas), Esta delegación deja en claro la falta de voluntad del legislador federal, de resolver un conflicto real, que en el futuro puede desencadenar una guerra civil con más alcance que en 1994.

Al considerar el legislador de 2001, en el apartado A, del artículo 2 constitucional, el reconocimiento constitucional y garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (fracción I); aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos (fracción II); elección de autoridades o representantes, de acuerdo a sus usos y costumbres, etc. Lo cual no permite la posibilidad de concebir la creación de las Juntas de Buen Gobierno, como forma de ejercer la autonomía indígena, ni mucho menos como una forma de autogobierno regional, para que los municipios autónomos indígenas, puedan, coordinarse, protegerse frente a otros municipios indígenas (o no indígenas), la federación o entidad federativa en la que se encuentren. Sin embargo, ello no impide que las JBG, sean una realidad, y que su autonomía de hecho, se practique desde hace más de dos años.

Esta posibilidad de intermunicipalidad si fue reconocida y abordada en los Acuerdos de San Andrés y en la iniciativa de ley de la COCOPA, en los siguientes términos:

En el documento 2, denominado “Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometerán a enviar a las instancias de debate y decisión Nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento”, apartado II, numeral 4, de los Acuerdos de San Andrés, se expresa lo siguiente:

“4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional a las comunidades, el **derecho de asociarse libremente en municipios** con población mayoritariamente indígena, así como **el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.**”

Más adelante se reconoce la importancia del municipio, y se propone revisar a fondo no sólo las relaciones entre la Federación y los gobiernos estatales sino también la relación entre éstos y los municipios. (Situación que abordaremos más adelante).

Esta misma disposición, se retomó en la iniciativa de ley propuesta por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) en noviembre de 1996, como reforma al artículo 115 constitucional, a la fracción IX, se sostuvo el siguiente criterio:

“IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, **pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas**, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. **Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones.**”

Sin embargo el legislador de 2001, no consideró este derecho, eliminando la posibilidad jurídica de los municipios de asociarse libremente, para alcanzar el cumplimiento de sus derechos, fines específicos como el bien común y desarrollo integro de los pueblos indígenas, etc. Es decir, la posibilidad de construir el nivel regional de gobierno, desde las entrañas de la intermunicipalidad.

Este fue el criterio del legislador de 2001, al reformar el artículo 115, fracción III, último párrafo, en materia municipal:

“III. (Último párrafo)

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

Lo que denota, la falta de voluntad política del legislador para permitir la construcción de nuevas formas de ejercitar la autonomía por los ciudadanos indígenas y no indígenas. Es decir, este criterio en primer término, reduce la posibilidad de “agrupación municipal de los pueblos indígenas” para ejercer el derecho a la libre determinación de forma conjunta y con fuerza política y social, alcanzar la propuesta de reforma del Estado Mexicano, y como consecuencia un nuevo pacto social. El legislador, prefirió mantener las cosas en su lugar, en “orden”, es decir, las mismas consideraciones que desde 1824, se han propagado hacia los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, el que no haya fundamento legal (constitucional), para considerar la existencia de las JBG, por la cerrazón del legislador, ello no quiere decir, que la fundamentación ontológica de las JBG, no sea el derecho a la Soberanía Popular, expresado en el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas de gobernar y gobernarse bajo su cosmovisión, pero sin ir más allá del contenido de la Soberanía Nacional. Porque las JBG, fundamentan su naturaleza en “principios” creados desde su propio desarrollo cultural, buscando respetar al otro, es decir, sin que violen garantías ni derechos fundamentales de quienes no forman parte de estos territorios o pueblos. Sólo así, podemos construir un nuevo pacto social, donde el pluralismo debe ser el centro de la reforma del Estado Mexicano.

Esta reforma de estado debe estar sustentada de “abajo a arriba”, sino es ello posible, se estará bajo el mismo pensamiento de homogeneidad que caracteriza el Sistema Social Global.

No queremos agotar en este punto, el estudio jurídico de las Juntas de Buen Gobierno, porque lo haremos en los siguientes puntos. Creemos que este es el inicio para construir un nuevo escalón: el gobierno regional. Al buscar la naturaleza jurídica de las JBG, debemos ver que son una forma de autogobierno indígena, donde la descentralización del poder político y público, es posible, si consideramos que estas tienen un carácter administrativo, jurídico y político, distinto del gobierno municipal (MAREZ) y del gobierno local y federal.

Como unidad administrativa, las JBG, son independientes del Gobierno Federal, es decir, no forman parte de la Administración Pública Federal, no están contenidas en el artículo 90 constitucional. Ni en los artículos similares en las constituciones locales. Lo cuál supone, que es una forma de gobierno de carácter indígena, propias de la visión indígena. Construidas bajo la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas, y del ejercicio del derecho a la libre determinación. Porque las JBG (como hemos dicho antes) tienen funciones específicas, organización interna (política y social), asentadas en un territorio determinado (igual que los Caracoles indígenas) con autoridades electas democráticamente por los Consejos Autónomos, etc. Por el momento no están reguladas dentro del sistema jurídico indígena, es decir, no hay una legislación indígena que les de sustento jurídico, el principio fundamental de estas es el “mandar obedeciendo”. Y siendo optimistas, pronto estarán reguladas dentro del sistema jurídico indígena y el nacional, si existe voluntad política de los actores políticos en el país.

Por último, la naturaleza jurídica de las JBG, radica en el ejercicio del gobierno autónomo *intermunicipal*. Es necesario ver otros mundos, otras formas de ver el derecho. Construir el derecho del siglo XXI, aplicable y viable en nuestras realidades económicas, políticas, sociales y culturales. Para Reformar este Estado que no incluyó a los

conquistados, los colonizados, los naturales, los excluidos, los de abajo. Es el momento de la construcción de una Doctrina Plural del Derecho.

## 2. ¿Autonomía o Independencia?

Al darse a conocer el 1º de enero de 1994, públicamente el levantamiento armado de indígenas en el sureste mexicano, bajo el nombre de EZLN; el gobierno federal y local, trato de desviar a la opinión pública, condenando este hecho como propio de delincuentes y terroristas, que pretendían separarse del país. Separatistas condenados a la ilegalidad e ilegitimidad. El levantamiento indígena en contra del gobierno –considerado mal gobierno– de Carlos Salinas de Gortari, es parte de los contrastes nacionales del país. Los nombrados “delincuentes” y “transgresores de la ley” sustentaron sus razones en la 1ª Declaración de la Selva Lacandona, y basaron sus demandas en el derecho a la Soberanía.

Que rápidamente, se interpretó como “Independencia”, como *secesión*. Sin ver que era el inicio de la construcción de las autonomías indígenas y la revaloración del pacto social, que desde 1917, no fue posible concretar.

La cuestión, si los indígenas quieren autonomía o independencia, hoy en día ya no es vista como un intento de *secesión*. El diálogo entre la Sociedad Civil Nacional e Internacional y el CCRI-CG del EZLN, permite construir desde “abajo” las bases para reformar al Estado Mexicano, en crisis desde las primeras décadas del siglo XX.

Sin embargo, el legislador de 2001, al reformar el artículo 2º constitucional, aclaró su posición sobre el derecho a la libre determinación y autonomía que reconocería a los pueblos indígenas, dentro del Sistema Jurídico y Político Mexicano:

**“Artículo 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible”**

Advertencia y ataque, que el legislador envía a los pueblos y comunidades indígenas interesados del reconocimiento constitucional de los derechos y cultura indígena, sobre todo el “derecho a la libre determinación y autonomía”, para que simpatizantes y bases de apoyo zapatista del EZLN y propio EZLN, o cualquier ciudadano, no pretendieran iniciar un movimiento de secesión en el país. Que buscara fragmentar el pacto federal, y violentar el Estado de Derecho.

La construcción de la autonomía de los pueblos indígenas, tiene un proceso largo de resistencia, no solo cultural sino militar. Desde 1994, se intensificaron la presión y hostigamiento del Ejército Mexicano, grupos paramilitares y las conocidas “guardias blancas” contra los pueblos y comunidades indígenas del sureste mexicano, principalmente a simpatizantes y bases de apoyo zapatistas. Como fue el caso de la matanza de Acteal, en diciembre de 1995.

El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas fue reconocido desde el Convenio 169 de la OIT, con el reconocimiento de los pueblos indígenas a la libre determinación, pero no se estableció así, en la Carta Magna, al tratar de adecuar este instrumento jurídico dentro del sistema mexicano, en la adición y reforma del artículo 4º constitucional, en 1992.

Sabemos que la autonomía es una expresión del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, es la reivindicación de uno de los derechos indígenas buscado desde la independencia de 1810.

El Derecho a la libre determinación con su expresión: autonomía, puede solucionar todos los problemas que actualmente enfrentan los pueblos indígenas. Es a tal grado, que se considera a la autonomía como “un régimen especial de gobierno para ciertas colectividades (pueblos indígenas), que puede ayudar a enfrentar sus problemas de manera distinta como hasta ahora se ha hecho y con la participación de ellos.”<sup>6</sup>

El reconocimiento de los derechos indígenas, para los gobiernos latinoamericanos, significó la fragmentación de la *Soberanía Nacional*.<sup>7</sup> Sin embargo, los zapatistas desde los primeros encuentros con el ejecutivo federal, en la catedral de San Cristóbal de las Casas, en febrero de 1994, levantaron con énfasis y orgullo la Bandera Nacional e invocaron el Himno Nacional, estos símbolos patrios, los han llevado siempre en Foros o encuentros con la sociedad nacional e internacional, más aún frente al mismo gobierno federal, local y municipal.

Por lo que, no es necesario tratar de encontrar en la autonomía (expresión del derecho a la libre determinación) que los pueblos indígenas pretendan separarse del país, y desconocer el pacto federal, es decir, dejar de pertenecer a la federación. Esta no es la cuestión, porque el concepto autonomía expreso en los Acuerdos de San Andrés e iniciativa de ley COCOPA, se define como “el derecho de gobernar y gobernarse” sin fragmentar la unidad nacional.

Es decir, el reconocimiento a la libre autodeterminación, buscada en los Acuerdos de San Andrés, es parte de la reforma de Estado, que desde hace años es necesaria en el país. Es pues, la consideración de un nuevo pacto social, sin cambiar la forma de gobierno federal (por lo menos hasta el momento).

La autonomía para los pueblos indígenas es la construcción de un nuevo Estado Nacional, de carácter plural e incluyente.

Es una modalidad del derecho a la libre determinación, pero no es la única, ya que en este derecho se pueden asumir diversas formas, grados o modalidades.<sup>8</sup>

México no es el único país, donde el derecho a la autonomía se ha hecho una demanda social y nacional, es quizá uno de los últimos en considerarla. Pues, en países como Guatemala, Brasil, Bolivia, Colombia, España, Canadá, Chile, Venezuela, etc., se ha luchado para alcanzar su reconocimiento. Las autonomías son el único camino para el respeto y fortalecimiento de los pueblos indios.<sup>9</sup>

En este sentido, apunta Francisco López Barcenas que la naturaleza de la libre determinación de los pueblos indígenas, radica en reconocerles personalidad y capacidad para proveer su existencia y futuro.<sup>10</sup>

Ello sugiere la voluntad política de los factores reales de poder, de los factores formales de poder y el pueblo en general (ciudadanos) para construir juntos una nueva Constitución Federal.

Por lo tanto, el reconocimiento del ejercicio de la “autonomía” como expresión del derecho a la libre determinación, y a su vez, el reconocimiento de los pueblos indígenas como personas de derecho colectivo, es la posibilidad de que los municipios autónomos

<sup>6</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, *Op. cit.*, p. 33.

<sup>7</sup> FUENTES, Morúa Jorge, *La larga marcha hacia la autogestión indígena*, MICHEL, Guillermo, *et al*, *Caminos del zapatismo: Resistencia y liberación*, *Op. cit.*, p. 23.

<sup>8</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, *Op. cit.*, p. 37.

<sup>9</sup> MONTEMAYOR, Carlos, *¿Hacia la conclusión de los acuerdos de San Andrés?* *La Jornada*, 16 de febrero de 1998.

<sup>10</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Op. cit.*, p. 36.

indígenas y no indígenas, puedan asociarse libremente, para coordinar sus acciones o exigir sus derechos frente al Estado, es la razón de ser de las Juntas de Buen Gobierno, o si se prefiere una “forma de gobierno regional”, basada en la *intermunicipalidad*. Intentada desde el *Proyecto de Iniciativa para la Creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas*, como lo son los procesos autonómicos regionales en Chiapas (con las RAP), desde 1994.<sup>11</sup>

En ocasiones suele confundirse autonomía y libre determinación, es claro que ambos no significan lo mismo, porque la autonomía es una modalidad de la libre determinación, es decir, esta contenida en este derecho, la autonomía es una especie, el género lo constituye la libre determinación. Sin embargo, la dificultad se presenta, al confundir estos términos con el concepto de Soberanía. Al definir autonomía en general, indicamos que la soberanía es un elemento del Estado, en un plano internacional. Es el poder supremo, que se ejerce por medio de los Poderes de la Unión, y reside esencial y originariamente en el pueblo. El término tiene un sentido político y jurídico, pero en ambas situaciones, es el Poder Supremo, de un Estado frente a otro.

El Convenio 169 de la OIT, no resuelve esta laguna, al tratar el término “pueblos”, porque primero reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, y después considera, que la “utilización del término [pueblos] en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional” (artículo 1, numeral 3).

López Barcenas, equipará el derecho a la libre determinación con la libertad de un individuo, es decir, “se entiende por libre determinación o autodeterminación para los pueblos indígenas, como la libertad para los individuos. Es un derecho fundamental para su existencia, sin ella tienden a desaparecer y si esto sucede la humanidad pierde parte de su riqueza, se deshumaniza; lo mismo que sucede cuando un hombre pierde su libertad.”<sup>12</sup>

Esto es debido a que en un principio este derecho inherente de los pueblos era ligado a los Estados, cuando unos y otros eran confundidos como una sola cosa. En ese sentido, se recogió en la Carta de Naciones Unidas. Pero con el paso del tiempo se le usó para que los Estados colonizados por las potencias imperiales pudieran alcanzar su independencia; en este caso se equiparaba a pueblo aquellos Estados que carecían de soberanía.<sup>13</sup>

El autor en comentario cita el concepto dado por Carlo Balde, es decir:

“Generalmente se entiende por autodeterminación o autodecisión la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o culturalismo tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un estado de elegirse la forma de gobierno.”<sup>14</sup>

De ello se desprende que la libre determinación no sólo es el derecho de secesión, sino también es posible su ejercicio dentro de un estado si este y el pueblo pactan de manera libre y voluntaria la forma en que el pueblo ejercerá sus derechos dentro del estado.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> GONZALEZ, Galván Jorge A. *Derecho indígena*, Colección “Panorama del Derecho Mexicano”, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, número 101, Coeditado por el IJ de la UNAM, y la editorial McGraw-Hill (México), México, 1997, pp. 39-50.

<sup>12</sup> *idem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>14</sup> *Cfr. Autodeterminación*, Carlo Balde, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Tomo a-j, 5ª edición, Siglo XXI, México, 1987, pp. 124-128; citado por LOPEZ, Barcenas Francisco, *Op. cit.*, p. 37.

<sup>15</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Op. cit.*, p. 37.

La autonomía ejercida por las Juntas de Buen Gobierno, desde su funcionamiento y creación es la *regional*. Ello es posible con el ejercicio de la Autonomía municipal, a través de la intermunicipalidad. Los MAREZ, al agruparse en Juntas, buscan no sólo ejercer sus derechos indígenas, sino la cooperación y solución de conflictos internos. En un grado de competencia y función distinta a la de los municipios autónomos indígenas y no indígenas.

Son de carácter pluricultural, ya que no predomina una lengua o cultura, sino varias (tzeltal, tojolabal, chol etc.). Así como, las autoridades indígenas y los Consejos Autónomos de cada municipio autónomo, se coordinan con las autoridades de cada JBG, sin que esta intervenga en sus decisiones, es decir, las JBG, no afectan el ejercicio de la autonomía de los MAREZ, al contrario sus funciones fortalecen y equilibran el desarrollo estas entidades. Y sus miembros son electos por los mismos Consejos Autónomos. Lo cual expresa el sentido democrático de la elección de los gobernantes.

Sin el ejercicio de la autonomía es difícil, considerar a las Juntas de Buen Gobierno, a pesar, de que varios juristas consideren su ilegalidad e ilegitimidad, son una alternativa de gobierno. Más aún una alternativa de Estado.

### 3. El Derecho Indígena dentro de la legislación Mexicana e Internacional.

El camino por el reconocimiento de los derechos indígenas, ha estado minado desde el régimen colonial. El sistema jurídico dominante, impuesto por el colonizador, creó nuevas situaciones jurídicas (obligaciones sobre todo) a los pueblos indígenas conquistados, sin embargo, tal como lo hicieron los romanos a los pueblos sometidos (v. gr. pueblo judío) se conceden algunos derechos. Que principalmente tenían caciques sometidos y colaboradores del invasor.

Entre estos derechos, tenemos por ejemplo, el reconocimiento de la “categoría de vasallos libres”, que les “permitía el acceso a la libre jurisdicción colonial, por medio de un juzgado especial.”<sup>16</sup>

Al imponerse el Sistema Jurídico Español, se desconoció en su mayoría el Sistema Jurídico Indígena, practicado antes de 1521, en Mesoamérica (Derecho Azteca, Maya, Zapoteca, Mixe etc.). Que por lo que se sabe, era un Sistema no codificado en su mayoría, cada región o cultura, tenía una estructura jurídica y social distinta, de acuerdo a su *cosmovisión* y tradiciones, costumbres y usos, lo que no quiere decir, que haya estado escrito, ya que, al someterse a los pueblos indígenas a una visión distinta de su mundo, se les privó de documentos ancestrales, y tradiciones de carácter oral, que hoy en día, se trata de descifrar en museos y estudios antropológicos.

Lo cierto es, que la lucha por el reconocimiento de los derechos y cultura indígena, inicia desde la imposición del Sistema Jurídico Español hacia los pueblos y comunidades indígenas asentados originariamente en Mesoamérica. Esta lucha consiste en la “resistencia cultural” que las diversas etnias y culturas opusieron al colonizador, esta inercia fue el detonante de múltiples levantamientos armados indígenas, revueltas y movimientos, que terminaban siendo apagados con brutales represiones y violaciones constantes a los derechos humanos de los indígenas.

La historia de México es testigo de los abusos, marginación y miseria en la que han vivido los pueblos indígenas, desde estos sucesos. No es preciso citar cada uno de estos genocidios. Por lo que, mencionaremos brevemente cuál es la situación de los derechos

<sup>16</sup> GONZALEZ, Galván Jorge A. *Derecho indígena, Op. cit.*, p. 25.

indígenas dentro de la legislación Mexicana e Internacional. Si el lector lo considera puede acudir a cada uno de los instrumentos jurídicos que citáremos a continuación.

En este período, destacan los siguientes documentos jurídicos, que pretendían regular la situación indígena, pero nunca reconocieron la existencia de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y obligaciones. Entre ellos aparecen las “Nuevas Ordenanzas sobre el Buen Trato a los Indios y la manera de hacer nuevas conquistas (Provisión de 17 de noviembre de 1526)”<sup>17</sup>; y el conocido para libro “V de la Recopilación de los Reinos de Indias, de finales del siglo XVII (18 de mayo de 1680).”<sup>18</sup>

Dentro de la legislación Nacional, partiremos de la Constitución de 1824, primer instrumento jurídico conocido en la construcción del Estado-nación Mexicano. No es necesario referirnos a “*Los Sentimientos de la Nación*” ni la “*Constitución de Apatzingan*”, escritos por el prócer José María Morelos y Pavón, pues, su contenido, como la Constitución antes referida, no contemplaban ni reconocían a los pueblos indígenas, mucho menos, los derechos que se desprenden.

Después de consumada la independencia (1821) y constituirse el país, en un Estado-nación (1824) las bases del nuevo régimen jurídico, estaban sostenidas por la ideología criolla y mestiza, quienes al diseñar el modelo de organización política que prevalecería en el país, ignoraron por completo a los pueblos indígenas, este grupo social dominante asumió el poder, y fundó el nuevo Estado-nación.<sup>19</sup> En ello, no se pretendía incluir a los pueblos indígenas dentro del sistema de gobierno. Fue así, que el *pacto social* del siglo XIX, se fundó sin la participación e inclusión de la cultura indígena. Los pueblos fueron excluidos del pacto federal, y constreñidos a la homogeneidad e igualdad, caracterizada en los movimientos sociales y culturales europeos desde el siglo XVIII.

Este aspecto, se generalizó, porque ninguna de las constituciones locales (de las antiguas provincias) reguló disposiciones que reconocieran la existencia jurídica y social de los pueblos indígenas y sus comunidades. Sin embargo, se establecieron algunas consideraciones, para los indígenas, como individuos, pues, al decretar la igualdad jurídica como garantía individual de todos los habitantes del territorio nacional, en la Constitución de 1824, se reconocía “derechos de propiedad” sobre la tierra (con títulos de propiedad), este derecho, estaba contenido con el carácter liberal e individualista de la “propiedad privada”; pero nunca se reconoció el carácter “comunal” de las tierras indígenas; ni los derechos colectivos de los pueblos indígenas fueron reconocidos o garantizados, por el sistema jurídico naciente.

Esto provocó despojos y pérdidas de los territorios y tierras indígenas, por parte de criollos y mestizos, quienes sometieron a los indígenas a la ignorancia y miseria, continuando con el sistema de explotación impuesto en la Colonia Española a los pueblos y comunidades indígenas.

Sin embargo, “para mediados del siglo, cuando se discutió la Constitución Federal de 1857, el asunto de los derechos indígenas se había convertido en un problema nacional.”<sup>20</sup> Lo que llamó la atención de legisladores de la talla de José María del Castillo Velasco e Ignacio Ramírez, partícipes de la creación de la Constitución de 1857. El primero, “reivindicó” terrenos para el uso común de los pueblos indígenas, así como para

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>19</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Op. cit.*, p. 54.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 55.

reparto entre los individuos que los integraban, “aduciendo que era vergonzoso para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera”, exhortando a los legisladores a tomar medidas para “combatir el estado de mendicidad de los indígenas.”<sup>21</sup> Por su parte, Ignacio Ramírez, “destacó la necesidad de que el proyecto constitucional que se estaba discutiendo se adecuara mejor a las necesidades específicas del país”, lamentando que “entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer que nuestra patria es una nación homogénea.”<sup>22</sup>

Pero, la discusión de los derechos indígenas paso a segundo plano, cuando los legisladores se centraron en el problema del clero y su relación con el Estado. Sin plasmar en este instrumento jurídico fundamental los derechos de los pueblos indígenas, excluyendo nuevamente del nuevo pacto social a estos.<sup>23</sup>

Lo mismo paso, con las nacientes legislaciones locales (constituciones), quienes aparentaron “proteger” y “tutelar” los derechos de los indígenas, como individuos y no pueblos, basándose en la “igualdad jurídica” de todos los individuos del país. Esta razón, también permitió el “despojo” de las tierras comunales, pertenecientes a los pueblos indígenas, consideradas como “ociosas” o “baldías” manipulando la legislación surgida en el gobierno de Don Benito Juárez: “Leyes de reforma”, principalmente, la “Ley de Baldíos de 20 de Julio de 1863”, y la “Ley Lerdo de 1856”, con la nacionalización de los bienes de la Iglesia y la puesta en venta de las tierras de las comunidades indígenas, tuvo como consecuencia, el despojo y concentración, de estas tierras comunales, propiedad originaria de los pueblos indígenas, desde antes de la Colonia, por terratenientes y empresarios constituidos con el nombre de compañías deslindadas, compradas a bajo precio, lo que conocemos como “latifundismo”, que favoreció a mexicanos y extranjeros en el Porfiriato.<sup>24</sup>

Durante el Porfiriato, es sabido, que los pueblos indígenas no tenían derechos ni reconocimiento jurídico como “pueblos”; es esta época, una de la más vergonzosas de la historia del país. El trató jurídico y social, hacia los pueblos y comunidades indígenas empeoró, a tal grado, que continuamente hubo sublevaciones y levantamientos de indígenas por todo el país, sin embargo, fueron nuevamente reprimidos por el gobierno Porfirista. Con la continuación del uso del caciquismo indígena, practicado desde la colonia, mediante la creación de las “jefaturas” (intermediarios entre el poder municipal y gobiernos estatales o federales), se restringió nuevamente los derechos de los pueblos indígenas, condenados a desaparecer.

Para inicios del siglo XX, hubo posibilidades de reivindicar los derechos de los pueblos indígenas, a través del movimiento armado de 1910. La Revolución, significaba una oportunidad para construir un nuevo pacto social, y reformar el Estado-nación, que incluyera el reconocimiento de los pueblos y cultura indígena.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 56. Vid. FERRER, Muñoz Manuel y Bono López María, *Pueblos Indígenas y Estado Nacional en el Siglo XIX*, 1998, p. 50-52.

<sup>22</sup> *Idem*. Y exhortó a los legisladores, a levantar ese “ligero velo de la raza *mista* que se *estiende* por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir en una sola”.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>24</sup> Cfr. MEDINA, Cervantes J. Ramón, *Derecho Agrario*, *Op. cit.*, p. 101; FERRER, Muñoz Manuel y Bono López María, *Op. cit.*, pp. 478-479; LOPEZ, Barcenas Francisco, *Op. cit.*, p. 59; BARRE, Marie-Chantal, *Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios*, 3ª edición, Ed. Siglo XXI, México, 1983, p. 60.

Ello no fue posible, y nuevamente, sólo se consideraron algunas demandas indígenas (derecho de propiedad de la tierra comunal; así como, limitaciones y formas de tenencia de la tierra), constituyéndose en la nueva Constitución (1917), el artículo 27, en el cual, establecía los principios fundamentales en materia Agraria, sobre las modalidades de la propiedad privada y formas de tenencia de la tierra, entre otros aspectos, que simbolizaba el reconocimiento y restitución de tierras comunales y ejidales, propiedad de los pueblos indígenas y la “eliminación” del latifundismo (antes de la reforma a este precepto, en su contenido esencial originado de la Revolución Mexicana, en enero de 1992).

En más de dos siglos, y después de tres constituciones (1824, 1857 y 1917), los derechos de los pueblos indígenas, no fueron reconocidos ni considerados en ningún instrumento jurídico fundamental. Fue dentro de 1921-1925, que los gobiernos consideraron la creación de las primeras instituciones para indígenas (el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena, las Casas del Pueblo, y el Departamento de Escuelas Rurales de Incorporación Cultural Indígena).<sup>25</sup> Donde se empezó a “reconocer” la existencia social, y cultural de los pueblos indígenas. Sin embargo, estas consideraciones, se crearon a través, del *paternalismo, proteccionismo e integracionismo*, que los gobiernos posrevolucionarios, consideraron como formas de resolver la problemática indígena, es decir, la implantación de lo que se conoce como “*indigenismo*”, política propiciada por el Estado para “terminar con la cultura y derechos indígenas e integrarles a la cultura y derecho dominante”.<sup>26</sup>

Esta tarea de “integrar” al “indio” y lo “indígena” a la modernidad y “Cultura Nacional Mexicana”, es decir, “mexicanizar al indio”; le correspondió al entonces Presidente de la República Lázaro Cárdenas, después del 1er Congreso Indigenista Interamericano, celebrado en 1940, en Pátzcuaro, Michoacán.

Pero fue con la creación del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948, que el gobierno federal, empezó a impulsar e instrumentar políticas gubernamentales hacia los pueblos indígenas del país.

Durante esta época, y hasta 2000, el INI, se dedicó a “mexicanizar” y “homogenizar” a los indígenas; integrando al “indio” al progreso y desarrollo que generaba la modernidad, donde la Nación Mexicana, buscaba acomodarse.

Durante más de 50 años, la política gubernamental del indigenismo se mantuvo en los Programas Nacionales y Planes de Desarrollo, hacia los pueblos y comunidades indígenas. El paternalismo, y la dependencia, generaron en estos, la extrema pobreza, analfabetismo, inseguridad jurídica, violaciones a los derechos humanos, asesinatos, injusticias agrarias y judiciales etc. Que el gobierno no pudo solucionar, y en ocasiones por cuestiones políticas y electorales, solapaba y apremiaba. Ello origino, como hemos visto, en páginas anteriores, el surgimiento de movimientos armados (por ejemplo la guerrilla en el sureste mexicano, principalmente en Guerrero y Chipas).

<sup>25</sup> Cfr. BARRE, Marie-Chantal, *Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios*, Op. cit., p. 61; LOPEZ, Barcenas Francisco, Op. cit., p. 73.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 72. Se entiende por indigenismo: “política de gobierno diseñada e instrumentada para asimilar el desarrollo, valores, costumbres, civilización y bien indígena, a la sociedad nacional”, es decir, “es la integración de los indígenas a la vida de las formas de vivir de los no indígenas, para buscar su eliminación como cultura, mediante el mestizaje cultural”. Esta política se instrumento desde las primeras décadas posrevolucionarias, hasta nuestros días con el ex INI (ahora Centro de Desarrollo de los Pueblos Indígenas). Vid. HERNANDEZ, Navarro y Vera Herrera (compiladores), “Acuerdos de San Andrés”, Op. cit. pp. 24-25. BARRE, Marie-Chantal, *Ideologías Indigenistas y Movimientos Indios*, Op. cit., pp. 59-73.

Antes de suscribirse y ratificarse el Convenio 169 de la OIT, de 1989, por México, se empezó a debatir y analizar, la situación en la que se encontraban los pueblos indígenas en el país (económica, política, social y jurídicamente), por investigadores y juristas del INI, antropólogos, sociólogos y abogados de la Sociedad Civil nacional e internacional, Organizaciones Indigenistas No Gubernamentales y Organizaciones Campesinas. Lo que originó, que para 1990, el Ejecutivo Federal ya lo había suscrito, y el Senado de la República, lo ratificará el 11 de julio de este año. Para después, traducirse en la reforma y adición del primer párrafo, del artículo 4º Constitucional, texto que reconocía sólo la “composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originariamente en sus pueblos indígenas”, como lo hemos mencionado reiteradamente, y no reivindicaba los derechos reconocidos en el citado Convenio. Ello suponía la eliminación del *indigenismo*, pues el propio ejecutivo federal, reconocía que esta política “es sinónimo de desigualdad, de injusticia y de rezagos y deudas históricas que deben ser corregidos adecuadamente por el estado de derecho.”<sup>27</sup> Sin embargo, los buenos deseos del ejecutivo federal no se cumplieron ni aplicaron, razón, que motivó el levantamiento armado del primero de enero de 1994, por indígenas de Chiapas, región, en extrema pobreza desde la Colonia Española.

Así mismo, los derechos indígenas y propiamente el Derecho Indígena (Sistema Jurídico Indígena), no fueron entendidos, ni reconocidos en la Constitución General, ni constituciones locales o leyes federales, reglamentarias etc. Pues, el legislador, actuó conforme a los principios aprendidos y conocidos dentro del Sistema Jurídico Dominante, es decir, el Derecho Indígena, no superó la mentalidad del legislador, formada dentro del Sistema y Cultura Jurídica Dominante.<sup>28</sup> Aquí no es el lugar para exponer la visión en la que se sustenta el Derecho y Cultura Indígena, ni mucho menos, el fundamento que originó la creación y funcionamiento de las JBG, esto será, en los próximos puntos a desarrollar. Cabe destacar, que la reforma al artículo 4º constitucional de 1992, no origino que el legislador, creará una ley que reglamentará el texto del párrafo primero, del artículo en comento.

A partir de 1992, varias entidades federativas introdujeron reformas en sus constituciones locales y leyes de menor jerarquía, para adecuar al citado texto federal, en la legislación nacional. Pero fue hasta 2001, con la reforma de los artículos 1º, 2º, 4º, 18º, 27º y 115 constitucionales respectivamente, donde la mayoría de las legislaciones locales y federales, se sujetaron al contenido y texto de estas reformas a la CPEUM. Desde ese momento el legislador, sepultó el reconocimiento formal del Derecho Indígena (Sistema Jurídico Indígena) y derechos indígenas, excluidos desde la creación del Sistema Jurídico Mexicano. La falta de voluntad política e intereses ajenos a la voluntad popular, fueron la causa de esta llamada “*contrarreforma*” constitucional.

Por falta de espacio nos limitaremos a enunciar los ordenamientos jurídicos reformados o modificados, dentro de cada una de las legislaciones locales, y de las leyes federales o locales que contienen disposiciones específicas relativas a los pueblos indígenas del país, siguiendo el esquema de estudio de Francisco López Barcenás, para quedar de la siguiente manera.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> MOLINA, Piñero Luis J., *Temas de Sociología Jurídica*, Op. cit., p. 340.

<sup>28</sup> Vid. CORREAS, Óscar, “*El Derecho indígena frente a la Cultura Jurídica Dominante*”, IV Jornadas Lascasianas: “Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios”, coordinador Ordóñez Cifuentes José E. R., Serie L: Cuadernos del Instituto, b) Derecho indígena, núm. 2, IJ-UNAM, México, 1994, pp. 95-110.

<sup>29</sup> Cfr. LOPEZ, Barcenás Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas*, Op. cit., pp. 193-398.

## I. Legislación federal:

1. En materia de acceso a la justicia penal:
  - Código penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (D.O.F, 10 de enero de 1994; artículos 52, fracción V y 248.)
  - Código Federal de procedimientos penales (D.O.F, 8 de enero de 1991; artículos 28; 29; 30; 87; 103; 124; 124 bis; 128 fracción IV; 146; 154; 220; 220 bis; 223; 246 fracción III; y 388).
  - Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura (D.O.F, 27 de diciembre de 1991; artículo 9).
  - Reglamento de los centros federales de readaptación social (D.O.F, 30 de agosto de 1991; artículo 19).
  
2. En materia agraria, medio ambiente y recursos naturales.
  - Ley agraria (D.O.F, 26 de febrero de 1992; artículos 106 y 164).
  - Reglamento interior de los tribunales agrarios (D.O.F, 13 de mayo de 1992; artículo 38).
  - Reglamento interior de la procuraduría agraria (D.O.F, 28 de diciembre de 1996; artículos 2; 5 fracción VIII; 8; 17 fracción IV; 22 fracción II; 37).
  - Ley general de equilibrio ecológico y protección al ambiente (D.O.F, 13 de diciembre de 1996, artículos 15 fracción XIII; 45 fracción VII; 47; 48; 54; 56 bis; 58 fracción III; 59; 64 bis 1; 65; 66 fracciones I y III; 67; 78; 78 bis, fracción IV; 79 fracción X; 157; y 158 fracciones I, II, y VI).
  - Ley forestal (artículos 1 fracciones III, IV, VIII; 13; 19 bis 4; 33 fracción I).
  
3. En materia cultural.
  - Ley general de educación (artículos 7 fracciones III y IV, 8 fracción III; 13 fracción I; 14 fracción I; 16).
  - Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública (artículos 2; 25 fracciones II, III, V, VI; 26 fracciones III; 27 fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX; y 36 la fracción II).
  - Ley federal del derecho de autor (artículos 157; 158; 159; 160 y 161).
  - Reglamento de la ley federal del derecho de autor (artículos 48 fracciones I, II, III, IV inciso a); y V).
  - Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (Diario Oficial de la Federación 13 de marzo de 2003; artículos 1-14)
4. En materia administrativa.
  - Ley orgánica de la Administración Pública Federal (artículos 26; 32 fracciones VI y VII; y artículo cuarto transitorio).

## II. Legislación estatal.

1. Constitución política del estado libre y soberano de Campeche (Periódico Oficial del Estado de Campeche, 6 de julio de 1996; artículo 7)
  - Ley orgánica del poder judicial del estado de Campeche (Periódico Oficial del Estado de Campeche, 10 de junio de 1997; artículos 75-1; 75-2; 75-3; 75-4; 75-5; 75-6; 76-7 y 116 fracción VI).
  - Código de procedimientos civiles del estado de Campeche (artículo 119)
  - Código de procedimientos penales del estado de Campeche (artículos 49; 154; 155; 156; 224; 318 bis, y 486).
  - Ley de educación del estado de Campeche (artículo 11)
  - Ley de derechos, cultura y organización indígenas del estado de Campeche (Periódico Oficial del Estado de Campeche; artículos 1 al 63, y transitorios).
2. Constitución política del estado libre y soberano de Chiapas (Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 9 de octubre de 1990; artículo 13).
  - Código de procedimientos penales del estado de Chiapas (artículos 347; 348; 349; 351; 352)

- Código de procedimientos civiles del estado de Chiapas (artículos 972; 973; 974; 975; 976; 977; y 978).
- Ley orgánica del poder judicial del estado (artículos 5 fracciones VII y IX; 12; 21; 22 fracciones I, II, III; 23; 24; 27; 28 fracciones I, II, III, IV, V, VI, y VII; 31; 33 fracciones I, II, III, IV, y V; 35 fracciones I, II, III, IV, y V; 36 fracciones I, II, y III, 39; 40; 41; 42; 43; 49; 60 bis B; 64; 66 fracciones I, II, III, IV, y 67).
- Ley de derechos y cultura indígenas del estado de Chiapas (Aprobada el 29 de julio de 1999; artículos 1-69 y tres transitorios).
- 3. Constitución política del estado libre y soberano de Chihuahua (Periódico Oficial del Estado, 1 de octubre de 1994; artículos 8; 9; 10 y 64).
- 4. Constitución política del estado libre y soberano de Durango (Periódico Oficial del Estado, 17 de julio de 1994; artículo 2 y 3)
  - Ley de educación del estado de Durango (Periódico Oficial del Estado, 29 de junio de 1995; artículos 9, fracción I; 17; 21 numeral 1; 76; 88; 94; 100; 101; y 102).
  - Código de procedimientos penales del estado de Durango (Periódico Oficial del Estado, 29 de junio de 1995; artículos 15; 93 fracciones I, II, III; 125; 197; 203 bis; 264; 267; 268).
- 5. Constitución política del estado libre y soberano de Guerrero (Periódico Oficial del Estado, 29 de junio de 1995; artículo 10).
- 6. Constitución política del estado libre y soberano de Hidalgo (Periódico Oficial del Estado, 23 de octubre de 1991; artículo 5).
- 7. Constitución política del estado libre y soberano de Jalisco (Periódico Oficial del Estado, 17 de julio de 1994; artículo 15 fracción III).
- 8. Constitución política del estado libre y soberano de México (Periódico Oficial del Estado, 24 de febrero de 1995; artículo 17).
- 9. Constitución política del estado libre y soberano de Michoacán (Periódico Oficial del Estado, 16 de marzo de 1998; artículo 3).
- 10. Constitución política del estado libre y soberano de Nayarit (Periódico Oficial del Estado, 18 de agosto de 1993; artículo 7 fracción II).
- 11. Constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca (Periódico Oficial del Estado, 6 de junio de 1998; artículos 12; 16; 25; 29; 80 fracción XXIX; 94; 98; 138 bis A; 150; y 151).
  - Código de instituciones políticas y procedimientos electorales de Oaxaca (Periódico Oficial del Estado, 1 de octubre de 1997; artículos 109-1; 110 fracciones I, II, y III; 112 fracciones I y II; 113; 114; 116; 117; 118; 119; 120; 121; 122; 123; 124; 125).
  - Ley orgánica municipal del estado de Oaxaca (Periódico Oficial del Estado, 13 de mayo de 1995; artículo 16 fracción III; 25; 34 fracciones XXIII y XXXIII; 57; 154 fracciones I y II).
  - Ley estatal de educación (Periódico Oficial del Estado, 9 de noviembre de 1995; artículos 2; 3; 6 fracciones II, III, y IV; 7; 8; 9 fracciones II, III, IV, V, VII, XI; 13 fracciones VI, VII; 14 fracciones II, III, VII; 15 fracciones VII; 22; 23; 29; 34; 37; 46 fracciones II, IX y X; 58 fracción I; 64 fracción I; 75 fracción IX; 84 fracciones IV y VI; 85 fracción IV; 89 fracciones I y X).
  - Ley orgánica de la junta de conciliación agraria (Periódico Oficial del Estado, 29 de junio de 1991; artículos 1-34 y dos transitorios).
  - Código penal para el estado libre y soberano de Oaxaca (Periódico Oficial del Estado, 3 de junio de 1995; artículos 58 fracciones I-VII; 72 C; y 88).
  - Código de procedimientos penales para el estado libre y soberano de Oaxaca (Periódico Oficial del Estado, 3 de junio de 1995; artículos 22 fracción IV; 146201; 223; 242; 414; fracción III; 543 fracciones II bis y VII bis, incisos a, b, y c).
  - Ley orgánica de la procuraduría para la defensa del indígena (Periódico Oficial del Estado, 8 de octubre de 1994; artículos 1-31, y dos transitorios).
  - Ley del instituto oaxaqueño de las culturas (Periódico Oficial del Estado, 13 de marzo de 1993, artículo 3)
  - Ley que crea la corporación Oaxaqueña de radio y televisión (Periódico Oficial del Estado; 20 de noviembre de 1993; artículo 3).

- Ley estatal de salud (Periódico Oficial del Estado, 5 de marzo de 1994; artículo 53).
- Ley para el fomento y desarrollo integral de la cafecultura en el estado de Oaxaca (Periódico Oficial del Estado, 4 de abril de 1990; artículo 3).
- Ley que crea el instituto estatal de desarrollo municipal (Periódico Oficial del Estado, 5 de junio de 1996; artículos 6 y 10).
- Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca (Periódico Oficial del Estado, 19 de junio de 1998; artículos 1-63 y tres transitorios).
- Código electoral de Puebla (artículo 2)
- 12. Constitución del estado libre y soberano de Querétaro (30 de noviembre de 1990; 4; 11; 12 y 41 fracción VIII).
- 13. Constitución del estado libre y soberano de Quintana Roo (Periódico Oficial del Estado, 30 de abril de 1998; artículo 13).
- Ley de derechos, cultura y organización indígena del estado de Quintana Roo (Periódico Oficial del Estado, 30 de julio de 1998; artículos 1-68 y dos transitorios).
- Ley de justicia indígena del estado de Quintana Roo (Periódico Oficial del Estado, 14 de agosto de 1997; artículos 1-31 y tres transitorios).
- 14. Constitución política del estado libre y soberano de San Luis Potosí (Periódico Oficial del Estado, 20 de noviembre de 1996; artículo 1).
- 15. Constitución política del estado libre y soberano de Sonora (Boletín Oficial del Estado, 10 de diciembre de 1992; artículo 1).
- Código electoral para el estado de Sonora (Boletín Oficial del Estado, 24 de junio de 1996; artículo 19).
- 16. Constitución política del estado libre y soberano de Veracruz (Gaceta Oficial del Estado, 1 de octubre de 1998; artículos 6 y 68 fracción I; 114 fracciones XII, XIII, XIV y XV).
- 17. Constitución política del estado libre y soberano de Tlaxcala (Periódico Oficial del Estado, 3 de abril de 2001, artículo 3 fracción IV).
- 18. Constitución política del estado libre y soberano de Sinaloa (Periódico Oficial del Estado, 9 de mayo de 2001; artículo 13, párrafo 6).
- 19. Constitución política del estado libre y soberano de Coahuila (Periódico Oficial del Estado, 13 de octubre de 2001; artículo 7).
- 20. Constitución política del estado libre y soberano de Morelos (Periódico Oficial del Estado, 11 de agosto de 2003; artículo 19).
- 21. Constitución política del estado libre y soberano de Tabasco (Periódico Oficial del Estado, 15 de octubre de 2003; artículo 4).

### III. Legislación del Distrito Federal

- Ley orgánica de la administración pública del Distrito Federal (Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 198, 29 de diciembre de 1998; artículos 28 fracción VII).
- Reglamento interior de la Administración Pública del Distrito Federal (Gaceta del Distrito Federal, No. 143, 6 de agosto de 1998; artículo 36 fracción I).
- Código penal para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1994; artículos 52 fracción V; y 248).
- Código de Procedimientos penales para el Distrito Federal (Diario Oficial de la Federación, 8 de enero de 1991; artículo 59, 72 fracciones I y II; 83; 162; 165 bis; 171; 183; 184; 185; 186; 203; 269 fracción IV; 285 bis; 290; 431 fracción III bis).
- Ley de fomento para el desarrollo económico (Gaceta Oficial del Distrito Federal, 26 de diciembre de 1996; artículo 34).

El Derecho Indígena, dentro de nuestro Sistema Jurídico, es viable, como rama autónoma del Derecho; sin embargo, dentro del Sistema actual, no está garantizado ni reconocido, como tal. Es preciso, que su inclusión sea vista desde el Derecho Plural, es

decir, del pluralismo jurídico. Solo así, los pueblos y comunidades indígenas –no como minorías sino como sujetos reales y con derechos y obligaciones- tendrán garantizado el ejercicio y exigencia de los derechos indígenas que se desprenden de esta institución, que no es nueva, en el mundo jurídico. Pero, el verdadero *Derecho Indígena*, es aquel en donde los sujetos del derecho (pueblos indígenas) y legisladores (de un nuevo Constituyente) tengan participación activa, consciente y responsable; y no la imposición de caciques y grupos en el poder (partidos políticos, dirigentes etc.).

En lo que se refiere al trato y regulación del Derecho Indígena y derechos indígenas en el marco Internacional; en el capítulo anterior, punto 2, citamos un listado elaborado por el Antropólogo Carlos Zolla e investigador Emiliano Zolla Márquez,<sup>30</sup> invitamos al lector a que lo consulte, ya que muchos de estos instrumentos han sido ratificados por México, lo cual supone, su validez y vigencia en algunos casos (por ejemplo el Convenio 169 de la OIT).

Estos instrumentos jurídicos de carácter internacional, son producto de la lucha y resistencia cultural indígena en el mundo, sobre todo (de América y África) para buscar el respeto y reconocimiento del derecho a la cultura, a ser diferentes, libres (derecho a la libre determinación) y ser artífices y dueños de sus formas de vivir y destino.

Destacan, los siguientes Convenios, Declaraciones y Proyectos:

- Convención de Pátzcuaro y Congreso Indigenista Interamericano (1940)<sup>31</sup>.\*
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)\*.
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966)\*.
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)\*.
- Convenio de la UNESCO para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Paris, Francia, 16 de noviembre de 1972).\*
- Declaración de la UNESCO sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1978).\*
- Declaración de San José (Costa Rica) sobre Etnocidio y Etnodesarrollo en América Latina (7 al 11 de diciembre de 1981).
- Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas (Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, ONU. Documento conocido como “Informe Martínez Cobo”, quien fuera nombrado relator especial en 1971).
- Grupo de Trabajo sobre poblaciones Indígenas (ONU, 7 de mayo de 1982).
- Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas (ONU), 1985.
- Declaración Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Declaración de Manila), 1988.
- Recomendación de la UNESCO sobre la salvaguarda de la cultura tradicional y popular, 1989.
- Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Washington, Organización de Estados Americanos (OEA), 1989.
- Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989.\*
- Declaración de Río de Janeiro (1992).
- Plan de Acción o Programa 21 (1992).
- Convenio sobre la Diversidad Biológica (entrada en vigor: 29 de diciembre de 1993).

<sup>30</sup>Vid. “Convenio 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT (1989) y declaraciones internacionales sobre pueblos y comunidades indígenas”, punto 2, p. 78, de esta investigación; ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas, Op. cit.*, pp. 279-282.

<sup>31</sup> Algunos documentos han sido ratificados por México, otros sólo son de referencia o se espera su ratificación, marcaremos con un “\*” aquellos, que estén ratificado o suscritos por México.

- Conferencia de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques Tropicales. Declaración de los Pueblos Indígenas-Tribales de los Bosques tropicales (Penang, Malasia, 15 de febrero de 1992).
- Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Madrid, 24 de julio de 1992).
- Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1993).
- Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas. Organización Panamericana de la Salud (la reunión inicial tuvo lugar en Winnipeg, Canadá, del 13 al 17 de abril de 1993).
- Resolución sobre la Declaración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1993).
- Declaración de las Mujeres Indígenas (Cuarta Conferencia Mundial sobre la mujer, Beijing, China), 1995.
- Consulta Regional del Pacífico Sur sobre los Conocimientos y los Derechos de Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas (1995).
- Declaración de Ginebra sobre la Salud y la Supervivencia de los pueblos Indígenas. Reunión Consultiva Internacional sobre la Salud de los Pueblos Indígenas, Ginebra, OMS (1999).
- Foro permanente sobre Cuestiones Indígenas. Organización de las Naciones Unidas (Washington, 28 de julio de 2000).
- Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 31 de agosto al 7 de septiembre de 2001).
- Declaración del Foro Internacional Indígena sobre Biodiversidad. Grupo de Trabajo abierto intersesional sobre acceso y distribución de beneficios referidos al Convenio sobre la Diversidad Biológica (Bonn, Alemania, 22 al 26 de octubre de 2001).
- Resolución por la que se crea la figura del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU), 2001.
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001).
- Cumbre Mundial sobre el Desarrollo sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica), 2002.
- Estrategias y Plan de Acción 2003-2007 de la Iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de las Américas. Organización Panamericana de la Salud.”

La mayoría de estos documentos han sido suscritos y ratificados, por México, sin embargo, algunos no son conocidos por la población civil; la ciudadanía pocas veces sabe su ratificación o contenido de ellos. Por lo regular, son conocidos y estudiados en instituciones educativas de Derecho, Ciencia Política, Economía, etc., Institutos de Investigación, por Organizaciones de Derechos Humanos, Organizaciones Indígenas, etc. Lo cual es grave, pues, sin el conocimiento de suscripción y ratificación de estas normas o sus contenidos, no es posible que en México se discuta a fondo la problemática indígena en general, y por lo tanto, no reconocer la situación real del país. Lo que no quiere decir, que estas normas de carácter internacional, en su aplicación y adecuación al sistema jurídico vigente, den solución a esta realidad. Porque, más que aplicar la norma internacional o tener validez en el país, es necesaria la voluntad política y jurídica, de las autoridades y entidades públicas competentes, de lo contrario, seguiremos rezagados en principios y poemas legislativos, que no se adecuan a la realidad que vivimos.

Entre los instrumentos jurídicos que sostienen y reconocen los derechos de los pueblos indígenas, como seres humanos (derechos sociales, económicos, seguridad social, políticos, civiles etc.) y como pueblos indígenas, en especial el derecho a la libre determinación, están:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966; ratificado por el Senado el 23 de marzo de 1981; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981; y entró en vigor en el país, el 23 de junio de 1981.<sup>32</sup> Artículos 6, 8, 9, 10, 12, y 13.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966; ratificado por el Senado el 23 de marzo de 1981; publicación en el Diario Oficial el 20 de mayo de 1981; y entró en vigor en el país el 23 de junio de 1981.<sup>33</sup> Artículos 2.1 numeral 3; 3; 4.1; 6; 7; 8; 9; 12; 14;16; 18; 19; 21; 22; 23; 24; 25; 27.
- Convenio 169 de la OIT de 1989, “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, adoptado el 27 de junio de 1989; ratificado por el Senado el 11 de julio de 1980; publicado en el Diario Oficial de la federación el 24 de enero de 1991. Del artículo 1º al 40.
- Proyecto de Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU. Aprobado como borrador en agosto de 1994.
- Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, de 1998.

#### 4. Los usos y costumbres como fuentes del Derecho, y su reconocimiento Constitucional.

Los usos y costumbres son la principal fuente del Derecho Indígena; reacuérdese que este Sistema Jurídico, no es estrictamente de carácter escrito, es decir, estar codificado. Por lo cual, las normas jurídicas que nacen de la vida comunitaria de los pueblos indígenas, deben tener un trató y estudio especial. Por la siguiente razón: *son una visión distinta del mundo occidental*. Más aún, son formas de vivir, comer, pensar, trabajar, comprender etc., distintas a como los mestizos y occidentales vemos el mundo. Por ejemplo, un abogado educado bajo los principios del Sistema Jurídico Romanista, o del Derecho Común, comúnmente no apreciarían el valor espiritual de la tierra –territorios- que un abogado o integrante de un pueblo indígena. Ese nexo entre el ser humano-cosmos, es la diferencia entre el pensar indígena y el pensar occidental de hoy en día.

He aquí, el primer reto para los que no somos indígenas y tratamos de entender este mundo. Pues, antes de legislar en esta materia, es preciso dialogar con ellos, conocer los usos, costumbres, tradiciones, cultura, lenguas, comidas, colores, etc. Este es el inicio para entender *al otro*, al diferente, Siendo México un país Pluricultural, debemos partir por conocernos y mirarnos en el espejo nacional con nuestros pueblos indígenas, ver su pasado y futuro, así como, respetar su presente. De ello dependerá el desarrollo integró de nuestra Nación.

Los “usos y costumbres” son parte de toda sociedad antigua o moderna. Ambos se estudian en las Ciencias Sociales (Antropología, Etnología, Política, Derecho, Sociología etc.) como formas o modos colectivos de conducta, modos que nacen en la comunidad, y se convierten en la conciencia social. Vistos desde la óptica de la Sociología los usos y

<sup>32</sup> RODRIGUEZ y Rodríguez, Jesús (compilador) *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos* (OEA-ONU), tomo I, editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1994, p. 30.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 42.

costumbres son “modos de ser colectivos”, del individuo en sociedad; en cambio jurídicamente, estos originan o crean derecho, es decir, son vistos como “fuentes del derecho”. No haremos una distinción de ambos conceptos, como lo hicimos en el capítulo I, invitamos a que el lector, en caso de existir confusión sobre ellos se remita al punto 8 de este capítulo.<sup>34</sup>

El Derecho Indígena, como anticipamos tiene un modo particular de ser, es una rama autónoma del Derecho, no pertenece al Derecho Privado ni Público, es de carácter plural y social. Pues, la vida comunitaria o comunalidad, no personaliza los derechos, sino los pluraliza. Es decir, los usos y costumbres indígenas, no se basan en cuestiones individuales, de *sujeto a objeto*, sino de relaciones *intersubjetivas*, de *sujeto a sujeto*. Del *Nosotros*, esta visión *noscéntrica*, abarca todo lo que rodea al ser humano, donde el mismo es parte, y tiene un papel trascendental. Esta visión la vemos en las lenguas indígenas (idiomas), vestidos, cantos, comidas, colores, leyes, costumbres usos, poesía, etc. “En este mundo donde la realidad predominante es el NOSOTROS de la vida y no el yo ni el tú.”<sup>35</sup>

Por lo tanto, si vemos más allá del rigor positivista del Derecho, podemos concebir, el *Nosotros*, que caracteriza la vida comunitaria en la que están organizados social, cultural, jurídica, económica, y políticamente, los pueblos indígenas, desde antes de 1521. Y que a pesar del mestizaje y represión constante hacia los pueblos, no se ha perdido esa forma de ser y vivir.

Porque, la vida comunal, la *comunalidad*<sup>36</sup> como modo de vida de los pueblos indígenas, es hoy en día, una forma de resistencia, frente a los valores, cultura etc., del Sistema Social Global de la cultura dominante (occidental). De la comunalidad y del *Nosotros*, expreso en esta forma de vivir, nacen usos y costumbres en los pueblos indígenas, para formar el Derecho Indígena. Es aquí la base que sostiene al mundo jurídico indígena, la fuente de su derecho y cultura.

Pues, la *comunalidad* “indica la voluntad individual de ser colectividad y se distingue por la reiteración cíclica, cotidiana y obligatoria de esta voluntad por medio de la participación en las actividades de poder, trabajo, fiesta y relación de territorio.”<sup>37</sup>

Este compromiso, se hace costumbre, tradición, en la comunidad, para posteriormente aceptarse como válido y obligatorio (v. gr. *tequio*, *la guelaguetza*, *el trabajo de en medio y la mano vuelta*).

La costumbre vista como fuente formal del Derecho, es una norma jurídica no escrita, impuestas por el uso y consentimiento tácito del pueblo, esté sentir genera en los miembros de una comunidad o grupo la convicción de que tal comportamiento es jurídicamente obligatorio. En otras palabras, es un proceso de creación normativo; constituye lo que algunos autores definen como *derecho consuetudinario o derecho no escrito*. Es decir, “el procedimiento consuetudinario de creación del derecho”<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Vid. Capítulo I “Conceptos Fundamentales”, punto 8. “Usos y costumbres”, p. 46.

<sup>35</sup> LENKERSDORF, Carlos, recopilador, y traductor, *‘indio’ otik ja jtz’eb’ojtiki’ (Indios somos con orgullo, Poesía maya-tojolabal)* UNAM-IIF, Centro de Estudios Mayas, México. 2003, p. 19.

<sup>36</sup> Cfr. MARTINEZ, Luna Jaime, *Comunalidad y Desarrollo*, coedición CONACULTA y Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño A. C., México, 2003, p. 9; RENDON, Monzón, Juan José, *La comunalidad; modo de vida en los pueblos indios*, Tomo I, Ed. CONACULTA, México, 2003, p. 11.

<sup>37</sup> MARTINEZ, Luna Jaime, *Comunalidad y Desarrollo*, *Op. cit.*, p. 9, Prólogo de Benjamín Maldonado Alvarado.

<sup>38</sup> OROZCO, Henríquez, Jesús, *Costumbre*, *Diccionario Jurídico IJ-UNAM Op. cit.*, p. 764. La costumbre se distingue como fuente formal del derecho a la legislación, la jurisprudencia, el precedente judicial o la doctrina.

Estas normas al ser reconocidas como obligatorias y validas dentro de la comunidad y sociedad, como normas jurídicas, constituyen el derecho aplicable y regulador de las conductas sociales de sus integrantes (sanciones, derechos, obligaciones, tradiciones religiosas o administrativas, elección de autoridades, formación de Consejos, distribución de riqueza, servicios públicos, etc.).

La escuela Positivista del Derecho, representada por Kelsen, consideró que “la diferencia entre el derecho consuetudinario y el legislado reside en que el primero es una creación descentralizada, en tanto que el segundo es una creación centralizada de las normas jurídicas.”

En este sentido, las tradiciones, usos, costumbres, etc., que no son reconocidas y emitidas como normas jurídicas, por el Poder Legislativo, mediante el proceso correspondiente, no son obligatorias para quienes no son parte de esta comunidad o entidad social, sino tiene efectos jurídicos particulares para los integrantes de la comunidad donde son aceptados y reconocidos, sin que antes sean codificados o mediante el proceso legislativo de creación de la ley, que regula la Constitución General o local de un país o entidad federativa. Lo cual, no significa, que en esta comunidad no se intente escribir esta norma, y codificar su derecho, o que estas costumbres vistas como normas jurídicas, sean válidas y eficaces en el territorio que ocupa la comunidad o pueblo indígena, obligatorias para sus integrantes, y se presente su cumplimiento.

Así es el Sistema Jurídico Indígena, nace del vivir cotidiano de los pueblos indígenas, de su comunalidad, de ser *noscéntrico* que le caracteriza, del respeto al otro, en fin del gobernar y gobernarse bajo sus propias formas de ver el mundo y de verse asimismo.

Por ejemplo, el “tequio”, la “gozona”, la “faena”, la “fajina”, el “tequil”, la “guelaguetza”, el “trabajo de en medio” y la “mano vuelta”; son costumbres practicadas en los pueblos indígenas. Estas costumbres se aplican en el trabajo comunal, familiar o individual, algunas se originan en la época colonial. Tienen un carácter solidario, es decir, son formas de cooperación y aportación entre los integrantes de la comunidad. El derecho positivo (en general no las reconoce como obligatorias), Sin embargo, son reconocidas en la legislación local (Constituciones de las Entidades Federativas), Como es el caso del Tequio reconocido en el artículo 12 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en la cual se le reconoce como una *expresión de solidaridad comunitaria*, misma que estará considerada por la ley como “pago de contribuciones municipales”; es decir:<sup>39</sup>

“Las autoridades municipales preservarán el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de servicio social común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio”.

En otro sentido, dentro del procedimiento consuetudinario de creación de una norma, figuran tres formas de costumbre jurídica, que median entre la costumbre y la ley, que Heinrich –como vimos en el Capítulo primero- clasifica como: 1. delegante; 2.

<sup>39</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez E., *Los Pueblos Indígenas de México*, 100 preguntas, *Op. cit.*, pp. 76-77.

delegado; y 3. derogatorio.<sup>40</sup> La primera se da cuando por medio de una norma jurídica no escrita se autoriza a determinada instancia para crear derecho escrito. La segunda, se presenta en aquellos casos en que la ley remite a la costumbre para la solución de determinadas controversias; y la tercera, admite la posibilidad de que ésta se forme aún cuando el legislador le niegue expresamente validez.<sup>41</sup>

A pesar que en nuestro Sistema Jurídico (Romanista en gran parte) doctrinalmente y legislativamente reconoce la costumbre como fuente del Derecho, no siempre es considerada como válida, ni se le da la importancia como a la “ley” (normas producidas mediante el proceso legislativo, considerado en la CPEUM). Por ejemplo, el sistema derogatorio de normas por *desuso* o *desuetudo*, no se admite en la legislación mexicana, como lo indica el artículo 10 del Código Civil del Distrito Federal, al señalar que: “*Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario*”; principio que sigue la legislación civil de las entidades federativas.

Los usos y costumbres indígenas, son en nuestro sistema jurídico, marginados y desconocidos, a tal grado, que se les considera como un sistema jurídico (Derecho Consuetudinario Indígena) “arcaico”, “atrasado” e “impropio” etc. Por ello, indica José Luis Cuevas Gayosso, que si queremos aproximarnos a una comprensión del término “costumbre jurídica” (en este sentido la indígena) “es indispensable abrir el raciocinio, podarlo de (pre)conceptos o (de)formaciones del conocimiento especializado, que generalmente fructifican en visiones cortas y relativas; es necesario sembrar interdisciplinariedad para obtener una visión extensa, clara y real.”<sup>42</sup>

Cada uno de los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas se sustenta primordialmente bajo usos y costumbres (v. gr. Derecho Amuzgo, Derecho maya, Derecho purépecha, Derecho rarámuri, etc.).

Los usos y costumbres son reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, en el Preámbulo, al expresar las aspiraciones de los pueblos indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

De la misma forma, el artículo 1 (parte I) dispone que el Convenio se aplica:

“a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y los que **estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;**”

Este instrumento jurídico reconoce el Derecho Consuetudinario que norma las situaciones y conductas de los integrantes de los pueblos indígenas.

Bajo estos usos y costumbres, los pueblos indígenas eligen a sus autoridades democráticamente, instituyen Consejos de carácter Autónomo, organizan sus fiestas, resuelven conflictos de carácter judicial, organizan el gobierno indígena, es decir, construyen sus formas cotidianas de vivir.

<sup>40</sup> Citado por GARCÍA, Máynez Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Op. cit, p. 64; Vid. Capítulo I “Conceptos Fundamentales”, punto 8. “Usos y costumbres”, p. 49.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 65. En la a forma delegada expresa García Máynez, la costumbre jurídica se halla supraordinada a la ley; la delegada la costumbre se halla subordinada al derecho escrito; y la derogatoria, esta en un sentido opuesto al texto legal.

<sup>42</sup> CUEVAS, Gayosso J. Luis, *La costumbre jurídica de los pueblos indígenas en la Constitución del Estado de Veracruz, México (2000), de la norma a la praxis*, en “*La construcción del Estado Nacional: democracia, justicia, paz y Estado de Derecho*”, coordinador José Emilio R. Ordóñez C., XII Jornadas Lascasianas, serie: doctrina jurídica, núm. 179, IJ-UNAM, México, 2004.

La práctica de estas formas de vida y organizarse (política, económica, social etc.) es posible bajo la *autonomía*, por lo cual, es importante el reconocimiento y garantía constitucional de los usos, costumbres, tradiciones etc., de los pueblos indígenas.

Hay quienes piensan la obligatoriedad de los usos y costumbres, es arbitrario e ilegal, pues, consideran que en comunidades o pueblos se violan derechos humanos fundamentales (atentar contra la vida, la libertad, la igualdad entre hombres y mujeres, integridad física, la propiedad etc.). Y ponen como ejemplo, el tradicional “rapto de la novia” que sigue usándose en algunas comunidades indígenas y no indígenas, “rapto” que indigna a quienes no ven este hecho como una tradición o costumbre, sin embargo, cierto es, que el obligar a una mujer a contraer matrimonio es violatorio del derecho de las mujeres de elegir si quieren o no contraer este. Otro ejemplo es, “los derechos de propiedad” que por tradición se pierden si quien tiene el derecho (otorgado y reconocido por las autoridades ejidatarias) pierde este, cuando se va del lugar, entre otras circunstancias.

Por ello, es importante, que los usos y costumbres reconocidos por la ley fundamental o leyes secundarias, estén dentro del “marco normativo fundamental”, es decir, el creado por todos los habitantes de una nación o estado; que estos no violen garantías o derechos fundamentales (de indígenas o no indígenas), y no bajo el imperio de la cultura jurídica dominante. Esto sucede cuando no se considera, que las costumbres que surgen de la vida comunitaria indígena, son de carácter social netamente, se aceptan y cumplen dentro de la comunidad, porque se les considera como positivas y obligatorias. Lo contrario puede ocasionar un conflicto, que desde luego, se resuelve dentro de la comunidad. Pero, ¿Qué sucede cuando estas costumbres van más allá del marco jurídico establecido? Quizá deba decir, del marco o cultura jurídica dominante, pues, al constituirse este sistema normativo, y con la creación del Estado nación, no se consideró la pluriculturalidad del país, ni los diversos sistemas normativos existentes. Los pueblos indígenas han constituido sus sistemas normativos con el respeto y cumplimiento de la costumbre, de la tradición y en la cosmovisión cultural que les recrea. Al no ser considerados, por el legislador, sus sistemas jurídicos son obviamente desacreditados e ilegalizados. La idea de igualdad jurídica, fundante del sistema liberal, no comprendió el otro mundo jurídico, el del indígena, y lo mal interpretó.

En otro sentido, el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de las Poblaciones Indígenas, garantiza y reconoce este derecho en el artículo 13, de la siguiente forma:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus **tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas**; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder ellos privadamente; a utilizar y vigilar los objetos de culto, y a obtener la repatriación de restos humanos.”

Esto significa, que los pueblos indígenas tienen todo el derecho de organizarse social, política, económica, jurídica etc., bajo su propia visión del mundo, es decir, organizar la forma de educar a sus hijos, de sembrar sus tierras o aprovecharlas, el derecho a la salud, practicando la medicina tradicional, etc.

El derecho a la libre determinación, y especialmente el reconocimiento de autonomía a los pueblos y municipios indígenas, garantiza el desarrollo y funcionamiento de las costumbres, tradiciones y usos indígenas. Sin el reconocimiento legal y respeto, los pueblos no tienen asegurado el ejercicio y práctica de sus formas de vivir y ser.

La reforma al artículo 4° constitucional de 1992, Al reconocer el sustento de la Nación Mexicana originariamente en sus pueblos indígenas, deja a la Ley, la protección y promoción del desarrollo de las lenguas, culturas, **usos, costumbres**, recursos y formas específicas de organización social; así mismo, garantizaría a los integrantes de los pueblos indígenas el “efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.”

En lo que se refiere a los juicios y procedimientos agrarios, en que sean parte los indígenas, (no especifica el legislador si se refiere a los pueblos –ente colectivo- o indígena –en lo individual-) se considerarán sus “**prácticas y costumbres jurídicas**” en los términos que establezca la ley. La ley a que se refiere el texto constitucional, es la Ley Agraria (misma que deroga la Ley Federal de la Reforma Agraria en 1992).

Como se criticó en su momento, esta reforma carece de *técnica jurídica*, como de falta de voluntad política del legislador y ejecutivo federal, al no reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Lo que supone una limitación y sujeción de los usos y costumbres indígenas al criterio de la ley, sin definir su alcance e importancia.

El reconocimiento de los usos y costumbres como “fuente formal del derecho”, dentro del sistema jurídico mexicano, no es posible, sin la Reforma de Estado, con la creación de una nueva Constitución, donde los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas sean reconocidos y no limitados, Porque sí la Nación es Pluricultural, el Derecho debe ser también Pluricultural, sustentado en el reconocimiento y garantía de todos los sectores, grupos, etc., que formamos este país. Y ver, que los usos y costumbres, forman parte del Sistema Jurídico Indígena, basado en el Derecho Consuetudinario.

#### 5. Reforma al artículo 2° Constitucional y los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

Como sabemos el 16 de febrero de 1996 fueron firmados los primeros de una serie de acuerdos entre el EZLN y el Gobierno Federal, en el marco del proceso de diálogo para lograr un “Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad”, este diálogo, se presentaría en cuatro temas principales de la problemática indígena (“Derechos y Cultura Indígena”, “Democracia y Justicia”, “Bienestar y Desarrollo” y “Derechos de la Mujer”), además de la Distensión Integral en la zona de conflicto, la Conciliación entre los distintos sectores de la sociedad chiapaneca y la Participación política y social del EZLN.

Estos acuerdos sustentan el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, es decir, el reconocimiento y garantía de la autonomía como expresión de este derecho. Sin embargo, los puntos negociados con el gobierno “no resuelven la totalidad de las demandas indígenas, pero sí se comprometen a solucionar algunas de las más relevantes. Entre otras se encuentran:

- a) El reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de la autonomía.
- b) La ampliación de la participación y representación políticas. El reconocimiento de sus derechos, económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos.
- c) La garantía de acceso pleno a la justicia. El acceso a la jurisdicción del estado. El reconocimiento de sus sistemas normativos. El respeto a la diferencia.
- d) La promoción de las manifestaciones culturales de los pueblos indios.
- e) El impulso a la producción y el empleo. La protección a los indígenas migrantes”.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> HERNANDEZ, Navarro Luis y Vera Herrera Ramón, *Acuerdos de San Andrés, Op. cit.*, p. 30

Acuerdos que la COCOPA convierte en una iniciativa de reformas constitucionales (noviembre de 1996), iniciativa de ley, conocida como “Ley COCOPA”; en la cual se reconocía plenamente el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación. Sin embargo, ambos proyectos de reforma, fueron obstaculizados por el ejecutivo federal, al promover de forma unilateral, ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de Ley, sobre Derechos y Cultura Indígena.

La contrarreforma del ejecutivo federal, se justificaba –según este- en la “mala interpretación que hacía la COCOPA de los Acuerdos de San Andrés”. Por lo que el ejecutivo federal, a través de “cuatro observaciones” consideraba el sentido y contenido que debía tener las reformas constitucionales.

Este hecho no sólo afectó los Acuerdos alcanzados en 1996, sino fracturó el diálogo y paz en Chiapas, con la posibilidad de continuar –por el ejecutivo federal- la guerra. Cabe mencionar, que la iniciativa presidencial sobre Derechos y Cultura Indígena, también olvida los compromisos asumidos por el Gobierno mexicano como signatario del Convenio 169 de la OIT.

Lo mismo sucedió en 2001, con las reformas constitucionales promovidas por el ejecutivo federal, ante el Congreso de la Unión (Cámara de Senadores). Aunque esta vez, el proyecto e iniciativa de reformas impulsado por el gobierno federal, fue el “texto” de iniciativa de “Ley de la COCOPA”, la cual contiene la esencia de los Acuerdos de San Andrés (mesa I, Derechos y Cultura Indígenas) al reconocerle a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación.

Y permitir la posibilidad de que los pueblos indígenas al ejercer sus autonomías territoriales (principalmente), puedan constituirse y coordinarse en “Regiones Autónomas”, como es el caso de las Juntas de Buen Gobierno. Y como desde 1994, ya se habían establecido de hecho, en el sureste mexicano.

Sin embargo, este reconocimiento no fue posible; la iniciativa de reformas constitucionales promovidas por el ejecutivo federal (Ley COCOPA) fue modificada y mutilada por la Cámara de Senadores, sin considerar el contenido y desarrollo político, social, jurídico y cultural, que representaba para el país. Aprobándose en esta Cámara, reformas que tergiversaban el contenido de la indicativa real. Lo mismo paso, con la Cámara revisora (Cámara de Diputados).

El ejecutivo federal, no defendió la iniciativa que promovió ante el Congreso de la Unión, lo cual, fracturó las relaciones entre este y EZLN, así como, allanar el diálogo y negociación para encontrar la paz en Chiapas. Después de estas reformas, no existió comunicación o diálogo alguno entre gobierno y EZLN. Hasta la fecha no se han presentado intentos.

Sin embargo, aunque las reformas son ley suprema, hasta la fecha, y que su contenido no reconoce el derecho de los pueblos indígenas para agruparse o coordinarse con fines regionales. El 8 de agosto de 2003, empezaron a funcionar las Juntas de Buen Gobierno.

Consideradas como una etapa superior de la autonomía indígena, las Juntas de Buen Gobierno, materializan el contenido de los Acuerdos de San Andrés e Iniciativa de Ley de la COCOPA. Pero no se sustentan en el texto del artículo 2º Constitucional. Pues, estas persiguen la formación de un nuevo piso en la estructura de gobierno, es decir, el regional.

Las Juntas de Buen Gobierno están basadas en el derecho de los pueblos indígenas de ejercer y practicar la autonomía (expresión del derecho a la libre determinación). Sin

embargo, “no debe perderse de vista que tanto las JBG como los municipios autónomos son autonomías **de hecho**.”<sup>44</sup>

Es decir, su existencia y fundamentación jurídica no la encontraremos en el artículo 2º, por las siguientes razones:

a) El legislador de 2001 y ejecutivo federal, interpreta el “derecho a la libre determinación”, como un riesgo de secesión, al expresar lo siguiente:

“Art. 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible.”

Como lo hemos indicado anteriormente, los pueblos indígenas (especialmente los pueblos y comunidades base de apoyo y simpatizantes del EZLN) han reiterado que no buscan la separación del Chipas del país, ni mucho menos la creación de un Estado independiente. Y han dado prueba de ello (adopción de Bandera e Himno Nacional con respeto y propios). Como mexicanos y nacionales han buscado su inclusión en la vida política, social, jurídica, económica etc., del país. De la cual siempre han estado marginados y no considerados. En este sentido, proponen la construcción de un nuevo pacto social, que incluya y reivindique los derechos sociales e individuales de todos los sectores de país. Esta transformación es mediante la reforma de Estado, de otra manera no será posible entender y respetar el funcionamiento de las JBG. Sobre todo frente a las gestiones que se realicen dentro del territorio de los municipios gubernamentales, entidades federativas o gobierno federal.

b) No se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, es decir, no les reconoce *personalidad jurídica* propia. Considerando que por cuestiones conceptuales, el término “pueblo”, no es preciso, pues, deriva de cuestiones sociológicas, por lo que considera que los sujetos del derecho que reconoce, son las comunidades indígenas a las cuales define:

“Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.”

Ello es contradictorio, pues, el Convenio 169 de la OIT, define a los pueblos indígenas claramente. Y que, en la mayoría de los casos, el legislador recurre a la expresión “pueblos indígenas” comúnmente.

c) Limita el derecho a la libre determinación, expreso en la autonomía. Aunque este derecho es reconocido en el párrafo quinto y apartado A, del artículo en comento, su alcance es mínimos y limitativo, contrario a lo acordado en los Acuerdos de San Andrés y el contenido en la iniciativa de Ley de la COCOPA.

Es decir, se reconoce:

“El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:”

Sin embargo, en ninguna de las formas de autonomía reconocidas en las fracciones I a VIII, de este apartado, ubicamos la posibilidad de que los pueblos indígenas, puedan ejercer el autogobierno de manera conjunta o en regiones.

Ello es, porque la libre determinación implica:

a) La autoafirmación, es decir, el derecho de un pueblo a proclamar su existencia y ser reconocido como tal.

<sup>44</sup> DIAZ, Polanco Héctor, *Juntas de Buen Gobierno ¿Una etapa superior de la autonomía?*, Memoria, número 176, México, octubre de 2005, p. 14.

- b) La autodefinición, que consiste en la facultad de determinar quiénes son los miembros que integran ese pueblo.
- c) La autodelimitación, que conlleva el derecho a definir los límites territoriales.
- d) La autoorganización, que es el poder reconocido a un pueblo de procurarse a sí mismo, dentro de un marco estatal, su propio estatuto.
- e) La autogestión, o facultad de un pueblo para gestionar sus propios asuntos, es decir, para gobernarse y administrarse libremente en el marco de su estatuto.”<sup>45</sup>

d) No reconoce otro nivel o forma de gobierno. En ninguna de las fracciones del apartado A y B; se reconoce un cuarto piso de gobierno, ya que la obligación de promover la igualdad de oportunidades, eliminación de cualquier tipo de discriminación, planeación etc., corresponde a los tres niveles de gobierno conocidos dentro de la forma de gobierno en la Constitución (Federación, los Estados y los Municipios).

Sin embargo, dichas autoridades (apartado B, párrafo segundo, fracción I) para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos indígenas, tienen la obligación de:

“I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.”

Esta cuestión no fue abordada por el gobierno federal en las negociaciones de San Andrés, pues, desde 1994, se consideró que no se discutiría la agenda nacional, sino cuestiones locales. Pero el EZLN y los pueblos indígenas desde 1994, proyectaron sus demandas en un plano Nacional.

e) El legislador no reconoce “pluralismo jurídico de la nación”. Sólo reconoce la autonomía de los pueblos indígenas de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

El legislador pone en claro que sólo hay un Sistema Jurídico Constitucional, donde el Sistema Jurídico Indígena, debe sujetarse a sus principios generales, con el respeto a las garantías individuales y derechos humanos, como si el sistema indígena no les reconociera, o que dentro de este no existirán principios generales. No cabe duda, que el Sistema Jurídico Indígena, es contrario a la cultura jurídica en la cual el legislador justifica en la exposición de motivos este sentir.

Por último cada una de las formas de autonomía consideradas en la reforma constitucional de 2001, al artículo 2º, son limitativas de la autonomía considerada en 1996 en los Acuerdos de San Andrés e iniciativa de Ley de la COCOPA, y en el buen sentido de reconocer autonomía a los pueblos indígenas, por parte del Estado, no sustentan la razón de ser de las JBG, ya que estas son una expresión distinta del derecho a la libre determinación, es decir, son una etapa superior de la autonomía indígena, que busca construir regiones autónomas. El debate sobre las Regiones Autónomas no fue abordado por el ejecutivo federal, Congreso de la Unión, ni la SCJN, pues, no se les consideró viables dentro del Sistema Jurídico actual.

---

<sup>45</sup> Cfr. Adelfo Regino, “La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances”, Chiapas, n. 2, Era, México, 1996, citado por HERNANDEZ, Navarro, Luis, “Acuerdos de San Andrés”, *Op. cit.*, p. 31.

Por su parte, el EZLN conjuntamente con la sociedad civil nacional (indígena y no indígena) han dialogado sobre estas formas de autonomía. Y llegado a la conclusión de que el reconocimiento constitucional y legal de las Autonomías Regionales (JBG) es posible mediante la Reforma de Estado, mediante una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas (un nuevo *pacto social*).

Las bases para esta nueva relación están en los Acuerdos de San Andrés y la iniciativa de Ley de la COCOPA. Como es sabido, el gobierno federal “adoptó y firmo” solo el contenido de los acuerdos alcanzados en la primera mesa (Derechos y Cultura Indígenas), pues, entendió el alcance y consecuencias que traería a la clase gobernante la democratización del país; y reconocimiento de un nuevo pacto federal. Pues, el gobierno no se arriesgaría a reconocer derechos que violaría después, no cometió el “error populista” de 1989, al reconocer el Convenio 169 de la OIT.

En este sentido, la razón real, por la cual el gobierno federal y legislador no ha reconocido los derechos y cultura indígena, y proponer una reforma integral del Estado, es porque, en México, nunca ha dejado de existir la lucha de clases, la lucha ideológica y cultural ha estado presente desde la Conquista Española.

Sin el reconocimiento del *pluralismo*, no habrá en el país tal democracia o justicia social, y seguiremos bajo el yugo de la explotación del mercado y el gran capital, de caciques y dictadores; quienes gobiernan el país, bajo un doble discurso, manteniendo la política y Estado de Derecho como rehenes para alcanzar sus fines de clase y cultura dominante.

En los Acuerdos de San Andrés el gobierno federal, asumió el compromiso de que los principios que deben normar la acción del Estado en su nueva relación con los pueblos indígenas serían:

- I. Pluralismo.
- II. Sustentabilidad.
- III. Integridad.
- IV. Participación.
- V. Libre determinación.

El establecimiento de la nueva relación (con la adopción de estos principios) entre los pueblos indígenas y el Estado tiene como un punto de partida necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional (nueva CPEUM y constituciones locales). El gobierno federal de entonces, asumía el compromiso de impulsar las siguientes acciones:

“1. El reconocimiento en la Constitución Política nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos”

Estos derechos se clasificaron en: a) Derechos políticos; Derechos de jurisdicción; Derechos sociales; Derechos económicos; y Derechos culturales.

Era obvio que el nuevo marco jurídico que naciera de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, contempló la creación de Regiones Autónomas Indígenas, como se expresó en el punto 2, de la siguiente forma:

“2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de **varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas**. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las

Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.”<sup>46</sup>

El punto fue más preciso, al considerar que en la Constitución de la República deberán reformarse los artículos 4º, 115 y otros.

En lo que respecta a la legislación local relativa a las características de libre determinación y autonomía indígena, el gobierno federal, reconoció que se deben tomar en consideración los siguientes elementos:

“a) En donde coexistan diversos pueblos indígenas con diferentes culturas y situaciones geográficas, **no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de autonomía indígena a legislar.**

b) Las modalidades concretas de autonomía deberán definirse con los propios indígenas.

c) Para determinar de manera flexible las modalidades concretas de libre determinación y autonomía en la que cada pueblo indígena encuentre mejor reflejada su situación y sus aspiraciones, deberán considerarse diversos criterios como: **vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias; los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal y estatal;** la presencia y relación entre indígenas y no indígenas; el patrón asentamiento poblacional y la situación geográfica, los grados de participación en las instancias de representación política y niveles de gobierno, entre otros.”<sup>47</sup>

De la misma forma, en el documento 2 las partes se comprometieron a enviar a las instancias de debate y decisión nacional diversas acciones para regular la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado; entre las que destaca, el punto II numeral 2 párrafo segundo, en donde considera lo siguiente:

“La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Nacional, **Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente.** Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer; **pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.** El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.”<sup>48</sup>

En el numeral 4, de este punto II, párrafo 1, se propuso al Congreso de la Unión reconocer en la legislación nacional a las comunidades como **entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.**<sup>49</sup>

Esta propuesta es la misma que fundamenta la razón de ser de las Juntas de Buen Gobierno, reacuérdese el contenido de la treceava estela, en la parte Sexta parte: “Un buen Gobierno”.

La misma consideración se hizo para el Estado de Chiapas, en el documento 3.1 (“Compromisos para Chipas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN,

<sup>46</sup> Vid. El Documento 1 “*Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de Debate y Decisión Nacional*”, 16 de Febrero de 1996, Principios de la Nueva Relación, p. 7.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 8. Las letras resaltadas en negro son nuestras.

<sup>48</sup> Vid. “*Propuestas Conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento*”, 16 de febrero de 1996, p. 2. Las letras resaltadas en negro son nuestras.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 3.

correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento”); en el apartado referente a los Municipios con Población mayoritariamente indígena, se expuso lo siguiente:

“Las comunidades y municipios con **población mayoritariamente indígena**, en su **carácter de sujetos con facultades ya expresas en la ley, podrán convenir y asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas**. Las autoridades competentes realizarán la transferencia, ordenada y paulatina, de recursos, para que ellos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles.”<sup>50</sup>

Cabe mencionar, que desde 1994, se propuso por diversas organizaciones indígenas, la creación de “regiones autónomas”; esta propuesta, se concentro en reformar los artículos 4º, 53, 73 y 115, para dar fundamento legal a las “autonomías regionales”.

En el artículo 4º párrafo primero, se reconocía la “composición pluriétnica de la nación Mexicana, sustentada originariamente en los pueblos indígenas”. Y para “proteger y promover la integridad y el desarrollo de sus territorios, tierras, educación, salud, culturas, usos, costumbres, recursos naturales, patrimonio cultural y formas específicas de organización social, económica y política”, se establecía, un **régimen de autonomía regional en aquellos estados de la federación de composición pluriétnica, en los términos que establezca la Ley de Autonomía** correspondiente y la presente Constitución, **con el objeto de fortalecer la unidad e integridad nacionales**. Y más adelante, reconoce los idiomas indígenas en las **Regiones Autónomas como lenguas oficiales y será obligatoria junto con la educación indígena en todos sus niveles**.<sup>51</sup>

En relación con la reforma y adición al artículo 53 de la Constitución federal, se establece:

“En cada una de las entidades federativas **la suma de las Regiones Autónomas Pluriétnicas integrarán distritos electorales** para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión, Los **distritos electorales** correspondientes a las Regiones Autónomas Pluriétnicas **integrarán una circunscripción electoral** para la elección de diputados de representación proporcional.”<sup>52</sup>

En el artículo 73 constitucional, se propuso se adicionar la fracción XXXIX-I, para quedar de la siguiente forma:

“Para conocer las propuestas de **constituir regiones** autónomas y expedir las leyes en la materia, de acuerdo con lo establecido en la fracción IX del artículo 115 constitucional.”<sup>53</sup>

El contenido de las propuestas de reforma al artículo 115 constitucional, para reconocer y regular las Regiones Autónomas (JBG), de las organizaciones indígenas, lo veremos en los puntos 7º y 8º respectivamente.

Como hemos visto, las Juntas de Buen Gobierno, como formas de organización política, económica, social, jurídica, cultural etc., no están reconocidas en el artículo 2º constitucional, reformado en 2001, sino en los Acuerdos de San Andrés (acuerdos de la mesa I: “Derechos y Cultura Indígena”) entre el gobierno federal y el EZLN, y en su caso,

<sup>50</sup> Vid. “Compromisos para Chipas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento”, p. 4.

<sup>51</sup> GONZALEZ, Galván Jorge A., *Derecho Indígena*, Op. cit., p. 45.

<sup>52</sup> *Ídem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 46.

la iniciativa de Ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) de noviembre de 1996.

Si creemos que las Regiones Autónomas son la materialización de un “cuarto piso” en el escalafón de gobierno, entonces su reconocimiento debe partir de un nuevo análisis a los artículos, 2º; 18º; 25º; 26º; 27º; 31º fracción IV; 40; 41; 45; 46; 53; 71; 73; 90; 105; 115; 116; 119; 121; 124. De ser necesario refórmalos, hasta adecuar al Sistema Constitucional estas formas de organización política, económica, social, cultural, electoral etc. De considerarse factible este cuarto nivel de gobierno (regional) se debe empezar a diseñar la Reforma de Estado. Posiblemente lejana en nuestro país, pero necesaria para equilibrar las condiciones en las que viven la mayoría de los sectores minoritarios. ¿La cuestión es si este nivel de gobierno, cambiaría la situación antes mencionada?

#### 6. ¿Juntas de Buen Gobierno como un cuarto orden de gobierno?

El crear en el Estado Mexicano, un “cuarto nivel de gobierno”, causa temor en algunas personas. Debido a lo polémico del tema, pues no es un tema considerado en las campañas electorales y en el estudio de la reforma de Estado (impulsada por la clase política en el poder).

Nuestro sistema Jurídico no contempla, la creación de un cuarto nivel de gobierno, pero tampoco lo prohíbe. La Constitución Federal en los artículos 40, 41, 115 y 116, sólo reconoce los siguientes principios:

“Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

“Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

“Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:”

“Artículo 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.”

Como se ve, en estos artículos no está excluido el régimen de gobierno regional, pues, podemos considerar, que el pueblo al ejercer su Soberanía (Soberanía popular), demande a los Poderes de la Unión la inclusión de este nivel de gobierno en el Sistema Social Global. Es decir, como la Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Quien tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Decida que los municipios se puedan organizar en regiones, o que el nivel de gobierno regional sea reconocido en la constitución como parte del Sistema Federal.

¿Esta forma de gobierno rompe con el Sistema Federal? Creemos que no, que el *regionalismo* nutre al *federalismo*, si se delimitan bien sus competencias. El regionalismo es una forma de descentralización del poder, por lo tanto, fortalece al Federalismo.

Reacuérdesse que desde la fundación del Estado-nación Mexicano, el ejercicio del Poder Público, se ha realizado mediante el “Centralismo del Poder”, que no hemos vivido

plenamente en un Federalismo Democrático, Representativo y Popular. Y que es el momento de reivindicar y fortalecer esta forma de Estado.

Sin embargo, pensar en *Regionalizar* el país, para buscar progreso y *desarrollo integro* en las comunidades, pueblos, ciudades etc., de indígenas y no indígenas, es imposible pacíficamente, sin la voluntad política y social de los Poderes de la Unión, para reformar el Estado Mexicano.

Desde 1995, la idea de la formación de un 4º nivel de gobierno estaba en discusión entre organizaciones indígenas y algunos analistas políticos, como es el caso de la Primera Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), donde se presentaron a discusión propuestas de ley para la reforma constitucional que reconociera la autonomía indígena, la creación de un 4º nivel de gobierno, y la creación de una sexta circunscripción electoral, como una forma de garantizar la representación política indígena en los congresos locales y en el federal, así como, un territorio donde ejercer su propio gobierno y sistemas sociales. En total se realizaron cinco ANIPA en 1995.

Estas propuestas fueron consideradas por diversos sectores sociales e investigadores. Entre ellos encontramos a Gustavo Esteva, quien consideró que entre “los cambios indispensables para la transición, paralelos a la reforma política de que se ocupan actualmente los partidos, pueden tener prioridad los siguientes:

- 1) Democratizar el régimen fiscal
- 2) **Establecer dos niveles adicionales de gobierno: la comunidad (que absorbería buena parte de las facultades del municipio) y la región (que se construiría mediante el libre aglutinamiento de municipios).**
- 3) Redistribuir las esferas de competencia entre los cinco niveles de gobierno.
- 4) Concertar acuerdos para el manejo autónomo de asuntos relacionados con la administración de justicia, la tenencia de la tierra en el campo y en la ciudad, la protección del entorno y la asignación y administración de los recursos públicos.
- 5) Limitar el monopolio de la política, que está en manos de los partidos y los medios de comunicación, para abrirla a quienes decidan practicarla en forma no partidaria.”<sup>54</sup>

Sin embargo, aunque la propuesta sigue en pie, las Juntas de Buen Gobierno, no son en principio “un cuarto nivel de gobierno”; por el momento, sus fines no están basados en formar una estructura más del poder público, dentro del Sistema Político Mexicano.

Estas estructuras de gobierno indígena son una “etapa superior de la autonomía”. Autonomías de *hecho*, en la que han vivido los pueblos indígenas desde 1994. Cada una de estas JBG, buscan “tratar de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades; mediar en los conflictos que pudieran presentarse entre municipios autónomos, y entre municipios autónomos y municipios gubernamentales”<sup>55</sup>, entre otras funciones; sin rebasar las funciones exclusivas de gobierno de los Municipios Autónomos, ni de los municipios gubernamentales. Sino coordinarse con los MAREZ para buscar el bien común.

Las Juntas de Buen Gobierno, como forma de autogobierno regional, representan varios municipios, de los 30 Municipios Autónomos Zapatistas (MAREZ). Sus integrantes son elegidos por los Consejos Autónomos respectivos de cada municipio. Tienen su sede en los “Caracoles” indígenas.

<sup>54</sup> ESTEVA, Gustavo, “Autonomía, ámbitos de comunidad. Una visión pluralista radical”, en *Etnicidad, Democracia y Autonomía*, Op. cit., p. 15.

<sup>55</sup> Marcos, “La treceava estela (sexta parte): un buen gobierno”, p. 41.

La estructura administrativa, política, cultural y social de estas Juntas de Buen Gobierno, es sencilla, basada en la cosmovisión y prácticas indígenas, para llevar a cabo un buen gobierno municipal; sus autoridades tradicionales al tomar decisiones, escuchan la opinión del pueblo (asambleas populares) y los Consejos Autónomos, lo que permite ver su estructura democrática, sin menoscabar los usos y costumbres de los pueblos indígenas a los cuales representan.

Las Juntas de Buen Gobierno, son una propuesta para fortalecer al Estado Plural Mexicano, y sobre todo, fortalecer el Pacto Federal permitiendo la descentralización positiva del poder. Siendo así, podemos practicar la democracia. Estas formas de gobierno regional se materializa en los pueblos indígenas de Chipas (bases de apoyo zapatista). Son una aportación indígena, es una propuesta considerable, un proyecto distinto de Nación incluyente y equitativo. Para incluirlas dentro de la estructura político-administrativa-jurídica del Estado Mexicano, es forzosa la reforma del Estado, un nuevo pacto social incluyente y flexible.

Las Regiones Autónomas (JBG) como un “cuarto piso de gobierno” con funciones y competencias específicas determinadas Constitucional y legalmente, no son imposibles, si existen las condiciones políticas y sociales. Esto implicaría la instauración en México de una figura jurídico-política parecida quizá a las regiones autónomas existentes, como en la Federación rusa o en el país Vasco y la Cataluña española.

Los movimientos autónomos en el mundo son diversos, México no es la excepción, quizá debemos empezar a imaginar que podemos construir otras formas de organización (política, cultural, económica etc.) que dignifiquen e incluyan a cada uno de los sectores sociales del país. Los pueblos y comunidades indígenas están empezando a crear formas de gobierno (municipal, local y federal) presentándose como alternativa a las formas de gobierno “clásicas” e impuestas por el Sistema de Cultura Dominante. Las JBG, tienen más de 2 años de existencia, con retos diversos, y aspiraciones nacidas desde la visión *del otro*, del *nosotros*, no mirarles es pretender ocultar lo que sucede desde hace cinco siglos en el país; creer que podemos construir una Nación Mexicana, sin mirar a los pueblos indígenas, es pretender construir una Nación Pluricultural, eliminando a las culturas que le dan vida y color.

#### 7. Municipio como escuela de la democracia (vigencia del artículo 115 Constitucional).

No es preciso recordar que el *municipio* tiene una función e importancia vital dentro de la formación del Estado, le hemos estudiado en el Capítulo I, y llegado a la conclusión de que sigue siendo la célula social del Estado por excelencia. Sin embargo, esta concepción nace en la Cultura Jurídica Occidental, sí se nos permite la expresión anterior. La institución municipal no es la única forma de organización (política, social, económica, administrativa etc.) del Estado-nación. Más aún, en el mundo existen diversas formas de organización, que se asemejan a lo municipal (Comunas, Distritos, Condados, Provincias, Comunidades Autonómicas, etc.) En cada una de estas formas de “municipalidad”, existen diferentes tipos de gobernar.

Esto no quiere decir, que la forma de gobierno municipal ya no es viable en el Estado Mexicano, sino que esta institución social, continuamente tiene cambios trascendentes, que deben ser entendidos, analizados y reconocidos en la ley. Ello nos lleva a reflexionar si el texto del artículo 115 constitucional (vigente) permite resolver los

problemas y conflictos que se presentan en la realidad social, económica y cultural del país.

A pesar, que desde 1983, se reconoció la importancia del “municipio” y se pretendió reivindicarle como “Municipio Libre”, el legislador no consideró los alcances de la Autonomía municipal, como hoy en día la practican los pueblos indígenas.

Al decir que el municipio es la escuela de la democracia consideramos, que es ahí donde el poder popular se manifiesta y práctica. En la que los ciudadanos para elegir y decidir sobre cuestiones de su comunidad, ciudad etc., no sea necesaria siempre la intervención de un intermediario o representante popular (algún candidato a ocupar un puesto público) sino con la organización nacida de la responsabilidad, identidad, información y querer de la comunidad.

Es decir, una democracia participativa y directa, donde el ciudadano no es visto como un simple elector, sino como un sujeto de derechos políticos.

Difícilmente vemos que en los municipios con recursos mínimos, para no decir, en extrema pobreza, se practique democráticamente el ejercicio del poder. Lo cual supone, la imposición de caciques o autoridades déspotas y arbitrarias. Donde los servicios públicos municipales no existen o son de mala calidad. Decimos municipios con recursos mínimos, porque desafortunadamente el municipio en México, no cuenta con “autonomía” financiera o hacendaría, que les permita desarrollar proyectos públicos en beneficio de la comunidad. Más aún, que fortalezca el desarrollo democrático de la institución.

Esto no es nuevo, desde la época Colonial, existen municipios ricos y pobres, o si se quiere, “desarrollado” y “en desarrollo”; esto es obra del centralismo del poder que se padece desde entonces. Lo paradójico es que en los llamados “municipios pobres”, por lo regular los del sureste mexicano, se cuenta con recursos naturales y humanos. Como es el caso de los Estado de Chiapas y Oaxaca, donde se concentra la gran parte de la riqueza nacional (biodiversidad por ejemplo.) Y en donde la mayoría de los municipios (con población mayoritariamente indígena) están en la extrema pobreza; no tienen servicios de alcantarillado; alumbrado público; no hay escuelas; agua potable etc., y quienes son beneficiados son los grupos en el poder (caciques o mestizos), quienes cuentan con todos o servicios públicos municipales y estatales.

El Jurista Argentino Antonio María Hernández, expresa que “el municipio debe ser la escuela de la democracia”, y al referirse a la expresión “debe ser”, comenta que no siempre “es” democrático. Pues, basta ver a los municipios “autocráticos” o “totalitarios” o de aquellos en “que la democracia es una parodia o tiene una vigencia meramente nominal”.<sup>56</sup>

Los síntomas antidemocráticos y totalitarios se ven también en los niveles local y federal de gobierno, sin embargo, es en el municipio, donde existe el primer contacto del individuo frente al complejo social denominado Estado.

Creemos que es importante considerar que el artículo 115 constitucional es vigente sólo en algunos sentidos, que las Juntas de Buen Gobierno, no limitan al municipio, al contrario lo nutren y lo fortalecen, pues, permiten la *intermunicipalidad* y trabajo coordinado de varios municipios para alcanzar fines comunes (desarrollo en la región, combate a la pobreza, formas de economía regional y democráticas etc.).

Que los municipios sean democráticos, es una característica que debe existir no sólo en este nivel de gobierno, sino en los otros dos, en el local y federal. Sin la

---

<sup>56</sup> HERNANDEZ, Antonio María, *Op. cit.*, p. 421.

democracia participativa, no podemos avanzar hacia el futuro, pues, estaremos continuamente en retrocesos dictatoriales y totalizadores, donde los derechos sociales y humanos, hasta hoy alcanzados, estarán en riesgo siempre que un grupo determinado controle el poder público.

Democratizar al Estado es parte de la reforma al Estado Mexicano, esta es una tarea poco fácil, pues, la corrupción y valores antidemocráticos, en el ejercicio del poder, se practican constantemente en nuestro país. Quiero ser puntual en este sentido, reformar el artículo 115 constitucional, para democratizar la institución municipal y reconocerle autonomía plena (equiparada al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas) es un gran avance jurídico y social, sin embargo, no soluciona los problemas que se presentan cotidianamente en nuestras localidades y país; es decir, no frena el narcotráfico, ni la corrupción de las autoridades y ciudadanos; ni combate la delincuencia o la falta de servicios públicos. Sino posibilita que al democratizar la institución municipal, los ciudadanos puedan ejercer sus derechos políticos y sociales libremente, sin la intervención (necesaria) de los partidos políticos o caciques. Es importante considerar que los municipios se democratizan cuando su población decide sobre las decisiones políticas fundamentales del gobierno municipal, es decir, *Co-gobiernan* con las autoridades municipales, elegidas democráticamente por estos.

Siguiendo el criterio de Fernando de Albi “la democracia municipal cumple tres misiones fundamentales: **aproxima la población a los problemas locales, constituye una escuela de civismo y ciudadanía y significa un freno a la excesiva concentración del poder en los organismos centrales**”.<sup>57</sup>

Estas misiones u objetivos buscan reivindicar la institución municipal. ¿Pero la institución municipal, como forma de gobierno democratiza al Estado en general? Creemos que sí, porque esta es la escuela, es la célula formativa del Estado. Aquí es donde el individuo tiene un primer contacto con el Estado, es decir, al existir otros niveles de gobierno (Local y Federal) existe una distribución de competencias reconocidas en la Ley (Constitución General y constituciones locales), sin embargo, en cuestiones de territorialidad la sede de estos dos niveles de gobierno, están o estuvieron ubicadas en territorio municipal. En otras palabras, el gobierno de las entidades federativas tiene su sede en algún municipio de la entidad (Capital), desde luego, que con una circunstancias legal especial, pero no deja de ser un municipio.

Existen bastantes razones para hablar de la democratización de los municipios, de sus carencias, de las necesarias reformas administrativas, económicas y jurídicas, que permitan ejercer su autonomía sin estar sujeto al poder de la autoridad local o federal. La democratización de los municipios -como indicamos anteriormente- no es sólo reformando el artículo 115 constitucional, el cuál hasta la fecha ha tenido 11 reformas importantes, sino incluirlo en la agenda de reforma del Estado. Esta debe consistir en una reforma de abajo-arriba del Estado Mexicano, el nuevo pacto social, debe concentrarse en la participación activa, informada y responsable de los ciudadanos que habitamos y vivimos la vida municipal. Desde luego considerando que el Distrito Federal tienen características especiales e importantes de tratar.

La crisis que presenta el Estado-nación Mexicano es la misma que se presenta en los municipios, crisis que debemos superar con un nuevo pacto social, de lo contrario, puede existir el derrumbe radical del Sistema Político Mexicano.

---

<sup>57</sup> Citado por HERNANDEZ, Antonio María, *Op. cit.*, p. 422.

Desde la considerada *contrarreforma constitucional* de 2001, la formulación de una teoría valorativa del municipio actual mexicano, se retomó en cátedras de Derecho Municipal, en conferencias y en la palabra de las autonomías municipales indígenas.

El reconocimiento de los derechos y cultura indígena, según el criterio del legislador de 2001, sólo “puede darse dentro del orden establecido por la Constitución, con respeto a las formas políticas vigentes, en especial el municipio libre.

La democracia es una de las principales demandas de los pueblos indígenas. El ejercicio de la autonomía, permite democratizar a los municipios, pues, sus integrantes son reconocidos como sujetos de derechos políticos y sociales. Desde que se formaron los MAREZ, los pueblos indígenas practican las formas de democracia: *referéndum*, *plebiscito*, *revocación del cargo*, etc., es decir, construyen diariamente nuevas formas de vivir la democracia; norman su vida cotidiana bajo los usos y costumbres; eligen a sus representantes (autoridades tradicionales); no existe ya discriminación para brindar el servicio de salud o educación, por cuestiones políticas o de partido; revocan el cargo de una autoridad que no cumple o realiza su trabajo; entre otros ejemplos.

La vigencia del texto y contenido del artículo 115 constitucional, dependerá de lo que en estos primeros años del siglo XIX presenten, pues, de ser preciso modificarlo y adecuarlo a la realidad nacional; es viable empezar a considerarlo como parte de las reformas constitucionales, al reformar al Estado-nación actual, puede ser, que no sea necesario esto. Sin embargo, debemos pensar que es posible reformar el Estado, empezando de “abajo”, con el municipio. Esta postura la comparten varios municipalistas expresada en conferencias y Congresos Municipalistas.

Es preciso considerar, que los Zapatistas (EZLN) presentaron un documento denominado “Democracia Sustantiva, Democracia Social” que es la continuación lógica del Foro Especial para la Reforma del Estado, celebrado a fines de julio en San Cristóbal de Las Casas. Este documento presenta una propuesta para la reforma del Estado Mexicano. En lo que respecta a la cuestión municipal, se trató este aspecto en el punto V “Nuevo Federalismo y Fortalecimiento Municipal”, reconociendo la importancia de este nivel de gobierno, de la forma siguiente:

“El municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población; es el punto de articulación entre el Estado y la sociedad, el espacio donde se dirimen en primera instancia las contradicciones sociales, se expresan las necesidades primarias y las relaciones de poder, y puede ser un espacio estatal, para dar a éste el estatus jurídico y legal necesario y suficiente para:

Establecer relaciones y convenios intermunicipales de todo tipo sin necesidad de que éstos sean aprobados y regulados por los Congresos y los Ejecutivos estatales. Esto, que ya está definido constitucionalmente, debe ser reglamentado con mayor precisión, y debe ampliarse a la posibilidad legal de que los municipios de diferentes estados puedan establecer relaciones y convenios entre ellos sin necesidad de que intervengan los Congresos y poderes ejecutivos de sus respectivos estados.

Sobre la misma base, dar al municipio la posibilidad de negociar empréstitos con instituciones de diversa índole, privadas o públicas; Esta posibilidad debe ampliarse a la posibilidad de que varios municipios coaligados puedan negociar empréstitos.”<sup>58</sup>

En este mismo documento y apartado, se propone crear un nuevo marco normativo, el cual debe considerar la extensión a todos los municipios del país de la posibilidad de

---

<sup>58</sup> Vid. *Democracia y Justicia, Democracia Social*, Ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2001, p. 33.

remunicipalizar, a partir de criterios étnicos, culturales o de desarrollo, lo cual debe basarse en la consulta a las poblaciones correspondientes. En este nuevo marco normativo, es importante destacar, que se propone que los municipios expidan leyes propias, en lugar de los actuales bandos municipales.

Sin embargo, lo que más resalta de estas propuestas para la reforma del Estado Mexicano, es la cuestión hacendaría (Sistema Fiscal), la cual se aborda de la siguiente forma:

“Transformar el actual sistema fiscal, en la perspectiva de una reforma federalista, lo que implica reformar, además del artículo 115, el artículo 73 de la Constitución Federal, en su fracción VII. En ella debe plantearse que en ningún caso las contribuciones federales participables serán inferiores al 20% para los municipios, ni al 20% para las entidades federativas;”<sup>59</sup>

Así mismo, en los Acuerdos de San Andrés, se establecen mecanismos para fortalecer la institución municipal, mediante de consideraciones constitucionales, ello se trató en el punto III, del documento 2 (“Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”) numeral 1, denominado: “Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal”, en el cual se proponen crear los mecanismos necesarios que:

- a) aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas;
- b) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos;
- c) garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos proceso;
- d) garanticen la organización de los procesos de elección o de nombramiento propios de las comunidades indígenas o pueblos indígenas en el ámbito interno;
- e) reconozcan la figura del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular.
- f) establezcan que los agentes municipales o figuras sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos o comunidades correspondientes;
- g) prevean en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.”<sup>60</sup>

Estas propuestas, permitirían fortalecer al municipio libre (como las practican los municipios autónomos indígenas), quizá es preciso considerar nuevamente estas medidas al reformar el Estado Mexicano, pues, es necesario restablecer el carácter de autonomía que los municipios desde hace décadas pretenden reivindicar, ello es posible creando gobiernos verdaderamente autónomos (desde la elección de autoridades hasta la administración de los gobiernos).

En conclusión el artículo 115 debe reformarse nuevamente, pero esta vez en lo sustancial, se le debe reconocer autonomía plena a los municipios, sin discriminación, es decir, si son o no indígenas (autonomía financiera o hacendaría, política, cultural, jurídica, económica, etc.) en la cual sus integrantes (ciudadanos) deben tener garantizado el derecho a elegir libre y democráticamente a sus autoridades municipales, ya sea a través del voto o

<sup>59</sup> *Ídem.*

<sup>60</sup> *Vid.* Documento 2. “Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, pp. 5-6.

mediante usos y costumbres; así como, tener los municipios el derecho de asociarse para coordinarse en *Regiones*, y solucionar conflictos internos y externos. También es necesario reconocerles a los ciudadanos el derecho de revocación del cargo de las autoridades municipales, por la mala administración o manejo de los asuntos públicos. Es importante que la reforma de Estado, incluya y reconozca en nuestro sistema político, las siguientes formas de participación política y social: *Referéndum, Plebiscito, Revocación del Mandato, Acción popular*, etc. Su reconocimiento debe ser en la Constitución General, para que los ciudadanos puedan ejercer libre, consciente, informada, responsable y participativamente sus derechos políticos.

8. Regulación y reconocimiento en el artículo 115 constitucional, como alternativa a la dirección municipal.

Las Juntas de Buen Gobierno no están reconocidas por el artículo 115 de la CPEUM vigente. El legislador de 2001, al reformar este artículo no consideró lo alcanzado en los Acuerdos de San Andrés, ni el texto de iniciativa de Ley de la COCOPA, en lo que respecta a la asociación de municipios para coordinarse en sus acciones frente al poder federal y local. Su tratamiento fue político, y no jurídico, debido a que sí el legislador reconocía esta posibilidad de autonomía a los municipios indígenas o no indígenas, estos podrían agruparse en Regiones Autónomas u otra forma; con una organización política, social, económica, cultural, lingüística etc., parecidas a las Comunidades Autónomas Españolas. Por ejemplo, Catalunya, Valencia, Estado Vasco, o Andalucía. Donde fueron reconocidas las autonomías de estas regiones españolas, después de la caída del gobierno Franquista, en la Constitución Española de 1978. Sin embargo, no han alcanzado plena autonomía, por cuestiones políticas del gobierno español y la clase política en el poder (*ultraderecha*).

La reforma Constitucional al artículo 115, en abril de 2001, como hemos reiterado en diversas ocasiones, no consideró los alcances del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, ni mucho menos tuvo voluntad política y visión para observar que este reconocimiento fortalece y reivindica a la institución municipal. En los Acuerdos de San Andrés fue clara la intención de reforzar a los municipios con el carácter de *autónomos*, y no como “municipios libres” reconocidos sólo en la CPEUM, pero antidemocráticos y dependientes del gobierno federal y local, como en la realidad sucede. Es decir, se propuso un nuevo marco jurídico, que normara la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado; donde el gobierno federal se comprometía a impulsar el reconocimiento en la Constitución Política Federal, “de las comunidades como entidades de derecho público, el **derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como pueblos indígenas.** (...)”<sup>61</sup>

Esta nueva relación requiere una nueva política de Estado, no de coyuntura, en la cual el gobierno federal, se comprometiera a desarrollar en el marco de una profunda reforma de Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Vid. El Documento 1 “Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de Debate y Decisión Nacional”, 16 de Febrero de 1996, Principios de la Nueva Relación, p. 7.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 1

Esta política incluyente, “debía superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación mexicana, y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en particular con el Convenio 169 de la OIT.”<sup>63</sup>

En los Acuerdos de San Andrés era obvia la reforma al artículo 115 constitucional. El hecho de reconocerle a los municipios poder de asociarse libremente, para coordinar sus acciones como pueblos indígenas, frente al poder local, permite a los municipios un desarrollo equilibrado y justo en los pueblos indígenas.

Como es sabido, en la iniciativa de Ley de la COCOPA se consideró pertinente reformar el artículo 115 constitucional, tomando como base a la propuesta de reforma en Acuerdos de San Andrés, se dispuso incluir un segundo párrafo en la fracción V del artículo 115, recorriéndose actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; así como las fracciones IX y X. La reforma quedaría de la siguiente manera:

“V. Los municipios...

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

**IX. Se representará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se le asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y**

X. En los municipios comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho. Las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.”

En cambio, el legislador de 2001, solo se limitó a adicionar un último párrafo en la fracción III, del artículo en comento, quedando de la siguiente forma:

“III. (Último párrafo)

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

Es claro, que ambas iniciativas son contrastantes, pues, el legislador de 1996 al de 2001, están ubicados en momentos políticos y sociales distintos, con intereses de partido y gobiernos diferentes. El texto anterior (fracción III, último párrafo) permite, que las

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 3.

reconocidas comunidades indígenas dentro del ámbito municipal –sin considerar aquellos municipios mayoritariamente indígenas- “puedan” coordinarse y asociarse, pero en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En este sentido, si hacemos una interpretación legislativa justa, y pensamos que el legislador actuó de buena fe, y consideró viable que los sujetos de derecho reconocidos en el artículo 2º constitucional (comunidades indígenas, reconocimiento limitado) podrán (¿en el momento que consideren o que la ley determine?) **coordinarse** y **asociarse**, entonces las JBG, están permitidas, o por lo menos son viables. Sin embargo, al estudiar la treceava estela (parte sexta: un gobierno), y contrastarlo con el texto anterior, las Juntas de Buen Gobierno implican un conflicto constitucional. Como lo expresa Alejandro Anaya Muñoz en el siguiente sentido:

“Parecería entonces que las JBG, al ser asociaciones entre comunidades indígenas con el fin de coordinar algunas acciones, no implica un conflicto constitucional, pues el artículo 115 considera –reformado al mismo tiempo que el artículo 2º., en 2001- la posibilidad de coordinación y asociación entre las comunidades indígenas. Un problema constitucional aparece, no obstante, al considerar que el artículo 115 limita esa facultad de asociación a las fronteras del municipio y las JBG trascienden las fronteras municipales, tanto las oficiales como las zapatistas (Habría que reconocer en este momento que la iniciativa de la Cocopa proponía que dicha facultad de asociación fuera atribuida no sólo a comunidades, sino también a municipios indígenas). En el estricto sentido y más allá de si estamos a favor o en contra de limitar la facultad de asociación entre comunidades indígenas al ámbito municipal, las JBG sí implican un conflicto constitucional.”<sup>64</sup>

Este conflicto entre hecho social y norma jurídica fundamental (Constitución), es el que se propone resolver, con una nueva reforma al artículo 115, pues, las JBG, existen de hecho desde hace dos años; los pueblos indígenas en esta forma de gobierno regional practican el derecho a la libre determinación; es decir, las JBG, son una etapa superior de autonomía. Sus fines son específicos al igual que sus funciones. Sin una reforma integral al artículo antes mencionado, las JBG, siempre estarán en la ilegalidad (hablando en términos del gobierno local, municipal y federal), pero son debemos dudar que son una circunstancia que pronto será reconocida, pues, se presentan como alternativa de gobierno.

Por último, cabe considerar que para incluir las Regiones Autónomas Pluriétnicas al Sistema Jurídico, Político y Social del país; en el Proyecto Indígena de Reforma Constitucional, se propuso adicionar al primer párrafo de la fracción I del artículo 115, lo siguiente:

“Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del estado. **Esta restricción no (se) aplicará para aquellas porciones del territorio en las que se encuentren asentadas poblaciones indígenas, en donde se establecerán, a demanda de la población vecindada en ellas, regiones autónomas étnicas o pluriétnicas como instancia territorial de gobierno en los términos que establezca la presente Constitución.**”<sup>65</sup>

Así como, adicionar la fracción IX, al artículo 115, para quedar así:

**“IX. Las regiones autónomas serán libres y soberanas, en el marco legal federal, tendrán personalidad jurídica como ente territorial y forma de organización política y administrativa, así como patrimonio propio. Los habitantes de las regiones autónomas podrán ejercer la autonomía política,**

<sup>64</sup> ANAYA, Muñoz Alejandro, “Constitucionalidad, Municipios Autónomos y Juntas de Buen Gobierno en Chiapas”, en *Memoria*, 176, *Op. cit.*, p. 24.

<sup>65</sup> GONZALEZ, Galván J. Alberto, *Derecho Indígena*, *Op. cit.*, p. 46.

**administrativa y cultural**, de conformidad con sus formas de organización y herencia cultural, **para fortalecer a las comunidades y a la institución municipal. Las regiones autónomas serán integradas por comunidades, pueblos y municipios.**<sup>66</sup>

Estas propuestas las estudiaremos más adelante, por el momento, consideramos que es necesario tomarlas en cuenta como parte de la agenda de Reforma del Estado Mexicano. Pues, la hoy JBG, son una alternativa de gobierno, de carácter regional, sin que los municipios que las integran pierdan su funciones de gobierno.

#### 9. Reconocimiento y aplicación de la Ley Orgánica Municipal y Constitución Local por parte de la autoridad indígena.

Desde que el EZLN declaró la guerra al Gobierno Federal y al Ejército Mexicano en 1994, como consta en la Primera Declaración de la Selva Lacandona, se desconocía a su vez toda autoridad impuesta en los gobiernos municipales y local en el Estado de Chiapas.

Con la toma de varios municipios gubernamentales, iniciaría el proceso de autonomía indígena. Es decir, al declararse los 38 municipios gubernamentales tomados, como autónomos rebeldes y zapatistas. De estos nacieron 30 municipios, conocidos como Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ), en donde se eligieron libre y popularmente nuevas autoridades.

Lo mismo pasó con la legislación en materia municipal, recocida y aplicada en estos territorios (hoy zapatistas) por autoridades municipales reconocidas constitucionalmente antes del levantamiento armado.

En los Acuerdos de San Andrés, en la mesa I “Derechos y Cultura Indígena”, se propuso el establecimiento de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, en el cual se consideró necesario un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. Este nuevo marco jurídico reconocería a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público (personalidad jurídica) y el derecho de estos, a la libre determinación, es decir, a ejercer la autonomía política, económica, social, cultural, jurídica, etc.

Sin embargo, como sabemos estos Acuerdos fueron desconocidos por el Ejecutivo Federal, y no considerados por el legislador de 2001, en las reformas antes tratadas.

Con la aparición de las Juntas de Buen Gobierno y los Municipios Autónomos, las autoridades indígenas de hecho, no aplican ni reconocen la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Chiapas, ni las reformas contenidas en la Constitución de la misma entidad federativa, en razón, que no cumple con los Acuerdos de San Andrés, y no retoman el texto de la Iniciativa de Ley de la COCOPA.

Tanto en los Acuerdos de San Andrés y el documento conocido como “Democracia Social, Democracia Sustancial” se propusieron reformas sustanciales a la Constitución Local del Estado y leyes secundarias. En estos documentos fue clara la propuesta de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas.

Aunque desde 1990, en la Constitución del Estado de Chiapas, se reconoció que este tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Así mismo se reconoce y protege a los pueblos indígenas: Tzeltal, Tzotzil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón y Mocho.

Por lo tanto, desde que los pueblos indígenas bases de apoyo zapatista formaron sus gobiernos autónomos, no reciben presupuesto alguno o ayuda económica del gobierno

---

<sup>66</sup> *Ídem.*

municipal y estatal. De los municipios gubernamentales tomados en 1994, siguen operando normalmente y existen como parte del territorio del Estado de Chiapas. Sin embargo, los municipios autónomos zapatistas viven y construyen sus autonomías como forma de resistencia. En estos pueblos las autoridades tradicionales resuelven conflictos internos; organizan la educación; la salud comunitaria; la impartición de justicia; la vivienda; el trabajo; el comercio; la información, etc.

Ello representa conflictos entre el Sistema Jurídico Mexicano y los Sistemas Jurídicos Indígenas. Si consideramos que los pueblos indígenas base de apoyo zapatistas que integran los gobiernos de los municipios autónomos, al no reconocer ni sujetarse al texto de la Ley Orgánica Municipal, ni Constitución Local del Estado de Chiapas, infringen la ley. Y todos los actos jurídicos que ellos realicen son por ese hecho viciados de “nulidad absoluta”, es decir, son producto de la “ilicitud”. En otras palabras, al no ser reconocidos por las leyes antes mencionadas, y al formarse los gobiernos municipales autónomos (ayuntamientos) de acuerdo al procedimiento que marca la Constitución de Estado, estos gobiernos no podrán ser reconocidos frente a otras autoridades municipales o locales.

Desde que se integraron estos municipios autónomos, se les trató como fenómenos anárquicos o separatistas, lo cual, sabemos, no es verdad. Pues, la solución del problema indígena radica en el reconocimiento del derecho a la libre determinación, pero no el que considera el artículo 2º constitucional (limitado) sino el texto de la mencionada Iniciativa de Ley de la COCOPA.

En este sentido, las reformas constitucionales y leyes locales, son obligatorias en el país y vigentes; aunque en territorios zapatistas no se aplican ni reconocen. Es decir, “se acata pero no se cumple”.

Sólo con la reforma de Estado, con la creación de una nueva Constitución General, se resolverá este conflicto.

Después de 1994, se ha presentado en el país dos formas de ver al mundo nacional. Ya existentes desde la Colonia. Dos proyectos de Nación, dos visiones de gobierno y cultura. La cultura dominante y la cultura indígena.

En ambos proyectos existen Sistemas Jurídicos diferentes. Ambos proyectos son contradictorios. Por lo que es necesario, retomar el sentido de los Acuerdos de San Andrés, el contenido de la Iniciativa de la Ley COCOPA, es decir, hacer realidad la Reforma de Estado. Una nueva relación entre indígenas, no indígenas y el Estado.

De lo contrario, los pueblos indígenas tienen derecho de desconocer un Sistema Jurídico, el cual al formarse no les incluyó, como parte importante de la Nación.

#### 10. Facultades de las Juntas de Buen Gobierno.

Es importante aclarar que las JBG, tienen diversas funciones contenidas no en una ley o norma jurídica, sino en un documento político (Treceava Estela, Sexta Parte: Un gobierno). Estas funciones, que nosotros quisimos denominar “facultades”, representan la fundamentación de las JBG, como forma de organización *intermunicipal*. Es decir, la razón por la cual, fueron creadas, sin rebasar las funciones propias de los municipios autónomos indígenas y las funciones o facultades reconocidas al municipio en el artículo 115 Constitucional (principalmente las funciones y servicios públicos de la fracción III del artículo en comento).

Dentro de nuestro Sistema Jurídico Mexicano, sabemos que ninguna autoridad que emane del poder público, puede ejercer una facultad que la Ley expresamente no le reconoce. Este principio conocido como legalidad, es fundamental en todo Estado de Derecho; protege al individuo contra los abusos de autoridad y despotismo de quienes detentan el poder. Por ejemplo, las garantías reconocidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Esto es dentro del Sistema Jurídico Mexicano (Cultura Dominante), sin embargo, las Juntas de Buen Gobierno, debemos considerarlas de distinta forma, es decir, los pueblos indígenas gobiernan de acuerdo a sus usos y costumbres, de acuerdo a la palabra de la comunidad, es por lo tanto, una visión de gobierno municipal que nace de sus propias formas de ser y vivir, como lo expresa la Treceava Estela, en la Sexta Parte: Un Gobierno, en la cual, se describen las siguientes funciones:

- Para tratar de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades.
- Para mediar en los conflictos que pudieran presentarse entre municipios autónomos, y entre municipios autónomos y municipios gubernamentales.
- Para atender las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades, investigar su veracidad, ordenar a los Consejos Autónomos Rebeldes Zapatistas, la corrección de estos errores, y para vigilar su cumplimiento.
- Para vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, cuidando que se cumplan los tiempos y formas acordados por las comunidades; y para promover el apoyo a proyectos comunitarios en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas.
- Para vigilar el cumplimiento de las leyes que, de común acuerdo con las comunidades, funcionen en los Municipios Rebeldes Zapatistas.
- Para atender y guiar a la sociedad civil nacional e internacional para visitar comunidades, llevar adelante proyectos productivos, instalar campamentos de paz, realizar investigaciones (ojo: que dejen beneficio a las comunidades), y cualquier actividad permitida en comunidades rebeldes.
- Para, de común acuerdo con el CCRI-CG del EZLN, promover y aprobar la participación de compañeros y compañeras de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas en actividades o eventos fuera de las comunidades rebeldes; y para elegir y preparar a esos compañeros y compañeras.
- En suma, para cuidar que en territorio rebelde zapatista el que mande, mande obedeciendo, se constituirán, el 9 de agosto del 2003, las llamadas "Juntas de Buen Gobierno".<sup>67</sup>

Como observamos cada una de estas funciones tiene fines específicos, que nacieron del aprendizaje y resistencia frente al gobierno federal y cultura dominante, desde 1994, en los pueblos indígenas. Cada una de ellas, supone nuevos retos en la construcción de la autonomía de estos pueblos. Sus sedes están ubicadas en los "Caracoles", antes "Aguascalientes"; hay una Junta por cada zona rebelde y está formada por 1 ó 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos de dicha zona.<sup>68</sup>

Las funciones de las Juntas de Buen Gobierno, antes mencionadas, no afectan las funciones del gobierno de los Municipios Autónomos (MAREZ), es decir, "sigue siendo exclusivas de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas: **la impartición de justicia; la salud comunitaria; la educación; la vivienda; la tierra; el trabajo; la alimentación; el comercio; la información y la cultura; el tránsito local.**

El Comité Clandestino Revolucionario Indígena en cada zona vigila el funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno, para evitar actos de corrupción,

<sup>67</sup> Treceava Estela, (Sexta parte) *Un Gobierno*, Op. cit., p. 40

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 41.

intolerancia, arbitrariedades, injusticia y desviación del principio zapatista de "Mandar Obedeciendo".<sup>69</sup>

Como sabemos existen cinco JBG asentadas en cada uno de los cinco Caracoles indígenas. En cada municipio existen problemas de educación, alimentación, salud, trabajo, economía, etc. En la cual las JBG, buscan la "cooperación y asociación" de los municipios autónomos indígenas.

El 9 de agosto de 2003, empezaron a funcionar las JBG, como instancias de carácter regional en las cuales los pueblos indígenas buscan abatir los problemas comunitarios más frecuentes. En el texto de la Treceava Estela, sexta parte, contiene las primeras disposiciones de las Juntas de Buen Gobierno.

En la Primera disposición, se expresa que a partir del 9 de agosto, "ya no se permitirá que los donativos y apoyos de la sociedad civil nacional e internacional sean destinados a alguien en particular o a una comunidad o municipio autónomo preciso."<sup>70</sup> El objetivo de esta acción es evitar el paternalismo e indigenismo.

En este sentido, cada Junta de Buen Gobierno decidirá, después de evaluar la situación de las comunidades, a dónde es necesario que ese apoyo se dirija. La Junta de Buen Gobierno impone a todos los proyectos el llamado "impuesto hermano" que es del 10 % del monto total del proyecto. Es decir, si una comunidad, municipio o colectivo recibe un apoyo económico para un proyecto, deberá entregar el 10 % a la Junta de Buen Gobierno para que ésta lo destine a otra comunidad que no recibe apoyo.

Esta disposición de carácter fiscal, alarma a las autoridades municipales, locales, y en especial al gobierno federal. Quienes consideran que es "violatoria de garantías individuales e inconstitucional, pues, arguyen que los pueblos indígenas no están facultados para recaudar o cobrar "impuestos" o alguna contribución, ese reconocimiento no esta en el artículo 2º constitucional, ni mucho menos, los ciudadanos indígenas, conforme al artículo 31 fracción IV, están obligados a cumplir con esta disposición.

Sin embargo, aunque esta disposición sea considerada como "ilegal", en los territorios de los municipios autónomos es obligatoria, debido a que fue acordada y discutida por lo pueblos y comunidades indígenas; en otras palabras, es una "costumbre", de ahí su carácter obligatorio, para cada uno de los municipios autónomos indígenas. De hecho se aplica sin algún problema. Porque sus fines son de solidaridad y desarrollo equitativo entre las comunidades indígenas.

Otra medida adoptada por las JBG, es reconocer mediante un registro y certificación "quienes son zapatistas", es decir, "sólo se reconocerán como zapatistas a las personas, comunidades, cooperativas y sociedades de producción y comercialización que estén registradas en una Junta de Buen Gobierno". El objetivo de esta disposición es evitar que personas que no pertenecen a una comunidad o JBG, cometan "fraudes", usando como pretexto y propaganda ser parte de estas. Los "fraudes" se han presentado desde que el EZLN estableció el diálogo con la Sociedad Civil Nacional e Internacional, en proyectos de apoyo a las comunidades y pueblos en resistencia.

Las JBG, tienen una estructura y funcionamiento "sencillo", son parte de un proyecto autonómico de los pueblos indígenas. Que desde 1994 se práctica en las comunidades indígenas, como en cada uno de los Municipios Autónomos.

En otro sentido, el Proyecto Indígena de creación de las Regiones Autónomas, de 1994, establece en su propuesta de adicionar una fracción IX al artículo 115 constitucional, que las regiones autónomas serán competentes para:

- a) Reglamentar el uso, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y su medio ambiente.
- b) Establecer y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico, social y cultural de la región, así como condensar, elaborar y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción.

<sup>69</sup> *Ídem.*

<sup>70</sup> *Ídem.*

- c) Normar el ejercicio del gasto y servicios públicos de la Federación y de los estados en la región, además de los ingresos y egresos propios, y vigilar su debido cumplimiento.
- d) Conocer, y en su caso aprobar la designación de los jueces del fuero común con jurisdicción en las regiones.
- e) Aprobar las designaciones de agentes del Ministerio Público y de la Policía Judicial del fuero común con competencia en las regiones.
- f) Reglamentar la aplicación de las disposiciones legislativas en materia de los procedimientos penales, civiles y administrativos aplicables en las regiones, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos.”<sup>71</sup>

En otras palabras, estas facultades desarrolladas por las regiones autónomas, en base al Proyecto Indígena, sientan las bases para la construcción de un nivel nuevo de gobierno. Es decir, las regiones autónomas tendrían facultades (según este proyecto) propias o mayores que las entidades federativas. Facultades administrativas, legislativas, y judiciales. Propias y exclusivas de los Poderes de la Unión (en sus respectivos niveles de gobierno).

Tanto los municipios como las entidades federativas son competentes en diversas materias, la ley les reconoce facultades expresas (artículo 115 y 116 respectivamente). Las JBG, tienen facultades administrativas dentro de los Municipios Autónomos Zapatistas, basadas en los usos y costumbres y la “ley del pueblo”, aquí las decisiones tomadas en las comunidades indígenas, son los mandatos que las autoridades deben cumplir y respetar, bajo el principio del mandar obedeciendo.

Los municipios que forman las JBG, como lo serían en las Regiones Autónomas Pluriétnicas, no están ni rebasados en sus competencias ni sometidos al poder regional, sino coordinados y asociados para alcanzar fines comunes, de carácter social, es decir, buscan el desarrollo cultural, económico, político, social, etc., en los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus propias instituciones sociales y manifestaciones culturales (usos y costumbres). Este desarrollo sólo es posible si los pueblos indígenas ejercen libremente y sin condiciones el derecho a la libre determinación, practicando constantemente la autonomía territorial, cultural, social, económica, política etc.

### 10.1 Aplicación de los usos y costumbres en la administración pública

En el Sistema Jurídico Mexicano, la Administración Pública Federal, esta dividida en “centralizada” y “paraestatal” conforme a lo que dispone el artículo 90 constitucional y 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta se integra de la siguiente manera: la administración pública centralizada se estructura con las siguientes instituciones públicas: “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República” (artículo 1º, párrafo primero de la LOAPF), en cuanto a la administración pública descentralizada, esta se compone de los “organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos”. En este sistema de administración pública, el Presidente de la República, los Gobernadores y Presidentes Municipales, son elegidos popularmente, mediante elecciones libres y secretas (votación), los otros servidores públicos, son parte del grupo de trabajo (Gabinete Presidencial, por ejemplo) que desempeñaran ciertas funciones en la administración pública.

Esto es en lo que respecta en el nivel Federal, en los niveles local y municipal, existen estructuras parecidas, pero su competencia es específica y distinta a los alcances de la Administración Pública Federal.

<sup>71</sup> GONZALEZ, Galván J. Alberto, *Derecho Indígena, Op. cit.*, p. 47.

La estructura organizativa de la administración pública federal, es de carácter jerárquico, en donde el Presidente de la República es la autoridad superior, en mismo se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión (artículo 80 constitucional); le siguen los Secretarios de Estado, así hasta llegar a los cargos mínimos. En la administración pública local (Entidades Federativas) la autoridad administrativa superior es el Gobernador y Secretarios. Y en la administración pública municipal será a través, de un cuerpo colegiado denominado “ayuntamiento”, en donde el Presidente Municipal esta al frente.

En los gobiernos indígenas, existe una organización parecida a la municipal (gubernamental) pero basada en su función a los usos y costumbres; no tienen una estructura jerárquica necesariamente, es decir, a veces el gobierno es desempeñado por cuerpos colegidos parecidos al ayuntamiento tradicional (*v. gr.* Consejos Autónomos).

En la administración pública (en cualquiera de los niveles mencionados anteriormente) no se aplican los usos y costumbres, sino lo que la ley (positiva) determine (Constitución General, LOAPF, o leyes locales similares). Reacuérdesse que la autoridad sólo puede hacer aquello a lo que la ley expresamente le autoriza o faculta. Sin embargo, en los pueblos indígenas, las autoridades tradicionales (Consejos Autónomos, Cabildos, etc.) actúan en su administración de acuerdo a los usos y costumbres reconocidos en la comunidad.

El artículo 2º constitucional, en el párrafo cuarto, al definir lo que debe entenderse por “comunidad indígena”, reconoce que las comunidades indígenas forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio, donde estas reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. En este sentido, estas autoridades (Consejos Autónomos o presidentes municipales por ejemplo) pueden desarrollar la administración pública (recursos, educación etc.) conforme sus tradiciones y costumbres, sin que se les limite en ello.

Esta disposición es parte del reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, a través del ejercicio de la autonomía, para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Es decir, la facultad de las autoridades tradicionales de un pueblo indígena para resolver y gestionar sus propios asuntos; para gobernarse y administrar libremente en base a los usos y costumbres.

La única limitante de que los pueblos indígenas organicen su administración pública, conforme a sus usos y costumbres es la ley y los recursos públicos para realizar proyectos y programas de desarrollo económico, social y cultural en las comunidades indígenas. Pues, en ocasiones, las prácticas administrativas indígenas, no son entendidas por los gobiernos federal, municipal o local, y se les discrimina y no las respeta.

## 10.2 Autoridades competentes.

Con la expresión “autoridades competentes”, queremos decir, aquellas que están autorizadas y reconocidas en la ley para desempeñar una función, ejercer una facultad o actuar en determinado asunto, que la ley no le prohíbe. Recordemos, que el término “competencia” se refiere al “ámbito, esfera o el campo dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar validamente sus atribuciones y funciones”, en este sentido, una autoridad será competente, cuando en la ley reconoce a esta, para desempeñar ciertas atribuciones o facultades.

Dentro de las JBG, podemos decir, que no existen por el momento autoridades (en sentido estricto), pues estas se forman por “delegados” de cada uno de los Consejos Autónomos de cada zona o Caracol Indígena (de los 30 municipios autónomos).

En otras palabras, quienes forman la administración de las JBG, son delegados elegidos por la comunidad y pueblos indígenas, para desempeñar una función determinada. Y no una Ley o decreto. Es decir, están sujetos a los usos y costumbres, los consensos de las autoridades tradicionales municipales y la consideración de los Consejos Autónomos.

La competencia de las autoridades reconocidas dentro del Sistema Jurídico Mexicano, puede ser por materia, grado, territorio, cuantía, importancia del asunto, o turno; según sea el caso. Estas facultades son expresas en la Ley, algunas pueden ser exclusivas o limitativas. Sin embargo, en ocasiones las autoridades (servidores públicos) abusan del poder público y cometen delitos en contra de los ciudadanos.

Debido a ello, en nuestro país, desde hace décadas, existe un vacío de autoridad, es decir, las autoridades no tienen moral pública entre los gobernados. La corrupción, fraudes, chantajes y abusos de poder, son frecuentes dentro de la administración pública, por lo que es necesario, pensar seriamente en reformas en la materia, para revocar el cargo del servidor público, mediante la acción popular, es decir, que el pueblo juzgue la actuación del servidor público. Esta forma de participación ciudadana existe en otros países (por lo regular en los de gobiernos parlamentarios). En cuanto a las autoridades indígenas, estas pueden ser revocadas del mandato, en cualquier momento por la comunidad o pueblo, sus cargos se desempeñan gratuitamente y con responsabilidad social frente a su comunidad (a diferencia de los servidores públicos del sistema actual de gobierno a quienes se les paga por su servicio).

Lo anterior es parte de la identidad y compromiso que existe entre autoridades indígenas tradicionales y población. Pues, en los municipios autónomos y JBG, el que manda lo hace obedeciendo.

Esto ha permitido eliminar el “cacicazgo” en los pueblos y comunidades indígenas, mestizos o indígenas que anteriormente abusaban del poder, para adueñarse de tierras, y someter a la comunidad; estas autoridades indígenas pertenecían a alguna célula o base de algún de partido político; y constantemente discriminaban a quienes no formaban parte de este o eran de otro partido político.

Son muchos los ejemplos que podríamos poner del desempeño de las autoridades gubernamentales frente a las autoridades indígenas autónomas. La diferencia es enorme, por ejemplo, los recursos económicos y humanos con los que cuentan estas autoridades para desempeñar el cargo público. Sin embargo, en cuestiones sociales y económicas, las autoridades indígenas han demostrado tener la voluntad política de resolver conflictos de su comunidad (económicos, educación, delincuencia, tierras etc.) que no eran resueltos por instancias e instituciones del gobierno federal, local y municipal.

Las JBG, no son la excepción, sus integrantes “mandan obedeciendo”, a pesar que tienen dos años de creación y funcionamiento, trabajan arduamente para resolver problemas internos y externos de sus pueblos y municipios. Saben del compromiso social que desempeñan, así mismo, estas autoridades responden públicamente de sus actos (frente a los Consejos Autónomos y población) porque ellos son parte de la comunidad, viven en ella, y conocen de los problemas cotidianos y reales que padecen los pueblos indígenas, principalmente el de educación, salud, vivienda, alimentación, tierra, trabajo, justicia, etc.

En los Municipios autónomos, sus autoridades tienen la misma visión, trabajan para alcanzar el desarrollo integro y democrático de los pueblos indígenas.

Las funciones que desempeñan los delegados a través de las JBG, no obstruyen las de los municipios autónomos indígenas, pues, su fin es sólo tratar de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y sus comunidades, es decir, ellos no “juzgan” ni “condenan”, median en conflictos que se presenten entre municipios autónomos, y entre municipios autónomos y municipios gubernamentales, aunque en ocasiones las autoridades municipales resuelven estas diferencias sin la intervención de la JBG.

En cuanto a la impartición de justicia, las JBG, no tienen esta función, debido a que los únicos que impartir justicia (justicia indígena) son las autoridades de los municipios. Es decir, las JBG, por el momento, no son reconocidas como una instancia jurisdiccional. En este sentido, sólo vigilan la realización de proyectos y tareas comunitarias en los Municipios Autónomos; son un filtro entre la Sociedad Civil nacional e internacional, y los MAREZ.

Sin embargo, atienden denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades, investigan su veracidad, y ordenan a los Consejos Autónomos Rebeldes Zapatistas, la corrección de estos errores, vigilando su cumplimiento.

Los delegados que forman las JBG, tienen también la función de vigilar el cumplimiento de las leyes que, de común acuerdo con las comunidades, funcionen en los Municipios Autónomos. Entre las principales funciones, JBG, están diseñadas para cuidar que en “el territorio rebelde zapatista el que mande, mande obedeciendo”<sup>72</sup> Esto no significa que los municipios no puedan realizar proyectos por su cuenta. Sino que las JBG, coordinan y ayudan en su desarrollo y fomentación.

De todo lo anterior, es preciso considerar que los delegados que integran cada una de las JBG, no son autoridades (en el estricto sentido de la palabra) sino representantes populares de los municipios (pueblos y comunidades) que integran las JBG, en otras palabras las JBG, figuran un “cuerpo colegiado” que vigila el desempeño democrático, honesto, y responsable de las autoridades indígenas en los municipios autónomos.

Por el momento, los pueblos indígenas están experimentando el ejercicio de su autonomía, mediante estas formas de gobierno. Su funcionamiento y desempeño, dependerá de sus integrantes. Y el tiempo dirá si son viables como alternativa de gobierno o no, dentro del Sistema Administrativo Mexicano.

Además de que la estructura administrativa municipal (ayuntamiento, regidores, presidente municipal, síndico) reconocida en el artículo 115 Constitucional, no ha dejado de tener vigencia e importancia en México. La cuestión no radica en cambiarles el nombre a estas autoridades, sino en democratizar la institución municipal, reivindicando constitucionalmente a los municipios que integran el territorio nacional, plena autonomía municipal.

En la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas existe las siguientes autoridades tradicionales:

- a) Consejo de ancianos,
- b) Gobernadores,
- c) Alguaciles,
- d) Alcaldes,
- e) Tenientes,
- f) Mayordomos,

---

<sup>72</sup> Treceava Estela, (Sexta parte) *Un Gobierno*, Op. cit., p. 41.

g) Fiscales, etc.”<sup>73</sup>

Como hemos visto, el Proyecto Indígena de Reforma Constitucional, para crear y normar las Autonomías Regionales, fue más preciso en cuanto competencia se refiere de las autoridades regionales. En su propuesta de reforma al artículo 115 constitucional (adición de una fracción IX) Se consideró que “cada región autónoma tendrá un gobierno interno, cuya máxima autoridad será el gobierno regional, nombrado e integrado de acuerdo a los usos y costumbres de dichas regiones, en los términos que establezca la Ley de Autonomía”, así como, en “dicho gobierno deberán estar representados todos los pueblos integrantes de la región, indios, y en su caso, de población no india.”<sup>74</sup>

Son autoridades competentes en las regiones autónomas el Consejo Ejecutivo, en quién recaerá la administración y representación del gobierno, este cuerpo colegido, será elegido por el gobierno regional de entre sus miembros.<sup>75</sup>

En cambio, en la integración de las Juntas de Buen Gobierno sus miembros cambian continuamente. Es decir, el gobierno es “rotatorio”, entre los miembros de todos los Consejos Autónomos de de cada zona. Lo cual significa que “la tarea de gobierno no sea exclusiva de un grupo, que no haya gobernantes “profesionales”, que el aprendizaje sea para los más posibles, y que se deseché la idea de que el gobierno sólo puede ser desempeñado por “gente especial”<sup>76</sup>. Es decir, las Juntas son una escuela de gobierno, donde se enseña a gobernar y gobernarse democráticamente.

### 10.3 Impartición de justicia: “justicia indígena”

El derecho de “impartición de justicia” es reconocido universalmente como un derecho humano fundamental de las personas. Es un derecho reconocido después de la Revolución Francesa. Sin embargo, su reconocimiento universal se presenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948. Para colocarse como uno de los derechos inalienables e innatos del hombre y ciudadano. Pues, la “justicia” es una demanda que tiene siglos de exigencia contra los abusos del poder.

Esta Declaración Universal de Derechos Humanos, enfatiza que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Y considera “esencial que los Derechos Humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.”

Por lo tanto, declara en el artículo 10, que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Y en el artículo 11.1 manifiesta, que “Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa”.

<sup>73</sup> GONZALEZ, Galván J. Alberto, *Derecho Indígena, Op. cit.*, p. 60. Autoridades tradicionales y reconocidas en el Derecho Nayerij en el pueblo de Santa Teresa, en la Sierra Alta de Nayarit.

<sup>74</sup> *Ibidem* p. 46.

<sup>75</sup> *idem*.

<sup>76</sup> “Leer un video, Segunda parte: Dos fallas”, *Op. cit.*, p. 8.

Este principio es recogido en nuestra Constitución, como garantía individual y derecho humano fundamental, en el artículo 17 constitucional, al expresar lo siguiente: “ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. Y luego agrega: “Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por **los tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes**, emitiendo sus resoluciones de manera **pronta, completa e imparcial**. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.” De la misma forma se incluye este derecho en las constituciones locales y leyes reglamentarias.

Conforme al principio de la “división de poderes”, en el Sistema Jurídico Mexicano, el facultado para impartir justicia es el Poder Judicial de la Federación, es decir, la impartición de justicia es una potestad exclusiva de este poder público. En teoría, ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Legislativo, tienen jurisdicción para impartir justicia. Sin embargo, aunque la ley delimita las funciones y facultades de cada Poder de la Unión, en ocasiones el Poder Ejecutivo o Legislativo (casos especiales y únicos) imparten justicia (*v. gr.*, que los Tribunales de lo Contencioso, formen parte de la Administración Pública Federal (Ejecutivo); y el Legislativo, cuando lleva a juicio político a un servidor público).

En este sentido, se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en el Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (artículo 94 constitucional) cada una de estas instituciones de justicia, es competente según lo que la ley determine.

De manera concreta, lo anterior representa el modelo y principios de la “impartición de justicia” en el Sistema Jurídico Mexicano. Pero, no representa el sentido de impartición de justicia de los pueblos indígenas, es decir, en los pueblos indígenas se imparte un sistema de justicia de acuerdo a los usos y costumbres, tradiciones y prácticas ancestrales. Los pueblos indígenas, podemos decir, tienen sus propios sistemas judiciales. A lo cual, nosotros denominamos la “justicia indígena”.

Claro es que estos sistemas no son respetados y reconocidos por todas las autoridades gubernamentales, pues, en ocasiones se les llega a considerar como violatorios de garantías individuales. Existen diferentes sistemas de impartición de justicia entre los pueblos indígenas, es decir, cada comunidad y étnia, imparte justicia de acuerdo a su visión y cultura. Existe por lo tanto, en México, un sistema judicial amuzgo, chatino, maya, chocho, rarámuri, kikapú, mixe, tojolabal, popoluca, náhuatl, otomí, mazahua, etc. Esta diversidad cultural ha existido desde antes de la época Colonial, pero ha sido marginada y condenada por el sistema jurídico dominante.

En cuanto a las Juntas de Buen Gobierno, no tienen como función impartir justicia, esta es una función del gobierno municipal, pero en ocasiones las autoridades municipales acuden a la Junta, para dirimir una controversia. Es decir, las JBG, en su carácter de mediadoras resuelven conflictos internos y externos (un conflicto entre un municipio autónomo y un municipio gubernamental).

La “impartición de justicia” es una de las principales demandas contenidas en la Primera Declaración de la Selva Lacandona, representa para los pueblos indígenas la posibilidad de vivir dignamente, y la seguridad jurídica de ser respetados sus derechos en algún tribunal federal o local, en caso de ser responsables o no de un delito.

En los Acuerdos de San Andrés el gobierno federal se comprometió con los pueblos indígenas a “garantizar acceso pleno a la justicia”, de la siguiente manera:

“El Estado debe garantizar el **acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción, del Estado Mexicano, con reconocimiento y respeto a**

**especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado”.**<sup>77</sup>

El derecho de impartición de justicia, que el gobierno federal reconocía a los pueblos indígenas, en los Acuerdos de San Andrés, traería como consecuencia reformas a la CPEUM, constituciones locales y leyes reglamentarias o secundarias, en materia judicial (Códigos Procesal y Penal) es decir, adecuar al Sistema Judicial Mexicano, el texto de los Acuerdos de San Andrés. Ello se fundamentaría en la creación de un “nuevo marco jurídico”. En otras palabras, al establecerse una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, el nuevo marco jurídico se edificaría con el reconocimiento en la Constitución General del derecho de jurisdicción, a los pueblos indígenas.

El fin de reconocer este derecho, es que los pueblos indígenas mediante sus “propios procedimientos puedan designar sus autoridades y sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respecto a los derechos humanos.”<sup>78</sup> Sin embargo, esto será posible sólo mediante una reforma de Estado. De lo contrario, los sistemas de impartición de justicia indígena, serán señalados como inaplicables e ilegales.

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en materia de administración de justicia indígena reconoce a los pueblos indígenas lo siguiente:

“Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”.

Esta disposición es importante porque exige que la legislación nacional (leyes federales y secundarias) no puede ignorar las costumbres o el derecho consuetudinario correspondiente.

El artículo 8.2 del Convenio 169, manifiesta que “Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos con el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos, internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

En otras palabras, los pueblos indígenas tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, sin embargo el misma norma internacional, le pone un límite a este ejercicio al expresar que tales costumbres e instituciones sólo podrán ser válidas cuando no sean incompatibles con los derechos humanos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y legislación internacional similar.

En la iniciativa de Ley de la COCOPA, se consideró esta demanda indígena, y se propuso reformar el artículo 4º y 18º constitucionales.

En este sentido, el texto de iniciativa de ley de la COCOPA, al reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas (propuesta de reforma al artículo 4º), reconoce el derecho de impartición de justicia:

“Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

<sup>77</sup> Vid. El Documento 1 “Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de Debate y Decisión Nacional”, 16 de Febrero de 1996, Principios de la Nueva Relación, p. 4.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 7.

I(...)

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular; la dignidad e integridad de las mujeres: sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;”

Como vimos al definir el concepto “jurisdicción”, la mayoría de los autores, concluyen que esta es una “potestad” del Estado. Depositada en el Poder Judicial (según el principio de división de poderes). Si consideramos el concepto, de acuerdo a su etimología latina: “*ius*” que quiere decir “derecho”, y “*dicere*”, que significa “indicar”, “mostrar”, “decir”; en este sentido, los pueblos indígenas pueden “decir el derecho o mostrar el derecho” desde su cultura. Es decir, se les puede reconocer jurisdicción para impartir justicia dentro de sus territorios (municipios autónomos). Sin embargo, si no se reforma el Estado actual Mexicano, y se busca construir un nuevo pacto social y marco normativo que regule la relación entre los pueblos indígenas y este. El reconocerle a las autoridades indígenas jurisdicción, será visto como desnaturalizar al Poder Judicial, tal como se conoce en el Sistema Jurídico Mexicano.

Como el legislador de 2001 hizo al no considerar el texto anterior. En el artículo 2º de la CPEUM, en cuanto a impartición de justicia por lo pueblos indígenas, se establece en el apartado A, fracción II, lo siguiente:

“A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.”

En cambio, en la fracción VIII del apartado A, se garantiza a los pueblos indígenas autonomía para:

“Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”

En otro sentido, el texto de iniciativa de Ley de la COCOPA, también propuso reformar el artículo 18 constitucional, en la cual se reconoce el derecho de los indígenas de poder purgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su integración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social”.

Que el legislador de 2001, consideró que este beneficio, debía ser para todo sentenciado (indígena o no indígena). Y reconoció en el artículo 18 constitucional, que:

“artículo 18.

(...)

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán purgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.”<sup>79</sup>

Es importante considerar, que los pueblos indígenas al impartir justicia, buscan “readaptar al sujeto infractor a la comunidad”, en donde cumple con una “tarea” (no es

<sup>79</sup> Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto del 2001.

considerada sanción o pena) por su voluntad, es decir, las partes (agraviado y responsable) acuerdan la sanción o reparación del daño (las autoridades indígenas sirven de mediadores, como jueces); por ejemplo en un robo, el inculpaado cubrirá su falta con trabajo para la comunidad o en beneficio para el agraviado, por un determinado tiempo (un mes o dos meses), sin salario. En este tiempo se le otorgará el alimento y casa. Esta costumbre es aplicada como válida y obligatoria en los pueblos y comunidades indígenas. Es parte de su “hacer justicia”. Además de que no llama a los infractores “delincuentes” o como lo exprese la terminología de nuestro Sistema Penal, sino personas que pueden cometer errores, y a los posibles delitos, los denominan “errores”.

Esta forma sencilla de impartir justicia, es para la visión indígena, una forma de readaptar al individuo a la comunidad. Pues, recuérdese, que antiguamente los pueblos mesoamericanos, tenían sistemas de Derecho Penal eficientes y efectivos, considerados por algunos tratadistas como extremadamente “duros”, no represivos. Como lo ha sido el “derecho penal” en occidente.

En este sentido, el juez (dentro del Sistema Judicial Mexicano) no debe rechazar la costumbre o el uso, como forma de impartir justicia en la comunidad, infiriendo si la costumbre esta regulada o no, por el derecho vigente, sino ver que al aplicarse esta costumbre indígena, se contradice o no a la Constitución (garantías individuales) o viola un derecho humano.

Los Sistemas de Impartición de Justicia de los pueblos indígenas, deben ser considerados y garantizados plenamente en el Sistema Judicial Mexicano. Algunos países Latinoamericanos, a partir de la adopción del Convenio 169 de la OIT han reformado sus Constituciones y leyes federales en materia judicial, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas de practicar sus sistemas propios de impartición de justicia. Mientras estos, respeten las garantías individuales y derechos humanos que la Constitución reconoce y garantiza. Como es el caso de Guatemala, que en el artículo 58 establece que “se reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres”<sup>80</sup> Así como, el Código Municipal de este país (Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala), que en su artículo 65 reconoce lo siguiente:

“Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Consejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas. Inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas”.<sup>81</sup>

A partir de 14 de agosto de 2001, con la reforma del artículo 2º Constitucional y reconocer el derecho de los pueblos indígenas para solucionar sus conflictos internos, aplicando sus propios sistemas normativos. Las Entidades Federales adecuaron el texto del artículo 2º apartado A, fracción II, en sus constituciones locales y legislación en materia de impartición de justicia (Código de Procedimientos Penales, Código de Procedimientos Civiles, Código Penal y Civil, etc.).

Por último, el Estado Mexicano debe ejercer diversas acciones para transformar el Sistema Judicial Mexicano, para garantizar plenamente el derecho de impartición de justicia a los pueblos y comunidades indígenas. Es decir, Contratar personal bilingüe,

<sup>80</sup> MARROQUÍN, Guerra Otto, *Administración de Justicia en pueblos indígenas, La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho*, XII Jornadas Lascasianas, coordinador, Ordóñez Cifuentes, José Emilio R., IJ-UNAM, México, 2004, p. 92.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 95.

Crear nuevos juzgados para resolver conflictos comunitarios (reconocer como jueces a indígenas) entre otras medidas.

Cabe destacar, que en 2003 por Acuerdo número A/067/03 de la Procuraduría General de la República, se creó la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.<sup>82</sup> Sin embargo, aunque este es un avance significativo, hace falta voluntad política de las autoridades administrativas y judiciales para que los pueblos indígenas les otorguen credibilidad en su actuación.

#### 10.4 Educación indígena: “una visión distinta del mundo”

La Educación es uno de los principales medios, por el cual un individuo puede desarrollarse plenamente. Desde tiempos remotos esta fue concebida como un “privilegio” y derecho de una “elite”, sin embargo, con el paso del tiempo se convierte en una garantía o derecho fundamental del hombre, al grado de considerársele como un derecho fundamental. Al igual que la impartición de Justicia, el derecho a la educación está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual, establece en el artículo 26.1 que:

“26.1 Toda persona tienen derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”

Y el objeto de la educación será:

“2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.”

De la misma forma, se reconoce y garantiza este derecho en México, en el artículo 3º Constitucional, donde se expresa que:

“Todo individuo tienen derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. (...)”

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”

Sin embargo, el Sistema Educativo Nacional, está en crisis, la educación que imparte el Estado, no cumple con los fines antes mencionados, además de ser inferior a la que se imparte en otros países. Existen desde luego proyectos para mejorar la calidad educativa que imparte el Sistema Nacional de Educación, entre ellos: capacitar al personal docente; destinar mayores ingresos del Producto Interno Bruto a este sector, etc. Pero hasta el momento no hay avances. Cada vez más este sistema empeora (por cuestiones sindicales, fraudes internos en la Secretaría de Educación Pública, proliferación de escuelas privadas de mala calidad etc.).

Estos problemas del sector educativo son frecuentes, por lo que, se debe revalorizar el tipo de educación que imparte el Estado. Desde que se crearon los municipios autónomos indígenas, la principal tarea de estos ha sido erradicar los problemas de

<sup>82</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla M. Emiliano, *Los pueblos Indígenas de México* (100 preguntas), *Op. cit.*, p. 259.

analfabetismo, en los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Chiapas, es decir, la educación se ha utilizado como una de las principales formas de resistencia, que los pueblos indígenas mantienen contra el Sistema Educativo Nacional y la educación impartida por el Estado. La educación propuesta por los pueblos indígenas es una alternativa al Sistema Educativo actual. Sin considerar que desde antes de la conquista ya existían en las culturas mesoamericanas sistemas educativos eficientes, propios de cada región y visión cultural.

Desde que inicia el movimiento indígena una de las principales demandas ha sido la educación, pero no la impartida por el Estado, en cualquiera de sus tres niveles de gobierno (federal, local o municipal). Sino la Educación bilingüe, diseñada por las JBG y los MAREZ, sin la intervención de las dependencias de gobierno (SEP o INEA). Recuérdese que en el país, existen más de 52 lenguas reconocidas (oficialmente), y que desde 1940, la educación en la que se a pretendido enseñar al *otro*, al indígena, es la educación de una cultura dominante. Basada y enseñada en una lengua materna distinta, e impuesta, y no, con la lengua natural del educando. Esto fue propiciado por el indigenismo, es decir, tratar de integrar al indígena a la modernidad educándolo bajo un Sistema Educativo monolingüe y mecánico de enseñanza.

Esta demanda de educación plurilingüe (sistemas educativos diseñados para cada una de las regiones y etnias del país) existe en otros países, por ejemplo, en España, en el Estado Vasco (comunidad autónoma) con el reconocimiento de la *lengua vasca*, considerada desde 1980 como idioma cooficial con el castellano. Este reconocimiento fue posible después del gobierno dictatorial Franquista, y con reformas en materia educativa y comunidades autónomas en la Constitución Española.

La Educación es un derecho social vigente, es para las comunidades y pueblos indígenas el motor de la libertad. Sin educación, no hay reivindicación de los derechos sociales indígenas. La educación se convierte en este sentido, en una práctica de la libertad. Encaminadas a transformar la realidad social de los pueblos y comunidades indígenas.

Las JBG, no tienen funciones en materia educativa, esta es exclusiva del gobierno de los Municipios Autónomos Rebeldes. Sin embargo, en las regiones indígenas, se esta trabajando en crear un sistema educativo regional plurilingüe, en la cual las JBG, tienen vital importancia. Pues, desde 1994 hasta la fecha existen avances significativos, en la educación administrada por los pueblos indígenas. Precisamente a un año de constituidos los Caracoles y de haberse integrado las JBG, en el municipio autónomo en rebeldía Ricardo Flores Magón –comunidad de la culebra- fue inaugurada la escuela para capacitación de Promotores de la Educación, de nombre “Compañero Manuel”, en homenaje a uno de los insurgentes caídos en combate, en enero de 1994.<sup>83</sup>

En cambio, el legislador de 2001, considera que el tema de la educación será impulsado por la Federación, los Estados y los Municipios; obligados (constitucionalmente) para:

“II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades

<sup>83</sup> MICHEL, Guillermo, *et al*, *Caracoles y Espirales: El vaivén de nuestra historia, Caminos del zapatismo: Resistencia y liberación, Op., cit.*, pp. 185-186.

indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.”

El problema de la educación indígena en México, no se resuelve con lo anterior, sino lo empeora, ya que la educación que sigue imperando es la de una cultura dominante, y no la visión propia de educación de las comunidades indígenas. Pues pensemos, en las 52 lenguas que existen en el territorio nacional; estas son 52 formas de ver el mundo, de expresarlo, de crearlo y construirlo, más allá de una ley, costumbre o ciencia, sino el vivir cotidiano del indígena en su comunidad o pueblo. Pensemos entonces que existe una educación (y sistema educativo) tojolabal, mixe, chontal, chuj, cochimi, cora, cucapá, pima, popoloca, popoluca, purépecha, quiché, serí, solteco, tacuate, tepehua, tepehuan, tlapaneco, kekchí, kikapú, kiliwa, kumiai, lacandón, mame, matlatzinca, maya, mazahua, mayo, mixteco, motocintleco, náhuatl, ocuilteco, etc., por nombrar algunas. Lo cual sugiere que los programas y libros de apoyo sean traducidos en todas las lenguas antes mencionadas, y respetados los sistemas tradicionales de educación y enseñanza indígenas. No es aquí el lugar para destacar los avances de las comunidades y pueblos indígenas en materia educativa (detalladamente) ni el sistema educativo nacional, pues ello requiere de un espacio mayor. Solo nos ocuparemos de considerar algunos avances significativos.

El derecho a la educación de los pueblos indígenas también se reconoció en el referido Convenio 169 de la OIT, en la Parte VI “Educación y Medios de Comunicación”, del artículo 26 al 31. En el cual, se reconoce lo siguiente:

“Art. 26. Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.”

En lo que respecta a los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos, el artículo 27 establece que: “deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”.

Destaca, el punto 3, del artículo en comento, que los gobiernos “deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos”; así como, facilitarles recursos apropiados a tal fin.

Como es sabido, el gobierno federal mexicano, destina un porcentaje inferior al 1.4% del PIB, lo cual supone, el desprecio del ejecutivo por desarrollar y hacer crecer el sistema nacional educativo.

En tal sentido, no solo existe un rezago en Chiapas en materia educativa (sobre todo en población indígena) sino a nivel nacional existen grandes lagunas en este aspecto. Es decir, “según el Censo 2000, en México hay cerca de seis millones de analfabetas que equivalen a 10.9 por ciento de la población total de quince años y más. De ellos 1 564 856 son indígenas y representan el 34 por ciento de las Hablantes de Lengua Indígena (HLI) de quince años y más. El analfabetismo entre la población indígena triplica el promedio nacional.”<sup>84</sup>

<sup>84</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla M. Emiliano, *Op. cit.*, p. 135. *Vid.* INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001, o en [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx).

Es importante considerar que las comunidades y pueblos indígenas, conforme al texto del artículo 28 del Convenio 169 de la OIT, tienen derecho a que los niños aprendan a leer y escribir en su propia lengua, es decir, este artículo establece que:

“Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena (tojolabal, mixe, kikapú, etc.) que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.”

Entre las medidas que deberán tomar los gobiernos, “estas deberán ser acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos diamantes del presente Convenio” (artículo 30.1).

Y a tal fin, “deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos” (artículo 30.2). Asimismo, deberán adoptarse “medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados” (artículo 31). Estas disposiciones representan grandes avances en materia educativa para los pueblos indígenas.

En otro sentido, en los Acuerdos de San Andrés, el gobierno federal asumió con los pueblos indígenas el compromiso de “asegurar educación y capacitación para estos”, es decir:

“El Estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. **Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo, capacitación y asistencia técnica que mejores los procesos productivos y calidad de sus bienes; y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades.** El Estado deberá respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Se impulsará la integración de redes educativas regionales que ofrezcan a las comunidades la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación.”<sup>85</sup>

En lo que respecta a la última parte de este punto 5 del documento 1, en los Acuerdos de San Andrés; “en cuanto la integración de redes educativas regionales”, las JBG, están trabajando en ello, impulsando la integración de los programas educativos de los municipios autónomos que integran las cinco JBG, en un programa regional educativo.

En otras palabras, en cuanto al desarrollo educativo, la iniciativa presidencial proponía dos artículos. El primero de ellos decía que “el Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas”. Con esa propuesta, el Ejecutivo se arrogaba como derecho exclusivo de él, definir el contenido de

<sup>85</sup> Vid. El Documento 1 “Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de Debate y Decisión Nacional”, 16 de Febrero de 1996, Principios de la Nueva Relación, p. 5.

los programas educativos y sólo concedía a las comunidades el de ser consultadas para la incorporación de los contenidos regionales. Propuesta que retrocedía en los alcances de la Ley General de Educación. Y dio marcha a tras con respecto a los contenidos del Convenio 169 de la OIT, en su capítulo relativo a la educación, que fue la base de los Acuerdos de San Andrés.<sup>86</sup>

Sin embargo, es necesario que la educación en México este caracterizada de una visión *pluricultural*, que el Sistema Nacional Educativo, reconozca los progresos y avances alcanzados en las comunidades indígenas desde 1994, es decir, el Sistema Educativo Autónomo Indígena, en lo que se refiere a sus egresados, para permitirles poder continuar con la educación media superior y superior. Si esto no es posible, se negará entonces el carácter pluricultural de la nación, y mantendrá a los pueblos y comunidades indígenas sin el derecho de elegir sus propias formas de enseñanza.

La Educación Indígena en este sentido representa una forma de resistencia cultural; por lo tanto, la creación de planes y programas de estudio en estas condiciones es prueba que los municipios autónomos indígenas pueden gobernar y gobernarse conforme a sus costumbres, tradiciones y formas de vida.

En los MAREZ, se presentan avances como es la inclusión de “Promotores de la Educación”, quienes son parte de la comunidad, y conocen de los rezagos educativos y económicos de esta, ellos no cuentan con un salario fijo, sino son apoyados en sus gastos y alimentación. Como promotores representan un apoyo a la comunidad y la posibilidad de erradicar el analfabetismo, la educación que se imparte es bilingüe: en su lengua oficial y en el español, así como, brindar el servicio a todas las edades y ambos sexos (niños y adultos).

En los cinco caracoles zapatistas (en las JBG) existen proyectos, programas y planes educativos formales. Algunos integran el Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista de Liberación Nacional (SERAZLN). Donde trabajan más de mil promotores de la educación.

“Se inicio con 19 jóvenes, quienes llegaron un 12 de diciembre de 1998, quienes inauguraron la escuela secundaria, en septiembre del 2000. Antes se había citado a los maestros y maestras que trabajaban en las escuelas oficiales, con el propósito de invitarles a participar con los promotores en otro tipo de educación, llegaron más de cien maestros, pero se vio difícil organizar el trabajo con ellos, no porque no quisieran participar, sino porque están acostumbrados a recibir paga.”<sup>87</sup>

Pero fue en Oventic, donde se creo la primera “secundaria autónoma”; y actualmente el caracol de Morelia, es el que cuenta con más secundarias rebeldes: una por cada uno de los siete municipios autónomos.<sup>88</sup> Este caracol tiene más de cien “primarias”. Aquí existe una mayor participación de la mujer, son 7 las mujeres que se han integrado a este órgano de gobierno.

La educación indígena zapatista, persigue una educación que retome la historia indígena, la lengua y la cultura. No recibe apoyo económico (recursos para la creación de escuelas o materiales didácticos) ni humano (docentes bilingües y capacitados). Por este motivo, la educación indígena y los programas de educación regional, son una alternativa al sistema educativo organizado por la Secretaria de Educación Pública (y la similar en el

<sup>86</sup> LOPEZ, Barcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, Op. cit., p. 86.

<sup>87</sup> MICHEL, Guillermo, *et al*, *Caminos del zapatismo: Resistencia y liberación*, Op. cit., p. 189

<sup>88</sup> *Ídem*.

estado de Chiapas) y programas de educación para indígenas como los que imparte el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA). El Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista, se construye desde abajo, trata de crear conciencia (concientizar) a los educandos (indígenas) de su realidad, frente a la historia, su historia, como motor de la historia. Sus programas de estudio son más prácticos que teóricos, educan bajo los siguientes principios: “educar aprendiendo” y “educar produciendo”.

En cuanto los contenidos educativos y los métodos pedagógicos utilizados, son diferentes en cada JBG y municipios autónomos. Las materias que se imparten son las siguientes: producción, educación política, educación artística, cultura, lecto-escritura, salud, deportes, matemáticas, historia y lenguas (español y materno). Humanismo, etc. Se estudia Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales, Humanismo, Lengua Materna (tzotzil) y Producción. Investigación de la herbolaria indígena, con el estudio de plantas alimenticias y curativas, nuevas o tradicionales. Con el rechazo a abonos químicos para cultivar legumbres, frutas, café, maíz y otros productos.<sup>89</sup>

En materia educativa Guillermo Michel, comenta que se han dado avances mayores a los del sistema oficial, que:

“A partir de 1997, empieza el enorme esfuerzo por preparar promotores, de tal modo que, a la fecha, “en los cuatro municipios rebeldes de la zona selva fronteriza existen 42 nuevas escuelas comunitarias: 10 en el municipios Libertad de los Pueblos Mayas; cuatro en General Emiliano Zapata; 20 en San Pedro de Michoacán y ocho en Tierra y Libertad. Las escuelas son de piso de cemento, techo de lámina y paredes de madera. Todas tienen su pizarrón, mesabancos, la bandera de México y, por supuesto, la zapatista, y hay algunas que cuentan con grabadoras y otros utensilios didácticos”.

Sólo han egresado dos generaciones de jóvenes, de grupos muy reducidos (21 en la primera y 19 en la segunda). Los estudiantes provienen de muchas comunidades, y deben vivir como internos. Lo que exige que los estudiantes deban recibir alimentación y material didáctico, por parte del propio Sistema Educativo. Para medio financiarse, la secundaria ha creado un Instituto de Lenguas e Idiomas Mayas, donde se dan clases de tzotzil y español para extranjeros, quienes se les cobran una módica cuota.

El avance del sistema educativo en el territorio que abarca el Caracol “Torbellino de nuestras palabras” (Morelia). Antes de 1994, no contaba con una escuela, y ahora tiene más de cien primarias y siete secundarias.”<sup>90</sup>

Y considera que la “educación indígena es una educación autogestiva. Aquí cada niño que se inscribe aporta una gallina como cuota. Lo que ha permitido que se cuente con granjas que proporcionan pollo y huevos para la alimentación de los promotores y estudiantes. El sistema educativo de esta región se denomina ‘Organización para la nueva educación autónoma indígena por la paz y la humanidad’.”<sup>91</sup>

El Caracol Roberto Barrios, a poco más de diez años de su levantamiento armado y cinco de haber lanzado el programa autónomo “Semilla del Sol”, tienen 352 promotores de la educación que dan clases en 159 escuelas en resistencia, de las cuales son totalmente nuevas 37. En ellas se forman cerca de 4 mil niños y niñas indígenas.<sup>92</sup> Todo esto, representa el esfuerzo de las comunidades y municipios indígenas por erradicar los índices de analfabetismo y miseria en el cual han estado desde hace más de 500 años, la

<sup>89</sup> *Ibidem*, p.187.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p.189.

<sup>91</sup> *idem*.

<sup>92</sup> *idem*.

historia misma es testigo del abandono y desprecio en donde se les ha situado. Sin embargo, al practicar su derecho a la libre determinación buscan distintas formas de mantener viva sus culturas, lenguas, tradiciones y transmitir estas a las nuevas generaciones. Como es por el ejemplo, la meta de las JBG de llegar a construir una Preparatoria Autónoma Rebelde Zapatista, hasta llegar a una Universidad. Estas aspiraciones sólo son posibles con la participación activa de autoridades tradicionales y ciudadanos indígenas.

### 10.5 Solución de conflictos comunitarios.

La solución de conflictos internos o externos es una de las principales tareas de los Municipios Autónomos Indígenas, así como una de las funciones exclusivas del gobierno municipal. Por lo cual, las JBG, no intervienen si no se lo solicita las autoridades municipales, en caso de existir un conflicto interno. Sin embargo, no esta al margen, pues, vigilan que estos conflictos se resuelvan con justicia y equidad.

Es decir, las JBG, tienen como función “mediar en los conflictos que pudieran presentarse entre los municipios autónomos y municipios gubernamentales”.<sup>93</sup> Esta consideración sitúa a las JBG como *árbitros* para resolver cualquier asunto en que los municipios que la integran tengan algún problema (por ejemplo territorial).

Entre los principales conflictos comunitarios, se encuentran los de carácter agrario, no sólo entre municipios autónomos y municipios gubernamentales, sino entre municipios autónomos. Problemas que tienen años sin resolución, y han causado confrontaciones armadas entre comunidades indígenas. A pesar de ello, el gobierno municipal, local y las dependencias del federal, no han podido resolver, o no lo han intentado. Pues, los Tribunales Agrarios tienen sus archivos llenos de asuntos indígenas.

Desde que se levantan en armas en 1994, los indígenas del sureste mexicano, reclaman al gobierno federal, solucionar los problemas de “tierra” y “justicia” que existen en Chiapas, desde el siglo XIX. Es decir, los indígenas exigen al gobierno federal resolver sobre los despojos y asesinatos cometidos por finqueros, campesinos mestizos y latifundistas, que antes han sido solapados por el gobierno municipal, local y federal. Conflictos que no se resuelven por falta de voluntad política y judicial de las autoridades antes mencionadas. Aunque eran evidentes los delitos cometidos y comprobados por los pueblos y comunidades indígenas. Las autoridades judiciales y administrativas no resolvían conforme a derecho.

Esto motivo, la rebelión indígena del 1º de enero de 1994 (tratada en el capítulo segundo). Ahora, con el reconocimiento del derecho a la “libre determinación” los pueblos indígenas, a través de los gobiernos autónomos elegidos popularmente en las comunidades; la solución de conflictos es primordial. Los gobiernos tratan de resolver sin confrontación o violencia, sino mediante el diálogo y la cooperación, donde las partes del conflicto puedan llegar a un buen arreglo, y se comprometan –de común acuerdo- a respetar y cumplir su palabra.

En la solución de conflictos que se presentan en la comunidad, por lo regular las autoridades tradicionales se apoyan en “usos y costumbres”. Las autoridades indígenas, hacen cumplir esta ley –ley popular- para mantener la seguridad y tranquilidad en las comunidades, para evitar, que alguna de las parte, incumpla el acuerdo o cometa un delito. Comúnmente sucede esto, pero se presenta cuando uno de los afectados es mestizo o

---

<sup>93</sup> Treceava estela (sexta parte) *un gobierno*; *Op. cit.*, p. 40.

finquero, pues, recurre a instancias donde se desconocen los usos y costumbres para resolver conflictos de la comunidad.

La solución de conflictos va de la mano con el derecho de los pueblos indígenas de impartir justicia, es decir, la mayoría de los conflictos es de carácter judicial, pues, los integrantes de la comunidad acuden primeramente a las autoridades tradicionales –por confianza y comunicación (lengua) que a las instancias del gobierno (municipal o local) por desconfianza y desprecio o burla al no entender su lengua. No existe por lo tanto, una justicia expedita, sino la burocracia judicial y administrativa del gobierno.

En cuanto a la mediación entre municipios autónomos y municipios gubernamentales, las JBG, no están reconocidas por el gobierno federal para gestionar a favor de los pueblos indígenas, no tienen personalidad jurídica, por lo tanto, sus resoluciones no son considerados por este, como válidos. Es decir, el artículo 2 constitucional, apartado A, fracción II, establece que los pueblos y comunidades indígenas tienen autonomía para: “Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad de e integridad de las mujeres.” En este sentido, limita el derecho de los pueblos indígenas al ejercer la libre determinación de resolver bajo sus propios sistemas normativos (derecho consuetudinario) un conflicto entre un municipio gubernamental y un municipio autónomo. Ello, en el supuesto de que los municipios autónomos indígenas sean reconocidos como tales por la ley. Sin embargo, la misma ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Como dijimos anteriormente, con la reforma al artículo 2º constitucional, se sepulta el derecho de acceso a la jurisdicción de los pueblos indígenas exigido en los Acuerdos de San Andrés, al negar la garantía de acceso pleno a la justicia e impartición de la misma, en las comunidades y pueblos indígenas, por las autoridades indígenas, electas popularmente.

Es decir, en los Acuerdos de San Andrés, en materia de acceso pleno a la justicia, se establece que:

“El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado Mexicano, con el reconocimiento y respeto a sus propios sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto de los derechos humanos, Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los pueblos y comunidades **para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos y que, mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.**”<sup>94</sup>

En este sentido, se consideró necesario, “reconocer espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo reconocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia.”

Dentro de los mismos acuerdos, en el documento 3.1, (“Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento”), se establece que las “comunidades y municipios con población

<sup>94</sup> Vid. Documento 2. “Propuestas conjuntas que le Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, p. 6.

mayoritariamente indígena, en su carácter de sujetos con facultades ya expresas en la ley, podrán convenir y asociarse entre ellos (como son hoy en día las JBG) para emprender **se acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas.**”

En conclusión, de *hecho*, las JBG, tratan de resolver conflictos internos (entre municipios autónomos) o externos (entre municipios autónomos y municipios gubernamentales) con el carácter de mediador, buscando un arreglo justo y equitativo para ambas partes, ya sea de un asunto agrario (tierras, límites etc.) o cuestiones civiles. Pero, en lo que se refiere a “*derecho*” (Derecho Positivo Mexicano) no tienen personalidad jurídica, es decir, reconocimiento jurídico, para gestionar a favor de los municipios autónomos frente a una autoridad judicial o administrativa (en conflictos externos) ni son competentes para actuar como mediadores o someter a los municipios gubernamentales a que acaten sus resoluciones o arreglos sobre un conflicto de naturaleza *intermunicipal*. Pues, de acuerdo al Sistema Jurídico Mexicano, sólo las autoridades competentes pueden resolver conflictos de esta naturaleza (por ejemplo la SCJN al conocer controversias constitucionales que se susciten en los casos que el artículo 105, fracción I, establece, con excepción de las que se refieren a la materia electoral). Sin embargo, ello no significa, que las JBG, arreglen positivamente los conflictos comunitarios (internos o externos) que surgen cotidianamente en los pueblos y comunidades indígenas. Pues, constantemente están experimentando nuevas formas de organización social y cultural, algunas alternas a la forma de gobierno dominante, elegidas y diseñadas por ellos mismos.

## B. Naturaleza Social.

Ahora nos toca definir la naturaleza social de las Juntas de Buen Gobierno. Como hemos visto, es difícil situarlas dentro del Sistema Jurídico Mexicano, si antes no se crea un nuevo marco jurídico (propuesto desde los Acuerdos de San Andrés) en donde se establezca una nueva relación entre los pueblos indígenas, no indígenas y el Estado, es decir, a través, de la Reforma del Estado Mexicano.

En este sentido, las JBG, no tienen fundamento legal, el legislador de 2001, al no reconocerles a los pueblos indígenas personalidad jurídica como sujetos de derecho público, deja sin sustento jurídico (dentro del derecho positivo mexicano) a esta forma de organización política, económica, social y cultural propiamente indígena, que se propone como alternativa a la forma de gobernar de la clase dominante, en todos los niveles de gobierno (actualmente reconocidos por la ley).

Sin embargo, para nosotros, las JBG, sí tienen naturaleza jurídica, es decir, lo que le da razón de ser a estas, es el ejercicio del derecho a la *libre determinación* de los pueblos indígenas, mediante la práctica de la autonomía en los municipios (por ejemplo: administración de un territorio; participación política; administración de recursos; sistema jurídico propio basado en usos y costumbres; aplicación de la ley e impartición de justicia; creación de proyectos y programas de desarrollo económico etc.) del cual el Convenio 169 de la OIT reconoce algunas de estas formas de autonomía, pero que los Acuerdos de San Andrés reivindica su reconocimiento y garantía por el gobierno federal –aunque nunca han pasado por el Poder Legislativo.

En este sentido, las JBG, legalmente no existen, pero de hecho sí. Es decir, son reconocidas bajo el Sistema Jurídico Indígena (usos y costumbres) y legitimadas por la población civil indígena y reconocidas por las autoridades tradicionales indígenas. Es decir, existen desde hace más de 2 años, tienen una estructura propia de gobierno,

asentadas en un territorio determinado, tienen funciones específicas, sus integrantes son electos por Asamblea a través del Consejo Autónomo de los Municipios Indígenas (legitimadas por la población civil), se manifiestan como formas regionales de organización indígena, no sólo en lo interior (municipios autónomos zapatistas) sino al exterior (nacional e internacionalmente).

Es importante tomar en cuenta, que la creación de las JBG, se sustenta principalmente en la función socioeconómica que representan para los pueblos y comunidades indígenas en rebeldía, pues, al no recibir recursos económicos del gobierno federal, local o municipal, existe una participación activa de la sociedad civil indígena (*co-gobierno*) de estas comunidades para erradicar problemas de educación, salud, alimentación, trabajo, etc., primordiales asuntos del gobierno indígena.

En este sentido, la naturaleza social de las JBG se basa en la legitimación de la sociedad civil, para crear nuevas formas de organización autónoma de los pueblos indígenas, y alcanzar un mejor nivel de vida en los municipios autónomos indígenas.

Por último, las JBG, son un hecho social e histórico, presente en la realidad nacional. Su creación es motivada por la crisis global del Estado-nación mexicano, el cual debemos reconsiderar para evitar un problema socioeconómico más grande. Y de ser necesario, empezar a reformar al Estado Mexicano. Quizá no son en estricto sentido legales, pero desde su creación están legitimadas por la sociedad civil indígena. Veamos porque.

#### 1. Naturaleza Social de las Juntas de Buen Gobierno.

Desde el 1º de enero de 1994, se presentó al levantamiento armado como Popular y Nacional, con razones históricas y sociales milenarias, así como fundado en la Soberanía Popular, para establecer una forma distinta de gobierno. En este sentido, la fuerza del EZLN esta concentrada en sus bases de apoyo, quienes son la sociedad civil de los pueblos y comunidades indígenas. Esto mismo paso cuando el 19 de diciembre se crearon los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) y ahora con las JBG el 9 de agosto de 2003, las cuales buscan contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades indígenas. Además de vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los MAREZ; también son mediadoras en los conflictos *intermunicipales* o atienden las denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos etc.

Es por lo tanto, es imposible negar su existencia, pues desde antes 1994, los pueblos indígenas vienen construyendo espacios autónomos para normar sus vidas y tradiciones, para construir su forma social y cultural de ser. Son las JBG, parte de la realidad que se vive en México.

Representan una alternativa al decadente Estado-nación mexicano, en lo que se refiere a la forma de gobernar y gobernarse. Son una propuesta, nacen de la *resistencia* de los pueblos indígenas frente al sistema cultural y social dominante.

Si no las consideramos como consecuencia de la falta de autoridad moral y política, que existe en el país, entonces veremos como en unos años este país caerá por completo en una crisis de Estado. Pues, con la imposición de las políticas Neoliberales (en la economía sobre todo) de los gobiernos tecnócratas y dictatoriales de la clase política en el poder y especialmente con las formas de gobierno autoritarias de la *partidocracia*. No existe posibilidad de que en México se viva democráticamente, pues, el pueblo no manda y el gobierno no obedece. Al contrario, vivimos en una dictadura cultural y social preocupante.

Desde esta óptica, las JBG tienen como sustento social (naturaleza social) la *decisión* de los pueblos indígenas (municipios indígenas) de elegir una forma distinta de gobernar y gobernarse, que en los pueblos y comunidades indígenas se experimenta una

nueva etapa de la autonomía a la cual tienen derecho, es decir, una etapa superior y distinta a la autonomía municipal construida en 1994 con los MAREZ; decisión fundamental y responsable en la vida social y cultural de estos pueblos, y del futuro que empiezan a construir para evitar un desastre social mayor.

Existen diversas tendencias que tratan de justificar la naturaleza social de las JBG, como el “*pluralismo jurídico*”, “*regionalismo*” y el “*comunalismo*”. La corriente “*comunalista*”, ve en los principios de la comunalidad la base y germen de la autogestión indígena y encamina sus esfuerzos al reconocimiento de las comunidades indígenas como *sujetos de derecho público* para que a partir de experiencias concretas se puedan construir paulatinamente nuevas estructuras y formas de gobierno propias y relaciones más armoniosas con el Estado nacional y la sociedad mexicana. Los “*regionalistas*” por su parte, aseguran que el paso de la comunidad ya está dado y ahora lo más importante es lograr espacios territoriales definidos, que comprendan a uno o varios pueblos indígenas (regiones pluriétnicas) y que puedan en conjunto enfrentar exitosamente los embates del neoliberalismo.

Para el *pluralismo jurídico*, es posible su inclusión en un sistema Jurídico Plural, en donde, no predomine una visión *homogénea* y dominante del derecho, sino puedan convivir y respetarse los diferentes sistemas jurídicos del país. Esta es la forma en la cual, las JBG, pueden gestionar frente a las instancias de gobierno, pues se le reconocerá personalidad jurídica propia.

Hay que recordar, que una cosa es reconocimiento jurídico, y otra reconocimiento social; por ejemplo, la lucha de los pueblos indígenas por el reconocimiento de los derechos y cultura indígena frente a la cultura dominante, quizá en 2001, en las reformas constitucionales al artículo 2º y 115; no tuvieron el éxito esperado por los pueblos, comunidades indígenas, bases de apoyo zapatista, el EZLN, la sociedad civil nacional e internacional. Pues, como se sabe se modificó en lo esencial el contenido del texto de la indicativa de Ley de la COCOPA. Es decir, que no existe un reconocimiento pleno del alcance del derecho de a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero si existe (por lo menos) el reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

Lo cual quiere decir, que no existe posibilidad de fundamentar la existencia legal de las JBG, en el texto de los artículos antes citados, en la reforma publicada en el D.O.F el 14 de agosto de 2001. Sin embargo, a nivel nacional e internacional existe pleno reconocimiento social de las JBG, más aún, de los derechos y cultura indígena.

Las JBG, desde su funcionamiento (9 de agosto de 2003) están legitimadas por la población civil nacional e internacional. Cada una de los municipios, pueblos y comunidades que forman alguna JBG, saben la importancia de su existencia y lo trascendente de crear cada día formas superiores de organización que permitan desarrollar íntegramente el proyecto de nación indígena.

Las JBG, desde luego representan un reto para los pueblos y comunidades indígenas, no sólo social (organizar a los pueblos y comunidades regionalmente) sino económico, pues, tratarán de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos, y en lo político (mantener el mandar obedeciendo, es decir, que no se abuse del poder para empobrecer a las comunidades indígenas).

Estas representan un proyecto social y democrático de gobierno. Un gobierno indígena funcional, basado en los usos y costumbres de cada región, nace de sus tradiciones y prácticas constantes de la comunalidad.

Ya que las comunidades indígenas han vivido siempre de forma comunal y en contacto con la naturaleza. En otras palabras, no es raro que los pueblos indígenas se organicen para establecer un gobierno de carácter regional, ya que algunos tratadistas consideran que esta forma de organizarse viene desde antes de la Conquista. Por lo que, la mayoría de los antropólogos, sociólogos, y geógrafos, identifican cuatro grandes tipos de asentamientos territoriales, debido al constante fenómeno migratorio, estos son:

1. Regiones rurales tradicionales rurales tradicionales (Altos de Chiapas, huastecas, meseta purépecha, mixtecas, montaña de Guerrero, Sierra Tarahumara (Raramurí).
2. Ciudades grandes y medianas de México (Cancún, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Ensenada, Guadalajara, León, Mérida, Tehuacán, etc.).
3. Áreas agroindustriales y sus periferias (zonas hortícolas y frutícolas de Baja California, Chihuahua, Sonora, Sinaloa, etc.).
4. Campos y ciudades de los Estados Unidos (estados de Arizona, California, Florida, Illinois, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo México, Texas, etc.) y Canadá.<sup>95</sup>

Esta forma natural de organizarse es la que se presenta hoy en día con las JBG, sin embargo, no sólo se tienen fines sociales (por el pasado común que cada pueblo tienen en su memoria) sino cuestiones de seguridad (económica, política, jurídica, cultural y militar) Reacuérdense, que una de las funciones de las JBG, es “cuidar” que en los municipios autónomos indígenas, el que mande, mande obedeciendo.

Tal como lo expresa uno de los integrantes del EZLN:

“Hablando internamente, lo más grande es la formación de las Juntas de Buen Gobierno. Nuestros propios pueblos han aprendido y están aprendiendo a organizarse sin el gobierno. Ellos, nuestros pueblos, de por sí saben gobernarse. Por ejemplo, en su educación ahí lo llevan muy distinto a la educación que da el gobierno. Ahí está su salud, su hospital. Ahí están sus pequeñas bodegas.”<sup>96</sup>

Es por ello, que las JBG, son para los pueblos indígenas un proyecto de vida, de desarrollo económico, social y cultural. Por lo cual su base y naturaleza, esta en la sociedad civil que integra cada uno de los municipios autónomos zapatistas y cada una de las JBG.

Además, de que nacen de la necesidad social de un “buen gobierno”, de un gobierno indígena real, y no una mala administración y miseria en los pueblos indígenas por gobiernos impuestos o cacicazgos, es decir, en las Juntas, no se permite el “mal gobierno”, pues, si se presenta en alguno de los municipios autónomos abusos de autoridad o violación a los Derechos Humanos, quien decide de la revocación del cargo en primera instancia es el pueblo.

Desde los Acuerdos de San Andrés, se planteó su formación en un nuevo marco jurídico (constitucional) en el cual se reconocería plenamente que las comunidades y los municipios con población mayoritariamente indígena, en su carácter de sujetos con facultades ya expresas en la ley (sujetos de derecho público) puedan convenir y asociarse entre ellos (relaciones *intermunicipales*) para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Esta consideración, tiene un impacto en el Estado Mexicano, pues, no sólo haría posible el ejercicio de la autonomía en los pueblos indígenas, sino el ejercicio del derecho a la Soberanía del Pueblo de México, si en su territorio todos sus municipios, se agrupan y coordinan con los mismos fines. Después del levantamiento armado, se presentó en cada uno de los municipios tomados por los zapatistas, hostigamiento, discriminación, y represión hacia los simpatizantes, a periodistas nacionales y extranjeros, sociedad civil y a las bases de apoyo zapatistas. Con una aproximación de 20 mil desplazados o refugiados para el mes de febrero de ese año.

Otra razón social por la cual se crean las JBG, es la existencia de la diversidad étnica en México, de un mosaico multicultural milenario. Donde los indígenas forman parte importante de la población, que desde antes de la conquista, existía esa riqueza, formada por las distintas culturas asentadas en lo que fue mesoamérica. Hoy en día los grupos indígenas representan sólo entre el 10 y el 15% de la población y están distribuidos

<sup>95</sup> Carlos y Zolla M. Emiliano, *Op. cit.*, p. 45..

<sup>96</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra, Op cit.*, p. 63. Palabras del Capitán Primero Insurgente de Infantería Federico.

por todo el territorio. Sin embargo, ello no impide que estos (pueblos y comunidades) a través de la institución municipal, busquen formas distintas de organización social como son las JBG. Es decir, “hay actualmente diez entidades que cuentan con más del 10% de su población, que hablan lenguas indígenas: Campeche, 15%; Chiapas, 24.6%; Guerrero, 13.9%; Oaxaca, 37.1%; Puebla, 13%; Quintana Roo, 23%; San Luis Potosí, 11.7%, Veracruz 10.4% y Yucatán, 37.3%”<sup>97</sup> En este sentido, la cifra poblacional obtenida del INEGI es de 12 7007 000 de indígenas, cifra adoptada por el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblo Indígenas 2001-2006, así como, del gobierno federal, como cifra oficial. Sin embargo, la cifra es mayor, ya que no se consideraron aquellos indígenas en el extranjero, los que son, pero no se reconocen como tal. Esta cifra fue corregida en 2002 por los propios investigadores del CONAPO, estimándose una población indígena total de 12 403 000.<sup>98</sup> En cambio, en América oscila una población indígena entre 40 o 60 millones de personas (alrededor de diez por ciento de la población total del continente)<sup>99</sup> La Organización de Naciones Unidas estima en poco más de 300 millones, la cantidad de indígenas que habitan en el mundo (cinco mil pueblos asentados en 70 países).<sup>100</sup>

En otro sentido, aparentemente ya no existe una “guerra” en el sureste mexicano, declarado como culminación del conflicto por la Presidencia de la República, encabezada por Vicente Fox Quezada. Lo cierto es que no. En Chiapas sigue latente la amenaza de guerra del Ejército Mexicano (EM) contra las comunidades y pueblos indígenas bases de apoyo del EZLN. Una guerra disfrazada, de baja intensidad, justificada con el establecimiento de nuevas bases militares, del reposicionamiento del EM en comunidades aledañas a las JBG, y la militarización en todo el país, en zonas indígenas, con simpatía al movimiento armado de 1994. Militarización propagada con el pretexto del gobierno federal del ataque al narcotráfico. En Chiapas, por lo tanto surge una guerra de resistencia pacífica, sin el fuego y con la palabra. Donde nacen las JBG, como un resistir a un modelo político, económico, cultural y social impuesto desde siglos, hacia los pueblos y comunidades indígenas del país. Es una resistencia frente a un decadente pensamiento occidental.

La resistencia es parte de la naturaleza de las JBG, pues, los pueblos y comunidades indígenas, a través de ellas, presentan un proyecto alterno (social, económico, cultural etc.) al del gobierno federal, local, municipal actuales. Pero de carácter Regional y Pluriétnico. De esta resistencia, también surgió el impulso a la educación, considerada como “alimento sagrado”, “el arma más poderosa de los pueblos” y “motor de la historia”, para acceder a la ansiada liberación.<sup>101</sup>

De todo lo anterior, la naturaleza social de las JBG, representa el inicio de una nueva etapa de resistencia social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas, frente a la cultura dominante. En ellas es necesario comentar, se busca la construcción de un nuevo pacto social, desde abajo, basado en lo popular y voluntad política quien ostente el gobierno federal, y de quienes como ciudadanos (indígenas y no indígenas) podamos participar en la creación de las Decisiones Fundamentales del Estado (política, economía, cultura, etc.).

<sup>97</sup> VALDÉS, Luz María, et. al., *Los Indios mexicanos en los censos del año 2000*, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>98</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla M. Emiliano, *Op. cit.*, p. 35. *Vid.* INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001, o en [www.inegi.com.mx](http://www.inegi.com.mx).

<sup>99</sup> ZOLLA, Carlos y Zolla M. Emiliano, *Op. cit.*, p. 39.

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>101</sup> *Ibidem*. p. 17.8

## 2. Objeto y fin social.

Las JBG tienen desde su creación un fin social definido, es decir, los municipios autónomos que las integran, buscan el bien común para todos los pueblos y comunidades indígenas que los integran; este fin común significa desarrollo en todos los sentidos (social, cultural, económico, político etc.).

Entre los principales objetivos de las JBG, están el económico y el social.

En lo económico las Juntas, buscan tratar de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades. Pues, desde el levantamiento armando los apoyos económicos (donativos en especie o dinero) o de servicio por la sociedad civil nacional e internacional (ONG's o grupos campesinos, estudiantes u obreros) se presentaban o eran destinados a comunidades zapatistas en particular, o algún municipio autónomo (en donde hubiera acceso pleno), y dejando desprotegidos a los municipios autónomos (o simpatizantes del EZLN) en la incomunicación y sin desarrollo.

Esto sucedía cotidianamente, por lo cual, desde el 9 de agosto de 2003, cada Junta de Buen Gobierno, decide (después de evaluar la situación de las comunidades) a donde es necesario que se dirija el apoyo. Esta medida no sólo es económica, sino democrática, equitativa y proporcional, pues, permite la aplicación de la “distribución equitativa de los recursos e ingresos” para las comunidades y municipios sin posibilidades de desarrollo, así como, buscar que en estas comunidades se aprenda a administrar los recursos y crecer por sí mismos (elaborando proyectos y programas económicos). ¿Pero como se alcanzará este objetivo cuando la mayoría de las comunidades y pueblos indígenas tienen necesidades económicas? A pesar de ello, cada Junta de Buen Gobierno, impone a todos los proyectos (apoyados por la Sociedad Civil Nacional e Internacional) el llamado “impuesto hermano” que es el 10% del monto total del proyecto.

“Es decir, si una comunidad, municipio o colectividad recibe un apoyo económico para un proyecto, deberá entregarle el 10% a la Junta de Buen Gobierno para que ésta lo destine a otra comunidad que no recibe apoyo. El objetivo es equilibrar un poco el desarrollo económico de las comunidades en resistencia.”<sup>102</sup>

En lo social, las JBG, son mediadoras en los conflictos que pudieran presentarse entre los municipios autónomos, y entre los municipios autónomos y municipios gubernamentales, en este sentido figuran como árbitros en algún conflicto interno (entre municipios autónomos) y son gestores (aunque pueden ser árbitros) cuando se presentan conflictos de carácter externo (municipio autónomos entre un municipio gubernamental) siempre que las autoridades municipales lo requieran.

Ocasionalmente ocurre que en los municipios indígenas o no indígenas puedan violarse derechos humanos, esto sucede en cualquier comunidad donde se ejerce poder. Por lo cual, para prever ello, las JBG, buscan atender denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades. En este sentido, pueden investigar la veracidad de la denuncia, y ordenar a los Consejos Autónomos, la corrección de errores, y para vigilar su cumplimiento.

Las JBG, tienen también como objetivo vigilar la realización de proyectos y tareas comunitarias en los Municipios autónomos, cuidando que se cumplan los tiempos y forma

---

<sup>102</sup> *Treceava estela* (sexta parte) *un gobierno*, *Op. cit.*, p. 42

acordados por las comunidades; y promover el apoyo a proyectos comunitarios en los Municipios Autónomos.

Para Guillermo Almeyra, “la creación de las Juntas, que reúnen sobre una base regional municipios poblados por diferentes etnias tiene, entre otros objetivos, *evitar que la organización política se construya principalmente sobre las bases étnicas como estaba sucediendo en algunos municipios autónomos en los que los zapatistas tojolabales y los tzeltales*, inicialmente unidos, habían terminado por separarse sobre una base étnico lingüística. El peligro del esencialismo indígena y de las diferenciaciones y resistencias étnicas es constante y el EZLN, consciente de ello, busca con las Juntas conjurarlo.”<sup>103</sup>

Con este fin se evita la separación y caudillaje interno en los pueblos y comunidades indígenas, que es natural en todo grupo humano, y que los indígenas no están excluidos de la corrupción y ambición que provoca el ejercicio del poder. En este sentido, ¿el EZLN y las JBG zapatistas buscan sólo construir un poder local en un sector del mundo indígena o aspiran a construir en éste una base sólida para luchar por otro proyecto de país para todos los oprimidos y explotados del mismo? En ese caso, ¿cuáles serían las bases de dicho proyecto, desde el punto de vista social (es decir, la posición ante el sistema capitalista, por ejemplo), político (la definición frente a la forma concreta que históricamente fue asumiendo el Estado mexicano), económico (el tipo de distribución de los recursos y de desarrollo local y nacional, la relación con el resto del mundo)?”<sup>104</sup>

Desde los Acuerdos de San Andrés, se propuso el reconocimiento en la legislación nacional de los pueblos indígenas y comunidades como entidades de derecho público, para que estas pudieran asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas. Estas acciones conjuntas representan seguridad social y económica de los grupos indígenas en el país. En este sentido, son una propuesta y realidad indígena, A través de la administración y distribución del ingreso proveniente del comercio o de los aportes de las ONG, así como funcionar de instancia superior para fijar normas y resolver litigios entre las comunidades o los campesinos y repartir de modo más justo entre las diferentes regiones y localidades zapatistas. Son sin duda, un progreso en el cambio de la reglamentación de una vida económica y social marcada.

Las Juntas de Buen Gobierno, son un puente entre la sociedad civil (nacional e internacional) y el EZLN (mediante los Caracoles Zapatistas) es decir, buscan atender y guiar a la sociedad civil para visitar comunidades, llevar a delante proyectos productivos, instalar campamentos de paz, realizar investigaciones y cualquier actividad permitida en comunidades indígenas.

Finalmente, las JBG cuidan que el gobierno en los municipios autónomos (territorios indígenas) se ejerza democráticamente, mediante la elección popular de las autoridades y Consejos Autónomos, y no ser impuestos por algún grupo o familia. Por lo tanto, que los gobiernos electos, manden obedeciendo y en beneficio de la comunidad y pueblos. “Las JBG son parcialmente organismos autónomos, ya que están vigiladas y controladas estrechamente por el aparato político-militar que sobre los problemas habla en su nombre (CCRI-CG del EZLN). Aunque aquellas dependen de asambleas, que nombran

---

<sup>103</sup> ALMEYRA, Guillermo, *Las Juntas de Buen Gobierno zapatistas y la autonomía*, Revista Memoria, número 176, octubre de 2003, México, p. 7.

<sup>104</sup> *Ídem.*

y revocan sus integrantes si es necesario, de hecho son aún, en la realidad, una “correa de transmisión” de quienes deciden en los municipios y en ese piso superior de los municipios en rebeldía.”<sup>105</sup> La materialización de los fines de las JBG, se ve en los proyectos de educación (autónomos) que cada municipio desarrolla en las comunidades y pueblos, de carácter bilingüe y gratuito; con programas alternos para desarrollar la economía indígena (artesanías y siembra); es decir, buscan el bien común y mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas (desarrollo democrático y equitativo en todos los aspectos sociales y culturales).

### 3. Trascendencia social.

La construcción de la autonomía indígena y el reconocimiento de los derechos y cultura indígena, constitucionalmente, estos sucesos son históricos y trascendentes, para el país. Representan siglos de resistencia cultural y social frente a un sistema cultural hegemónico.

En este sentido, como formas de organización social, económica, política y jurídica, las JBG, representan un progreso social y cultural de los pueblos indígenas considerados desde la Colonia incapaces de gobernar y gobernarse.

Hay que reconocer, que desde el 1º de enero de 1994, existe en México la propuesta de un proyecto alternativo de nación, creado y sustentado por la tesis indígena de gobernar y gobernarse, mediante un nuevo pacto social (mandar obedeciendo).

Parecería que el país y el mundo que entraban a la posmodernidad, no verían el surgimiento de movimientos populares o militares contrarios al sistema imperial económico de las grandes potencias, es decir, el mundo ya no esperaba un nuevo sistema económico y social distinto al capitalismo; con la caída del Socialismo Ruso, el pensamiento occidental bipolar (socialismo y capitalismo) desaparecía para ceder el mundo a la fase superior del capitalismo: el imperialismo. Y como se presenta hoy en día, con el concepto de Globalización. Como nueva forma de controlar al mundo y sus culturas, por la cultura predominante (la occidental) sobre las culturas de los cinco continentes.

En este sentido, el levantamiento indígena de 1994, representa un giro radical y diferente al sistema de poder mundial. Es decir, la posibilidad de transformar las estructuras sociales, políticas, económicas etc., en la cual, el Estado-nación se fundó, pero que en este tiempo ya no es posible mantener, ya que la idea clásica del Estado-nación entro en crisis desde finales del siglo XX.

De ahí la trascendencia social de las estructuras creadas por los pueblos indígenas, desde 1994, al ejercer el derecho a la libre determinación, mediante la autonomía (política, económica, cultural, jurídica etc.) pues, están trabajando políticamente y construyendo nuevas formas de organización social y económica, como es el caso de las JBG, que figuran como una alternativa al ejercicio del gobierno (de carácter regional) y en las cuáles, se plantea una nueva relación entre gobernantes y gobernados, un replanteamiento del Estado (mediante la reforma de este) y equidad en la distribución de la riqueza y generación del desarrollo comunitario.

Estas propuestas indígenas, quizá suenan inapropiadas para los tiempos de hoy, pero si vemos más allá de lo teórico y estricto en la investigación, presentan utopías considerables de realizar. Buscan situar al humano (y el humanismo) en el lugar que le pertenece, y no la destrucción de la humanidad por las políticas del Mercado Internacional.

En este sentido, y en relación a las JBG, de reciente creación, es válido cuestionar lo siguiente: ¿debe limitarse a la administración de las comunidades indígenas o a los

---

<sup>105</sup> *Ibidem* p. 7

municipios?, ¿debe tener el objetivo sólo las bases zapatistas o por el contrario debería extenderse a todo el territorio nacional, región por región, municipio por municipio, colonia urbana por barrio, de modo de construir el tejido político estatal desde abajo y de generalizar la construcción de ciudadanía mediante una participación activa de la población en la toma de decisiones políticas?<sup>106</sup>

La trascendencia social de las JBG y los municipios autónomos indígenas es para nosotros, la posibilidad de construir desde nuestra visión y culturas un nuevo pacto social y por lo tanto, crear nuevas formas de organización social, que estén acordes a la realidad nacional, sin copiar y querer adecuar sistemas de gobierno, que no van con la composición pluricultural de la Nación. En otras palabras, las JBG, a nuestro entender presentan la alternativa de construir un Estado Pluricultural, Democrático y Popular.

En otras palabras, las JBG, “no son el punto de llegada, como no lo son los municipios autónomos zapatistas: son sólo el punto de partida. Para ir más lejos e incluso para cambiar las relaciones de poder entre los géneros, entre los ancianos y los jóvenes, entre el EZLN y sus bases de apoyo y comenzar así a “cambiar el mundo” es necesario hacer consciente que se está haciendo política y no dejar de hacerla a todos los niveles (la discusión internacional, la formulación de propuestas para el campo, la educación, la democracia, la cultura, incluso la formulación de leyes).<sup>107</sup> Es por primera vez, una propuesta de gobierno distinta a la cultura dominante por parte de los pueblos y comunidades indígenas. Ya el tiempo dirá si realmente cumplieron sus objetivos o si estos tipos de organización indígena, son el inicio de la reforma de Estado y democratización del país o una forma más de control social y lleguen a ser gobernadas por caciques.

#### 4. Juntas de Buen Gobierno y Reforma de Estado.

Reformar al Estado-nación mexicano, es una realidad. Y no sólo una consigna popular, es la vía democrática y pacífica por la cual, podemos encarar el siglo XXI, sin conflictos políticos, sociales, económicos y culturales, que terminen en una guerra civil o represión social. La reforma de Estado es necesaria para transformar las relaciones socio-culturales del modelo de nación neoliberal (hegemónico y homogéneo) que actualmente está en crisis, y poco a poco, va a caer en la inestabilidad social y económica. Esta tendencia no es nueva en el mundo, la realidad que vivimos es prueba de ello. Esta crisis es provocada por las excesivas políticas económicas impuestas por las leyes del mercado, y no por las decisiones políticas fundamentales del pueblo.

En el mundo se presentan dos tendencias: el poder de la conciencia frente al poder económico, es decir, el rescate del humanismo o la mecanización total del hombre. Estas dos tendencias debemos considerarlas para empezar a reformar al Estado Mexicano. Que en países como Bolivia, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Guatemala, etc., son ya discernidas, en México no es la excepción. Pues lo ciudadanos en el ejercicio de nuestros derechos políticos y sociales las tenemos que distinguir en las próximas elecciones presidenciales el 2 de julio de 2006.

La reforma del Estado es un replanteamiento del pacto social constituido en la primera mitad del siglo XIX, con las ideas liberales de la época, frente a la realidad nacional, en el pluralismo. Es decir, una nación multicultural bajo “principios y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación”<sup>108</sup> entre los pueblos indígenas, los no indígenas y el Estado.

<sup>106</sup> *Ídem.*

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>108</sup> *Vid.* El Documento 1 “Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de Debate y Decisión Nacional”, 16 de Febrero de 1996, Principios de la Nueva Relación, p. 1.

Este sentido, es la base principal del contenido de los Acuerdos de San Andrés. Es decir, de un nuevo pacto social se puede construir “una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas” que sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado.<sup>109</sup> En otras palabras, una verdadera transición de un Estado autoritario (Estado colonial) hacia otro de derecho, plural y democrático, implica necesariamente arribar a un nuevo *pacto social*, incluyente, en donde los pueblos indígenas (especialmente) y los no indígenas, no sean tratados como ciudadanos de segunda. Para superar esto se necesita dejar de considerarlos objetos de atención y reconocerlos como lo que son: sujetos colectivos de derecho (personalidad jurídica propia). Un buen paso para ello es cumplir los Acuerdos de San Andrés y traducirlos en reformas constitucionales y legales, creando nuevas instituciones y diseñando otro tipo de políticas públicas, diferentes a las que hasta ahora se han elaborado para entenderlos. Esto sólo sería el principio, porque la reforma de Estado y sus implicaciones, no es la varita mágica que cambiará de repente la situación política y social del país. Pues antes de reformar el Estado –es necesario un gobierno de transición. Pues, ¿Acaso la reforma del Estado, debe limitarse solo con el reconocimiento y respeto constitucional y legal del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas? o ¿Construir una nueva relación social entre los mestizos, indígenas, no indígenas y el Estado, en un nuevo marco jurídico y social? ¿Qué condiciones sociales existen para ello? ¿Qué pasará con el federalismo, se fortalecerá o se desintegrará la Nación?, ¿Qué buscan las JBG, si se reforma el Estado-nación mexicano?

La respuesta a estas cuestiones y otras, inicia con la aplicación de una forma alterna al proyecto de Nación actual, como lo es la propuesta indígena, con el funcionamiento de las JBG. Considerados como espacios nuevos de ejercer el autogobierno en los territorios indígenas. Es el momento de crear nuevas instituciones públicas, de carácter popular y plural, donde los ciudadanos sin importar la condición social, económica o cultural, tengan garantizados los derechos humanos fundamentales que se reconocen universalmente.

Las JBG, como expresamos anteriormente existen de hecho, forman parte de una estructura político-económica nacida en los pueblos y comunidades zapatistas, son una forma de resistencia frente a un pensamiento y cultura hegemónico e impuesto desde hace más de 500 años en Mesoamérica.

La reforma de Estado, en este sentido, se basa en el principio de “fortalecimiento del sistema federal y descentralización democrática.” que se propuso adoptar en el documento 2, de los Acuerdos de San Andrés, como principio que debía normar la nueva relación entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la población, es decir:

5.- *Fortalecimiento del Sistema Federal y Descentralización democrática.* La nueva relación con los pueblos indígenas comprende un proceso de descentralización de las facultades, funciones y recursos de las instancias federales y estatales a los gobiernos municipales, en el espíritu del punto 5.2 del documento Pronunciamientos Conjuntos, para que con la participación activa de las comunidades indígenas y de la población en general asuman las iniciativas de los mismos.<sup>110</sup>

Mediante su inclusión en la agenda de reforma de Estado, las JBG, buscan la *Gobernabilidad* y la transición para democratizar el acceso al poder, es decir, la construcción de un Estado nuevo y equitativo, que no este sujeto a las condiciones del mercado internacional, de las políticas neoliberales del FMI, OMC o BID, que dignifique al ser humano y promueva el respeto y protección a los derechos fundamentales.

Las JBG, sin embargo, existirían aunque no se reforme el Estado-nación mexicano, pues, están legitimadas por la sociedad civil nacional e internacional, son en otras palabras el primer bloque para transformar el sistema actual de gobierno, y equilibrar las

<sup>109</sup> *Ídem.*

<sup>110</sup> *Vid.* Documento 2. “Propuestas conjuntas que le Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, p. 11.

condiciones económicas y sociales de los mexicanos. Con estas se fortalece la autonomía indígena y se practica una etapa superior del autogobierno: el regional. Forma de gobierno distinta a los niveles de gobierno (municipal, local y federal).

Creemos que sólo con la reforma al Estado-nación, que tenga como consecuencia una nueva Constitución y un nuevo pacto federal, se podrá entender y practicar a nivel nacional lo que significan las JBG y la autonomía ejercida cotidianamente por los pueblos y comunidades indígenas en los municipios autónomos. Por lo cual, debemos empezar a discutir las condiciones y consecuencias de la Reforma de Estado, es decir, buscar el diálogo y el consenso entre todos los sectores del país (conjuntamente con los Factores Reales y Formales de Poder) para transformar democrática y pacíficamente el Estado Mexicano, y no caer en la demagogia o dictadura. De ello depende la estabilidad y desarrollo en todos los sentidos del país. Es usar nuestra imaginación para encontrar salidas y el rostro de una Nación *pluricultural e incluyente* en México. Además las JBG, son la base de descentralización política y administrativa del federal, estatal y municipal.

El EZLN, en su 2ª Declaración de la Selva Lacandona, al crearse los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ), planteó que “la cuestión indígena no tendrá solución si no hay una transformación *radical* del pacto nacional.” Considerando, como 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. Así lo ha entendido el EZLN desde su formación y así lo han mandado las bases indígenas que forman la dirección de esta organización. Y estos cambios se presentarán de “abajo”, del pueblo, más que de la voluntad política de los gobernantes de la ultraderecha.

Las JBG, son un proyecto distinto de Nación, alterno, es la otra cara de la moneda, del mundo y la política. Es por ello, que en ellas se busca caminos para transformar no sólo condiciones políticas, sociales, económicas, que se viven en Chiapas, sino las condiciones de desigualdad, miseria y hambre que existen a nivel nacional, el proyecto indígena es un proyecto nuevo de nación. Son el punto de partida. En este nuevo Estado, debemos estar todos incluidos y representados, en todos los temas públicos y sociales de la agenda nacional de reforma del Estado Mexicano, al igual de buscar formas de participación social como el *referéndum*, el *plebiscito* y la *acción popular* para hacer las condiciones propicias y efectivas para transformar el país.

El empezar por “abajo”, es reivindicar los derechos fundamentales de los marginados y humillados de siempre, considerar verdaderamente al imaginario popular, y tenerle en el lugar que le corresponde: único Soberano. En este sentido, hay que considerar, que se reformará al Estado sólo en los temas o principios que sean necesarios, y discutidos democráticamente, y no, modificar por el sólo hecho de imponer estructuras sin considerar la voluntad popular. Quizá sólo es necesario aplicar los principios reconocidos anteriormente.

Es decir, la Reforma de Estado que se busca, debe contener una agenda nacional que contemple todos los sectores (económico, político, social, cultural, jurídico, etc.) y niveles del gobierno en el Estado Mexicano (federal, local y municipal). Pues, el proyecto de las JBG, se pretende extender por toda la geografía nacional, como un movimiento político y democrático por los sectores no indígenas. Esta tarea es quizá no contemplada dentro del sistema actual, pero es viable, ello dependerá de que sea votada y valorada por todos los que integramos esta Nación.

Como es caso de la consideración de los sistemas de impartición de justicia, el sistema electoral, el sistema financiero, las políticas públicas y económicas, la educación y cultura, los derechos humanos y su garantía etc.

La creación de Regiones pluriétnicas (como son las JBG), son parte de la propuesta de una nueva relación entre los gobernados y gobernantes, para descentralizar más el poder público, y reforzar el sistema federal (pacto federal). Es la construcción de un nuevo

proyecto de país que reconozca la pluralidad de los pueblos y culturas que la conforman, que sea absolutamente incluyente, ello requiere un nuevo pacto social.

Para los pueblos indígenas, pacto social significa:

“Un reordenamiento de toda la vida pública y no sólo una alternancia en el poder. Un nuevo pacto social deberá partir del reconocimiento constitucional del pluralismo en las formas particulares de impartir justicia y de organizarse. Ha de reconocer el pluralismo jurídico y los derechos humanos, no sólo individuales sino también colectivos de los pueblos indígenas, y los derechos comunales.”<sup>111</sup>

La reforma de Estado, en este sentido, debe propiciarse sin la intervención y control de los partidos políticos (únicamente), sino de la participación social ciudadana en el ejercicio de sus derechos políticos y sociales, de forma informada, consiente, responsable, activa y pacífica, para elegir la forma de gobierno y sus gobernantes (como en las JBG) donde el diálogo y las propuestas tengan en consideración el carácter pluricultural de la Nación. “Por eso es que los pueblos indígenas reclaman la reforma de Estado para que se les incluya en él y puedan existir y vivir autónomamente.”<sup>112</sup> La reforma del Estado mexicano, es por lo tanto, la creación de un Estado Pluricultural no sólo reconocido en la Constitución General, sino practicado y diseñado por las culturas que lo integran. Es decir, una Nación que tome como referencia al *México Profundo*, al que se refiere Guillermo Bonfíl Batalla, y no seguir con un *México imaginario* y absurdo, donde la dictadura esta próxima antes que la democracia. En este sentido, los pueblos y comunidades indígenas zapatistas (propriadamente) están empezando a construir y experimentar con las JBG; tal como lo hicieron con los Municipios Autónomos Indígenas (desde el 19 de diciembre de 1994) como alternativa a la dirección municipal y construyendo políticamente su visión indígena de gobierno municipal, bajo la tesis del “mandar obedeciendo”.

## 5. Estructura socio-política

Las JBG y los municipios autónomos indígenas, son producto de la lucha y resistencia de los pueblos indígenas frente a un sistema social y cultura dominante, impuesta desde hace más de 500 años, de explotación y miseria. Sin embargo, los pueblos indígenas han mantenido en lo posible las formas de gobierno tradicionales (por ejemplo elección de autoridades mediante asamblea o el sistema de cargos) los usos y costumbres (en la impartición de justicia o fiestas) frente a la estructura social y política de occidente. En este sentido, la estructura de los pueblos indígenas social y política, a pesar del mestizaje colonial, y hoy con la *desculturalización* que propicia la Globalización, siguen latentes se practican en la mayoría de las 52 culturas distribuidas en el territorio nacional.

Estructuras que están en resistencia para no ser integradas por el *indigenismo* propagado por el gobierno y el olvido. Cada etnia tiene su propia estructura social (forma de vivir en sociedad) y política (forma de gobernar y elegir a sus gobernantes), sin embargo, el Sistema Político y Social Mexicano, ha integrado en su mayoría a los pueblos indígenas, en la aplicación y detentación del poder público, es decir, a través de cacicazgo antes de 1994, se manipulaba a las comunidades indígenas, por medio de los partidos políticos en la elección del gobierno y aplicación de usos y costumbres, según la conveniencia del grupo en el poder.

A pesar de ello, y que la mayoría de las instituciones indígenas reconocen la institución municipal (desde la concepción indígena) los pueblos indígenas reivindican desde 1940 sus derechos a ser pueblos y ejercer el derecho a la libre determinación, mediante la autonomía de sus territorios.

<sup>111</sup> *Democracia Sustantiva, Democracia Social, Op. cit.*, p. 12.

<sup>112</sup> LOPEZ, Bárcenas, Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México, Op. cit.* p. 42.

Como es el caso de los pueblos y comunidades indígenas bases de apoyo del EZLN, quienes practican la autonomía en cada uno de sus municipios (MAREZ), a través, de la elección y revocación de sus autoridades, la participación en las decisiones políticas fundamentales del gobierno indígena, y el respeto a la voluntad popular por los gobernantes. Para posteriormente desarrollar otra etapa del autogobierno con las Juntas, donde la elección de sus integrantes depende de los Consejos Autónomos en cada municipio autónomo que la integre.

La estructura social de las JBG es de carácter democrático, los municipios son quienes decidieron agruparse por sí mismos para alcanzar otros fines y solidarizarse para equilibrar el desarrollo de los municipios autónomos y las comunidades, aunque, no del todo, pues, el CCRI-CG del EZLN es quien vigila el actuar de las JBG, pero no están subordinadas a este. Como tampoco, los municipios autónomos pierden sus funciones exclusivas si forman parte de una Junta, o sus gobiernos deben rendir cuentas a estas. Es decir, es una forma de *comunalidad* de carácter regional.

En lo que se refiere a la estructura política de las JBG, están asentadas en un territorio determinado (en uno de los Cinco Caracoles Indígenas) e integradas por 1 ó 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos en cada zona zapatista.

Desarrollan sus funciones dentro de los territorios de los municipios autónomos que las integran, así como, coordinan las acciones de estos, en beneficio de la comunidad.

Por último, la estructura social y política de la JBG, se determina bajo el principio del mandar obedeciendo, en el cual, el mal gobierno no tiene posibilidad de ser. Cada uno de estos gobiernos busca el desarrollo social y económico de las comunidades y pueblos indígenas, y evitar la corrupción, intolerancia, arbitrariedades, injusticias etc. que pueda presentarse en los territorios indígenas. Y fortalecer a los pueblos y comunidades indígenas frente al sistema social y político hegemónico.

### 5.1. Organización Política.

La organización política de los pueblos indígenas y comunidades que forman los municipios autónomos en las JBG, se basa en la vida comunal en la que se organizan estos, desde tiempos remotos. En donde la representación popular se presenta con la elección de delegados y autoridades indígenas, para formar los Consejos Autónomos y los ayuntamientos o cargos populares.

En este sentido las JBG, se organizan políticamente como instancias de carácter regional, las cuales no se integran por algún partido político o fuerza política gubernamental, sino por la población indígena.

Aunque cabe considerar, que existe 'centralización' del poder en las JBG, es decir, por el momento depende del EZLN, sobre todo por que las comunidades carecen de experiencia administrativa, de cuadros formados, de visión regional, nacional, internacional, y están internamente debilitadas por el proceso de pérdida de autoridad de los ancianos y cargos tradicionales.

En las comunidades persisten elementos políticos, religiosos y culturales milenarios, que son parte del colorido de cada étnia del territorio nacional. Dichos elementos forman el sentir indígena, crean y se recrean en la visión indígena, donde el hombre es parte del cosmos. La vida social y política de los pueblos y comunidades indígenas también se funda en reglas no-escritas concebidas en la naturaleza y los usos y costumbres.

Desde febrero de 1994, empieza a construirse un nuevo Estado, con los pueblos indígenas, organizando el poder y la política sin la violencia y con las palabras, y con

propuestas, como lo son las JBG, con un proyecto de nación pluricultural incluyente y social. En las Juntas diversos espacios como son la oficina de vigilancia de la JBG (intermediarios cuando la gente de la comunidad lo pide) un enlace civil (propio de cada municipio autónomo) etc.

Cada Junta esta integrada por delegados de los municipios autónomos indígenas, electos por los Consejos Autónomos, sin pertenecer a las bases milicianas, es decir, no forman parte del EZLN los delegados que están al frente de las JBG. Además, que los gobiernos ya no son administrados por caciques o mestizos, desde el movimiento indígena de 1994, con la creación de los Municipios Autónomos y posteriormente con las JBG. En este sentido, la figura del “cacique” ya no opera dentro de la organización político-social de los pueblos indígenas. Ya que las JBG vigilan que no exista el mal gobierno y quien gobierne lo haga “obedeciendo”. Pues estas atienden denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades, investigando su veracidad; ordenar a los Consejos Autónomos, ala corrección de estos errores y vigilar su cumplimiento.

Cabe mencionar, que no sólo los hombres pueden aspirar a ser delegados en una Junta, sino también las mujeres. El gobierno de mujeres indígenas es único en los municipios autónomos rebeldes zapatistas, y se considera que crecerá con el tiempo.

#### 5.1.1. Usos y costumbres primera fuente de organización comunitaria.

Los usos y costumbres no sólo forman parte del sistema jurídico indígena como fuentes de su derecho, sino también son fuente de la organización social, política, religiosa y económica de las comunidades, es decir, caracteriza en parte el ser de la *comunalidad*. Tanto lo social como lo jurídico, en los pueblos y comunidades indígenas descansa en los *usos y costumbres*. Su forma de vivir, de ser y estar, se manifiesta en lo religioso-político y social que los usos y costumbres le dan sentido.

Así es como justifican por ejemplo el “tequio”, la “mano vuelta”, “la faena”, “la fajina”, “el tequil”, la “guelaguetza”, “el trabajo de en medio” o el sistema de cargos (obligatorios en algunas comunidades indígenas del país).

Tomando en consideración lo anterior, los usos y costumbres forman parte del sistema jurídico indígena (derecho consuetudinario) y la forma de organización social y política de los pueblos (organización comunitaria).

Sin embargo, “poco a poco se ha ido imponiendo en México la postura de considerar los “usos y costumbres” (como se repite desde la Colonia) de los pueblos originarios como sistemas Jurídicos. El camino no ha sido fácil. La discusión se ha dividido en dos tendencias principales: la corriente monista o integracionista y la corriente pluralista o coordinacionista. La primera reconoce la existencia de “costumbres jurídicas”, “prácticas jurídicas” al interior de los pueblos indígenas pero para que no contravengan los derechos y obligaciones establecidos por el Estado tienen que ser reconocidas por éste. Significa que es necesario hacer reformas legislativas para integrar dichas costumbres o prácticas en la jurisdicción estatal. Se buscan figuras o instituciones jurídicas del derecho estatal que sean compatibles o adaptables a las normas o prácticas jurídicas indígenas. La segunda corriente reconoce las normas jurídicas indígenas como sistemas jurídicos

diferentes que coexisten con el sistema jurídico estatal (federal y local) en un mismo territorio para el cual es necesario establecer normas de coordinación.<sup>113</sup>

Por su parte Carlos Zolla, expresa que:

“El derecho indígena es una fuerza cohesiva importante de los pueblos y comunidades indígenas, representa uno de los elementos centrales de la identidad étnica y un vector crucial para la reproducción de los intereses colectivos. Dado que el sentido central del derecho indígena es garantizar la reproducción del pueblo como una unidad sociocultural diferenciada y mantener su integridad, es un derecho con procedimientos incluyentes y complejos procesos de conciliación que buscan un buen arreglo entre los miembros de la comunidad.

El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no es estático ni homogéneo, ha cambiado con el tiempo y, al mismo tiempo, presenta diferencias significativas entre los distintos pueblos indígenas. Frecuentemente –inserto en una estructura en donde las relaciones de poder frente al Estado o al resto de la sociedad es determinante del conjunto de la interacción social-, se encuentra en una posición de subordinación respecto del derecho positivo, altamente codificado.”<sup>114</sup>

De ahí la necesidad de reconocer las formas de autogobierno de la comunidad “como prácticas en un proceso constante de cambio, y cualquier esfuerzo por conservar los usos y costumbres como una herencia precolombina que resiste adecuaciones a la experiencia actual puede ser contraproducente, como en el caso de obstaculizar la participación de la mujer.”<sup>115</sup>

Sin embargo los usos y costumbres, no crean la *comunalidad* y en particular la organización comunitaria (modo de vida de los pueblos indígenas), ésta nace de la lengua, de los ritos, de las fiestas, del sentirse parte de un todo, y no referirse a alguien o algo en particular, sino juntarlo todo y combinarlo (correlacionarlo), del *Nosotros*, que hace eco en las comunidades indígenas. La vida comunitaria es una forma milenaria de organización indígena (política, social, etc.) con particularidades en cada pueblo o comunidad, que debe ser respetada y garantizada por quienes no somos parte de ella. Un ejemplo de los usos y costumbres que nacen de la comunidad es el sistema de cargos.

En otras palabras la organización comunitaria o *comunalidad* indica “la voluntad individual de ser colectividad y se distingue por la reiteración cíclica, cotidiana y obligatoria de esta voluntad por medio de la participación en las actividades de poder, trabajo, fiesta y relación con el territorio. Esta organización, para la expresión de tal voluntad colectivista, está firmemente cimentada en un denso tejido social comunitario y regional, constituido por las múltiples (y costosas) relaciones festivas y alianzas de parentesco consanguíneo y ritual, así como por el intercambio recíproco de bienes.”<sup>116</sup>

### 5.1.2. Organización comunitaria.

La forma de organización social de los pueblos indígenas ha sido siempre la “*comunalidad*”, la vida de los pueblos y comunidades indígenas gira entorno a la vida

<sup>113</sup> GOZALEZ, Galván Jorge Alberto, *Derecho Indígena*, *Op. cit.*, p. 52.

<sup>114</sup> ZOLLA Carlos y Zolla Márquez E., *Op. cit.*, pp. 117-120.

<sup>115</sup> CARLSEN, Laura, *Autonomía y usos y costumbres: la innovación de la tradición*, CHIAPAS núm. 7, Ed. ERA-UNAM, México, 1999, p. 50.

<sup>116</sup> Cfr. MALDONADO, Alvarado Benjamín, *Una forma comunal de ser en la sierra Juárez* (Prólogo), en MARTINEZ, Luna Jaime, *Comunalidad y Desarrollo*, *Op. cit.*, p. 9.

comunitaria. Recuérdese que una característica básica de la vida indígena en toda Mesoamérica, es su carácter *colectivista*.<sup>117</sup>

Aunque es preciso recordar, que la organización de los pueblos indígenas fue desarticulada en la época colonial. Con la imposición de formas de organización españolas como la introducción de “cabildos”, “ayuntamientos”, “municipios” y la utilización del cacique como instrumento de control de las comunidades; que obligaron que en mayor parte de los pueblos indígenas su estructura de gobierno siga los patrones coloniales; y no la estructura social-económica y política de las culturas mesoamericanas.<sup>118</sup>

En este sentido, la organización comunitaria de los pueblos y comunidades indígenas corresponde a su organización político-jurídico-religiosa. Como a la concepción del mundo o cosmovisión que cada una de los 52 grupos indígenas (reconocidos oficialmente) vive en su cotidianeidad.

Un ejemplo de esta vida comunitaria son las JBG, pues son agrupaciones de municipios autónomos para formar un espacio autónomo mayor de autogobierno, y alcanzar fines que posibiliten el desarrollo integral de las comunidades y pueblos indígenas.

La vida comunitaria en la que se organizan los pueblos y comunidades indígenas, parte de la cosmovisión de la época prehispánica, con raíces milenarias que nutren el árbol indígena contemporáneo, “La norma indígena es vivida (concebida, aprobada, aplicada) con base en la idea de que todo lo que existe en la naturaleza (incluyendo al hombre) está relacionado por lazos íntimos indestructibles. Las fuerzas que mueven dichos elementos de la naturaleza pueden ser benéficos o destructivos, la misión del hombre sobre la tierra es no alterar este equilibrio inestable.”<sup>119</sup>

En la forma de organización comunitaria como en la comunalidad existen cuatro elementos centrales (territorio, trabajo, poder y fiesta comunales) que son “atravesados por los demás elementos de la cultura (lengua, cosmovisión, religiosidad, conocimientos, tecnologías, etcétera) en un proceso cíclico permanente.”<sup>120</sup>

Por ejemplo el “sistema de cargos” es reconocido y mantenido como benéfico para la comunidad, aunque es una institución colonial. Este sistema consiste “en un número de oficios que están claramente definidos como tales y que se rotan entre los miembros de la comunidad, quienes asumen un oficio por un período corto de tiempo. Los oficios están ordenados jerárquicamente y el sistema de cargo comprende a todos –o casi todos- los miembros de la comunidad. Los cargueros no reciben pago alguno durante el período de servicio por el contrario, muy a menudo el pago significa un costo considerable en tiempo de trabajo perdido y en gastos en dinero en efectivo, pero como compensación el cargo confiere al responsable un gran prestigio en la comunidad. El sistema de cargos comprende jerarquías separadas, una política y una religiosa, pero las dos jerarquías están íntimamente

---

<sup>117</sup> RENDON, Monzón, Juan José, *La comunalidad; modo de vida en los pueblos indios*, Tomo I, Ed. CONACULTA, México, 2003, P. 11.

<sup>118</sup> GOZALEZ, Galván Jorge Alberto, *Derecho Indígena*, Op. cit., p. 53.

<sup>119</sup> *Ídem*.

<sup>120</sup> Cfr. MALDONADO, Alvarado Benjamín, *La comunalidad como una perspectiva antropológica india*, en RENDON, Monzón, Juan José, *La comunalidad; modo de vida en los pueblos indios*, Op. cit., p. 13.

relacionadas, y después de haber asumido los cargos más importantes del sistema un miembro de la comunidad es considerado como “pasado” o “principal”.<sup>121</sup>

La organización comunitaria es la base social y política de los municipios autónomos indígenas. Más aún, es el modo de vida de los pueblos y comunidades indígenas. En la cual las Juntas no intervienen, al contrario, la refuerzan y aplican en esta etapa superior de la autonomía. Esta organización de vida comunitaria se ha ejercido, de manera autónoma. Aquí no es el espacio para describir el extenso mundo de la comunalidad, pues, requerimos de la investigación de campo debemos realizar en los pueblos y comunidades indígenas que existen en el país.

### 5.1.3. Participación indígena y *co-gobierno* (¿ejemplos de ciudadanía?).

Entre las principales demandas de los pueblos indígenas esta el gobernar y gobernarse por sí mismos, es decir, libertad, democracia y justicia en cada uno de los pueblos y comunidades indígenas.

Desde el levantamiento armado, la participación de las bases de apoyo del EZLN (sociedad civil indígena) se hace patente su interés por cambiar las condiciones sociales, económicas y políticas en las que han estado siempre. Y de las cuales no quieren regresar nunca más.

Es importante considerar que no en todas las comunidades y pueblos indígenas del país, la democracia dentro de sus sistemas internos de organización social y política es de carácter democrático y se respetan los derechos humanos. Sin embargo, los indígenas al alcanzar el reconocimiento de sus autonomías empiezan a buscar formas de organización democrática e incluyente, acorde a su realidad y visión del mundo.

En estos tiempos la participación Social o *Co-Gobierno* es clave para vivir en la democracia. Y alcanzar el desarrollo en todos los sentidos (económico, político, social, etc.). Sin embargo, existe en el mundo un sistema autoritario y dictatorial de gobierno, impuesto en los países en vías de desarrollo por las grandes trasnacionales y políticas neoliberales.

En un país en el cual no se garantiza el derecho de los ciudadanos a participar públicamente en la decisión de políticas fundamentales, no puede afirmarse que se vive democráticamente, aunque su sistema constitucional y político, se determine como federal, democrático y representativo.

Antes de 1994, los pueblos y comunidades indígenas no tenían garantizado el derecho de participar como ciudadanos en el gobierno, ni mucho menos acceder a las estructuras de poder. Es considerable, que desde 1996 con los Acuerdos de San Andrés pueblos y comunidades indígenas reivindicaron su derecho de gobernar y gobernarse a sí mismos, a través de la participación y colaboración de autoridades y ciudadanos para alcanzar el desarrollo social de las comunidades indígenas.

Sin embargo, ni en los municipios autónomos zapatistas, esta exento el abuso de poder, por esta razón se crean las JBG, pues, aunque en la mayoría de los municipios autónomos se eligen y revocan cargos por elección popular, también se pueden presentar actos de corrupción o violación de los derechos humanos, normales cuando se ejerce el poder público, pero que se pueden evitar, si el ejercicio del poder público esta controlado

---

<sup>121</sup> Cfr. KORSBAEK, Leif, *Introducción al sistema de cargos*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1996, p. 82, citado por ZOLLA Carlos y Zolla Márquez E., *Op. cit.*, p. 92.

por el pueblo, en este sentido el cogobierno es una forma democrática de gobernar, que en la mayoría de los casos representa un compromiso social entre autoridades y ciudadanos. Con el mismo fin: el bien común.

En este sentido, en las JBG y principalmente en los municipios autónomos (comunidades y pueblos) sus integrantes mandan obedeciendo, y los ciudadanos indígenas colaboran con las autoridades en la creación de programas y proyectos en beneficio de la comunidad y pueblos. Esta forma de participación es normal en los pueblos indígenas, por ejemplo, en las comunidades autónomas, los promotores de la educación y salud son parte de la comunidad, a quienes no les paga algún salario (al igual que a las autoridades autónomas) sino se les apoya en su alimentación, calzado, vivienda y vestido.

La participación social en los pueblos indígenas, es reflejo de la vida e integridad de las comunidades indígenas, así como, el sentido de colectividad que se tiene y practica constantemente. Quizá es difícil de comprender y aplicar en el sistema cultural dominante. En este sentido, en los pueblos y comunidades se busca la participación consciente, informada y responsable, de los ciudadanos indígenas, en la problemática nacional y regional, ello ha sido desde 1994, al grado de existir diversas propuestas de estos pueblos de reformar al Estado nación actual. Con la comunidades simpatizantes del movimiento zapatista, interesadas en la construcción del gobierno indígena, basado en sus tradiciones y cosmovisión, con el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas de gobernar y gobernarse, apegado a sus costumbres o derecho consuetudinario, es decir, de un *co-gobierno* o democracia directa. Como se hace patente en el documento denominado *Democracia Sustantiva, democracia social*, por el EZLN, al establecer lo siguiente:

“El régimen político de México ha estado fundado hasta ahora en el principio de la representatividad, pero la experiencia histórica de este siglo muestra la necesidad impostergable de **ampliar las formas de participación política estableciendo mecanismos de democracia directa, por lo que es necesario reformar la Constitución General de la República a fin de establecer que nuestra República no es sólo <<representativa>>, sino que el pueblo puede directamente gobernar junto con sus representantes.** Es menester adicionar el párrafo segundo del artículo 40 constitucional estableciendo que: <<El sistema democrático que adopta el pueblo como forma de gobierno, será representativo para la integración de los Poderes de la Unión, y directo, bajo las formas de plebiscito, referéndum, iniciativa popular, acción popular y revocación del mandato, en los términos que la propia Constitución establezca.>>”<sup>122</sup>

Estos son ejemplos del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos indígenas frente al Estado, y sus gobiernos internos. Lo cual no representa sólo el voto o elecciones de representantes, para afirmar que los pueblos y comunidades indígenas viven democráticamente.

En este sentido, las Juntas de Buen Gobierno, no pueden interferir en la elección de autoridades autónomas, este es un derecho del pueblo; pero si pueden “cuidar que en territorio rebelde zapatista el que mande, mande obedeciendo”. Es decir, la participación social en los municipios y JBG, en algunas actividades de gobierno los indígenas ejercen sus derechos políticos, de gobernar y gobernarse democráticamente; de ello resulta una comunicación entre gobernantes y gobernados. La participación indígena en cualquiera de sus formas, busca que en los pueblos indígenas sus integrantes eligen en cuestiones

<sup>122</sup>*Democracia Sustantiva, Democracia Social, Op. cit., p. 5.*

públicas como ciudadanos, y no como subordinados (simples gobernados). Por lo cual, los pueblos indígenas empiezan a experimentar en distintas formas el *cogobierno* (autoridad-ciudadano), como es el caso de las JBG; además, de experimentar la democracia directa a través del *plebiscito* y *referéndum* en los municipios autónomos.

#### 5.1.4 Participación de la Sociedad Civil (nacional e internacional).

La participación de la Sociedad civil (población nacional e internacional) ha sido de vital importancia en las comunidades indígenas. No sólo con sus apoyos económicos o con la elaboración de proyectos de desarrollo social y económico en estos pueblos. Sino por el respaldo político y social que le han dado al movimiento indígena por el reconocimiento de los derechos y cultura indígena.

Esto se presentó desde los primeros encuentros del EZLN y el gobierno federal en marzo de 1994, como principales interesados en que se tomará la palabra y el diálogo en lugar de las armas y la guerra.

Pero ¿Quiénes forman la Sociedad civil? La sociedad civil está formada por la población en general (obreros, campesinos, indígenas, estudiantes, ciudadanos etc.) quienes han seguido y apoyado el movimiento desde su inicio. En este sentido, existe una nueva relación social entre pueblos indígenas y sociedad civil. Desde los primeros encuentros de paz y los diálogos en San Andrés, entre el gobierno federal y EZLN, la sociedad civil nacional e internacional ha estado presente. Además de participar en encuentros (Foros, Acuerdos, Congresos etc.) convocados por Organizaciones Indígenas y Campesinas y la Comandancia General del EZLN. Por ejemplo, Convención Democrática en 1994 o el Congreso Nacional Indígena.

En este sentido, las Juntas de Buen Gobierno al tratar de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades, atienden y guían a la sociedad civil nacional e internacional para visitar comunidades, llevar adelante proyectos productivos, instalar campamentos de paz, realizar investigaciones (que dejen beneficio a las comunidades), y cualquier actividad permitida en estas. Este control, será para evitar las preferencias y desigualdades que puedan presentarse en los municipios en resistencia, por lo que las JBG, disponen que:

“Ya no se permitirá que los donativos y apoyos de la sociedad civil nacional e internacional sean destinados a alguien en particular o a una comunidad o municipio autónomo preciso. La Junta de Buen Gobierno decidirá, después de evaluar la situación de las comunidades, a dónde es más necesario que ese apoyo se dirija. La Junta de Buen Gobierno impone a todos los proyectos el llamado "impuesto hermano" que es del 10 % del monto total del proyecto. Es decir, si una comunidad, municipio o colectivo recibe un apoyo económico para un proyecto, deberá entregar el 10 % a la Junta de Buen Gobierno para que ésta lo destine a otra comunidad que no recibe apoyo. El objetivo es equilibrar un poco el desarrollo económico de las comunidades en resistencia. Por cierto, no se aceptarán sobras, limosnas ni la imposición de proyectos.”<sup>123</sup>

#### 5.1.5. Organización del poder político.

Ni en las JBG o municipios autónomos indígenas el poder político está sujeto a los partidos políticos (Sistema de Partidos) o por medio de los Poderes de la Unión, como en

<sup>123</sup> *Treceava estela* (sexta parte) *un gobierno*, *Op. cit.*, p. 42

el Sistema Político Mexicano, como lo dispone la Constitución General (artículos 40 y 41 fracción I), sino a la voz del de pueblo, quien elige en asambleas a sus gobernantes y Consejos Autónomos. Bajo el principio del “mandar obedeciendo.”

Es decir, los delegados o autoridades municipales no necesitan pertenecer a un partido político para ejercer el poder político, ya que estos acceden al gobierno por elección y nombramientos de la comunidad en la asamblea popular.

Y en particular las JBG, no son estructuras de poder definidas, sino de carácter administrativo y político, al vigilar y coordinar algunas acciones conjuntas de los municipios autónomos en el ejercicio y práctica del “buen gobierno”.

Aunque con las Juntas de Buen Gobierno se empieza a construir la “autonomía regional”, por el momento, sería inapropiado y aventurero considerarlas como formas de poder. Además de que no contamos con más elementos para asegurar que los delegados que integran las JBG, aspiran al poder político, cuando los mismos zapatistas, han reiterado que pueden “cambiar el mundo sin aspirar al poder”.

#### 5.1.6. Grupos Indígenas como factores reales de poder.

No podemos considerar a los grupos indígenas (pueblos y comunidades indígenas) en estricto sentido como factores reales de poder, ni mucho menos a las JBG. Como vimos en el Capítulo I, los “factores reales de poder representan algunos intereses o creencias vigentes o emergentes en algún sistema (económico, sociocultural, político, etc.) que tiene posibilidades efectivas de condicionar, cuando no determinar, el desplazamiento de la estructura formal de poder (gobierno), incluyendo la reforma al orden jurídico, especialmente el constitucional para definir con precisión sus interés, función de certeza que implica en principio la de seguridad jurídica”<sup>124</sup>

Que los pueblos indígenas y comunidades luchen por el reconocimiento constitucional y legal de los derechos y cultura indígenas, y se hayan levantado en armas el 1º de enero de 1994, no significa que sean por este hecho un factor real de poder, como lo es la Iglesia, el Ejército, los Banqueros o Narcotráfico, sino representan el poder popular, en quien reside esencial y originariamente la Soberanía. Los pueblos y comunidades indígenas representan más que un grupo o elite en el poder, la fuerza popular de una cultura. Como pueblo tienen en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En este sentido, los grupos indígenas no constituyen un factor real de poder, pero pueden constituirlo (en lo individual, como personas) si estos forman parte de algún grupo de poder como el Ejército, la Iglesia o el Narcotráfico; debido a que la condición de factor real de poder, no se adquiere por cuestiones étnicas o cultura, sino por la actividad o influencia que tienen dentro de un sistema social. Y esta actuación se ve reflejada en las decisiones fundamentales de carácter político, económico, cultural y social del país.

#### 5.1.7. Legitimación y limitación de las Juntas de Buen Gobierno, dentro de la estructura socio-política del Estado Mexicano.

Las Juntas de Buen Gobierno al no ser reconocidas por la ley (Constitución General o local) es decir, no ser sujetos de derecho público, no tienen derechos ni

<sup>124</sup> MOLINA, Piñero Luis J. *Temas de Sociología Jurídica, Op. cit.*, p. 93.

obligaciones, no existen para la ley o el derecho. Por lo que sus actos o estructuras no tienen validez alguna para la estructura socio-política del Estado Mexicano. En otras palabras, son una realidad que supera al Estado de Derecho vigente (derecho positivo) en el cual el sistema social y político, no les reconoce legitimación o legalidad. Lo que no quiere decir, que la población si lo haga.

Sin embargo, la creación de las JBG, se fundamenta en el derecho a la libre determinación, que el gobierno federal y el legislador de 2001, no reconoció ampliamente a las comunidades y pueblos indígenas, en la Carta Magna. A pesar, de que el levantamiento indígena representa una lucha legal, es decir orientada en la legalidad constitucional; de acuerdo la Primera Declaración de la Selva Lacandona:

“Para evitarlo y como nuestra última esperanza, después de haber intentado todo por poner en práctica la legalidad basada en nuestra Carta Magna, recurrimos a ella, nuestra Constitución, para aplicar el Artículo 39 Constitucional que a la letra dice:

«La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.»<sup>125</sup>

En este sentido, la interpretación del derecho a la Soberanía como lo expresa el artículo antes citado, dentro de la cultura dominante, no esta garantizado para los pueblos y comunidades indígenas, ni para el pueblo en general, sino usado y determinado por la clase política en el poder.

¿Por qué cual es la limitación real, de que las JBG, no sean consideradas dentro de la estructura socio-política del país? La Ley es la principal limitante a que las JBG, formen parte de la estructura socio-política del Estado Mexicano. Aunque como vimos, la misma ley (Constitución) le reconoce al imaginario popular (pueblo) “*el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*” lo que quiere decir, que en cualquier momento que el pueblo lo considere viable, podemos poner un nivel regional de gobierno o inventar una forma de gobierno (mediante los procedimientos indicados: plebiscito tal vez) y ocurrírseles de nominar a esta forma de gobierno Juntas de Buen Gobierno. En este sentido, “no hay razón alguna” para que sí el pueblo quiere esta forma de gobernar, así sea.

Sin embargo, ello no es posible por la intervención en las decisiones políticas fundamentales de los factores reales de poder, quienes controlan y manipulan la estructura socio-política del Estado Mexicano.

Las Juntas en este sentido, no formarán parte del Sistema Mexicano, hasta que exista una reforma de Estado, que las incluya y regule dentro de un Sistema de Jurídico y Social Plural. De otro modo, serán de hecho y de derecho ilegítimas (consideradas por la estructura de poder) y limitadas por la Ley. Ya que las JBG como los Municipios Autónomos Zapatistas, son una forma de *resistencia* frente a la estructura socio-política dominante en el Estado Mexicano.

Porque su legitimación (estar establecidas en la ley o jurídicamente reconocidas) dependerá también de la “voluntad política” de los actores políticos en la vida nacional del país. De lo contrario seguirán existiendo, pero quizá se les consideres como una alternativa de gobierno posteriormente. Ya que de *hecho* gozan de *legitimidad* (en el sentido político

---

<sup>125</sup> EZLN: 20 y 10 “*El fuego y la palabra*” (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), disco 1 Revista Rebeldía, México, 2004.

del término) por la población indígena y de sus estructuras de gobierno (autoridades municipales).

Por último, es considerable lo que expresa Tamayo y Salmoran: “El poder legítimo cambia si el sistema por el cual este poder ha sido establecido es reemplazado por otro. La autoridad legítima es siempre aquella que manda de conformidad a un sistema normativo vigente en una comunidad determinada. El dominio es legítimo sí, y sólo sí, se produce de conformidad con el sistema normativo, esto es de conformidad a las normas jurídicas validas”. En este sentido si las JBG, en sus actos de gobierno (ejercicio del poder) no contradicen o violan alguna norma del sistema jurídico indígena (usos y costumbres por ejemplo) estas serán reconocidas como legítimas, porque los usos y costumbres son normas jurídicas validas en el sistema social y jurídico indígena.

## 5.2. Elección del “Buen Gobierno”

Dentro del Sistema Político y Jurídico Mexicano, el pueblo ejerce su Soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estado, en lo que toca a sus regímenes anteriores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución General y particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. Además de que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

En este sentido, los ciudadanos mexicanos pueden ejercer sus derechos políticos y acceder al ejercicio del poder público, mediante la elección de representantes públicos a través de las elecciones (voto libre y secreto). Pero mediante las instituciones políticas, que la Constitución determine, como es el caso de los partidos políticos. Al considerar el artículo 41 constitucional, que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, será conforme a las siguientes bases:

“I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

II. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

Quienes tendrán financiamiento público para llevar a cabo las funciones antes mencionadas (fracción II, incisos a), b) y c), del artículo 41).

A demás de que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un “organismo público autónomo denominado *Instituto Federal Electoral*, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley” (artículo 41, fracción III).

Organismo que tiene como principios rectores, en esta función estatal: *la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad*.

Hay que considerar, que los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado, y de asociación, están garantizados mediante los principios de constitucionalidad y legalidad que la ley determina. Es decir, en caso de existir violación a estos derechos, el

ciudadano puede hacer valer los medios legales para su defensa y seguridad jurídica al respecto. Usando los medios jurisdiccionales de impugnación electoral, juicios y recursos electorales, que la ley determine (recursos de apelación, de reconsideración, juicio de inconformidad, juicio de revisión constitucional electoral, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, etc.).

Claro es que el reconocimiento de los derechos políticos y civiles de los ciudadanos es característico de la democracia, pues, los gobernados, en sus carácter de ciudadanos y soberanos (como pueblo) pueden elegir a sus gobernantes de una forma pacífica y libre, sin que haya presión de por medio o sometimiento (como lo es en las dictaduras o gobiernos autocráticos, aún existentes en el mundo). Sin embargo, ésta forma de acceder al poder público, es parte del sistema político-jurídico-electoral, de la cultura dominante y grupo en el poder, pues, en los pueblos y comunidades indígenas, el acceso al poder no está condicionado a la existencia de estructuras de poder como es el caso de los partidos políticos, que figuran como puentes para acceder al poder; así como la representación popular. Sino por la elección directa de autoridades o representantes por asamblea o comité, pero con la presencia popular. Donde los candidatos o aspirantes se eligen por la voz del pueblo o comunidad. Estas autoridades, forman parte de la comunidad y deben respetar los usos y costumbres, además de actuar en beneficio de ella, pues las autoridades son parte de la población, en este sentido, tienen una doble obligación, como autoridad e integrantes de la comunidad.

En la elección del “Buen Gobierno”, los integrantes de las Juntas (delegados), son electos popularmente, además de que estos forman parte de los Consejos Autónomos. Y duran en su cargo, según lo determine la población, ya que estos cargos son rotativos.

En los pueblos y comunidades indígenas que forman los municipios autónomos, el derecho de elegir a sus autoridades tradicionales, integrantes de los Consejos Autónomos, delegados, etc., garantiza el derecho de revocar el cargo, cuando las autoridades no cumplen con el mandato, funciones o abusan del cargo para aprovecharse de la comunidad, está misma los revoca personalmente y destituye. Es interesante observar, que el funcionario o autoridad, reconoce su incapacidad o falta y deja el cargo por su cuenta.

Esto es posible mediante la práctica de las instituciones de participación democrática del *referéndum*, *plebiscito*, la *acción popular* y la *revocación de mandato*, reconocidos y aplicados por los pueblos y comunidades indígenas, en los municipios autónomos y JBG.

La elección del buen gobierno, en este sentido, es de carácter popular, los candidatos a ser delegados, no pertenecen a algún partido político o grupo, sino son electos por el Consejo Autónomo, y ratificados por la población. Es decir, las elecciones no son a través del Sistema jurídico-político-electoral del país, sino por la elección directa de autoridades o representantes populares democráticamente, mediante sus usos y costumbres.

Esta forma de elegir a los gobernantes, es parte de la propuesta zapatista de una reforma de Estado, al considerar las candidaturas ciudadanas para gobernar y administrar el buen gobierno, en el documento “democracia sustantiva, democracia social”, se considera que:

“3) No hay reforma de Estado completa sin una reforma electoral que garantice tanto la realización de elecciones justas y libres como el derecho de los ciudadanos de elegir y ser electos a los puestos de representación popular. Ello implica a terminar con el monopolio de la participación electoral de los partidos

políticos, reconociendo legalmente tanto la vía de los usos y costumbres para elegir autoridades como la figura de **candidatura ciudadana**.<sup>126</sup>

Al elegir los pueblos indígenas a sus autoridades que constituyan el “buen gobierno”, se manifiesta que en las Juntas o municipios autónomos, no se reconoce la administración del “Mal gobierno”. Ello quiere decir, que no se permite que las autoridades no acaten la ley popular, y evadan el principio del “mandar obedeciendo”. En donde las Juntas, cuidarán que no se viole este principio.

En la integración de los gobiernos indígenas, por lo regular existe una mayor participación de los hombres, sin embargo, en los municipios autónomos y Juntas de Buen Gobierno, ya empiezan a participar más las mujeres, como es el caso de la “Junta de Buen Gobierno “Hacia la esperanza” la cual, está integrada por siete hombres y una sola mujer. Tres de los cuatro Consejos Autónomos no tiene ni una mujer y sólo el municipio autónomo Tierra y Libertad tiene una integrante”<sup>127</sup>

Así mismo, en los Acuerdos de San Andrés, se establecen mecanismos para fortalecer la institución municipal, donde la elección del buen gobierno sea un hecho, mediante consideraciones constitucionales, ello se trató en el punto III, del documento 2 (“Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”) numeral 1. Denominado: “Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal”, en el cual se proponen crear los mecanismos necesarios que:

- “a) aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas;
- b) permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos;
- c) garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos;
- d) garanticen la organización de los procesos de elección o de nombramiento propios de las comunidades indígenas o pueblos indígenas en el ámbito interno;
- e) reconozcan la figura del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular.
- f) establezcan que los agentes municipales o figuras sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos o comunidades correspondientes;
- g) prevean en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.”<sup>128</sup>

Sin embargo, en la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas del país, la elección de autoridades municipales (ayuntamientos) y locales (diputados y gobernador) es mediante al Derecho Positivo (legislación electoral vigente). Aunque, la Constitución General (artículo 2, apartado A, fracción III) y las Constituciones locales (artículos similares al 2 de la CPEUM), se establece que:

<sup>126</sup> *Democracia Sustantiva, Democracia Social, Op. cit.*, p. 11.

<sup>127</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *Los Caracoles: Reconstruyendo la nación*, Revista Rebeldía, Año 2, número 23, septiembre 2004, México, p. 6.

<sup>128</sup> *Vid. Documento 2: “Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, Op. cit.*, p. 5.

“III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, **a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno** (elección del buen gobierno), garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.”

Además de elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. En donde las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (apartado A fracción VII, artículo 2 constitucional).

Desde el diálogo y negociación en San Andrés, el gobierno federal y EZLN, trataron el tema en la mesa I (Derechos y Cultura Indígena), al considerarse que la construcción de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, debe estar garantizada con la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas, en donde se reconocerían en la Constitución Política nacional los derechos políticos de los pueblos indígenas. “Para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno.”<sup>129</sup>

Sin embargo, la renovación de los ayuntamientos en los municipios, en la mayoría de los casos, es mediante la participación de los partidos políticos y caciques del pueblo. Quienes no respetan la organización social y religiosa de los pueblos indígenas; es decir, no consideran los usos y costumbres de elección del gobierno indígena. Lo que demuestra el abstencionismo de los indígenas al celebrarse elecciones municipales o locales.

Pero en los Municipios Autónomos y Juntas de Buen Gobierno, la elección del Buen Gobierno es un derecho exclusivo del pueblo indígena.

### 5.2.1. Los derechos políticos en las comunidades indígenas.

Es importante destacar, que los derechos políticos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas, son los mismos derechos políticos que tienen los no indígenas. Es decir, existen derechos en materia política, que son universales y que todo ser humano tiene por el hecho de serlo. Estos derechos humanos son fundamentales para el desarrollo democrático de la sociedad.

En este sentido, en las Juntas y Municipios Autónomos Zapatistas, al ejercer el derecho a la libre determinación no se deben violar derechos humanos fundamentales como lo son los derechos políticos.

A pesar de ello, dentro de la cultura dominante actual, los derechos políticos de los indígenas y no indígenas, están limitados y en ocasiones perseguidos por razones de Estado o seguridad nacional.

El reconocimiento de los derechos políticos es internacional, el texto de Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, establece en el artículo 21.1, que: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.”

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce los derechos políticos en el artículo 25, al considerar que:

<sup>129</sup> Vid. Documento 1. “Pronunciamento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, *Op. cit.*, p. 7.

“Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de asuntos o por medio de representantes libremente elegidos.
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.”

En México, el ejercicio de los derechos políticos esta condicionado y limitado a los ciudadanos mexicanos. Los extranjeros en este sentido no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país (artículo 33 constitucional). Los derechos políticos, considerados como prerrogativas de los ciudadanos de la República, están contenidos en el artículo 35, el cual establece que:

“Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- IV (...)
- V (...)

El derecho político de asociación esta contenido en el artículo 9º de la Constitución General, en el cual se garantiza que:

“Artículo 9.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho a deliberar.”

En este sentido, los derechos políticos son garantías reconocidas de carácter individual a los ciudadanos mexicanos (votar, ser votado, asociarse etc.) mismos que los grupos indígenas tienen garantizados y reconocidos. Sin embargo, en los Acuerdos de Andrés, se propuso que al reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público (al reconocerles el derecho a la libre determinación) estos, podían ejercer los derechos políticos colectivamente como pueblos y comunidades indígenas, es decir, como sujetos de derecho colectivo, y no como sujetos individuales (persona física)

Entre los derechos políticos que los pueblos indígenas han practicado a través del ejercicio de la autonomía municipal, es decir, elegir (sin mediación de algún partido o presión) sus autoridades indígenas para formar gobiernos democráticos y que respondan al mandato popular. Que antiguamente no era posible por el hostigamiento e intimidación de caciques y fracciones de algún partido político).

En este sentido los derechos políticos de los ciudadanos, conforme a la propuesta del EZLN de reformar el sistema de partidos y reforma electoral, “deben ampliarse y garantizarse a fin de que pueda enriquecer la vía política del país más allá del sistema de partidos políticos. Debe consignarse en el capítulo I del Título Primero de la Constitución el principio de que los derechos políticos son derechos fundamentales de los ciudadanos y reformarse el artículo 41 constitucional estableciéndose el principio de las candidaturas ciudadanas, desde el nivel municipal hasta la Presidencia de la República, por el simple principio de que sean postulados por un mínimo de electores, lo mismo para cargos

municipales y estatales que para cargos federales.”<sup>130</sup> Tal como sucede en la elección de autoridades en los municipios autónomos zapatistas y con los delegados que integran las JBG.

El reconocimiento y garantía de los derechos políticos tanto en las comunidades y pueblos indígenas como en general para todos los ciudadanos, mantiene el equilibrio social y de poder en el Estado Mexicano, es decir, garantiza el pacto social que constituye la Nación Mexicana Pluricultural. La violación de estos derechos por el Estado, pone en peligro la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Es importante reconocer, que los derechos políticos no se deben limitar al derecho de “votar” y “ser votado”, o “asociarse”, sino se debe reconocer y garantizar constitucionalmente las formas democráticas de participación ciudadana, como es el caso del *referéndum*, *plebiscito*, la *acción popular* o la *revocación de mandato* entre otros. Para mantener la gobernabilidad del Estado y seguridad jurídica de todos los ciudadanos mexicanos (indígenas y no indígenas).

### 5.2.2. ¿Cómo se eligen los representantes indígenas?

Es importante considerar en este punto, que al referirnos a la elección de representantes y forma de elegirlos, por los pueblos y comunidades indígenas, interfieren diversos factores económicos, políticos, sociales, culturales o religiosos.

Existe en este sentido, diversas formas de elegir autoridades en los municipios de mayoría indígena; en comunidades o pueblos, como existen sistemas jurídicos indígenas. Puede ser que en un pueblo o comunidad indígena, se realice la elección de autoridades mediante un ritual o ceremonia religiosa; se invoque algunas palabras o cantos; se celebre una fiesta; puede ser que se elija a un representante a través del Consejo de Ancianos o principales, o en asamblea popular. Como vemos, la elección de autoridades y representantes de estas, varía según la etnia o cultura, el lugar y el sistema jurídico-social-religioso que se practique en la comunidad o pueblo.

Sin embargo, la elección de representantes indígenas es comúnmente mediante los usos y costumbres (derecho consuetudinario). Es importante mencionar que las formas tradicionales de elección de representantes y autoridades indígenas, se ve afectada comúnmente por la intromisión de los partidos políticos, lo cuál es desfavorable para la elección de autoridades tradicionales (religiosas y sociales) en las comunidades y pueblos indígenas. Como es el caso de los “municipios indígenas en donde la población mestiza empieza a tomar importancia, ésta trata de transformar la forma de elección tradicional y optar por el sistema de partidos.”<sup>131</sup>

Como dijimos anteriormente, por tradición los representantes en las comunidades y pueblos indígenas se eligen por un Consejo de ancianos, ellos son quienes valoran en largas discusiones (asambleas) para nombrar a las nuevas autoridades. Como antiguamente se hacía en las culturas mesoamericanas antes de la Conquista.<sup>132</sup>

“En otras comunidades la forma de elección se realiza cuando el Consejo de Ancianos elige a las autoridades, a través de la Asamblea General en votación directa que

<sup>130</sup> *Democracia Sustantiva, Democracia Social, Op. cit.*, p. 40.

<sup>131</sup> CORDERO, Avendaño Carmen, *Renovación de Ayuntamientos en los Municipios de elección por usos y costumbres*, en Pueblos indígenas y derechos étnicos, coordinador ORDOÑEZ Cifuentes José Emilio R., VII Jornadas Lascasianas, Serie Doctrina Jurídica, Número 5, IIJ-UNAM, México, 1999, p. 107.

<sup>132</sup> *Ibidem*, p. 110.

los ratifica o rechaza. Y en algunas, por votación abierta, se eligen a los miembros del grupo que ocuparán los cargos constitucionales y tradicionales.”<sup>133</sup>

Es importante mencionar, que a veces no es necesario elegir una autoridad, es decir, votar por ella, para que realice una tarea o cargo; ya que en la mayoría de las comunidades indígenas existe el sistema denominado de cargos, en donde sus integrantes están obligados (por la costumbre) a realizar ciertas tareas de forma gratuita, en un determinado período de tiempo, y a favor de su comunidad o pueblo.

Este sistema de cargos en muchas comunidades “organiza e integra la vida municipal, así que sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía y la reconstrucción de sus pueblos indígenas.”<sup>134</sup> Además estos cargos no tienen alguna remuneración en el período de su servicio, y en cambio genera gastos para quien lleva el cargo, sin embargo, como compensación el *carguero* obtiene un prestigio significativo en la comunidad.<sup>135</sup>

En lo que respecta a las Juntas de Buen Gobierno, la elección de los representantes de los municipios autónomos que integran las Juntas (delegados) es popular. En otras palabras, cada Junta se forma por 1 ó 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos. Esta elección es por asamblea popular. Y sin la intervención de los partidos políticos o del Sistema Electoral Mexicano como lo dispone el artículo 41 Constitucional (v. gr. del Instituto Federal Electoral o Institutos Electorales Locales).

En este sentido la elección de los representantes indígenas como delegados para formar las Juntas de Buen Gobierno es democrática, ellos son parte del Consejo Autónomo, electo popularmente. De la misma forma la destitución o revocación del cargo, es democrática. En ambos sentidos la participación popular no requiere de la intervención de los partidos políticos. Lo que manifiesta la democracia directa en la que los pueblos indígenas ejercen y construyen su autonomía.

Sin embargo, la elección de autoridades indígenas mediante los usos y costumbres o asamblea popular para formar los gobiernos municipales es mínima, ya que el 70% de los municipios que integran el territorio nacional, con población indígena o no indígena, sigue el procedimiento que establece el artículo 115 Constitucional y ley electoral local y federal. Es decir, la elección del ayuntamiento es popular directa (mediante votaciones libres, secretas etc., que garantiza las instituciones electorales) y la integración de estos, sigue siendo con la estructura clásica que determina el artículo constitucional en comento (un Presidente Municipal, el número de regidores, síndico, etc.).

Aunque cabe destacar, que con la reforma constitucional al artículo 2º y artículos similares en las constituciones locales, se reconoce y garantiza (limitadamente) la elección de autoridades o representantes de acuerdo a los usos y costumbres, es decir, mediante normas, procedimientos y prácticas tradicionales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (artículo 2, apartado A fracción III). Además de poder elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (apartado A fracción VII).

En las legislaciones locales en materia de Derechos y Cultura Indígena se reconocen representantes o figuras tradicionales indígenas; por ejemplo la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de

<sup>133</sup> *ídem.*

<sup>134</sup> CARLSEN, Laura, *Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición*, *Op. cit.* p. 51.

<sup>135</sup> *Cfr.* KORSBAEK, Leif, *Introducción al sistema de cargos*, *Op. cit.*, p. 82, citado por ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez E., *Op. cit.*, p. 92.

Campeche,<sup>136</sup> la cual, reconoce en el capítulo IV, el “Gran Consejo Maya”, como un órgano colegiado de representación del Pueblo indígena maya en el Estado de Campeche (artículo 46), el cual se integrará con los dignatarios mayas de cada una de las comunidades de esa etnia ubicadas en el territorio del Estado (artículo 47). Así como en algunas legislaciones en materia electoral y Derechos y Cultura Indígena de otras Entidades Federativas.

### 5.2.3. Legitimación y reconocimiento de las autoridades indígenas, dentro del “buen gobierno” por el gobierno Local y Federal.

Cuando se dan a conocer públicamente las JBG, el gobierno local y federal, no reconocieron a sus integrantes (delegados) como autoridades indígenas. Aunque constitucionalmente, en el artículo 2, apartado A, fracción III, se establece que los pueblos y comunidades indígenas son autónomos para “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”.

Sin embargo, no debemos dejar de insistir que los pueblos indígenas frente al gobierno federal siguen en resistencia, que la paz y justicia con dignidad, no se han logrado aún. Y por lo tanto, el conflicto iniciado en 1994, no está resuelto, pues, las demandas indígenas no sean cumplido por el ejecutivo federal.

Esto muestra, que el gobierno local y federal, no tienen voluntad política y social para buscar la reanudación del diálogo y negociación para la paz, ni mucho menos retomar el texto de los Acuerdos de San Andrés, pues, legitimar a las autoridades indígenas y resaltar los avances del gobierno autónomo: “buen gobierno”, no resuelve las demandas indígenas que originaron el levantamiento armado del 1º de enero de 1994.

Es cierto, que tanto la legislación federal (Constitución General y leyes inferiores) y legislación local (Constituciones Locales y leyes secundarias) reconocen y garantizan el derecho de los pueblos indígenas para elegir sus autoridades de acuerdo a sus usos, costumbres, tradiciones, o sistemas normativos. En este sentido, al ser reconocidas estas autoridades por la ley (Constitución), en consecuencia deben ser consideradas como legítimas por los gobiernos local, federal y municipal. Sin embargo, esto no es del todo aplicable, ya que las autoridades electas en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) y los delegados de las Juntas de Buen Gobierno, no son reconocidas como legítimas ni legales por el gobierno local y federal, debido a que políticamente tienen un proyecto distinto de Nación y gobiernan bajo principios distintos a los de la Administración Pública Federal y Local. Es decir, interfieren en los intereses de un grupo o clase política en el poder.

En este caso la legitimación y reconocimiento de las autoridades indígenas en los municipios autónomos zapatistas y JBG, no es de carácter jurídico o social, sino político. Ambas posturas son distintas y contradictorias a la vez. Porque el ejercicio del poder público, en las autoridades gubernamentales (históricamente y por el momento) obedece a los intereses de una clase social dominante sobre una dominada (gobernada) y la segunda,

---

<sup>136</sup> Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Campeche*, el 15 de junio de 2000. Vid. LOPEZ, Bárcenas Francisco, *Legislación y Derechos Indígenas en México*, Op. cit, p. 264.

obedece a los intereses de la colectividad (pueblo) quienes gobiernan con el principio del mandar obedeciendo.

No es necesario citar alguna legislación que reconozca o legitime a las autoridades indígenas (sean zapatistas o no) lo importante es exigir su cumplimiento dentro de un nuevo sistema jurídico (marco normativo) de carácter plural, que garantice y reconozca las múltiples manifestaciones culturales del país. Que no se limite al rigor jurídico del proceso legislativo para reconocer o no autoridades indígenas, frente a autoridades locales y federales. Es decir, una nueva cultura jurídica plural que legitime y reconozca plenamente a las autoridades indígenas municipales o regionales (JBG), sean zapatistas o no.

Es necesario en este sentido, retomar el estudio de los Acuerdos de San Andrés, y continuar con la Agenda de 1996 (instalar nuevamente las cuatro mesas de trabajo o las que se requieran) para empezar a fortalecer al Estado Mexicano. Pues reacuérdesse que en estos acuerdos se destaca que a los pueblos indígenas se les debe reconocer:

“c) El derecho a que se respeten sus formas propias y autónomas de gobierno, en las comunidades y municipios en las que están asentados. Las elecciones de las autoridades indígenas se efectuarán de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo.

e) El reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, reconociéndoles espacios jurisdiccionales que sean compatibles con el ordenamiento jurídico vigente.”<sup>137</sup>

Sin embargo, políticamente el único, que puede reconocer y legitimar la actuación de las autoridades indígenas (delegados) en las JBG, es la sociedad civil indígena y no indígena, quien determinará si cumplen o no con su función, o es necesaria su revocación del cargo. De ello depende, que su administración se presente con transparencia y responsabilidad social. En este caso, desde que los pueblos y comunidades indígenas practican su autonomía, no importa si el gobierno federal o local, les reconoce o reprueba.

Lo cual, nos motiva considerar y estudiar de forma distinta, a esta forma de organización social-política-económica indígena; y dejar de ser radicales en la escuela jurídica que nos encontremos (sea positivista, realista, histórica, naturalista o sociológica), sino buscar alternativas de investigación, como es el pluralismo jurídico.

Por último, debemos destacar que aunque el gobierno federal o local (ejecutivos) no reconocen en la realidad, las instituciones, autoridades o representantes indígenas, ellos han aprendido a respetar a las autoridades e instancias públicas locales y federales, cosa distinta es que no crean en ellas, pero el respeto, lo han mostrado; por ejemplo, no se impidió que se celebraran las elecciones locales en Chiapas del 3 de octubre de 2004, en las comunidades zapatistas, previa solicitud en julio del mismo año, por delegados del Instituto Estatal Electoral de Chiapas, en donde se llegó a un acuerdo con representantes de la Junta a la cual se dirigieron, que permitiera el trabajo del IEE, mismos que respondieron a la petición de forma respetuosa y atenta, sin oponer obstáculo alguno por parte de las comunidades zapatistas que se agrupan en esta Junta. Quienes expresaron en su contestación que: “cuando hay respeto mutuo de ambas partes, entonces hay buen entendimiento, Nosotros los zapatistas no queremos imponer nada, sólo queremos que nos respeten y haya buen acuerdo entre los diferentes.”<sup>138</sup> Con ello consta que los pueblos y

<sup>137</sup> Vid. Documento 3.1 “Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento”, p. 2.

<sup>138</sup> “Leer un video, Sexta parte: Seis avances”, *Op. cit.*, p. 24.

comunidades indígenas zapatistas, buscan el diálogo y la solución a los problemas no sólo indígenas, sino del país.

#### 5.2.4. ¿Con la creación de las Juntas de Buen Gobierno, muere el ayuntamiento, antes establecido?

Al crearse las JBG, no desaparecen los gobiernos en los municipios autónomos. Como no desaparecieron los ayuntamientos (reconocidos legalmente antes del levantamiento armado) al crearse los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (19 de diciembre de 1994). En otras palabras, por ley, siguen existiendo los 38 municipios gubernamentales, lo cual supone que las cabeceras municipales deben ser consideradas como existentes, aunque en los pueblos y municipios no exista autoridad impuesta por el gobierno federal o grupo de poder.

En algunos de estos municipios se sigue ejerciendo el poder, se llevan a cabo elecciones municipales y se integra el ayuntamiento, por el momento, no existe una remunicipalización legal, y promovida por el gobierno local (Estado de Chiapas), pues los 30 Municipios Autónomos Zapatistas creados el 19 de diciembre de 1994, no aparecen en la lista de municipios que integran el territorio del Estado de Chiapas.

Las Juntas de Buen Gobierno, no buscan absorber funciones que sean exclusivas de los municipios que las integran, y quitarles autoridad para gobernar; sino buscan la manera de agrupar a los municipios autónomos indígenas y formar regiones pluriétnicas, donde estos se coordinen y solidaricen, para alcanzar el desarrollo social, económico, cultural etc. Se busca que los diferentes grupos étnicos se reconozcan y respeten, así como se asocien e integren (sin perder su identidad, lengua etc.) como grupos indígenas. Además de que en cada uno de los pueblos y comunidades indígenas no se centralice el poder político-social-religioso, en caciques o un grupo. Por lo que las Juntas, tienen en la mayoría de los casos, la función de vigilar que esto no suceda, pero sin controlar el ejercicio y crecimiento del autogobierno indígena.

Sin embargo, frente a los ayuntamientos reconocidos constitucionalmente antes de la creación de los MAREZ, para evitar conflictos entre simpatizantes (bases de apoyo) del EZLN e indígenas (o finqueros) por cuestiones de territorialidad y formación del gobierno municipal (ayuntamientos en el sentido del artículo 115 de la Constitución General) se pacto en los Acuerdos de San Andrés, el compromiso de “remunicipalizar” el Estado de Chiapas; compromiso que firmaron el Gobierno del Estado, el Gobierno Federal y el EZLN.

Este compromiso de remunicipalización estableció que:

“Se promoverá la adecuación de la división municipal del estado de Chiapas, a través de una Comisión para la Reforma Municipal, integrada tal como se establece en el Capítulo II de este documento, denominado “Acciones y medidas”. El Ejecutivo se compromete a respaldar las resoluciones que adopte dicha Comisión, que presentará al Poder Legislativo, derogándose el actual acondicionamiento a la aprobación de la mitad de los Ayuntamientos.

Estas propuestas implican la reforma del artículo 3º de la Constitución del Estado de Chiapas.”<sup>139</sup>

En el mismo documento se reconoce que la “base de la organización territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el municipio libre.” En donde, “para

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 3.

la administración de los municipios, habrá Ayuntamientos de elección popular directa y Ayuntamientos Indígenas electos de acuerdo a usos y costumbres, previa reglamentación de los mismos e incorporación a la ley electoral vigente en el estado de Chiapas, misma que definirá cuando se considerará como Ayuntamiento Indígena.”<sup>140</sup> Este distingo es también para el reconocimiento de competencias y jurisdicción que tengan los pueblos indígenas en el territorio donde se asientan.

En este sentido, es posible que los municipios con población mayoritariamente indígena puedan elegir a sus autoridades tradicionales y municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas. Reconociendo las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto. Como autoridades municipales indígenas. Además, de ser posible que las “comunidades y los municipios con población mayoritariamente indígena, en su carácter de sujetos con facultades ya expresadas en la ley, podrán convenir y asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas.”<sup>141</sup> Como es el caso de las Juntas de Buen Gobierno Zapatistas.

No cabe duda, que la remunicipalización solucionará muchos de los problemas generados después del 1º de enero de 1994 y con la creación de los MAREZ; entre comunidades y pueblos zapatistas y no zapatistas, que comparten el mismo territorio, tienen la misma lengua y cultura, pero por cuestiones ideológicas o influencia, están en conflicto al grado de llegar a la violencia si es necesario para defender “sus derechos”.

En conclusión, mientras el Congreso local del Estado de Chiapas no reconozca los 30 municipios autónomos zapatistas como parte del territorio Chiapaneco y sus respectivos ayuntamientos como legalmente establecidos, conforme a la Constitución Política del Estado, y con ello empiece la remunicipalización en este, seguirán existiendo las 38 municipios y ayuntamientos que existían antes del 1º de enero de 1994, los cuáles fueron declarados autónomos y cambiados sus nombres (de hecho) el 19 de diciembre de 1994. Porque el mapa territorial y la Constitución Política del Estado de Chiapas, sigue considerando como parte su territorio 118 municipios (y 118 ayuntamientos) reconocidos y “constituidos legalmente”. Lo cuál no significa que los 30 municipios autónomos zapatistas tengan derecho a existir, porque de hecho existen, y deben ser considerados como parte del territorio que integra el Estado de Chiapas, De ello dependerá la voluntad política del gobierno estatal en turno, para remunicipalizar el Estado; que para nosotros es necesario.

#### 5.2.5. Lucha por el poder político. ¿Dónde queda la oposición?

El EZLN, desde su aparición mostró su indiferencia por alcanzar el “poder político”, desde varios espacios públicos (comunicados, foros, congresos etc.). “Cambiar el mundo sin obtener el poder” como dijera Holloway, en un ensayo lleno de alternativas de aspiración política. Sin embargo, en nuestro país, parece imposible cambiar –nuestro mundo- sin obtener el poder político. Donde la *partidocracia* se apodera de todos los espacios de participación ciudadana, contaminando la posibilidad de una alternativa de hacer política. Misma que desde 1994, se ha planteado por el CCRI-CR del EZLN, en sus

<sup>140</sup> *ídem.*

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 4.

seis Declaraciones de la Selva Lacandona, en el Plan la Realidad-Tijuana, y en la creación de las JBG y sus respectivos caracoles zapatistas.

En cada una de las comunidades indígenas en todo el país, desde hace décadas, los partidos políticos nacionales, como el PRI, PAN y PRD principalmente, se han dedicado a formar cuadros que legitiman el fraude e imposición de autoridades locales y municipales. Con viejas tácticas *populistas* y *demagógicas*, abusando de la extrema pobreza, marginación y analfabetismo en que viven los pueblos y comunidades indígenas. Ello motiva constantemente pugnas y enfrentamientos entre indígenas, manipulados por caciques representantes de algún partido político.

Así como, la formación de grupos denominados *paramilitares* o de *contrainsurgencia*, protegidos y financiados por gobierno local, municipal y federal, y entrenados por el Ejército Mexicano, y agrupamientos de policía local.

De cualquier forma, los zapatistas desde el Foro Nacional Indígena, han convocado a sumar esfuerzos a los pueblos y comunidades indígenas del país, a la sociedad civil nacional e internacional, para buscar solución a la problemática indígena, y exigir lo que corresponde a sus derechos.

De esta manera el EZLN, expresó lo siguiente:

“Los pueblos zapatistas tuvieron que escoger. Si sólo pensamos en nuestros problemas y buscamos acuerdos que nos beneficien sólo a nosotros, entonces quedaremos como las otras organizaciones que sólo les interesa lo propio y no les importa lo de los demás, quedaremos como una organización local, limitada a Chiapas o sólo una parte de Chiapas. Nosotros no podemos renunciar a nuestra lucha nacional para obtener beneficios locales. Sabiendo que si insistíamos en las demandas nacionales el Gobierno seguirá con sus golpes represivos, el EZLN reafirmó se compromiso con los pobres de México.”<sup>142</sup>

Es común ver que en un mismo pueblo indígena, coexisten comunidades indígenas bases de apoyo zapatista, y simpatizantes de algún partido político (PRI o PRD) que en ocasiones surgen confrontaciones ideológicas, que pueden terminar con la violencia.

Los municipios autónomos que están en resistencia han construido a través de la autonomía, gobiernos democráticos y eficientes, donde la promoción de la salud y la educación son de carácter principal, al grado de llegar a dar servicio a las comunidades de apoyo del EZLN, y en ocasiones a no simpatizantes del EZLN. Sin discriminación o cobros excesivos.

La principal oposición de las JBG, son las políticas del gobierno federal, local y municipal en la lucha del poder político, al armar grupos paramilitares o despojar (mediante la expropiación) a los pueblos indígenas de los territorios que por derecho les corresponde.

A pesar de lo anterior, en los pueblos y comunidades zapatistas, y en especial las Juntas de Buen Gobierno, se respeta al diferente, aunque no sea zapatista, o antizapatista, indígena o mestizo. Pues, han aprendido a resolver sus problemas, a través de acuerdos con otras organizaciones y autoridades, con sus comunidades, en pocas palabras, han aprendido a gobernar y gobernarse, estar atentos al fraude y la corrupción y formar el buen gobierno, con la experiencia de sus gobiernos rotativos, donde se enseña a gobernar a todos los integrantes de la comunidad.<sup>143</sup>

<sup>142</sup> HERNANDEZ, Navarro Luis y Vera Herrera Ramón (compiladores), *Acuerdos de San Andrés*, *Op. cit.*, p. 52.

<sup>143</sup> “Leer un video, Sexta parte: Seis avances”, separata de la Revista *Rebeldía*, Año 2, número 23, México, septiembre de 2004, p. 28.

### 5.3. Organización económica.

En lo que se refiere a lo económico, la creación de las Juntas de Buen Gobierno, busca fortalecer y extender la economía de los municipios autónomos zapatistas (pueblos y comunidades) que anteriormente era dependiente de las políticas económicas del gobierno federal, local y municipal. Es decir, se busca alcanzar el desarrollo económico en los 30 municipios autónomos organizados y distribuidos por regiones.

Las Juntas, en este sentido, no sólo constituyen formas de organización social o política, sino económicas. Con ello se busca que los bienes y servicios producidos por indígenas puedan comercializarse libremente y sin intermediación de terceros (*coyotes*) y recibir un pago justo por sus productos (artesanías, alimentos, productos orgánicos etc.).

Con ello también se trata de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades. Desequilibrio y miseria en la que han estado desde tiempos Coloniales.

En tal sentido, la organización económica de las Juntas, no sólo es autónoma (no depende del presupuesto federal) en su realización, sino además es alterna, al sistema neoliberal, ya que, no busca jugar con las leyes de la oferta y la demanda, al distribuir y vender los productos indígenas (de la región a otras regiones) sino el desarrollo económico de los pueblos y comunidades. Es decir, la economía indígena zapatista, desde este punto, no se basa en las leyes del mercado, tal y como sucede en la economía mundial. Pues, tiene como objetivo la distribución equitativa de la riqueza, por lo tanto, la organización económica de las Juntas es alterna al sistema económico actual.

Al hablar de justicia distributiva como parte de la política económica de las regiones indígenas (Juntas) nos referimos al desarrollo equitativo, solidario y equilibrado de los municipios (comunidades y pueblos) que las integran. Pero esta tarea no es fácil, cuando se habla de comercializar hacia el exterior (municipios zapatistas con municipios nacionales o de otro país o región). Ya que las economías indígenas son poco alentadas por el gobierno federal en los programas de desarrollo municipales o Plan de Desarrollo Nacional. Además de que la forma de organización económica de los pueblos zapatistas está en resistencia frente al proyecto Neoliberal del gobierno federal, local y municipal. Resistencia que existe desde la Colonia.

Lo que es un hecho que la organización económica de los pueblos y comunidades indígenas, siempre se ha visto como *arcaica e improductiva*, al grado de considerarla como economía de subsistencia. Y no, una alternativa al proyecto nacional. A decir verdad, las formas de economía en los pueblos y comunidades, al tratar de comercializar sus productos en otras comunidades o mercado nacional, están sometidas –por el momento- a la economía de mercado. Sin embargo, es erróneo considerar que la economía “tradicional” indígena es de subsistencia, y no en vías de desarrollo. Como apunta Carlos Zolla, “es frecuente que se caracterice a las economías tradicionales indígenas como “economías de subsistencia”, en las que los bienes producidos son consumidos localmente, y los excedentes, si lo hay, se destinan a gastos rituales o festivos.”

En este sentido, surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué posibilidades tienen las economías indígenas frente a la economía de mercado? ¿Qué tipo de desarrollo propone el proyecto de economía autónoma y solidaria en las Juntas, los pueblos indígenas? ¿Cómo competir frente a las transnacionales? y ¿Existen los “empresarios y empresas indígenas”?

Hay que aclarar primeramente, que en los municipios autónomos zapatistas y Juntas, por lo expreso en comunicados y foros por el EZLN, quien “manda es el pueblo, y el gobierno obedece”, es decir, los pueblos indígenas al ejercer el derecho a la libre determinación, y crear los municipios autónomos, lo primero que construyeron fue un régimen democrático y social de gobierno, para posteriormente buscar el desarrollo en todos los sentidos (educativo, social, político, económico, salud, etc.). Esto no ha sido alcanzado en algunos países de primer mundo, sobre todo Europeos y algunos países Latinoamericanos. Debido a que ha crecido la economía, pero cerrado lo espacios de participación ciudadana, y al no existir estos, no existe la democracia, por lo menos la democracia real.

En este sentido, un régimen democrático de gobierno, es el primer paso para el desarrollo, y alcanzar la justicia distributiva. Los pueblos indígenas, buscan con las Juntas alcanzar el desarrollo equilibrado y justo en los Municipios Autónomos.

Ello mediante la realización de proyectos y programas productivos en las comunidades y pueblos indígenas, donde participan no sólo la sociedad civil, sino los indígenas.

Contrario a lo que anteriormente sucedía con los proyectos financiados por dependencias de gobierno u ONG's, quienes condicionaban el presupuesto a tendencias partidistas y serviles de los indígenas y comunidades, además de propagar la dependencia de la economía indígena tradicional (o alterna) a la economía de mercado y el proyecto económico del gobierno federal.

Existen diversos ejemplos de desarrollo económico y social en las comunidades y pueblos indígenas, logrados después de 1994, algunos mayores a los obtenidos por las dependencias de gobierno (SEDESOL, por ejemplo), que por falta de espacio no los analizaremos, pero sí enunciaremos. Como es el caso de la comercialización de productos orgánicos sin la intermediación de “coyotes” o autoridades de gobierno; el desarrollo de la herbolaria como medicina alterna; protección y conservación de la biodiversidad, además de su aprovechamiento racional y sustentable; creación de economías comunitarias (cooperativas de artesanías, de café, etc.) dentro de las comunidades indígenas y en todo el país, etc.

### 5.3.1. ¿Autarquía o neoliberalismo?

Si vamos más allá del proyecto económico que proponen y se práctica en los Municipios Autónomos Zapatistas y Juntas de Buen Gobierno, frente al proyecto económico del Gobierno Federal (esbozado en el Plan Nacional de Desarrollo), en particular el Neoliberalismo. Veremos que ambas posturas son totalmente contrarias, son proyectos de país y gobierno distintos y antagónicos entre sí.

Algunos tratadistas consideran que el tipo de economía generada por los pueblos y comunidades indígenas, al ejercer la autonomía o autogobierno, es de carácter “autárquico” y no un sistema de economía abierto, sin barreras comerciales, en donde Estado no interviene, y el libre intercambio es la batuta del desarrollo económico- social de las Naciones, tal como lo planearon los liberales del siglo XIX. Ni mucho menos, organizan su economía bajo las políticas económicas del Neoliberalismo en la llamada *Globalización*.

Es importante resaltar que los pueblos indígenas proponen crear un tipo de economía alterno a la economía de mercado y las políticas Neoliberales del gobierno federal; buscando rescatar al humano y el humanismo condenados a fenecer en este siglo

por las tendencias del mercado; en este sentido, su principal objetivo es dignificar las formas de desarrollo económico, ardua tarea está, pues no es fácil imaginar, que de la noche a la mañana los pueblos y comunidades indígenas van a erradicar la pobreza, desigualdad social y económica, analfabetismo, miseria etc., en la que han estado sometidos por más de 500 años los pueblos indígenas, por la cultura dominante. Pero tampoco se quiere decir, que debemos continuar con estas políticas, y ser imposible de hacer un esfuerzo para crear un sistema económico alternativo. Esta transformación no sólo depende de ellos, sino de todos los que formamos esta Nación.

Tomemos por ejemplo los países de Brasil, Argentina, Venezuela y Bolivia (por mencionar algunos) que han decidido cambiar las políticas económicas de sus gobiernos, para construir un proyecto de economía social, con visión regional y solidario, alternativo al Neoliberalismo, y sin estar sujetos a las directrices del FMI, OMC, o BID. Además de propiciar acuerdos de cooperación regional entre estos Estados, con el fin de desarrollar sus economías y convertirse en Naciones de primer mundo. Empezando con la democratización de sus gobiernos. Sin embargo, el desarrollo no es garante del tipo de gobierno que se practique (democrático o autocrático) porque puede ser que en un país autocrático, donde prácticamente la participación ciudadana está limitada y condicionada, se puede tener una economía de primer mundo; y en un gobierno democrático, se tenga una economía deficiente y en vías de desarrollo. Aquí existen otros factores (sociales, políticos, culturales etc.) en los que podemos detenernos por el momento.

En este sentido, podemos considerar que es posible transformar la estructura del sistema económico mundial, sin cerrar las fronteras comerciales con criterios nacionalistas, por ejemplo, se puede limitar los privilegios de las transnacionales frente a las microempresas y productores nacionales; reconsiderar las políticas neoliberales implementadas por FMI y OMC; democratizar estas instituciones internacionales, para evitar preferencias y discriminaciones en la comunidad internacional, etc.

Se ha dicho últimamente que es posible humanizar la economía, y que se puede vivir con sustentabilidad (en lo que se refiere a los recursos naturales), en este sentido, no debemos ser idealistas al tratar de creer que el sistema económico actual (imperialismo económico) debe moralizarse y justificar como necesario para alcanzar el desarrollo, sino al contrario es preciso valorarlo y de ser posible transformarlo, ya que en más de 500 años, sólo ha traído explotación, miseria y destrucción de la humanidad, y beneficios para algunos cuantos. Además de daños irreparables al patrimonio común de la humanidad (recursos naturales), desarrollo que pone en peligro el futuro de la humanidad. Por lo que es necesario buscar alternativas sin destruir el planeta.<sup>144</sup>

En un inicio los municipios autónomos zapatistas no tenían una economía estructurada, o por lo menos un proyecto de economía aplicado en los territorios rebeldes, por lo que empezaron con la autogestión y autoproducción, como sistemas económicos autárquicos. Apoyados y financiados en la mayoría de los casos por la sociedad civil nacional e internacional. Ahora, proponen un tipo de economía regional (con las Juntas) abierta nacional e internacionalmente, pero sin intermediarios y especulaciones.

El sistema económico neoliberal en este sentido no es el recurrible en las comunidades y pueblos indígenas zapatistas, ya que su economía es carácter comunal y no individualista. Lo cual debemos considerar los que no somos indígenas, y quienes viven

---

<sup>144</sup> Al respecto puede consultarse STAVENHAGEN, Rodolfo, *Búsqueda de Alternativas, Hacia otro Desarrollo, Testimonios*, UNAM, México, 1978, p. 406.

por ejemplo del campo y no de la industria o servicios, ya que el “modelo de desarrollo adoptado en los últimos años en el país ha beneficiado al sector de servicios en demérito del sector agrícola, ello refleja en un escaso apoyo al campo, principalmente entre las comunidades indígenas.”<sup>145</sup>

Es claro que los pueblos y comunidades indígenas no pretenden cometer el error de meter la cabeza como la avestruz, encerrándose en sus comunidades y pueblos, como si fueran *guetos* o reservas indígenas (como en Estados Unidos de Norteamérica) sino abrirse al mundo, traer el desarrollo para sus pueblos, y mejorar sus condiciones de vida. La diferencia está en que el proyecto que proponen no deshumaniza, despersonaliza o enajena a ser humano. Sino al contrario lo humaniza y dignifica, al generalizar los bienes y servicios, sin que se pierda su identidad cultural y la dignidad. Como se ve con aquellos que migran por razones económicas al país vecino del norte.

Es decir, el neoliberalismo ha traído consigo un incremento en los movimientos migratorios de los hablantes de lenguas indígenas, que abandonan el trabajo agrícola para dirigirse a otros lugares en donde hay mayores oportunidades de empleo.<sup>146</sup>

Cabe mencionar que esta cuestión fue estudiada por lo mismos pueblos y comunidades indígenas, donde se presenta una parte importante de la migración del país, considerada en los Acuerdos de San Andrés, como parte de la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, es decir, se propuso impulsar la producción y el empleo, de la siguiente manera:

“El Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos, que aprovechen sus potencialidades humanas mediante actividades industriales y agroindustriales que cubran sus necesidades y produzcan excedentes para los mercados, que coadyuven a generar empleo a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional. Los programas de desarrollo rural de las comunidades indígenas se sustentarán en procesos de planeación en los que el papel de sus representantes será central desde el diseño hasta la ejecución.”<sup>147</sup>

Sin embargo, los pueblos y comunidades indígenas no tienen una participación equitativa en la creación de planes y programas de desarrollo local o municipal, ni mucho menos en el Plan Nacional de Desarrollo; que mejore las condiciones de vida en los pueblos.

Es claro que todos tenemos derecho al desarrollo, traducido en mejor calidad de vida (condiciones económicas, sociales y culturales), sin importar el sexo, religión, grupo étnico, etc., lo cual dignifica al ser humano. Pero con el sistema Neoliberal la dignidad de las personas es lo que menos importa, es decir, el sujeto sólo vale si produce y si consume.

No debemos quedarnos con la idea de que los pueblos indígenas viven y vivirán en la “autarquía”, ya que empiezan a construir un sistema económico desde su visión y consideración del ser humano. Es verdad que tienen grandes retos para sus pueblos, pero si tratamos de mirar sus escritos y documentos, como sus seis declaraciones de la Selva Lacandona, y los Acuerdos de San Andrés, veremos que nos proponen construir juntos una

<sup>145</sup> VALDÉS, Luz María, et. al., *Los Indios mexicanos en los censos del año 2000*, serie: doctrina Jurídica, núm. 164, IJ-UNAM, México, 2003, p. 1.

<sup>146</sup> Ídem.

<sup>147</sup> Vid. Documento 1. “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, *Op. cit.*, p. 5.

nueva Nación, Pluricultural e incluyente. De nosotros depende si trabajamos o no con ellos.

Pero, ¿Cómo construyen una economía plural los pueblos indígenas (zapatistas) en los municipios autónomos (primeramente) y luego en las Juntas de Buen Gobierno? Porque cada pueblo y comunidad que integran los 30 municipios autónomos se autogobiernan según sus usos, costumbres, tradiciones o consideración popular. Y que en la mayoría de los casos no existe desarrollo igual en estos. Es decir, no todas las comunidades y pueblos tienen ingresos para mantener proyectos o programas que generen economía para estos. Comunidades donde existen mayores necesidades en cuanto a la educación, salud, alimentación etc.

Esta problemática se busca resolver con las Juntas de Buen Gobierno, quienes tratan de equilibrar el desarrollo económico, político, social etc., de los municipios que las integran. Es decir, los municipios ya no reciben ayuda directa y preferencial de la sociedad civil nacional e internacional, ONG`s o cualquier ayuda al respecto, sino las Juntas son quienes valoran en donde existe la necesidad y que proyectos y programas se aplicaran en las comunidades y municipios. Desde luego, se resuelve con equidad e igualdad en todos los municipios autónomos.

Esto sucede desde el 9 de agosto de 2003, y es igual para las Cinco Juntas de Buen Gobierno, en las cuales se dispuso que ya no se permitirá que los donativos y apoyos de la sociedad civil nacional e internacional sean destinados a alguien en particular o a una comunidad o municipio autónomo preciso. La Junta de Buen Gobierno, en este caso decidirá, después de evaluar la situación de las comunidades, a dónde es necesario que ese apoyo se dirija. Donde la Junta, impone a todos los proyectos el llamado "impuesto hermano" que es del 10 % del monto total del proyecto. El objetivo del "impuesto hermano" es equilibrar un poco el desarrollo económico de las comunidades en resistencia. Esta práctica solidaria crea conciencia en los pueblos y comunidades indígenas de lo importante que es apoyarse mutuamente.

De lo anterior se deduce, que el proyecto de economía indígena, es de carácter incluyente, social y comunal, donde los beneficios se reparten con equidad, pero quien más lo necesita es primero de quien no lo necesita por el momento.

En lo que se refiere al acceso de los pueblos indígenas a la riqueza natural, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, los Acuerdos de San Andrés e iniciativa de la COCOPA, la postura gubernamental propuso en su iniciativa de marzo de 1998, agregar un párrafo al artículo 26 de la Constitución Federal, en el cual se asentará que "la legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades con el fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional."<sup>148</sup>

Esto es parte de la reforma de Estado, y de una nueva relación entre este, los pueblos indígenas y los no indígenas. Para que la Justicia distributiva, no se quede en objetivos a realizar cada sexenio en el Plan Nacional de Desarrollo, por el ejecutivo federal.

Sin embargo, con la aplicación del Neoliberalismo, el gobierno federal, no garantiza el desarrollo nacional, ni fortalece la Soberanía Nacional y su régimen

---

<sup>148</sup> LOPEZ, Bárcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, Op. cit., p. 86.

democrático. Porque, las políticas neoliberales aplicadas por las empresas transnacionales y del FMI, BID y OMC, no fomentan el crecimiento económico y el empleo; mucho menos existe equidad en la distribución del ingreso y la riqueza. Es decir, no se permite el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución General (como lo dispone el artículo 25).

Tomemos nuevamente como ejemplo a Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Bolivia, quienes han experimentado en la aplicación estricta de las políticas neoliberales y estar seguros que no son las viables para su país. Sin hablar de que sean o no indígenas, pues para el sistema económico neoliberal ello es de poca importancia. Estas son para nosotros historias que debemos aprender, y que los grupos indígenas nos invitan a reflexionar.

Es considerable lo que expresa Guillermo de Almeyra:

“Por importante que sea el intento redistributivo (de la pobreza) que realizarán las Juntas en relación con el mercado (y con la presión del Estado) no puede dejar de tenerse en cuenta y, ya que la autarquía de las zonas zapatistas es imposible, sólo puede ser compensada políticamente, con una basta política nacional de alianzas, con una elevación cultural y política acelerada de las zonas zapatistas para romper una visión localista y hacer de ellas promotoras de un proyecto alternativo de país, por una vida en ellas lo más democrática que permita la escasez y, sobre todo, el cerco o la agregación constante del ejército y de los paramilitares.”<sup>149</sup>

Por último consideremos que no es ni la “autarquía” ni mucho menos el “neoliberalismo” lo que los pueblos y municipios autónomos zapatistas proponen al formar las Juntas de Buen Gobierno, sino la invitación para construir un nuevo sistema económico nacional, que caracterice la pluriculturalidad del país, y respete todas las diferencias y semejanzas que haya. Sin discriminar en el Plan Nacional de Desarrollo, sí se es indígena o no, sí es una economía basada en regiones o municipal. El ejercicio de la autonomía municipal permite descentralizar la economía del gobierno federal, y traer desarrollo democrático para todos. Es por ello que debemos valorar esta propuesta, y si es posible hacerla crecer o construirla. De lo cual dependerá la estabilidad nacional.

### 5.3.2 Medios para obtener recursos económicos.

Desde que el gobierno federal impulso el indigenismo en las instituciones públicas, como en programas y planes de desarrollo hacia las comunidades y pueblos indígenas, estos en su mayoría y por las circunstancias se hicieron dependientes del paternalismo gubernamental. Tanto “subsídios” como “apoyos” económicos se otorgaban discrecionalmente por el gobierno federal, a través de dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social o Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Lo cual, estanco el desarrollo económico de los pueblos y comunidades. Por ejemplo cada sexenio se implementaban diferentes programas, pero con la misma la política: integrar al desarrollo al “indio”, “modernizarlo”, y hacerlo productivo, sin considerar que al “integrarlo” a la economía nacional, se le despersionaba culturalmente. Esta política considerada hoy como *etnocidio*, se sigue impulsando por el gobierno local y federal. Sin reconocer la problemática real en la que viven los pueblos y

<sup>149</sup> ALMEYRA, Guillermo, *Las Juntas de Buen Gobierno zapatistas y la autonomía*, Memoria, Op. cit., p. 8.

comunidades indígenas. Se siguió fomentando la desigualdad, miseria y desprecio a sus formas de producción y desarrollo.

Veamos lo que el apartado B, fracción I, del reformado artículo 2º Constitucional, establece:

“B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.”

Sin lugar a dudas, con este texto, no se ha dejado de aplicar como política el indigenismo, pues, no se reconoce que los pueblos y comunidades indígenas, tienen un proyecto alternativo de nación. Mucho menos que son capaces de generar economía y ser productivos. Una economía que les caracterice e incluya como pueblos.

Cabe destacar, que los gobiernos locales, federal y municipales, no han cumplido del todo con esta obligación, ya que los apoyos, siguen siendo discrecionales y preferenciales.

Sin embargo, los municipios autónomos indígenas como las Juntas de Buen Gobierno no obtienen ni buscan recursos del gobierno (“apoyo institucional”), ni apoyos de partidos políticos; sino de sus propios proyectos económicos, y del apoyo de la sociedad civil nacional e internacional. Como ha sido desde el 1º de enero de 1994. Por ejemplo donativos en dinero, víveres, medicinas, útiles escolares, aparatos e instrumentos para abrir clínicas, etc. Además de fomentar programas de educación, salud, alimentación y economía.

En este sentido podemos considerar que las Juntas, y en particular los municipios autónomos zapatistas, presentan en sus pueblos y comunidades avances significativos. Es decir, los gobiernos autónomos cuentan ya con presupuesto para financiar proyectos y programas productivos. Y en caso de no existir recursos por el momento en algún municipio, con el “impuesto hermano” (10% del monto total de un proyecto), se le apoya, si no recibe apoyo o tiene más necesidad que los otros municipios. En esta disposición no existe oposición de los municipios que integran cada una de las cinco Juntas, ya que es parte de su carácter comunal de vida: apoyarse entre ellos mismos.

Esto no ha sido fácil, porque los pueblos y comunidades en resistencia no reciben apoyos gubernamentales, y para “alcanzar ese propósito se han desarrollado intensas prácticas cooperativas con alternativas productivas, y se pretende eliminar la especulación propia de intermediación y otras prácticas comerciales nefastas; además, en el ámbito tecnológico, se aplican ya conocimientos propios de los cultivos orgánicos, así se mantienen en lucha contra el modelo capitalista de articular la agricultura”.<sup>150</sup>

<sup>150</sup> FUENTES, Moráu Jorge, *La larga marcha hacia la autogestión indígena*, MICHEL, Guillermo, et al, *Caminos del zapatismo: Resistencia y liberación*, Op., cit., p. 61.

Además el ingreso económico que obtienen las Juntas, depende del territorio en donde se encuentran, es decir:

“Hay también diferencias apreciables en el ingreso económico de las JBG, en algunos casos se debe a que hay juntas (como la de Los Altos y de la Selva Fronteriza) que cubren un territorio muy grande; en otros, porque sus sedes son más conocidas por las sociedades civiles” (Oventic y La Realidad), y en algunos más, porque la diferencia de desarrollo organizativo entre las zonas es aún muy marcada.”<sup>151</sup>

A dos años de la creación de las Juntas, el *autodesarrollo* es una política de gobierno de estas, es decir, los pueblos y comunidades ya no dependen al 100% de los proyectos o programas de desarrollo, financiados y propuestos por la Sociedad civil nacional, internacional, ONG's o dependencias de gobierno o organismos internacionales como la UNESCO. Sino de su propia administración de recursos, determinación de proyectos y programas de desarrollo; En este orden de ideas, las Juntas son quienes coordinan estos asuntos, y destinan los recursos necesarios para su puesta en práctica en los municipios que más los necesitan.

Es interesante citar el cuadro de ingresos y egresos por Caracol, que presentan los integrantes de las diferentes JBG:<sup>152</sup>

<b>JBG</b>	<b>Ingresos anuales en pesos</b>	<b>Egresos anuales en pesos</b>
<b>R. Barrios</b>	<b>Un millón 600mil</b>	<b>Un millón</b>
<b>Morelia</b>	<b>Un millón 50 mil</b>	<b>900 mil</b>
<b>La Garrucha</b>	<b>600 mil</b>	<b>300 mil</b>
<b>Oventic</b>	<b>4 millones y medio</b>	<b>300 mil</b>
<b>Realidad</b>	<b>5 millones</b>	<b>4 millones</b>

Cabe destacar que uno de los medios económicos considerados como recurribles y redituables es el “cooperativismo”, centrado en la producción agrícola. Algunas cooperativas son destinadas al autoconsumo y otras orientadas hacia el mercado externo.<sup>153</sup>

Jorge Fuentes Moráu, menciona que las cooperativas más relevantes son: “a) Mut Vitz; b) Tojtzotzé; c) Smaliyel; d) Las Abejas; e) Unión de Ejidos y Comunidades de Cafecultores del Beneficio Majomut; g) Sociedad Cooperativa de Producción <tzeltal-tzotzil>; h) La Sociedad Cooperativa de Producción Artesanía Maya IK.”<sup>154</sup> El trabajo y los recursos que se obtienen se reparten comunalmente, sin competencia desleal o preferencias. Y las Juntas vigilan que así sea.

Además de tener otros proyectos para generar recursos, como es el caso de una “bloquera” para producir blocks de construcción en los Altos de Chiapas (municipio autónomo de Polhó), lo cual significa que bajará notablemente el precio del material de construcción y se podrán mejorar las viviendas. De igual forma se tienen proyectos autogestivos en las cinco Juntas, como cooperativas de producción de cerdos, gallinas, borregos, pollos, ganado, hortalizas, árboles frutales etc.<sup>155</sup>

Es importante considerar que la capacitación es parte del desarrollo de los pueblos indígenas, es decir, no sólo se crean proyectos sino se capacitan promotores de

<sup>151</sup> “Leer un video, Tercera parte: Tres hombros”, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>152</sup> “Leer un video, Tercera parte: tres hombros”, separata de la Revista *Rebeldía*, Año 2, número 23, México, septiembre de 2004, p. 13.

<sup>153</sup> FUENTES, Moráu Jorge, *La larga marcha hacia la autogestión indígena*, *Op. cit.*, p. 61.

<sup>154</sup> *Ídem.*

<sup>155</sup> “Leer un video, Sexta parte: Seis avances”, *Op. cit.*, p. 27

agroecología; se abren talleres, como los de zapatería, de máquina descascarilladora de arroz, de mecánica, de herrería, proyectos de agua potable, talleres textiles, producción de colmenas, etc.<sup>156</sup>

Por el momento son las únicas formas de obtener recursos por si mismos, practicando su autonomía y en resistencia frente al gobierno y cultura dominante. Sin embargo, hay pueblos y comunidades indígenas, que siguen recibiendo apoyos del gobierno. Otros obtienen recursos al migrar a Estados Unidos, enviando dinero a sus familiares, con la intervención de intermediarios, quienes resultan ser los beneficiados. Hay quienes viven de la siembra y recursos naturales. La mayoría esta en la miseria y abandono. Lo que prueba que las políticas del gobierno federal y local no han sido eficientes ni efectivas.

Es necesario mirar que los pueblos indígenas no necesitan que se les de cada año o sexenio ayudas mínimas o limosnas del presupuesto anual, sino reconocerlos como sujetos de derecho colectivo, para que a través del ejercicio de su autonomía, y como pueblos indígenas, puedan comerciar e intercambiar sus productos nacional e internacionalmente sin intermediarios o coyotes, (Gobierno o Cámaras de Comercio). Con apego al nuevo marco jurídico constitucional.

En este sentido, Armando Bartra, cita como ejemplo la cooperativa “*Tosepan Titataniske*”, de indígenas náhuatl de la Sierra norte de Puebla, quienes promueven la conversión productiva sustentable; misma que opera el procesamiento y comercialización de café, miel y pimienta orgánicos; y además se ha ocupado de la infraestructura caminera y eléctrica de la región, así como de abasto, salud, educación y cultura; al tiempo que reivindica los derechos democráticos de la ciudadanía en su modalidad plebiscitaria propia de una zona indígena. La Tosepan -dice Bartra- es un “notable ejemplo de organización autogestionaria que, sin embargo, demanda y opera programas públicos, interactuando cotidianamente con el gobierno local, estatal y federal. Es también una organización económica de productores de café y como tal forma parte de la Coordinación Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), además es miembro del Movimiento el “El campo no aguanta más”.<sup>157</sup> Y resalta que por este motivo las “autonomías indígenas son excepcionales en su economía. Sin embargo en otras comunidades autogestivas –indígenas o mestizas, urbanas o rurales- resisten en circunstancias no más difíciles pero sí enredadas, al moverse a la vez dentro y fuera del sistema, confrontando al gobierno pero negociando con él.”<sup>158</sup>

En otro sentido, el tema fue tratado en los Acuerdos de San Andrés, y se propuso en uno de los principios (*Integralidad*) que normarían la nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas que:

“El Estado debe impulsar la acción integral y recurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Debe, asimismo, propiciar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos destinados al desarrollo de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación indígena en la toma de decisiones y en la contraloría social del gasto público.”<sup>159</sup>

<sup>156</sup> *Ídem.*

<sup>157</sup> BARTRA, Armando, *¡Caracoles! Descifrando la Treceava estela, Memoria, Op. cit., pp. 10-11*

<sup>158</sup> *Ibidem* p. 11

<sup>159</sup> *Vid. Documento 1. “Pronunciamento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, Op. cit., p. 6.*

Desde luego, que se pensó funcionaria en un nuevo marco social y jurídico, dentro del Estado Mexicano, y en una forma de gobierno plural e incluyente.

En conclusión los pueblos y comunidades indígenas, para obtener recursos económicos, sin depender del gobierno (municipal, local o federal), o de la sociedad civil nacional e internacional, desarrollan la *autogestión* al ejercer su autonomía, y resistir frente a las políticas y leyes del mercado internacional. Es decir, autoproverse de educación, salud, vivienda, alimentación (servicios que en otros ámbitos pueden reclamarse de las instancias públicas), resolver asuntos de tierra de trabajo y de comercio, etc.

Con las Juntas, se busca implementar formas nuevas de alcanzar el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. Esto mientras no se reconozca a los pueblos y comunidades indígenas en el sistema jurídico mexicano (federal y estatal) el derecho al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera para que, en un marco de desarrollo global, se supere el atraso económico y el aislamiento, lo que implica también un aumento y reorientación del gasto social. Donde el Estado fomente el desarrollo de la base económica de los pueblos indígenas y garantice (Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo) la participación de los mismos en el diseño de las estrategias encaminadas a mejorar sus condiciones de vida y su dotación de servicios básicos.<sup>160</sup> Además de garantizar plenamente los derechos económicos, políticos y sociales de los pueblos y comunidades indígenas. Y obtener mejoras en la producción y capacitación para el trabajo en los pueblos y comunidades indígenas (derechos que reconoce el Convenio 169 de la OIT).<sup>161</sup>

### 5.3.3. Intercambio, producción y comercialización de productos comunitarios.

Con las Juntas de Buen Gobierno, se busca que el intercambio y comercialización de los productos comunitarios no sólo sea entre los municipios autónomos de otras Juntas, sino al exterior, con otros municipios indígenas y no indígenas, es decir, nacional e internacionalmente.

En este sentido, una de las principales tareas de las Juntas, al comercializar los productos de las comunidades, es desplazar a los “coyotes”, manteniendo la producción en bodegas regionales, como sucede en el Caracol de la Realidad, de zapatistas tojolabales, tzetzales y mames (“madre de los caracoles del mar de nuestros sueños”) con las bodegas denominadas: “para todos todo”, “El Caracolito”, y “Don Durito”; también en el caracol de Morelia, de zapatistas tzeltales, tzotziles y tojolabales, existe una “central de abasto”, donde se consigue café, panela, artesanías, bordados, ollas de barro, comales de barro, velas, canastos, muebles, etc., todo producido en las comunidades y a bajo costo. En el caracol de Roberto Barrios, de zapatistas choles, zoques y tzeltales (“el caracol que habla para todos”) tiene 3 bodegas regionales, que incluyen un proyecto de adquisición de transportes para mover la mercancía. Lo que hace que aumente el número de tiendas cooperativas y comedores populares.<sup>162</sup>

<sup>160</sup> Vid. Documento 2. “Propuestas conjuntas que le Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento”, p. 8.

<sup>161</sup> Vid. Documento 1. “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, *Op. cit.*, p. 7.

<sup>162</sup> “Leer un video, Sexta parte: Seis avances”, *Op. cit.*, p. 27

Al entrar en función las Juntas, en este sentido, disponen que la comercialización e intercambio de productos comunitarios, se llevará sólo por zapatistas, y se establece que:

“Sólo se reconocerán como zapatistas a las personas, comunidades, cooperativas y sociedades de producción y comercialización que estén registradas en una Junta de Buen Gobierno. Así se evitará que se hagan pasar por zapatistas personas que no sólo no lo son, sino que incluso son anti-zapatistas (tal es el caso de algunas cooperativas de producción y comercialización de café orgánico). Los excedentes o bonificaciones por la comercialización de productos de cooperativas y sociedades zapatistas se entregarán a las Juntas de Buen Gobierno para que se apoye a los compañeros y compañeras que no pueden comercializar sus productos o no reciben ningún tipo de apoyo.”<sup>163</sup>

El intercambio, producción y comercialización de productos comunitarios es posible nacionalmente (a través de acuerdos entre comunidades y pueblos dentro del territorio nacional) sin autorización o intervención de las instituciones de gobierno; pero en un plano internacional, de entrada son cuestiones que el sistema jurídico actual no permite por el momento, es decir, la Constitución no faculta ni a las Entidades Federativas o municipios, a comercializar con otros países o municipios. Ya que conforme al artículo 131 Constitucional, “el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión (...); para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.” En este sentido, claro es que los pueblos y comunidades indígenas no pueden legalmente, comercializar e intercambiar sus productos en otros países (municipios, comunidades etc.) ya que la ley no los faculta para ello, pero tampoco se los prohíbe. Todo depende de la voluntad política del Ejecutivo Federal para que los productos comunitarios puedan ser comercializados dentro del mercado internacional, desde luego, que con el respaldo de las dependencias de gobierno competentes.

A pesar de que el apartado B, fracción VII, del artículo 2 constitucional establece que la Federación, los Estado y los Municipio, tienen la obligación de:

“VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.”

Sin embargo, los municipios autónomos y Juntas de Buen Gobierno, no ven la disposición anterior, como un imposible para comercializar sus productos nacional e internacionalmente; como lo hace por ejemplo la cooperativa autónoma *Mut vitz* (cerro del pájaro, en tzotzil) la cual ha podido comercializar sus productos a otros países, está “opera desde 1997 y cuenta con 694 socios, todos bases de apoyo de los siete municipios autónomos de la zona. Tienen certificado de café orgánico y permisos legales para exportación, por lo que trasladan el producto hasta el puerto de Veracruz y desde ahí viaja hacia Alemania, Estados Unidos, Francia, España, Suiza e Italia.”<sup>164</sup> Paradójicamente, en el territorio nacional abarcan sólo el estado de Puebla. Otro ejemplo es la cooperativa La nueva luz del cielo (Ya’ chil Xojobal Chu’lcha’n) que “tiene aproximadamente 900

<sup>163</sup> *La Treceava estela, sexta parte: Un buen gobierno, Op. cit.*, p. 43.

<sup>164</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *Los Caracoles: Reconstruyendo la nación*, Revista Rebeldía, Año 2, número 23, septiembre 2004, México, p. 13.

socios (de los cuales son 600 desplazados de Polhó). Apenas iniciaron la exportación del café y trabajan ahora para abrir sus mercados”<sup>165</sup>

Lo anterior muestra de la necesidad de retomar los Acuerdos de San Andrés, y empezar a trabajar sobre la reforma de Estado, para que tanto los pueblos indígenas como los no indígenas, puedan participar en la creación de políticas económicas aplicables al comercio exterior, y permitir la distribución equitativa de la riqueza. En otras palabras que sean posibles otras formas de producción, intercambio y comercialización de productos, ya sean regionales o comunitarios; pero alternos a las leyes del mercado internacional (principalmente la especulación, coyotaje y la competencia desleal). Ello puede generar empleos y mejoras en la calidad de vida de los mexicanos (indígenas y no indígenas), es decir, no sólo se deben financiar programas y proyectos, sino capacitar a los interesados para hacerlos competitivos y eficientes. Lo cual, puede reducir el desempleo y la delincuencia. Todo ello supone modificaciones sustantivas en el sistema económico y político actual.

#### 5.3.4. Servicios públicos que prestan a la comunidad.

En realidad las Juntas de Buen Gobierno, no prestan servicios públicos a la comunidad, como se entiende en la teoría clásica de las finalidades y actividades municipales, como son las funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades socioeconómicas, de carácter residual, similares a las desarrolladas por el Estado. Sino buscan dar solución a las demandas de las comunidades y pueblos indígenas, que el gobierno no ha podido resolver, es decir, hacer crecer los proyectos de educación, salud, alimentación, vivienda, comercio, trabajo, justicia, etc.

Así tenemos, que las Juntas de Buen Gobierno trabajan conjuntamente con las autoridades municipales y Consejos Autónomos en proyectos y programas productivos en materia de salud, educación etc., sin ser estas sus funciones primordiales, ya que como lo expresa la Treceava estela, sexta parte (un buen gobierno), “siguen siendo funciones exclusivas de gobierno de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas: la impartición de justicia; la salud comunitaria; la educación; la vivienda; la tierra; el trabajo; la alimentación; el comercio; la información y la cultura; el tránsito local”.<sup>166</sup>

En este sentido, y como hemos visto anteriormente, las Juntas, tratan de contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades indígenas, es decir, propiciar un desarrollo socioeconómico equilibrado en el interior de los MAREZ, su funcionamiento por lo tanto es de carácter regional, como se ha dicho hasta el momento. Son instancias de cooperación, asociación, mediación de conflictos, y vigilancia, para que el “mandar obedeciendo” se cumpla en los pueblos y comunidades indígenas. Dicho de otro modo, las Juntas coordinan los programas y proyectos comunitarios de desarrollo que la Sociedad civil nacional e internacional financian o que las mismas comunidades proponen y desarrollan por si mismos.

Por lo cual, no podemos hablar de que las actividades de las Juntas de Buen Gobierno, son estrictamente las mismas que conocemos de los municipios, o si son “servicios públicos”, porque en primer lugar, no son municipios en el sentido estricto del artículo 115 constitucional, sino agrupaciones de estos (municipios autónomos zapatistas,

<sup>165</sup> *Ídem.*

<sup>166</sup> *La Treceava estela, sexta parte: Un buen gobierno, Op. cit., p. 41.*

para aclarar); ni cuentan con presupuesto<sup>167</sup> gubernamental para otorgar los servicios que el mismo artículo citado señala en la fracción III, al establecer que:

“III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) (...)”

Todos estos servicios públicos que prestan los Municipios, en el sentido del artículo 115 constitucional y de la Teoría de la Administración Pública Municipal que sustenta al Sistema Administrativo Mexicano, no se conciben como tales en el Sistema Jurídico Indígena, y en particular por la visión indígena zapatista, en sus municipios autónomos rebeldes. Lo cual no quiere decir, que no se trabaje para tener estos “servicios” y “derechos”, pues, si miramos en la Primera Declaración de la Selva Lacandona, en lo que se refiere a las demandas, son simple y sencillamente, los “servicios” y “finés” que los presidentes municipales, gobernadores o gobierno federal, estaban obligados a cumplir. Dejando en el abandono, miseria, e inseguridad a los pueblos y comunidades indígenas que hoy forman las cinco Juntas de Buen gobierno y representan los 30 municipios autónomos.

Como se ha dicho anteriormente, los pueblos indígenas antes del 1º de enero de 1994, ya estaban organizando y construyendo un proyecto alterno de Nación al que conocemos y estudiamos en la escuela. Los municipios que nos presentan, no son diferentes a los que se estudian en la cátedra de Derecho Municipal, por ejemplo, en cuanto a sus elementos, se presentan los clásicos: están asentados en un territorio, tienen un gobierno y una población, cuentan con autonomía, etc. Sólo que no tienen reconocimiento jurídico ni constitucional como tales. Por lo que, debemos ser pacientes; dialogar y estudiar las propuestas que presentan, para construir un nuevo Estado-nación Pluricultural.

Reacuérdesse que uno de los compromisos del gobierno federal con los pueblos indígenas, dentro del marco de una nueva relación entre estos y el Estado, en los Acuerdos de San Andrés, era que:

“El Estado debe garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda en forma satisfactoria y por lo menos un nivel de bienestar aceptable. La política social impulsará programas prioritarios para que la población infantil de los pueblos indígenas mejore sus niveles de salud y alimentación, y de apoyo a la activación y capacitación de las mujeres indígenas.”<sup>168</sup>

En este sentido, podemos concluir que el tipo de “municipio” que proponen los pueblos y comunidades zapatistas, no es sólo una forma alterna a la dirección municipal,

<sup>167</sup> Nótese que para agosto de 2004 (un año de existencia) “en su conjunto las cinco Juntas de Buen Gobierno, reportan ingresos por casi 12 millones y medio de pesos, egresos por cerca de 10 millones y un saldo que alrededor de 2 y medio millones.” Vid. “Leer un video, Tercera parte: tres hombros”, *Op. cit.*, p. 13.

<sup>168</sup> Vid. Documento 1. “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, *Op. cit.*, p. 5.

frente a los municipios concebidos en el artículo 115 constitucional; al contrario son (corriendo el riesgo de equivocarnos) municipios que se construyen con la visión indígena de gobierno municipal, y más aún, una visión del mundo distinta a la hegemónica.

Sin embargo, la idea de “servicio público”, no existe al originarse el municipio, es decir, el *municipium* Romano no lo contempla; porque este no estaba diseñado para prestar “servicios públicos”, pues sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas o funciones (hasta obligaciones), de manera autónoma, pero sin ir más allá de lo establecido por el Imperio Romano, y solucionar problemas de la comunidad. Ya que “la idea de “servicio público” empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa, en Francia y en España, en la primera mitad del siglo XIX”.<sup>169</sup> Y hoy en día ha crecido su estudio y fundamentación tanto en la Ciencia Política como en la Ciencia Jurídica y Administrativa.

En este orden de ideas, el “servicio público” dentro de nuestro sistema jurídico y administrativo mexicano, esta “destinado a la satisfacción de necesidades de carácter general, vienen a ser actividades también muy importantes, las que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado”.<sup>170</sup> En suma, el “*servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanente, asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.*”<sup>171</sup>

Por último, en el desarrollo de los siguientes incisos, de este punto 5.3.4, pedimos al lector, una disculpa, ya que no estudiamos propiamente las funciones y servicios públicos que presta el municipio según la fracción III del artículo 115 constitucional, ni las abordaremos en el estricto sentido del término anotado anteriormente, porque sólo consideramos algunos aspectos como los servicios de panteones y seguridad pública (mencionados en la fracción III, inciso e) y h) del artículo 115 constitucional); la actividad municipal de “obras públicas”; el registro civil y dos principales demandas que han tenido avances significativos en las Juntas y municipios autónomos: educación y salud. Dicho lo anterior, las abordaremos someramente a continuación.

#### a) Médicos y salud pública.

En primer lugar la salud no es un servicio público sino un “derecho fundamental de todo ser humano”, que el Estado reconoce y garantiza. Tal como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25.1 al decir que:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez,

<sup>169</sup> FERNANDEZ, Ruiz Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, Op. cit., p. 94.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 88.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 121.

viudez, vejes y otros casos de pérdida de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”<sup>172</sup>

En segundo lugar, es un derecho social, colectivo, de todos, del cual no podemos prescindir. De ello dependerá nuestra seguridad social. Y mejor calidad de vida.

¿Pero si no existe salud pública para todos, como hablar de democracia? Ya que no es sólo importante garantizarla o reconocerla constitucionalmente (artículo 4º “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”) sino hacer efectivo este supuesto. Porque en esta materia la población indígena presenta un rezago enorme que el gobierno (en cualquiera de sus niveles) no ha podido superar, olvidando que en las comunidades indígenas las estadísticas de mortandad son preocupantes, debido a la desigualdad económica, social, política, etc., en la que se ubican los indígenas en la sociedad mexicana.

Además, de que a partir del 14 de agosto de 2001, la Federación, los Estado y los Municipios, conforme al apartado B, fracción III, del artículo 2 constitucional, tienen la obligación para los pueblos y comunidades indígenas de:

“III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.”

La salud constituye en este sentido, una de las principales demandas y causas del levantamiento armado del 1º de enero de 1994. Sin salud, prácticamente no es posible disfrutar los demás derechos (educación, tierra, etc.) ello constituye el pilar de la armonía social y bienestar común.

En este sentido, los municipios autónomos han trabajado significativamente para superar los problemas de salud en sus comunidades y pueblos, como lo ejemplifica la siguiente expresión:

“La salud es uno de los rubros con avances más palpables en territorio zapatista. En esta zona selvática, frontera con Guatemala, no sin problemas y obstáculos, unos internos y otros externos, se multiplican las campañas de medicina preventiva. La limpieza de las letrinas con cal, por ejemplo, es revisada semanalmente por una comisión de salud en muchas comunidades, aunque, reconocen, hay otras que “todavía no entienden la importancia de la limpieza, hay que explicar que la salud es lo más grande que te puede dar la lucha, lo máspreciado pues”<sup>173</sup>.

Los servicios de salud que se prestan en los municipios autónomos indígenas, son independientes a los que el gobierno local o federal promueve, aquí también se habla de la salud como forma de resistencia y lucha contra el “mal gobierno”, pero sin discriminar a quienes no son zapatistas o antizapatistas:

“En las clínicas autónomas los que no son zapatistas sólo pagan diez pesos la consulta y “si tenemos medicina donada pues se las regalamos y si sólo tenemos comprada pues pagan el costo. Nosotros no hacemos negocio con la salud”, afirma Doroteo.”

“El reto de atender la salud no sólo de las bases de apoyo, sino de todos los habitantes de las regiones donde tienen presencia, es de gigantes proporciones. Los integrantes de la Junta afirman: “Nos falta mucho trabajo porque es muy

<sup>172</sup> Vid. *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en RODRÍGUEZ y Rodríguez, Jesús (compilador) *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos*, Op. cit., p. 22

<sup>173</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *Los Caracoles: Reconstruyendo la nación*, Op. cit., p. 4.

grande la necesidad, a veces parece que falta mucho más, se siente que falta el doble, pero otras veces se siente que ahí vamos.”<sup>174</sup>

La salud que se brinda en las comunidades y pueblos indígenas es apoyada y financiada en muchos de los casos por la sociedad civil nacional e internacional (el denominado “tercer hombro”). Además que se promueven programas y proyectos de capacitación de promotores de salud. En los cinco caracoles zapatistas (JBG) funcionan clínicas y hospitales, que se encargan de capacitar a promotores de salud, en los cuales no sólo atienden a los pacientes que llegan día con día, sino además se encargan de realizar campañas de salud comunitaria (construcción y cuidado de letrinas, vacunación de niños, etc.). Alrededor de 500 promotores de salud prestan sus servicios gratuitos –y sin salario- a las comunidades en pie de lucha; y no únicamente a los zapatistas, sino a cuantos solicitan sus servicios.<sup>175</sup>

En la construcción de programas de salud el logro en las comunidades indígenas ha sido largo, y con el esfuerzo de médicos nacionales (sociedad civil) de universidades como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) estudiantes de medicina, enfermeras, indígenas bases de apoyo zapatista, entre otros. La medicina alternativa o tradicional, se rescato, cuando está había sido marginada por las autoridades de salud dependientes de la Secretaría de Salud Pública, como fue el caso del hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) recién construido en 1994 en el municipio de Guadalupe Tepeyac, e inaugurado sin terminar por Carlos Salinas de Gortari, con carencias tanto en instrumental como en personal médico; de la discriminación hacia los indígenas (zapatistas o no zapatistas) y la falta de recursos económicos considerables y personal capacitado.

Ejemplos existen muchos:

“El hospital de San José también es una escuela de promotores y promotoras de la salud. Se construyó con el apoyo de una organización italiana y cuenta también con consultorio dental, consultorio de herbolaria, laboratorio clínico, y hasta una planta de luz. Además existen tres clínicas municipales, una en el municipio autónomo Tierra y Libertad, otra en Libertad de los Pueblos Mayas y una más en San Pedro de Michoacán.”

“En toda esta zona hay actualmente 118 promotores y promotoras de salud atendiendo las enfermedades primarias en el mismo número de casas de salud comunitarias. Tanto en el hospital central “La primera esperanza de los sin rostro de Pedro”, como en las tres clínicas municipales y en las más de cien casa de salud, se ofrece consulta gratuita a las bases de apoyo y medicina gratuita, cuando hay.”

“Hasta hace unos meses –explican los encargados de salud- el hospital funcionaba con promotores de salud de los pueblos que recibían un apoyo económico de los cuatro municipios autónomos. Se apoyaba con 800 pesos al mes a cada uno por estar de tiempo completo en el hospital. En total se gastaron más de 100 mil pesos en esos apoyos durante tres años. El dinero salió de un proyecto de bodegas de abastecimiento que tenemos en la zona. Pero ahora, ya con la Junta, decidimos hacer una llamado a los pueblos para conseguir voluntarios de tiempo completo que cuiden de la salud del pueblo en el hospital.”<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> *Ídem.*

<sup>175</sup> MICHEL, Guillermo, *et al*, *Caminos del zapatismo: Resistencia y liberación*, *Op., cit.*, p. 189.

<sup>176</sup> *Ídem.*

En este sentido, los promotores o prestadores de servicio médico y salud están conscientes de que apoyan a su comunidad y satisfechos de ello. En cambio la Junta, “los apoya con su alimentación, pasaje, calzado y vestido. Pero no se les da sueldo o apoyo económico. Ellos y ellas están conscientes de que están trabajando para su pueblo y están aprovechando la oportunidad de capacitarse y de aprender muchas cosas de la salud”<sup>177</sup>

Parte de los ingresos que reciben de la sociedad civil nacional e internacional son destinados a fortalecer este sector de desarrollo social de los pueblos y comunidades indígenas que integran los municipios autónomos; las Juntas coordinan los proyectos y programas, y evalúan a donde es necesario que el apoyo se dirija. Esto es posible con el “impuesto hermano”. Que ha generado equilibrio en el desarrollo económico de las comunidades en resistencia.

La salud pública ya es una realidad y se trabaja en las cinco Juntas (que integran los 30 municipios autónomos zapatistas) para que “cada municipio autónomo tenga una estructura básica de salud comunitaria: promotores de salud, campañas de higiene, medicina preventiva, microclínicas, farmacias, clínicas regionales, médicos y especialistas”.<sup>178</sup> Así mismo, es rescatable que la salud promovida por las Juntas en las comunidades indígenas también considera a la medicina tradicional, como es el caso de la construcción de un laboratorio de herbolaria y casa de alimentos conservados, en el Caracol de la Realidad, donde se capacita a más de 300 mujeres yerberas, hueseras y parteras.<sup>179</sup>

#### b) Obras Públicas.

El término “obras públicas” no aparece expresamente en la fracción III del artículo 115 Constitucional, como servicio público que tienen a su cargo los municipios, sin embargo, se entiende como “obras públicas” el contenido de los incisos a) y g) del mismo ordenamiento jurídico. Ya que la naturaleza jurídica de estas no es la de “servicios públicos”, como lo considera la doctrina, sino se trata de obras públicas.<sup>180</sup>

Veamos:

“III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

(...)

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;”

En este sentido, una obra pública es aquella “relativa a la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles” públicos o privados. El municipio, estado o federación tienen la función de realizar obras públicas, en beneficio de la comunidad y de uso común.<sup>181</sup>

En otras palabras, se entiende como obra pública: “todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la Ley, destinados a un servicio o al uso común (artículo 2 de la Ley de

<sup>177</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *Los Caracoles: Reconstruyendo la nación*, Revista Rebeldía, Op. cit., p. 6.

<sup>178</sup> “Leer un video, Sexta parte: Seis avances”, Op. cit., p. 26.

<sup>179</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *Los Caracoles: Reconstruyendo la nación*, Revista Rebeldía, Op. cit., p. 6.

<sup>180</sup> Vid. FERNANDEZ, Ruiz Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, Op. cit., pp. 200. El autor considera que tales “rubros son, en rigor, obras públicas y por tanto pertenecen a otra categoría jurídica diferente, y su inclusión en el catálogo de servicios públicos es indebida.

<sup>181</sup> *Ibidem*, p. 136.

Obras Públicas del Estado de México). “Entre las formas de gestión de la obra pública destacan la del contrato de obra pública, y la administración directa de la propia administración pública.”<sup>182</sup>

Las obras públicas son parte del desarrollo que el Estado garantiza a los ciudadanos. Además de que representan calidad de vida.

En los territorios donde se asientan las Juntas de Buen Gobierno, también se realizan obras en beneficio de la comunidad (caminos, puentes, casas etc.) pero no las que antes mencionamos, ya que existen diversos factores que impiden que realicen obras públicas las comunidades; ni el gobierno local, municipal o federal, han tratado de acceder a las comunidades y brindar los servicios y obras públicas necesarios para el desarrollo de los pueblos indígenas. Al contrario, son los pueblos y comunidades quienes se organizan para hacer caminos, construir escuelas, hospitales, etc. Como lo son las sedes de las cinco Juntas y los cinco Caracoles Indígenas. Con el apoyo significativo de la sociedad civil nacional e internacional.

Sin embargo, hay comunidades y pueblos en los que es imposible llevar los medios materiales para hacer obras públicas de calidad y beneficio común, pueblos que se asientan en lugares donde no hay caminos (por el momento) o existen condiciones inhóspitas para transportarse. Como es el caso de las comunidades que están dentro de la Selva Lacandona o Sierra.

Por último, las obras públicas corresponderían en este sentido a las Juntas de Buen Gobierno, en colaboración de los municipios autónomos. Pero, no debemos apresurarnos, ya que en el sistema jurídico indígena, no existe el concepto como tal, es decir, las “obras públicas” para los pueblos indígenas se equiparan a los modos de trabajo comunal como la “faena”, el “tequio”, la “gozona”, la “fajina”, el “tequil”, el trabajo de en medio” y la “media vuelta”. Por mencionar algunos. Y estas actividades comunales se ven y realizan en la mayoría de los casos de forma solidaria más que obligatoria.

Por ejemplo, “el tequio” o trabajo comunal, es una costumbre prehispánica practicada por los *triquis*; donde se presta un servicio social común, y para toda la comunidad; sin paga y de carácter obligatorio, que puede consistir en actividades agrícolas, construcción o conservación de obras que pertenecen a la comunidad, etc.<sup>183</sup> Esta institución es equivalente a una “obra pública”, y reconocida en algunas constituciones locales, como es el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que en el artículo 12, establece que:

“Artículo 12.- (...)

Las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras en beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de la comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la presentación del tequio”.<sup>184</sup>

### c) Panteones.

<sup>182</sup> *Ídem.*

<sup>183</sup> Vid. ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez E., *Op. cit.*, p. 78.

<sup>184</sup> *Periódico Oficial del Estado*, 6 de junio de 1998; Vid. LOPEZ, Bárcenas F., *Op., cit.*, p. 302.

Este servicio público, no lo prestan las Juntas de Buen Gobierno. Ellos no ven estas cuestiones, de carácter común (privadas). Son los municipios autónomos zapatistas, los que conocen de los decesos o nacimientos, y llevan un registro. Además de que en los panteones comunales (en territorios de influencia zapatista) no intervienen las autoridades municipales o estatales encargadas de llevar el registro de fallecidos, cobrar algún derecho por inhumar, exhumar o reinar un cadáver o sus restos, etc. Como lo dispone el Código Civil local, Ley Sanitaria o leyes especiales en la materia.

En otro sentido, el servicio público de panteones es un “servicio *propio* o propiamente dicho, porque está determinado por la ley, se destina a satisfacer una necesidad de carácter general, y se atribuye al estado o al municipio, quines lo pueden prestar directamente, mediante una dependencia de la administración pública, como es una dirección, un departamento o una oficina; o indebidamente a través de particulares, bajo el régimen de la concesión.”<sup>185</sup> Servicio público que se presta en todo el territorio nacional, en la administración municipal.

#### d) Registro Civil.

El registro civil “es la institución de carácter público y de interés social, mediante la cual el Estado, a través del titular y sus Oficiales investidos de fe pública, inscribe, registra, autoriza, certifica, da publicidad y solemnidad a los actos y hechos relativos al estado civil de las personas y exhibe las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción plena, matrimonio, divorcio, fallecimiento,; asimismo inscribe las resoluciones que la ley autoriza, en la forma y términos que establezca el reglamento” (artículo 3.1 Libro Tercero: del Registro Civil, del Código Civil del Estado de México).

En el Distrito Federal, quienes están a cargo de autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros; son los Jueces del Registro Civil (artículo 35 del Código Civil del Distrito Federal).

En este sentido, el Registro civil constituye un organismo administrativo del Estado (Entidades federativas y municipios), en donde se hace constar los actos o hechos concernientes al estado civil de los ciudadanos. Tal función no la tienen las Junta, ni en los municipios autónomos. Sin embargo, se lleva un registro de nacimiento, matrimonio y fallecimiento de sus integrantes.

#### e) Seguridad Pública.

El artículo 21 de la Constitución General, establece que:

“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”

---

<sup>185</sup> FERNANDEZ, Ruiz Jorge, *Servicios Públicos Municipales, Op. cit.*, pp. 260.

En este sentido, la seguridad pública que los tres niveles de gobierno y Distrito Federal garantizan a los ciudadanos, constituye lo que la doctrina denomina “función pública”, y no un servicio público, como lo considera la fracción III, inciso h), del artículo 115 constitucional; es decir, esta actividad a nivel municipal, ha sido “arbitrariamente calificada como servicio público municipal”. Estos detalles muestran la falta de estudio del legislador, sobre la naturaleza jurídica de “esta actividad Estatal”.<sup>186</sup>

Como señala Jorge Fernández Ruiz:

“La función pública está sujeta a un régimen de derecho público, en tanto que el servicio público a un régimen exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena medida habrá de ser derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí puede ocurrir con la presentación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea la del estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste; a diferencia del servicio público, cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.”<sup>187</sup>

De lo anterior, se define como seguridad pública en el contexto del municipio, como: “el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.”<sup>188</sup>

Sin lugar a dudas la seguridad pública es el sostén del orden social y del orden jurídico del Estado, sin ella prácticamente estaremos en el caos. Desafortunadamente este no es el lugar para tratar ampliamente el tema.

El tema de la seguridad pública no deja de tener interés en los pueblos y comunidades indígenas. Ya que ellos mismos han sufrido por siglos la falta de seguridad pública e injusticias cometidas por caciques, finqueros y no indígenas.

Y nos atrevemos a decir, que a raíz de consolidar su autonomía, al ejercer el derecho a la libre determinación, han diseñado su propio proyecto de seguridad pública que opera en las comunidades y pueblos indígenas. Estos sistemas que nacen de la *comunalidad* y la experiencia indígena, buscan entre otras cosas, erradicar la impunidad, al actuar con justicia cuando se comete un delito (error) en su territorio; además de prevenir que estos se realicen (educando y concientizando a su población).

Aunque las Juntas atienden denuncias contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas e inconformidades, e investigan su veracidad; ordenan a los Consejos Autónomos, la corrección de estos errores, y vigilan su cumplimiento; no tienen la función pública de dar seguridad. Es decir, de ellas no dependen corporaciones armadas, como es el caso de la policía preventiva, en los municipios gubernamentales.

Es decir, no existe una “policía comunitaria” (o como se le quiera llamar) que dependa de los delegados o Consejos Autónomos. Como sucede en el Estado de Guerrero. Donde la seguridad pública depende de la población, a través de la denominada “policía comunitaria”. Que tiene más de 10 años operando en la montaña, este ejemplo es una consecuencia de la impunidad y corrupción de autoridades municipales y locales, que a

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 315.

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 317.

<sup>188</sup> *Centro Nacional de Desarrollo Municipal, La seguridad pública municipal*. Guía técnica 16, 3ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1995, p. 13, citado por Jorge Fernández R., *Op. cit.*, p. 322.

veces son cómplices de la realización de delitos graves (homicidios, violaciones, tortura, robos etc.) o dejan en libertad a delincuentes sin hacer lo que la ley determina (averiguación pública, procesos etc.). En este sentido, las comunidades que formaron y financian este proyecto, empiezan a construir formas de gobierno desde su visión, circunstancias y necesidades, ya que empiezan a practicar (aunque la ley no les faculte) sistemas de procuración y administración de justicia, de carácter comunitaria.

Es importante destacar que los pueblos indígenas y comunidades con estas formas de organización, desnudan la debilidad y crisis en la que se encuentra el Estado-nación actual, quien no ha podido resolver el tema de la seguridad pública en los pueblos, comunidades indígenas; y si somos honestos, en el país. Por lo que debemos reflexionar con cuidado el hecho de que en ambas experiencias, si bien con notorias diferencias, existe el elemento armado de por medio como mecanismo de autodefensa que les permite entrar al terreno de la reorganización y reconstitución como pueblos. Y veamos un ejemplo, las policías comunitarias han llegado a reducir hasta el 95% de los delitos que se realizaban en los pueblos y comunidades de la Sierra Madre del Sur, antes de formarse esta organización.<sup>189</sup> Esta cuestión debemos considerarla en la cátedra y en la agenda de reforma de Estado. De lo contrario, el mismo quedara derrumbado por la propia sociedad.

En otro sentido, en las Juntas de Buen Gobierno y municipios autónomos, por cierto en resistencia y riesgo de poder ser atacados por el Ejército Mexicano, paramilitares, guardias blancas, o antizapatistas que comentan delitos dentro de los pueblos y comunidades zapatistas, tienen el apoyo militar del CCRI-CG del EZLN.

Pero quienes comenten algún delito común se les detiene por las autoridades municipales y se les lleva a las Juntas, donde según la falta (o error, como dicen ellos) se define su situación (si existe conflicto, se llega a un acuerdo o es responsable de algún delito), si es un delito grave (homicidio, violación etc.) las Juntas de Buen Gobierno, se encargan de llevarlos ante las autoridades competentes (ministerio público) para que se lleve la averiguación previa y el procedimiento que corresponda, según la ley penal del lugar. En cambio, en Guerrero la Policía Comunitaria, juzga delitos graves (llevan procedimientos penales, es decir, desarrollan un juicio al presunto responsable en la comunidad) y si se determina su responsabilidad, entonces deciden sobre su libertad, en la mayoría de los casos, se les condena a trabajar en beneficio de la comunidad, este sistema de impartición de justicia, es considerado como de *reeducación y readaptación social*, por la “policía comunitaria”, y en la mayoría de los sistemas de impartición de justicia de los pueblos y comunidades indígenas del país. Lo cual busca restablecer el tejido social de estas comunidades. Cosa que no ha sucedido con el sistema penitenciario del Estado actual.

En fin, para las Comunidades y Pueblos indígenas, y en general para todos los que vivimos en este país, la seguridad pública, es un derecho social, que el Estado, debe garantizar plenamente y fortalecer institucionalmente; ya que la corrupción en las mismas autoridades que desempeñan esta actividad, y aquellos que actúan en la delincuencia organizada, van cada día más en aumento. Lo cual requiere de estudiar realmente los factores que las generan, más que aumentar las sanciones o penas para delincuentes, o endurecer el sistema penitenciario. Lo que falta es atacar la raíz de estos problemas: el económico (distribución equitativa de la riqueza) y el cultural (educación).

---

<sup>189</sup> “Reducen en 95% delitos con policía comunitaria en parte de Guerrero”, *La Jornada*, 15 de octubre de 2005, en [www.lajornada.com.mx](http://www.lajornada.com.mx).

## f) Educación.

Como expresamos en el punto 10.4 (“educación indígena: “una visión distinta del mundo”) en el apartado A, de este capítulo tercero. La educación es uno de los derechos humanos fundamentales, reconocidos y garantizados por el Estado Mexicano; además de pertenecer a los derechos sociales, económicos y culturales, de la llamada segunda generación de derechos humanos. Que para nosotros es la pieza principal para solucionar los vacíos que existen en la sociedad y el Estado.

La educación, vista como un servicio público del Estado, y en particular del municipio, como “servicio público de educación”, se define como *“la actividad de carácter general de lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de todo individuo.”*<sup>190</sup>

Como sabemos, la educación es una función exclusiva de los Municipios Autónomos Indígenas, en donde las Juntas de Buen Gobierno, sólo coordinan los proyectos y programas referentes a ella. Programas y proyectos, cabe decir, que la sociedad civil nacional e internacional propone a las Juntas, para llevarse a cabo en las comunidades y pueblos que más lo requieran.

En este sentido, la Educación que se imparte en las comunidades y pueblos indígenas zapatistas, como se dijo anteriormente, no es la misma que el Estado garantiza e imparte, por medio del Sistema Educativo Nacional. Siendo una demanda principal del levantamiento armado el “derecho a la educación” ellos mismos al practicar su autonomía municipal como pueblos indígenas, dirigen, construyen y proyectan los planes y programas de estudio, acordes a las necesidades, lengua, y visión de las etnias que integran cada municipio autónomo.

Como se planteó en los Acuerdos de San Andrés, una Educación donde el Estado deba:

“asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes; y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades. El Estado deberá respetar el que hacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Se impulsará la integración de redes educativas regionales que ofrezcan a las comunidades la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación.”<sup>191</sup>

Es importante resaltar que el servicio público municipal de educación, debe contemplar (en cuanto a municipios donde hay comunidades o pueblos indígenas y mestizos) programas y planes de estudio que conciban una educación “bilingüe” o “plurilingüe” (según las lenguas indígenas que haya), además del español, para evitar problemas de entendimiento y comprensión en los alumnos indígenas.

<sup>190</sup> Jorge Fernández R., *Op. cit.*, p. 302.

<sup>191</sup> *Vid.* Documento 1. “Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional”, *Op. cit.*, p. 5.

Como se propuso en el documento 3.1 de los Acuerdos de San Andrés:

“El reconocimiento de la composición pluricultural del estado de Chiapas, así como del derecho de los pueblos indígenas a que se respeten, promuevan y difundan los elementos significativos que constituyen su cultura, plantea la necesidad de que en la Constitución Local se incorpore, por un lado, el derecho de los chiapanecos a recibir una educación conforme a la letra y espíritu del artículo 3º constitucional federal y su reglamentaria de la Ley General de Educación; por otro lado, en el marco de las reformas que se plantean a la Constitución Federal, es necesario que la reforma local considere lo siguiente:

- a) Que la educación que reciban todos los chiapanecos, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones, y todos aquellos valores componentes de nuestra raíz cultural e identidad nacional.
- b) La educación indígena debe ser bilingüe e intercultural.
- c) El estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización.
- d) Respetar el que hacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su espacio cultural.
- e) Que en la organización y formulación de los planes y programas de estudio tengan participación prioritaria los pueblos indígenas, en lo que se refiere a contenidos regionales y sobre diversidad cultural.

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 4 de la Constitución de Chiapas.<sup>192</sup>

Y considerar la creación de “institutos indígenas que estudien, divulguen y desarrollen las lenguas indígenas y que traduzcan obras científicas, técnicas y culturales. El gobierno del Estado de Chiapas creará en el corto plazo, un Centro Estatal de Lenguas, Arte y Literatura Indígenas. Como la “revisión de los programas, libros de texto y materiales didácticos destinados a los niños mexicanos, para que reflejen y propicien el respeto hacia la pluralidad cultural de nuestro país. Incluir en la educación de la población no hablante de lenguas indígenas, elementos básicos de alguna lengua indígena de la región. Las monografías estatales incorporarán elementos básicos de lenguas indígenas características de sus regiones.”<sup>193</sup>

El servicio de educación que prestan los Municipios gubernamentales, en la mayoría de los casos no respeta las particularidades de cada pueblo o etnia (lengua, vestido, costumbres etc.), Al contrario, en la educación que se práctica en los municipios autónomos zapatistas y Juntas de Buen Gobierno, tiene las siguientes directrices:

“Debe ser reconocido y respetado el derecho al uso del traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional, muy especialmente para niñas, niños y jóvenes en los espacios educativos. Asimismo, los programas culturales y de comunicación informarán sobre el valor espiritual y cultural de los trajes indígenas y el respeto que se les debe.

Una condición fundamental del desarrollo cultural es la relación de los pueblos indígenas con la tierra. Atendiendo a la especial significación espiritual de este elemento, y a su altísimo valor simbólico, debe garantizarse plenamente el derecho de las comunidades y de los pueblos indígenas a la integridad de sus tierras y territorios, así como a la preservación y uso racional de su hábitat.

Los saberes tradicionales de los pueblos indígenas constituyen un acervo importante de su cultura, y son esenciales para el desarrollo de la humanidad en muchos ámbitos, como el de la medicina. El gobierno del estado de Chiapas y el

<sup>192</sup> Vid. Documento 3.1 “Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento”, p. 6.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p.13.

gobierno federal se comprometen a reconocer, valorar y promover estos saberes, con el respeto que merecen.

Los pueblos y comunidades indígenas, con la participación de los gobiernos estatal, federal y municipal, se comprometen a fortalecer una cultura en materia de salud y bienestar social que permita aceptar auténticamente una cosmovisión humanista y plural del proceso salud-enfermedad-ecosistema. Con este propósito, se crearán espacios para la práctica de la medicina tradicional indígena, otorgándole recursos útiles para su desarrollo, sin menoscabo de la obligación del Estado de ofrecer los servicios institucionales de salud<sup>194</sup>.

Además de que a raíz de la reforma al artículo 2 constitucional en materia de derecho y cultura indígena, se establece en el apartado B, fracción II, la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de “promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria; a demás de abatir las carencias y rezagos que afecten a los pueblos y comunidades indígenas”, están obligados a:

“II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación”

Sin embargo, las Juntas de Buen Gobierno, como se ve en sus avances, “no brindan servicios, cumplen demandas”. Es decir, Se construyen escuelas en todas las comunidades (de 2003 a 2004 fueron más de 50 en toda la zona) y se equipan las que ya existen (de 2003 a 2004 fueron más de 300), se capacitan promotores de educación (se les da cursos de actualización) se levantan centros de educación secundaria, etc.<sup>195</sup> Además las comunidades y pueblos indígenas, cuentan con su propio “Sistema Educativo” denominado “Sistema Educativo Rebelde Autónomo Zapatista Nacional (SERAZLN).<sup>196</sup>

### 5.3.5 Papel que desempeña la Sociedad Civil (nacional e Internacional) para la financiación de las Juntas de Buen Gobierno.

Ahora nos toca resaltar el papel que ha desempeñado la Sociedad civil nacional e internacional para atraer recursos a los municipios autónomos zapatistas y financiación de proyectos y programas productivos que coordinan y consideran las Juntas de Buen Gobierno.

Para los pueblos y comunidades indígenas zapatistas, el apoyo económico y moral-humano de la sociedad civil nacional e internacional representa lo que ellos llaman “el tercer hombro”.<sup>197</sup>

Porque desde el levantamiento armado del 1º de enero de 1994, el EZLN buscó un enlace con lo que en ese momento se denominó “sociedad civil”. Prueba de ello, fue la

<sup>194</sup> *Ídem*.

<sup>195</sup> “Leer un video, Sexta parte: Seis avances”, *Op. cit.*, p. 26.

<sup>196</sup> MUÑOZ, Ramírez Gloria, *Los Caracoles: Reconstruyendo la nación*, Revista Rebeldía, *Op. cit.*, p. 10.

<sup>197</sup> “Leer un video, Tercera parte: Tres hombros”, *Op. cit.*, p. 11. Dicen los zapatistas que: “Como en el origen de la Nación Mexicana, la historia contemporánea de las comunidades indígenas zapatistas tendrá también su leyenda fundacional: quienes habitan estas tierras tienen ahora tres hombros.” “A los dos hombros que suelen tener el común de los seres humanos, los zapatistas han agregado un tercero: el de las “sociedades civiles” nacionales e internacionales.”, p. 12.

invitación que se hizo a la sociedad civil (pueblo de México) para participar en la Convención Nacional Democrática, que se realizó del 6 al 9 de agosto de 1994 en el poblado Guadalupe Tepeyac, en Chiapas (paralela a las elecciones presidenciales, que se celebrarían en el mismo mes), de donde nacieron los *Aguascalientes*, hoy *Caracoles* indígenas (enlace del CCRI-CG EZLN y sociedad civil dentro del territorios indígenas zapatistas).

Además de crearse otro vínculo (de carácter administrativo y fuera de Chiapas) que hace participe a la Sociedad civil nacional, para comprender y difundir la lucha indígena, como un “enlace entre el CCRI-CG del EZLN y la sociedad civil nacional e internacional; nos referimos al Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), anunciado en la IV Declaración de la Selva Lacandona, el 1º de enero de 1996; y disuelto el 25 de noviembre de 2005.

En la cual se invitó a la sociedad civil a crear una fuerza política de nuevo tipo, no partidaria, que no luche por el poder, independiente y autónoma, civil y pacífica, basada en el EZLN y a la que, al final de las negociaciones, los zapatistas se sumarían; es decir:

“Invitamos a la sociedad civil nacional, a los sin partido, al movimiento social y ciudadano, a todos los mexicanos, a construir una nueva fuerza política... Una nueva fuerza política cuyos integrantes no desempeñen ni aspiren a desempeñar cargos de elección popular o puestos gubernamentales en cualquiera de sus niveles. Una fuerza política que no aspire a la toma del poder. Una fuerza política que no sea un partido político... Una nueva fuerza política que pueda organizar las demandas y propuestas de los ciudadanos para que el que mande, mande obedeciendo. Una fuerza política que pueda organizar la solución de los problemas colectivos aún sin la intervención de los partidos políticos y del gobierno. No necesitamos pedir permiso para ser libres. La función de gobierno es prerrogativa de la sociedad y es su derecho ejercer esa función...”<sup>198</sup>

Sin embargo, a partir, del funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno, en los cinco Caracoles Indígenas, estas atienden y guían a la sociedad civil nacional e internacional para visitar comunidades, llevar adelante proyectos productivos, instalar campamentos de paz, realizar investigaciones, y cualquier actividad permitida en las comunidades.

La misma Junta, garantiza la seguridad física y jurídica, y respeto a los derechos humanos, de la sociedad civil nacional e internacional, en las comunidades y pueblos que integran los cinco caracoles zapatistas.

De ellas ahora depende el control y coordinación de proyectos y programas que se financian y realizan en las comunidades y pueblos indígenas, por la sociedad civil nacional e internacional, y estos se dirijan a los municipios que más lo necesitan; además de que se aplique el “impuesto hermano” (10% del monto total del proyecto).

Así los donativos y apoyos no se destinan a alguien en particular, municipio o comunidad. Y se cumple el objetivo de las Juntas de equilibrar el desarrollo económico de las comunidades indígenas en resistencia.

A un año de funcionar estas, en los cinco Caracoles indígenas (8 de agosto de 2004) reportan ingresos por casi 12 millones y medio de pesos, egresos por cerca de 10 millones y un saldo de 2 y medio millones. Parte de ese dinero lo han obtenido de donativos y proyectos productivos de la sociedad civil nacional e internacional, pero la mayoría lo han generado las propias comunidades y pueblos indígenas, al ejercer su autonomía.

<sup>198</sup> Vid. *Cuarta Declaración de la Selva Lacandona, 1º de enero de 1996*, en EZLN: 20 y 10 “*El fuego y la palabra*” (comunicados del 1º de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), *Op. cit.* disco 1.

Por último, han transitado los territorios que comprenden las cinco Juntas de Buen Gobierno, “hombres y mujeres, como individuos y como organizaciones, de España, Alemania, País Vasco, Eslovenia, Italia, Suiza, Escocia, Estados Unidos, Dinamarca, Bélgica, Finlandia, Australia, Argentina, Francia, Canadá, Polonia, Suecia, Holanda, Noruega, Brasil, Guatemala, Turquía, Chile, Colombia, El Salvador, Perú, Grecia, Portugal, Japón, Nicaragua, Inglaterra, Uruguay, Bolivia, Austria, Nueva Zelanda, Israel, Irán, República Checa y de todos los estados de la República Mexicana.”<sup>199</sup> Sin duda, la participación activa y solidaria de la sociedad civil nacional e internacional representa un avance significativo en la conciencia nacional de lo que pasa en el país y en el mundo; por lo cual debemos reflexionar del futuro que vamos a construir para México, además de descubrir quienes somos como nación, como Estado, como ciudad o comunidad; y en general el resultado del diálogo de la sociedad civil nacional, los pueblos indígenas y el CCRI-CG del EZLN debe ser la construcción de la identidad nacional pluricultural.

---

<sup>199</sup> “Leer un video, Tercera parte: Tres hombros”, *Op. cit.*, pp. 12-13.

CAPITULO IV. LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO COMO ALTERNATIVA DE DIRECCIÓN MUNICIPAL: “VISIÓN INDÍGENA DE GOBIERNO MUNICIPAL”.

Al constituirse el 8 de Agosto de 2003, las Juntas de Buen Gobierno como expresión superior de la autonomía practicada en los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, era evidente que se presentarían posturas de todo tipo. Hubo quienes las rechazaron por considerarlas un peligro para la nación, ya que auguraban la desintegración de la federación si se reconocía jurídicamente su existencia (tal como se condenó el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas). Otros apostaron a que se trataba de pugnas internas por el poder y control político-militar en las comunidades y pueblos indígenas zapatistas, y en especial en el CCRI-CG del EZLN, ya que vieron en las Juntas, la necesidad de reorganización y coordinación de los municipios autónomos zapatistas (MAREZ), para evitar una desintegración interna de los pueblos.

Sin embargo, la construcción de estas formas de gobierno indígena, son para nosotros algo positivo y complejo a la vez, dentro de la división político territorial del Estado Mexicano.

No podemos negar su existencia, como lo hemos dicho anteriormente son producto de la realidad indígena, que se vive en el país, aunque no existan para el derecho positivo mexicano, y se les consideré por ese motivo ilegales e inconstitucionales.

Es preciso empezar a considerarlas como una alternativa de gobierno de carácter *intermunicipal* frente a la estructura político-administrativa actual del Estado-nación mexicano, es decir, una alternativa a la organización político-social de la cultura que domina desde la creación del Estado-nación, hasta nuestros días.

Se ha dicho en los foros de Derecho Constitucional y de Ciencia Política, que el Estado-nación actual está en crisis y requiere de una reconsideración y estudio, desde sus instituciones y organismos públicos, para evitar el caos político-social del país. Es decir, empezar a trabajar sobre la reforma de Estado, mediante el diálogo y consenso nacional (partidos políticos, sociedad civil nacional, autoridades, factores reales de poder etc.).

Porque sólo a través del “acuerdo” podemos asegurar el futuro político de la Nación, y no fluctuar entre la dictadura o guerra civil. Todo lo contrario, nos llevará a imaginar que un día está nación que se compone de culturas diferentes, no tardará en recurrir a la irremediable desintegración por la vía armada. No queremos decir aquí, que ese sea el camino o que optemos por este, sino buscar los mecanismos político-sociales para evitar un movimiento social como el de 1810 ó 1910.

Resulta que cuando uno va a las comunidades en conflicto ve no sólo un país llamado México, sino varios. Además de que la creación de las Juntas de Buen Gobierno, no deja de ser una propuesta de nación, de país, de gobierno, etc.

En este espacio buscamos responder cuatro cuestiones: ¿Son las Juntas de Buen Gobierno una alternativa de dirección municipal en el país, frente a la organización político-social dominante?; ¿Es una innovación indígena, que nace de la visión indígena de gobernar, o producto del fenómeno autonómico que en el mundo se presenta desde hace cuatro décadas?; ¿Representan un síntoma más de la crisis del Estado-nación mexicano? y ¿Por lo tanto, se les debe reconocer personalidad jurídica dentro del Sistema Jurídico Mexicano actual o construir uno nuevo?

Las respuestas son evidentes, pero complejas para aplicarlas a la realidad del país. Ya que no existe voluntad política de los gobiernos federal, locales y municipales, y de los partidos políticos (de derecha, centro e “izquierda”) para llevar a cabo la discusión y

análisis del tema. Peor aún, el Congreso de la Unión, a través de la COCOPA o la comisión que se encarga de los asuntos indígenas, no han tomado el tema para llevarlo a la máxima tribuna.

¿Acaso se apuesta a que el tiempo se encargue por desintegrar estas formas de organización indígena, y mantener las mismas políticas de gobierno, destinadas a los pueblos y comunidades indígenas. O se siga creyendo que el conflicto en Chiapas, se resuelve en quince minutos, y que la reforma constitucional de los artículos 2º, 4º, 18º, y 115º en abril de 2001, resolvió la situación socio-económica de los pueblos y comunidades indígenas, de 500 años de explotación, miseria, asesinato, despojo, etc.?

En este sentido, tenemos la oportunidad de construir un nuevo Estado, basado en la pluriculturalidad; o sí se quiere, diseñar una forma de gobernar y gobernarnos que caracterice nuestras diferencias y semejanzas como Nación. Es la oportunidad de retomar el estudio de nuestro tiempo: la reforma de Estado. Que en el mundo ya se empezó a tratar desde el siglo anterior. No debemos quedarnos en la observación de otros sistemas de gobierno y después importarlos al país, y decir que estamos en la *post modernidad*, y que somos del primer mundo.

La realidad indígena nos invita a reflexionar y empezar a diseñar otro modelo de país (económico, político, cultural etc.).

Las JBG, como propuesta, puede ser errónea o viable, por lo que es necesario considerarla como tal, y no creer que sea la solución o varita mágica, que cambiará la situación que vivimos.

No podemos quedarnos otro siglo más en la ideación de un verdadero Estado que nos caracterice, el mundo nos pone muchos ejemplos. Veamos a Europa o Sudamérica, los primeros experimenta nuevas formas de descentralización del poder (ejemplo España, con sus comunidades autónomas; Alemania con los Länder; o los cantones suizos); quienes saben que el Estado-nación que se ideó después de la Revolución Francesa, ya no es propio de este siglo, que es necesario reconstruir sus sistemas político-sociales. En el segundo, se empieza a crear verdaderas naciones desde sus cimientos históricos y culturales, como es el caso de Bolivia.

No debemos dejar que se tome como excusa al tratar el tema, la vieja treta de confundir la autonomía con la soberanía, o que se formará un Estado sobre de otro Estado, al tomar en cuenta la realidad indígena y no indígena del país; ya que ambas son complementarias. Debemos proponer nuevos espacios de participación democrática, nuevas formas de gobierno; construir una nación real, incluyente, que respete las diferencias, que no sea nominalista de derechos y garantías, sino una verdadera federación, no solamente enmarcada en algún artículo constitucional, sino eliminar del Sistema Político Mexicano las formas de poder centralizado (el presidencialismo por ejemplo).

Es importante tomar en cuenta, que el funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno, se fundamenta en la aplicación y práctica de los Acuerdos de San Andrés del 16 de febrero de 1996, por los indígenas zapatistas en sus pueblos y comunidades; de ahí que sugerimos que este instrumento jurídico-político, debe ser reconsiderado y estudiado por el gobierno federal que sea electo en las próximas elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006. Estar por lo menos en la agenda nacional de este, y de los nuevos Diputados que integren las legislaturas de los Estados y Congreso de la Unión, después de esta fecha.

Considerando que en el mundo existen diversas formas en las que se divide política y territorialmente un Estado (ya sea que tenga una forma de gobierno parlamentario o

presidencial; ya sea un Estado Federal o Unitario) todos tienen una división política administrativa definida, que caracteriza al Estado y su gobierno.

En este sentido, estudiamos someramente algunas formas de municipalidad y nivel de gobierno local en el mundo. Como son propiamente los municipios, los condados, distritos, provincias, comunidades autónomas, comunas, ciudades, regiones, etc. Cada una está regulada y reconocida dentro del Sistema Político y Administrativo del Estado, con funciones y competencias definidas por la ley.

### 1. La alternancia en la organización social dominante.

Hay quienes recurren al tema de la *Alternancia* en el poder para hablar de la *democracia*. Sin embargo, el primero no es una condición para que la segunda exista; debido a que la democracia puede presentarse sin que haya *alternancia* en el poder, o existir *alternancia* pero no *democracia*. Como fue en las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2000, con la salida del Partido Revolucionario Institucional (partido oficial del gobierno) y la entrada del Partido Acción Nacional. Lo que no quiere decir, que la *alternancia* sea un medio para ejercer el poder democráticamente. Esto es, dentro de los medios institucionales establecidos por la ley (Constitución General) para llegar al poder pacíficamente. Pero, ¿Qué hay de una *alternancia* en la organización social dominante? ¿Acaso es posible ello?

Veamos, cuando se construye el Estado-nación mexicano, después de la Independencia de la Corona Española, en 1821, se propone un Estado de carácter federal, donde se reconoce la igualdad, libertad etc., de todos aquéllos que a partir de esa fecha formaban el pueblo de México. Más aún, tres años después se forma un Congreso Constituyente para diseñar el instrumento jurídico que normaría la nueva nación (Constitución Política de 1824). Que reflejaría las aspiraciones del nuevo país. Una nación que nace bajo el cobijo de las tendencias liberales que estaban en boga en Europa (pero dieron fruto en América, con la creación del Sistema Federal de Estados Unidos de Norteamérica, sistema que se copia en la referida constitución).

En este sentido, el pacto federal que se constituye en 1824, no toma en cuenta el carácter *pluricultural* del territorio donde fundarían el Estado-nación mexicano. Que antes de la colonia Española, se le conocía como Mesoamérica.

En otras palabras, al concebirse el Estado-nación a principios del siglo XIX, con las revoluciones modernas, no se toma a la sociedad como la compleja red de grupos disímboles, asociaciones, culturas diversas, etc., que sean ido desarrollando a lo largo de la historia, con particularidades y con diversas concepciones del mundo, sino como una suma de individuos (considerados libres e iguales) que acuerdan hacer suya una voluntad general, basada en la asociación de estos, quienes se unen libremente por contrato.<sup>1</sup>

Es decir, lo que se denomina el “pacto social” (contrato social), dentro de un pensamiento y cultura dominante (*occidental*) que borra por completo a las culturas preexistentes a su formación. Que al utilizar en su sistema jurídico-social el concepto de “igualdad”, eliminó por más de dos siglos *al otro, al diferente*, quienes tenían modos de organizar su vida económica, política, jurídica, etc. Donde “se parte desde cero, que los

---

<sup>1</sup> VILLORO, Luis, *Del Estado homogéneo al Estado plural (el aspecto político: la crisis del Estado-nación)*, en *Pueblos indígenas y derechos étnicos*, VII Jornadas Lascasianas, José Emilio R. Ordóñez C, (coordinador), Serie Doctrina Jurídica, número 5, IJ-UNAM, México, 1999, p. 69.

filósofos contractualistas llaman el estado de naturaleza, y constituye una nueva realidad política sobre este Estado.”<sup>2</sup>

El Estado-nación moderno es considerado como uno de los avances sociales de mayor importancia, sin duda el más perfecto y sólido. Pero hoy en día, está en crisis, y se plantea mundialmente la necesidad de reformarlo.

En México, no es la excepción, pues, al existir más de 52 culturas es necesario no sólo retomar la *pluriculturalidad* de la nación, sino ponerla en práctica al legislar, gobernar, impartir justicia etc.

Es por ello, que las comunidades y pueblos indígenas proponen una forma de organización social alterna a la dominante. Que no imponga un pensamiento, sino que respete y dialogue para llegar a un consenso nacional, del cual nazca una nueva relación social entre indígenas, no indígenas y el Estado, que en términos concretos se define como un nuevo pacto social. Sin dejar de ser una Nación, un Estado Federal.

Pero sí, construir una Estado pluricultural, que respete cada cultura y esencia, que no imponga pensamientos o formas de ver el mundo. ¿Es posible ello? Creemos que sí, pero no en una visión socio-jurídica dogmática, sino dentro del “pluralismo jurídico”, como una alternativa de ver al mundo socio-jurídico, como un medio para transformar y adecuarse a la realidad que vivimos.

Porque si vemos por toda la nación, en cada municipio, localidad o pueblo, existe una forma de organización social distinta, por ejemplo no es lo mismo la sociedad urbana a la rural, no vivimos igual los del norte a los del sur, cada uno esta inmerso en circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales distintas. Diversas, que al verlas detenidamente constituyen diferentes proyectos o ideas de nación.

Aquí la alternativa social es en el buen sentido de la palabra, una búsqueda a ser una nación real, y no ilusoria, que desde hace tiempo tratamos de construir. Que deba modificarse en parte o todo el proyecto nacional, es parte del estudio y análisis que se llevará al empezar la reforma de Estado.

Por el momento es importante, aclarar, que la alternativa de nación que proponen los pueblos, es eso, una propuesta, en la cual todos estamos invitados a reflexionar, algunos como indígenas y otros como no indígenas, pero al fin y al cabo, empezar a tomar la iniciativa para construir un nuevo pacto social, una nueva forma de hacer política, donde los ciudadanos dejamos de ser simples electores, y empezamos a tomar iniciativas que tengan participación en las decisiones fundamentales del país.

Las Juntas de Buen Gobierno, son esa propuesta, “no son el punto de llegada, como no lo fueron los municipios autónomos zapatistas; son el punto de partida. Para ir más lejos –e incluso para cambiar las relaciones de poder entre los géneros, entre los ancianos y los jóvenes, entre el EZLN y sus bases de apoyo y comenzar así a “cambiar el mundo”- es necesario hacer consciente que se está haciendo política y no dejar de hacerla a todos los niveles (la discusión internacional, la formulación de propuestas para el campo, la educación, la democracia, la cultura, incluso la formulación de leyes.”<sup>3</sup>

Las Juntas, constituyen una alternativa de organización social, ya no como municipios, sino desde algo superior, desde lo regional, en una etapa distinta de gobierno, con funciones y objetivos determinados, asentadas en un territorio, y sin la intervención político-militar del EZLN. Que bien miradas aspiran a ser una forma local de gobierno,

---

<sup>2</sup> *Ídem.*

<sup>3</sup> ALMEYRA, Guillermo, *Las Juntas de Buen Gobierno zapatistas y la autonomía, Memoria*, Op. cit., p. 9.

¿Un nivel más? Quien sabe, ya lo veremos en el futuro, porque la intención es obvia, desde 1994, se planeaba regionalizar el país en Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP), con competencias y estructura político-económica reconocida y definida constitucionalmente. Proyecto indígena que buscaba empezar a reformar el Estado, con algunas reformas constitucionales, en medio del conflicto armado, pero que no prosperó por intereses de un grupo político en el poder, y que se espera que el próximo sexenio se retomen.

Es importante resaltar, que no sólo debe existir el reconocimiento jurídico de las Juntas, como los derechos y cultura indígena, porque se pensaría entonces que el problema indígena se puede resolver con una ley o decreto, razón que es positiva, pero engañosa, ya que desde el 2001, la situación indígena no ha cambiado del todo. Es decir, no todos los gobiernos locales, ni el federal aplican lo establecido en el artículo 2º Constitucional, ni los pueblos y comunidades zapatistas, ya que ellos, se basan en los Acuerdos de San Andrés para ejercer el derecho a la libre determinación, y no lo que el artículo considera como tal.

Como se ve, el problema de reconocer o no a las Juntas de Buen Gobierno existencia, no sólo es legal, sino también es sociocultural, de cómo estamos organizados socialmente y culturalmente, porque pueden ser aplicadas en los municipios autónomos o de mayoría indígena (independientemente si son o no zapatistas) y funcionar, pero quizá en los municipios no indígenas no sean consideradas como una alternativa político-social, y se prefiera la estructura actual, o quizá se invente otra. Aquí es importante resaltar, que las Juntas como proyecto de organización social de carácter indígena, si aspiran a ser consideradas nacionalmente como un proyecto alterno de gobierno, (no sólo municipal sino regional) para ello deben extenderse y explicarse por toda la geografía nacional, como un proyecto socio-político de nación, alterno al dominante. De lo contrario, esta forma de autogobierno, será sólo aplicada para los pueblos y comunidades indígenas. Tal y como se hace en los 30 municipios autónomos zapatistas.

Sin embargo, el proyecto de nación indígena, es desde 1994, de carácter nacional, pues leamos el contenido de la Primera Declaración de la Selva Lacandona hasta la Sexta Declaración de la Selva Lacandona, y veremos que la esencia es la misma, pero en la última se propone: “la construcción de otra forma de hacer política, de un programa de lucha nacional y de izquierda, y por una nueva constitución”; “construir desde abajo y por abajo una alternativa a la destrucción neoliberal”. Que plantea una forma de organización social alterna a la dominante.

El pensar que las Juntas de Buen Gobierno son viables social y políticamente, en el país, es por el momento improbable, ya que, dentro de la estructura social dominante, todo lo que es producido o concebido por el llamado “indio” (como lo siguen considerando algunos grupos conservadores de la sociedad) es “inútil” o “mal hecho”, “sin racionalidad y despreciable”, que requiere de ser “no indio” para estar bien, y ser considerado. Estas razones, hicieron que el gobierno al definir lo mexicano y la sociedad mexicana, vieran como solución la integración del “indio” al desarrollo, pero no como “indio”, sino como mestizo, ajeno a si mismo.

La sociedad mexicana y por ende la estructura social nacional, se planeó homogéneamente, donde los indígenas sólo existen en el pasado, y en el presente sólo causan problemas y son pobres. Que la unidad nacional se mantiene sólo de esa forma, todos iguales como mexicanos, y ninguno diferente, pues el Estado de Derecho así lo establece. Y socialmente así se actúa, veamos las películas, libros de historia, los documentales, las ideas, las leyes, los estudios etc., donde se ve lo indígena como algo del pasado, que el Instituto Nacional Indigenista, siempre trato de propagar. Porque como dice

Héctor Díaz Polanco: “El indigenismo no es la solución a los problemas; es parte de los problemas a encarar.”<sup>4</sup>

Desafortunadamente, existen lastres de racismo y desprecio al tratar lo indígena en la forma de organización social de la mayoría de las Entidades Federativas, desde la célula social (familia) hasta los grupos sociales (escuela, trabajo, etc.), por ejemplo, hay indígenas que ya no quieren serlo, porque viven en la ciudad o porque están trabajando en los Estados Unidos; indígenas que pierden su identidad, y se *despersonalizan*, que ya no tienen interés por hablar su lengua o convivir en comunidad, e imitan *extralógicamente* costumbres o hábitos que no les corresponden; y no indígenas que desprecian la cultura y pueblos indígenas como improductivos y arcaicos.

En conclusión si las relaciones sociales entre indígenas y no indígenas, no se transforman, y ambos sujetos sociales no miran con respeto su identidad, dudamos que se vea a las Juntas de Buen Gobierno, y en general a las instituciones indígenas como alternativa o propuestas de nación. Pues, mientras esta relación no cambie –y hablamos en un aspecto cultural-educativo- que genere conciencia de que somos pluriculturales como Nación, el reconocimiento jurídico, será simple y llanamente un nominalismo y no una realidad.

Y esto es debido a que la organización social dominante, que subsiste en la estructura socio-política del Estado-nación mexicano, está diseñada para funcionar en un modelo de carácter “*individual*” y no en uno “*comunal*”, ambas posiciones son contrarias, como antagónicos son los proyectos de nación de los pueblos indígenas y de los no indígenas en el poder. Sin mencionar los grupos de extranjeros que también tienen influencia en las decisiones políticas fundamentales.

Sin embargo, a partir de que se da un diálogo entre la sociedad civil nacional e internacional, se abre la posibilidad de construir una nueva relación social entre indígenas y no indígenas, ambos marginados y explotados socialmente por un grupo en el poder, en una sociedad y cultura dominantes. Que no sólo existe en México, sino que es hegemónica en el mundo. Tomemos por ejemplo los países de Bolivia, Guatemala, Ecuador, y Perú, donde los indígenas constituyen más del 40% de la población nacional; y en México, Belice, Honduras, y Chile, los grupos étnicos son del 5 al 20% del total, pero que son dominados por una minoría étnica, pero económicamente poderosa.

Además, hay que considerar que al estar en crisis el Estado-nación actual, también lo está su estructura social, económica, política, cultural, ideológica, jurídica, filosófica, etc. Y que toda propuesta que busque superar esta crisis, sin caer en falacias, o salidas aventureras e irresponsables, debemos considerarlas como “*alterna*” hasta explotar todas las posibilidades que concibamos y conciliemos, y decimos esto, con el riesgo de ser juzgados como pragmáticos o inexpertos, pero creemos que las ideas son en este sentido, vitales para evitar la catástrofe mundial de perder nuestra humanidad, y llegar a conflictos internos armados de mayor destructividad, que nos separen de ser un país pacífico y en tranquilidad, para convertirnos en una país del miedo y de carácter policial extremo.

Es considerable que los pueblos y comunidades indígenas ya están trabajando en ello, y han definido bien su postura, la cual se sintetiza en la siguiente frase: “Nunca más un México sin nosotros”<sup>5</sup>, ahora nos corresponde a los no indígenas, definir la propia.

<sup>4</sup> DIAZ-Polanco Héctor, *Derechos Indígenas y Autonomía*, Op. cit, p. 44.

<sup>5</sup> Consigna del Tercer Congreso Nacional Indígena, celebrado en la Comunidad Indígena de Nurio, Michoacán, el 2, 3 y 4 marzo del año 2001.

Porque ya no podemos seguir con la tendencia a universalizar y homogenizar las relaciones sociales y los sistemas socioculturales, como lo ha hecho la cultura dominante al crear el Estado-nación moderno. Ni pretender que la globalización respetará a las culturas existentes, pues ella misma busca *unidimensionalizar* al ser humano. Y mantener la homogeneidad que sirve a un sistema socio-económico, del cuál sólo unos cuantos se benefician y la mayoría es explotada moral y físicamente.

Sin embargo, “la ‘unidad nacional’, necesaria sin duda para el funcionamiento del sistema capitalista, no se obtiene necesariamente por la vía de la homogenización; se obtiene por otro camino, por una ruta política que no requiere anulación previa de toda la particularidad sociocultural: la estrategia de la “hegemonía nacional” que ejercen ciertas clases o fracciones de clases sobre las demás en el marco de la nación. De hecho, el establecimiento de tal hegemonía constituye un aspecto central del proceso mismo de construcción de la nación y de su mantenimiento como el ámbito de la dominación.”<sup>6</sup>

En este sentido, apunta Héctor Díaz Polanco, que la “hegemonía nacional ha sido la estrategia seguida en todas partes para ejercer el dominio en sociedades que mantienen la diversidad sociocultural mencionada. Los grupos dominantes no han ignorado la naturaleza socioculturalmente compleja de las de las sociedades nacionales; al contrario, se han basado en ella para construir su dominación, hegemonizando a todos los sectores, incluyendo desde luego a los grupos étnicos.”<sup>7</sup>

Y el primer paso para establecer un puente social entre los indígenas y no indígenas y el Estado, es la formulación de “un nuevo pacto político y social que nos lleve a reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en todos aquellos aspectos que sea necesario para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y la garantía del ejercicio de estos derechos. Este es un asunto que se ha debatido en diversos espacios, muchos de ellos organizados por los propios pueblos indígenas por medio de sus autoridades y organizaciones, con participación de académicos, organizaciones sociales, el gobierno federal por conducto de los tres poderes, los gobiernos de los estados y los municipios.”<sup>8</sup>

El segundo, que al discutir la reforma del Estado-nación mexicano, busquemos construir social y jurídicamente un Estado Pluricultural, incluyente, social, real y equilibrado. En el cual, no importa si existen dos o cuatro niveles de gobierno, sino que socialmente se respete al otro, en su palabra e identidad social.

## 2. Formas de municipalidad en el mundo

El municipio es una institución de carácter mundial, heredada de Roma y propagada por España en América. La mayoría de los Estados del mundo la adoptan dentro de su división política territorial; en los cinco continentes existe un nivel de gobierno municipal o similar al municipal, es decir, no necesariamente se denomina “municipio”, sino adquiere otra concepción, por ejemplo las comunas francesas, los cantones suizos, los condados o “tows” ingleses, corregidurías en Bolivia, etc., en cada uno de estos ejemplos, el nivel de gobierno es el mismo, y no va más allá del nivel intermedio de gobierno ( por

<sup>6</sup> DIAZ-Polanco Héctor, *Derechos Indígenas y Autonomía*, Op. cit, p. 50.

<sup>7</sup> *Ídem*.

<sup>8</sup> LOPEZ, Bárcenas, Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, Op. cit. p. 43.

ejemplo Departamento, Provincia, Comunidad Autónoma, Entidad Federativa, *Länder*, Estado Federado, etc.), ni mucho menos del poder soberano de los Estados-nación.

A continuación daremos un bosquejo de las siguientes formas de municipalidad: municipio autónomo, comuna, condado, y ciudad. Además del nivel de gobierno intermedio: Comunidad autónoma (recién creada en España), Provincia (caso Argentino), y dos casos especiales: el Distrito Federal y las recién creadas Juntas de Buen Gobierno Zapatistas.

Es preciso considerar que estos niveles de gobierno en la mayoría de los casos son parte de la descentralización de poder que se ha presentado desde el siglo XIX, que en nuestros días tiene una transformación sustancial, ya que hay países que han cambiado radicalmente su forma de Estado; como es el caso de España, que después de ser uno de los más centralistas en Europa, ahora es uno de los más descentralizados con las Comunidades Autónomas, con la formación del Estado Autonómico, distinto al Estado Federal y al Estado Unitario.

#### a) *Municipios autónomos o autonómicos*

La colonización en América, se expandió con la figura de la institución municipal, fue la primera manifestación de poder que se fundó en América por España. Que posteriormente la Corona Española lo dividió en “cuatro virreinos: Nueva España, Perú, Nueva Granada y Buenos Aires; en ocho capitanías generales independientes de los virreinos: Nuevo Méjico, Guatemala, Chile, Caracas, Puerto Rico, Santo Domingo, Cuba y Florida y en doce intendencias, mantenía la unidad monárquica por medio del Consejo de Indias. Las colonias eran gobernadas por las audiencias, que eran tribunales independientes en los virreinos para administrar la justicia y sus apelaciones se sometían al Consejo de Indias.”<sup>9</sup>

En este sentido, la institución municipal, se introduce en el país, en 1519, al fundarse el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, primer ayuntamiento en América Continental, bajo el mando de Hernán Cortés. Y que dos años después con la caída de Tenochtitlán se fundaría el primer ayuntamiento metropolitano, en Coyoacán (13 de agosto de 1521). Desde ese momento, se fundaron ayuntamientos en todas las regiones, ciudades, poblados y comunidades indígenas, que comprendían el territorio gobernado por los estos antes de la colonia. Lo mismo sucedió en Sudamérica.

Sin embargo, nunca se estableció la “expresión municipio autónomo o autonómico” para referirse al nivel de gobierno municipal. Mucho menos se establecía como característica de este la autonomía. Ya que los ayuntamientos como toda la jerarquía colonial de gobierno, dependían de la Corona Española.

Actualmente en México se le reconoce a los municipios autonomía y personalidad jurídica para actuar en ciertos casos y situaciones, que la ley establece, pero no se le denomina autónomo, ya que no se consideró precisa esta enunciación, porque la expresión “municipio libre” era más amplia, y dejaba claro que no se permitirían más autoridades intermedias (como fueron los jefes políticos); sin embargo, ello ha generado que los municipios hace más de tres décadas reivindiquen su derecho a ejercer su autonomía, en todos los sentidos de la palabra (económica, política, hacendaría, jurídica, legislativa, administrativa).

<sup>9</sup> OCHOA, Campos Moisés, *El municipio su evolución institucional*, Op. cit., p. 135.

En 1983, se reformó por octava ocasión el artículo 115 constitucional, donde se reconocía la trascendencia del municipio, ya no como un apéndice del Estado, sino como un nivel de gobierno, con autonomía política, financiera y administrativa. En cambio, este reconocimiento fue sólo legal, ya que en la práctica la mayoría de los ayuntamientos seguía dependiendo del Gobernador de la entidad federativa, y ambos de la Presidencia de la República, sujetando el carácter autónomo de los municipios a las decisiones centrales del gobierno federal.

En otras palabras, la doctrina clásica ubica como elementos tradicionales del municipio: a) población; b) gobierno o poder; y, c) territorio; Y la doctrina actual considera que el municipio tiene por lo menos los siguientes elementos: a) territorio o término municipal; b) población; c) el gobierno; d) relación de vecindad; y, e) **autonomía**<sup>10</sup>

La autonomía constituye un elemento indispensable para concebir la institución municipal, de ella depende que se cumplan sus fines. Pero se debe tener conciencia, que el concepto autonomía no busca rebasar al concepto de Soberanía. Ni los municipios por más autónomos que se les considere tampoco deben ir más allá del Estado-nación, porque de ser así, entonces no es un municipio sino un verdadero Estado.

La expresión “municipio autónomo” en este sentido, puede considerarse como redundante, ya que se supone que todo municipio es autónomo (teóricamente) si atendemos los elementos mencionados anteriormente, pasa lo mismo con la expresión “municipio libre”. Pero las comunidades indígenas prefieren llamar al municipio “autónomo”, es decir, reivindican esta característica de la institución municipal.

Como sabemos en México es el único lugar donde se usa esta expresión, desde el 19 de diciembre de 1994, con la declaración de los pueblos y comunidades indígenas, al “remunicipalizar” el territorio donde se asientan originariamente, mismo que comprende los 38 municipios gubernamentales, que a partir de ese día son denominados por los pueblos y comunidades zapatistas como “Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ).

En todos los municipios autónomos zapatistas se realizan las funciones tradicionales del ayuntamiento, sólo que este no es representado por un “presidente municipal”, sino por el “Consejo Autónomo”, formado por integrantes de la comunidad y electo por la comunidad misma. Sus cargos pueden ser revocados si es necesario, no tienen un “término” establecido para ejercerlos.

Los municipios autónomos que operan desde 1994, en las zonas de influencia zapatista, están integrados por comunidades y pueblos indígenas de lengua tojolabal, tzeltal, y tzotzil principalmente. Cabe destacar que la creación de estos municipios es parte del proceso de autonomía que han estado construyendo los pueblos y comunidades indígenas desde hace más de veinte años. Ya tienen once años funcionando y practicando este derecho.

Desde la celebración de los Acuerdos de San Andrés se habló de la remunicipalización en Chiapas, y el fortalecimiento municipal, considerando la existencia de municipios con población mayoritariamente indígena.

Además en el Foro Especial para la Reforma del Estado celebrado a fines julio de 1996 en San Cristóbal de las Casas, se propuso que se debía:

---

<sup>10</sup> QUINTANA, Roldan, *Op. cit.*, p. 16.

“Establecer bases y condiciones para el ejercicio de formas de autogobierno, como las que se derivan de los acuerdos de autonomía y libre determinación a los que se llegó en la Mesa de Derechos y Cultura Indígena”.<sup>11</sup>

E incorporar a su régimen de ejercicio de gobierno y de representación las figuras de Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular, Revocación de Mandato, Rendición de Cuentas y Afirmativa ficta.

Los municipios autónomos no existen para el Sistema Jurídico-Administrativo Mexicano, es decir, no los reconoce la ley (Constitución General) como tales, por lo cual no tienen personalidad jurídica propia, y por tanto no tienen participación en la renta nacional. Sin embargo, de hecho están funcionando en las comunidades y pueblos indígenas, son una realidad en el país, sólo falta el análisis del Congreso Local para su regulación. Tomemos en cuenta, que en sentido amplio de lo que conocemos como municipio, estos lo son, ya que tienen los elementos clásicos antes mencionados: un gobierno propio, están asentados en un territorio determinado y con una población; además de tener un sistema jurídico y social que les caracteriza. En la actualidad existen 30 municipios autónomos, pero hay algunos municipios de otras entidades federativas donde existen comunidades y pueblos indígenas, que se han declarado autónomos.

Consideramos que estos son una forma alterna de gobierno, a la establecida en el artículo 115 Constitucional; y es positiva para el Estado Mexicano, ya que quienes gobiernan lo hacen obedeciendo, y la población esta consciente de la importancia de su participación. Es decir, la creación de los municipios autónomos zapatistas en las comunidades y pueblos indígenas es una alternativa de dirección municipal, que nace de su propia visión de gobierno municipal.

#### b) *Comunidades autónomas*

Las Comunidades Autónomas Españolas representaron una alternativa de descentralización del poder del Estado Español Unitario. Que desde su formación había sido uno de los más centralizados de Europa.

Este hecho se presenta después de la caída de la dictadura franquista, y se estableció como división política territorial en la Constitución Española de 1978, cambio drástico del sistema político en España que da origen a un tipo de Estado nuevo, denominado Estado Autonómico, con características diferentes al Estado Unitario y Federal. Así es como inicia en España la reforma del Estado Español, reconociendo amplios derechos y libertades a los ciudadanos, al establecer un sistema democrático basado en instituciones representativas y de participación, y deja, en definitiva, la orientación de las instituciones de gobierno a la voluntad de la mayoría expresada en las urnas.<sup>12</sup>

La autonomía alcanzada en España por las Comunidades Autonómicas, no cambio la forma de su gobierno, se decidió mantener la “Monarquía parlamentaria”. Además de reiterar el carácter indisoluble de la unidad nacional (artículo 1º constitucional). El Estado Autonómico Español territorialmente quedo conformado por 17 comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla, La Mancha, Castilla

<sup>11</sup> *Democracia sustantiva, democracia social, Op. cit.*, p. 33.

<sup>12</sup> AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, (ensayo), Alianza Editorial, España, 2001, p. 13.

y León, Cataluña, Galicia, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra (con la denominación de “comunidad floral”), País Vasco, La Rioja, y Valencia.

En el artículo 2º constitucional, se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

De lo anterior se desprende que el territorio del Estado Español, se organiza en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Donde todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos interés (artículo 137 de la Constitución Española).

En este sentido, Estado se compromete a garantizar la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2º constitucional, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (artículo 138 de la CE).

Además se reconoce la igualdad de derechos y obligaciones de los españoles en cualquier parte del territorio del Estado. En este sentido, la autonomía que se reconoce dentro del territorio español, no faculta a las autoridades autónomas para adoptar medidas que indirecta o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (artículo 139 de la CE).

Cabe distinguir que la autonomía que desarrollan las Comunidades Autónomas es superior a la de los municipios. Quienes son entidades autónomas de estas, para evitar alguna confusión en el artículo 140 constitucional, se garantiza la autonomía de los municipios, quienes gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Alcaldes y a los Concejales, estos últimos serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto; los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por vecinos.

El nivel de gobierno de “*provincia*” dentro del Estado Autonomico, se mantiene como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Su gobierno y administración estará encomendado a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.

Además de que se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia (artículo 141 de la CE).

En cuanto a lo financiero, las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 142 de la CE).

El ejercicio del derecho a la autonomía que establece la CE, tienen distintas formas o procedimientos; que José Luis Paniagua Soto, distingue en dos tiempos distintos: el ejercicio de la iniciativa y el procedimiento de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía.<sup>13</sup>

En cuanto al primero: “es la fase de arranque, en ella se pretende que exista un acuerdo mayoritario entre las instituciones municipales y provincias afectadas y, sólo para el procedimiento agravado, con participación directa de la población. En esta etapa la Constitución se centra especialmente en la distinción de los sujetos que han de ejercer la

---

<sup>13</sup> PANIAGUA, S. Juan L. y Alvarado P. Emilio, *Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*, Ed. Universitas, Madrid, 1997, p. 38.

iniciativa y, en consecuencia, son tres los supuestos a distinguir:

1 El procedimiento ordinario, previsto en el artículo 143 C. E. Los sujetos que ejercen la iniciativa, mediante acuerdo favorable son las Diputaciones provinciales interesadas (o en su caso correspondiente órgano interinsular) y dos tercios de los municipios cuya población represente a la mayoría del censo electoral de cada provincia.

2. El procedimiento agravado, previsto en el artículo 151 C. E. La iniciativa tiene dos tiempos y dos sujetos. En el primer momento intervienen expresando su acuerdo favorable, las Diputaciones provinciales interesadas (o el órgano interinsular) y un número de municipios que sumen las tres cuartas partes de los que forman cada una de las provincias afectadas y cuya población represente a la mayoría del censo electoral de cada una de dichas provincias.

Logrado el acuerdo en los términos anteriores, el segundo momento se sustancia en la ratificación por referéndum con el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada una de las provincias afectadas.

3. El procedimiento singular o privilegiado es el que la Constitución reservó en su Disposición Transitoria 2ª para las Comunidades que hubieran plebiscitado sus Estatutos de Autonomía durante la Segunda República. En estos casos los sujetos que debían ejercer la iniciativa eran los órganos pre-autonómicos superiores de Cataluña, el País Vasco y Galicia, mediante acuerdo adoptado por mayoría absoluta de sus miembros.”<sup>14</sup>

El procedimiento de elaboración de los Estatutos de Autonomía, tiene dos supuestos:

“1. Procedimiento ordinario (de aplicación para las iniciativas ejercidas en aplicación del artículo 143 C. E.). En este procedimiento podemos distinguir tres momentos procesales diferentes.

En primer lugar se procede a la formulación de una Asamblea territorial compuesta por los miembros de las Diputaciones provinciales afectadas (u órgano interinsular) y por los Diputados y Senadores de cada una de esas provincias. Se trata, pues, de una Asamblea mixta que integra la representación parlamentaria y una representación local a nivel provincial.

En segundo lugar, la Asamblea redacta y aprueba el proyecto de Estatuto y, finalmente, se remite a las Cortes Generales para su tramitación como Ley, es decir por el procedimiento legislativo ordinario que siguen los proyectos de ley, con intervención de las dos Cámaras del Parlamento, aunque exigiéndose para su aprobación la mayoría absoluta de cada una de ellas.

2. Procedimiento agravado (de aplicación para las iniciativas ejercida en aplicación del artículo 151 C. E. y para las Comunidades históricas a que se refiere la Disposición Transitoria 2ª).”<sup>15</sup>

En otro sentido, el proceso de autonomía que se lleva en España desde hace más de dos décadas, opera bajo un importante proceso de descentralización política y territorial, que configura una nueva estructura de poder conocida como Estado Autonómico. Que anteriormente conformaba un Estado Unitario.

Es decir, el Estado Autonómico Español, tampoco se equipará a un Estado Federal, ya que las Comunidades Autónomas no tienen el derecho a formar una federación, como Estados Federados. El artículo 145 en este sentido, establece que los “Estatutos podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 39-40.

demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

Cada Comunidad Autónoma puede tener su propio Estatuto (Constitución local por así decirlo), mismo que será la norma institucional básica de estas, y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico (artículo 147 de la CE).

El proyecto de Estatuto es elaborado por una asamblea compuesta por miembros de la Diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los Diputados y Senadores elegidos en ellas y será elevado a las Cortes Generales para su tramitación como ley (artículo 146 de la CE).

Cada Estatuto deberá contener:

“2. Los Estatutos de autonomía deberán contener:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas” (artículo 145-2 de la CE).

En cuanto a la competencia de las Comunidades Autónomas, el artículo 148 de la CE, establece que:

“1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.<sup>a</sup> Organización de sus instituciones de autogobierno.
- 2.<sup>a</sup> Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
- 3.<sup>a</sup> Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- 4.<sup>a</sup> Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
- 5.<sup>a</sup> Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
- 6.<sup>a</sup> Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
- 7.<sup>a</sup> La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- 8.<sup>a</sup> Los montes y aprovechamientos forestales.
- 9.<sup>a</sup> La gestión en materia de protección del medio ambiente.
- 10.<sup>a</sup> Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
- 11.<sup>a</sup> La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
- 12.<sup>a</sup> Ferias interiores.
- 13.<sup>a</sup> El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
- 14.<sup>a</sup> La artesanía.
- 15.<sup>a</sup> Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16.<sup>a</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

17.<sup>a</sup> El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

18.<sup>a</sup> Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

19.<sup>a</sup> Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

20.<sup>a</sup> Asistencia social.

21.<sup>a</sup> Sanidad e higiene.

22.<sup>a</sup> La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.”

En cambio, la misma Constitución en el artículo 149, establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

“1.<sup>a</sup> La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

2.<sup>a</sup> Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

3.<sup>a</sup> Relaciones internacionales.

4.<sup>a</sup> Defensa y Fuerzas Armadas.

5.<sup>a</sup> Administración de Justicia.

6.<sup>a</sup> Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7.<sup>a</sup> Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

8.<sup>a</sup> Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

9.<sup>a</sup> Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

10.<sup>a</sup> Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.

11.<sup>a</sup> Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros.

12.<sup>a</sup> Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.

13.<sup>a</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

14.<sup>a</sup> Hacienda general y Deuda del Estado.

15.<sup>a</sup> Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

16.<sup>a</sup> Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.

17.<sup>a</sup> Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

18.<sup>a</sup> Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

19.<sup>a</sup> Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas.

20.<sup>a</sup> Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.

21.<sup>a</sup> Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22.<sup>a</sup> La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.<sup>a</sup> Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

24.<sup>a</sup> Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

25.<sup>a</sup> Bases de régimen minero y energético.

26.<sup>a</sup> Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

27.<sup>a</sup> Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

28.<sup>a</sup> Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

29.<sup>a</sup> Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

30.<sup>a</sup> Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

31.<sup>a</sup> Estadística para fines estatales.

32.<sup>a</sup> Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, “las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se

establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas” (artículo 150-1 de la CE).

Además el “Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado” (artículo 150-2 de la CE).

En caso de existir interés general, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas. Tarea que corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad (artículo 150-3 de la CE).

El control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas se ejercerá de la siguiente manera:

- “a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.
- b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.
- c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.
- d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario”(artículo 153 de la CE).

La Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma, será por un Delegado nombrado por el Gobierno, mismo que la coordinará, cuando proceda, con la administración propia de la Comunidad (artículo 154 de la CE).

Cabe mencionar que la autonomía que las Comunidades Españolas ejercen, no se confunde con el término de soberanía que el derecho positivo mexicano reconoce a las Entidades Federativas como “Estados Libres y Soberanos”. Sin embargo, algunos tratadistas las comparan “con el poder político que poseen los Estados miembros de una federación, como por ejemplo los Länder (países) alemanes, superior al que tienen las regiones italianas.”<sup>16</sup>

Ya que si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le imponen, o actúa de forma que atente gravemente al interés general del Estado Español, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Para la ejecución de estas medidas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas (artículo 155 de la CE).

En lo económico las comunidades autónomas gozan de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Además de poder actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél (artículo 156 de la CE).

En este sentido los recursos de las comunidades autónomas conforme al artículo 157 de la CE, estarán constituidos por:

---

<sup>16</sup> AJA, Eliseo, *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, (ensayo), Op. cit., p. 14.

- “a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.”

Además de poder establecerse en los Presupuestos Generales del Estado “una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.” Y se establece que con el “fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso” (artículo 158 de la CE).

Por último creemos que el proyecto de Autonomías Regionales que proponen los pueblos y comunidades indígenas zapatistas con las Juntas de Buen Gobierno, en parte se asemeja a las Comunidades Autónomas Españolas, en cuanto a la autonomía que se reivindica: política, financiera, lingüística, cultural, jurídica, administrativo. Sin embargo, existen bastantes diferencias que en este apartado no nos toca abordar.

### c) *Comunas*

La organización político administrativa comunal es una forma de municipalidad, que se origina en la edad media. Su composición es totalmente social y económica, misma que marcaría el fin del feudalismo. Si vemos el origen de las comunas, este resulta paradójico, ya que la “comuna citadina en el momento de su génesis es un fenómeno feudal, a pesar de estar enriquecido por su propia lógica fundamentalmente antifeudal.”<sup>17</sup>

Al principio se adecuó a la estructura feudal, pero posteriormente se transformó en un espacio de producción y comercio, que trajo a sus integrantes (principalmente artesanos, gremios, comerciantes y pequeños empresarios) desarrollo económico y cultural. Es en este sentido, el carácter económico de las comunas permite que estas alcancen autonomía política, económica y jurídica.

Por comuna en la edad media se entendía una “asociación de ciudadanos a la que el señor feudal o soberano otorgaba una carta de privilegios concediéndoles ciertos derechos de autogobierno y la posibilidad de crear un municipio.” Las comunas medievales existieron en Francia, Inglaterra e Italia, y en países en los que florecía el feudalismo. También el término ‘comuna’ también se utiliza para designar a un grupo reducido de personas o agrupación social, basada en la colectividad del trabajo y los medios de producción.

“La comuna y la ciudad, originalmente se compenetraron tan profundamente que se convirtieron, en el mismo lenguaje corriente, casi en sinónimos y todavía la primera constituye un instrumento de gestión administrativa de la segunda.

Las funciones de la comuna citadina en Italia se pueden resumir tal vez en:

- a) creación de nuevas estructuras y poderes políticos urbanos;
- b) reorganización del territorio provincial (*comitatus*);

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 311.

- c) creación de un nuevo sistema productivo capaz de sostener un desarrollo intensísimo y autorreproducirse.”<sup>18</sup>

La comuna o municipio se tomó como la base que formaría parte de la división político territorial del Estado-nación Europeo. Pero, con atribuciones inferiores y en su caso jerárquicamente reducidas sólo a consideraciones de administración local, ya que el Estado tomaría como suyo el carácter de Soberano, y reduciría a las comunas como parte de su organización administrativa.

En la comuna francesa existía un cuerpo deliberativo (Concejo Municipal) y un presidente (quien ejecutaba las órdenes). Sin embargo, estas autoridades administrativas dependían del gobierno central. En este sentido, los miembros del consejo municipal y presidente, eran nombrados por el jefe de gobierno.

Esto no duró siempre, ya que la presencia de las ideas liberales exigía la paulatina descentralización del poder. Que en 1884, en Francia se introdujo en el sistema francés ciertos principios de descentralización. La comuna en este sentido, se “convirtió en una autoridad pública descentralizada y el cuerpo deliberativo y su agente ejecutivo eran electos directamente por el pueblo, sin embargo continuaron sujetos a la supervisión del prefecto del departamento actuando con derechos de examinar y sustituir las decisiones de las autoridades municipales y por lo tanto la comuna y su órgano de gobierno se constituyó en una autoridad local *semidecentralizada*.”<sup>19</sup>

Cabe destacar que en algunos países el poder político y económico de las comunas llegaba a ser considerado como repúblicas o naciones, como lo expresa Moisés Ochoa Campos:

“Muchos municipios obtuvieron el derecho de gobernarse por sí mismos y constituyeron verdaderas repúblicas, que se llamaron en el norte comunas, en el mediodía municipalidades o municipios, en Aragón universidades y en Alemania ciudades libres. Los magistrados elegidos para administrar el municipio en el norte, se llamaban regidores y eran presididos por el alcalde; en Aragón se llamaban jurados y en Castilla, los alcaldes administraban justicia, los regidores administraban y el alguacil mayor era el jefe de la milicia. La casa en donde se reunían se llamaba ayuntamiento y generalmente tenía una torre alta y fortificada. La comuna o municipio tenía derecho de guerra y de paz. Poseía su ejército, su milicia, su pendón, su escudo de armas y su sello. Era, en suma, una república municipal.”<sup>20</sup>

En la actualidad, el régimen de gobierno comunal forma parte de la división político territorial y administrativa de algunos Estados-nación (especialmente Francia) pero en ocasiones se le da una consideración de segundo o tercer rango, y su autonomía es limitada al poder central. Por ejemplo en Chile las provincias se dividen en comunas, equivalentes a los municipios; en Níger la comuna es una subdivisión de los distritos; también en Ruanda, Tailandia y Turquía, la comuna es una división administrativa de menor rango. Sin embargo, está constituye una forma similar al régimen municipal que se vive en nuestro país. Y una forma alterna de gobierno municipal.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto, *Op. cit.*, p. 309.

<sup>19</sup> ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit.*, pp. 479-481.

<sup>20</sup> OCHOA, Campos Moisés, *El municipio su evolución institucional. Op. cit.*, p.103.

d) *Condados*

El condado es una circunscripción territorial propia de los países de raíz *Anglosajona*, como Inglaterra y Estados Unidos.

Forma parte de la división político territorial del Estado, en un nivel de gobierno inferior de carácter local al de los Estados o Regiones que integran el nivel intermedio de gobierno. Su competencia es limitada, pero cuentan con autonomía financiera, política y administrativa.

En este sentido se equiparan a municipalidades, aunque en algunos países, tienen ambos niveles de gobierno.

Por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica, los condados (*tows*) representan jerárquicamente un nivel de gobierno menor al de los Estados Federados. Su gobierno se forma con un *alcalde* (parecido a un presidente municipal) y un *Concejo municipal* (parecido a un ayuntamiento) ambos son de elegidos popularmente. Estos tienen competencia para prestar ciertos servicios públicos, además de autonomía financiera para administrar sus recursos.

Tomemos otro ejemplo: Inglaterra, está dividida en 9 regiones (*North East, North West, Yorkshire and the Hunber, East Midlands, West Midlands, Eastern, Greater, London, South East, South West*; a su vez cada región está conformada por condados metropolitanos, condados y autoridades unitarias. Es decir, son 39 condados no metropolitanos, seis condados metropolitanos y Londres (creado en 1965 como una entidad administrativa separada). Los condados se subdividen en un total de 330 distritos, que a su vez engloban unas 10.000 parroquias. En 1985, los ayuntamientos de Londres y de los seis condados metropolitanos se abolieron y la mayor parte de sus funciones se transfirieron, en el caso de Londres, a los 32 distritos municipales de Londres y a la Corporación de la Ciudad de Londres. La primera de las nuevas organizaciones unitarias se estableció en la isla de Wight, en abril de 1995.<sup>21</sup>

En este sentido, los condados (*shires* en inglés) son las unidades político administrativas en las que está dividida Inglaterra. Cada una de ellas está gobernada por un *Lord-Lieutenant*, que figura como un representante de la reina en la región. Todos son condados administrativos. Excepto *Huntingdonshire* y *Yorkshire*, (el primero es un distrito administrado por *Cambridgeshire*, y segundo está dividido en *Yorkshire* del Este, del Norte, del Sur, y del Oeste).

e) *Distrito Federal.*

EL Distrito es una unidad político-administrativa especial, que existe principalmente en la división política territorial del Estado Federal. Mismo que es denominado Distrito Federal. En este sentido, se entiende como tal, la “circunscripción territorial que sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal”.<sup>22</sup>

Por lo cual, el Distrito no es una forma de municipalidad. Ya que su naturaleza jurídica en los términos anteriores y lo que establece el artículo 44 de la Carta Magna, es distinta a la naturaleza jurídica del municipio, según lo expresado en el artículo 115

<sup>21</sup> Vid. la pagina web <http://www.es.wikipedia.org/wiki/inglaterra>.

<sup>22</sup> *Diccionario Jurídico IJ-UNAM*, T. II (D-H), *Op. cit.*, p. 1170.

constitucional. El Distrito Federal en este sentido, “es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”. Cabe mencionar, que esté, actualmente tienen características que lo constituyen como una entidad federativa. Situación que ha generado polémica, sin embargo, el artículo antes referido dispone que: “en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites u extensiones que le asigne el Congreso General”. Al contrario la institución municipal es la célula político-administrativa del Estado, es decir, un nivel de gobierno.

Históricamente el primer distrito federal, fue creado al constituirse la federación norteamericana en 1789, y recibió el nombre de Distrito de Columbia, “en un territorio federal de diez millas cuadradas formado con fracciones de tierras de los estados de Virginia y Maryland, como sede de la capital de la ciudad de Washington y de los poderes federales de la nación.”<sup>23</sup>

El Distrito Federal a diferencia de los Estados Federados carece de autonomía política, por lo que no puede darse su propia Constitución y crear sus órganos particulares de gobierno.<sup>24</sup> Es decir, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del artículo 122 de la Constitución General. Pero esto legalmente, ya que la realidad demuestra lo contrario.

En este sentido, son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integra con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal (párrafo tercero del artículo 122 constitucional). Los diputados son elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto (Base Primera fracción I, del mismo artículo constitucional). Entre las principales facultades de la Asamblea Legislativa está expedir su ley orgánica y examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto (fracción V, Base Primera, incisos a) y b) del artículo 122 constitucional).

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta (párrafo cuarto del artículo 122) y durará seis años en el cargo (Base Segunda fracción I, del artículo 122 de la CPEUM). Cabe destacar que anteriormente el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercía por conducto de un departamento administrativo (departamento administrativo en un sentido *sui generis*) y a la cabeza de este, figuraba un persona denominada “jefe” de departamento, nombrado y removido libremente por el propio presidente de la República, como lo establecía el ahora derogado artículo 73 constitucional, en la fracción VI. Aunque el jefe de gobierno ahora es electo popularmente, puede ser removido por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, por la Comisión Permanente.

Además de que el jefe del Departamento del Distrito Federal era auxiliado por una serie de subdependencias, como es el caso de las delegaciones, como órganos desconcentrados que llevaban funciones de tipo político y administrativas. Las

<sup>23</sup> RABASA, Oscar, *El Derecho Angloamericano*, Prólogo de Salvador Urbina, 2ª edición, Ed., Porrúa, México, 1982, p. 514.

<sup>24</sup> *Diccionario Jurídico IJ-UNAM*, T. II (D-H), *Op. cit.*, p. 1170.

delegaciones siguen formando parte de la Administración Pública local en el Distrito Federal, pero ahora sus titulares son elegidos popularmente (Base Tercera, fracción II, párrafo tercero del artículo 122 constitucional).

Por último, le corresponde el ejercicio de la función judicial al Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura (principalmente), y a los órganos que establezca el Estatuto de Gobierno (párrafo quinto del artículo 122 de la CPEUM).

El Distrito Federal actualmente no se compara al Distrito de Columbia, mismo que empezó un proceso de autonomía desde hace diez años, sin embargo, mientras no deje de presentarse la situación referida en el artículo 44 de la CPEUM, seguirá siendo la capital del país y sede de los Poderes de la Unión.

#### f) *Provincia*

La Provincia representa una forma de organización político-administrativa implantada durante la dominación española en América. Pero tiene orígenes romanos, y en medio oriente (Imperio Chino). Hoy en día figura como un nivel intermedio de gobierno en determinados países; sobre todo de carácter hispano.

La provincia constituye la división administrativa de primer rango de un Estado cuando éste articula su estructura geográfica y política en torno a ella. En otros casos, la entidad provincial puede formar parte del esquema administrativo y territorial de un Estado en un segundo rango, como subdivisión de las entidades de primer rango (regiones, departamentos o comunidades autónomas) de aquél; como es el caso de Argentina, donde las provincias tienen un nivel intermedio de gobierno, con autonomía política, jurídica, administrativa y financiera, parecida a un Estado Federado.

Este nivel de gobierno, no constituye una forma de municipalidad, pero sí puede componerse de varias municipalidades. El artículo 5° de la Constitución de la Nación Argentina, establece que “cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones del Gobierno Federal, garante a cada provincia y ejercicio de sus instituciones”.

Las provincias en Argentina, se integran por un gobernador y un vicegobernador (Poder Ejecutivo), electo popularmente, quienes duran en el cargo 4 años. Aunque Argentina tiene una forma de estado federal, le otorga una gran importancia a sus provincias, es decir, no establece que su división político territorial se fundamente en Estados Federados o entidades federativas, sino en una estructura político administrativa en provincias.

El Poder Legislativo de Nación Argentina recae conforme al artículo 44, en “un Congreso compuesto por dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires”. En este sentido, el Senado se compone de tres Senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos de forma directa y conjunta (artículo 54 de la CNA). En cuanto al Poder Judicial, este se deposita en un Tribunal Supremo.

La autonomía política de las provincias se manifiesta en el sentido que cada una de estas, se da sus propias instituciones locales y se rige por ellas. Donde se eligen sus gobernadores y sus legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del gobierno federal (artículo 122 de la CNA). Además tienen autonomía legislativa, es decir,

dictan sus propias Constituciones, pero asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero; como lo establece el artículo 123 de la CNA.

Además cabe destacar, que las provincias en Argentina, pueden crear regiones para el desarrollo económico y social, y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines. Todo ello mediante la celebración de convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso. Hay que destacar, que las provincias en el sistema argentino, tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (artículo 124 de la CNA).

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, está tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno es elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Es por tato considerada como la Capital Federal (no es un distrito), como lo establece el artículo 129 de la CNA.

En este sentido, Argentina se organiza territorialmente en 24 divisiones administrativas: una Capital Federal situada en la Ciudad de Buenos Aires y 23 provincias (Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Catamarca, Tucumán, Santiago del Estero, Corrientes, Misiones, La Rioja, Santa Fe, San Juan, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Luis, La Pampa, Buenos Aires, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y la integrada por Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur). Cada una de estas provincias se subdivide en departamentos.

Como mencionamos anteriormente la provincia puede estar en un plano intermedio de gobierno o local, es decir, en segundo nivel después del que le corresponde al Estado-nación, quien ejerce un papel de Soberano. O en uno inferior al nivel intermedio, como sucede en España, donde existen 50 provincias, que conforman las 17 Comunidades Autónomas, pasando a un tercer rango de gobierno.

Después de la caída de la dominación de la Corona Española en América Latina, lo nuevos Estados-nación, que se formaron en el siglo XIX, tomaron como división político-territorial –en la mayoría de los casos- el provincial, para posteriormente constituir Estados Federados o Provincias (propiamente establecidas en la Constitución). Tenemos por ejemplo, nuestro país que estaba dividido en provincias durante la colonia española (*v. gr.* provincias internas de Occidente: Nueva Vizcaya, Nuevo México, Sonora y Sinaloa y las Californias); pero al constituirse en una federación, se trasformó este sistema en entidades federativas (Estados Federados).

En la actualidad, sólo seis países sudamericanos y centroamericanos (Argentina, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Panamá y la República Dominicana) configuran su organización territorial en torno a la provincia. Otros tres (Bolivia, Chile y Perú) incluyen la entidad provincial como subdivisión de sus unidades principales. En cambio en Norteamérica sólo Canadá tiene una división política territorial provincial (con 10 provincias) y tres territorios (Territorios del Noroeste y Territorio del Yukón, a los que se sumó Nunavut en 1999, por el desgajamiento de los Territorios del Noroeste). Cada provincia es gobernada por un primer ministro, responsable ante una asamblea legislativa unicameral.

En Europa constituye un primer nivel en la administración político territorial de los países de Bélgica (9 provincias), Finlandia (12 provincias, subdivididas en 26 condados), Países Bajos (12 provincias, divididas en 700 municipalidades) Polonia, en Italia (donde constituyen un rango menor a las regiones, y cada región se integra de varias provincias) y

la mencionada España. Por último, también existe la división político territorial de provincias en África (Angola, Benín, Burundi, Camerún, Eritrea, Gabón, Kenia, Madagascar, Marruecos, Mozambique, Sierra Leona, República de Sudáfrica, Uganda, Zambia y Zimbabwe; y en Asia (Afganistán, China, Camboya, República Democrática de Corea, República de Corea, Indonesia, Irán, Laos, Mongolia, Pakistán, Filipinas, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Turkmenistán, Turquía y Vietnam).<sup>25</sup>

#### g) *Ciudad*

La ciudad es la institución social característica de toda civilización antigua. Se origina mucho antes que el *municipium* romano. En este orden de ideas, se consideraba que ambas instituciones como sinónimos, es decir, la ciudad como una forma de municipalidad; sin embargo, no lo son, el municipio tiene un rango mayor al de la ciudad, este es parte de la división político territorial del Estado; tiene personalidad jurídica propia y constituye la célula estatal.

“La ciudad, como fenómeno sociológico, es una aglomeración de gentes que viven en estrecha vecindad dentro de un territorio. En la concepción sociológica del municipio, a toda ciudad debiera corresponder un municipio, y sólo uno. La ciudad sería la materia y el municipio su forma jurídica. La observación indica que esa perfecta concordancia entre ciudad y municipio no se da en todos los casos, ya sea porque la ciudad engloba varios municipios (caso de la metrópoli), ya sea porque el municipio pueda englobar varias ciudades (caso del municipio departamental)”.<sup>26</sup>

En este sentido la ciudad no va más allá de la institución municipal, es parte de ella, pero no es una forma de municipalidad, ya que no representa un nivel de gobierno, sino una realidad geográfica y sociológica.

#### h) *Juntas de Buen Gobierno Zapatistas (caracoles)*

Las Juntas de Buen Gobierno como señalamos en un principio no representan una forma de municipalidad, sino un nivel político territorial distinto. Es decir, son una etapa superior de ejercer el derecho a la autonomía, por los pueblos y comunidades indígenas zapatistas.

En estas se agrupan varios municipios para alcanzar ciertos fines. Uno de los principales es la solidaridad económica municipal. Con ello se busca equilibrar el desarrollo económico de los municipios autónomos y de las comunidades.

En este sentido, las Juntas, representan el nacimiento de formas de organización *intermunicipal*. Municipios asociados y coordinados en Regiones Autónomas, tal como se consideró en 1994, con las Regiones Autónomas Pluriétnicas.

Decíamos al estudiar a las comunidades autónomas, que las Juntas de Buen Gobierno, son equiparables a estas, en cuanto a la autonomía que reivindican (derecho de autodeterminación). Con sus grandes diferencias.

Por el momento la propuesta de los pueblos y comunidades indígenas de constituirse territorialmente en Regiones Autónomas (Juntas) por el momento sólo sea presentado en Chiapas (materialmente) por los municipios autónomos zapatistas

<sup>25</sup> Vid. Enciclopedia Microsoft Encarta 2003 o la página web <http://www.wikipedia.org>.

<sup>26</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XIX, *Op. cit.*, p. 962.

(MAREZ), pero no a nivel nacional, lo que en España se presentó al reformarse el Estado Unitario Español y consolidarse social, política y jurídicamente en un Estado Autonomico.

Es importante considerar, que se debe analizar detalladamente la situación en la que se encuentran las Juntas, pues constituyen una propuesta de descentralización del poder, que los indígenas zapatistas, proponen extender como una nueva organización político territorial del Estado actual, es decir, a nivel nacional. Lógicamente esto es posible mediante una nueva relación entre no indígenas, indígenas y el Estado Mexicano, que construya un nuevo un nuevo pacto social, para reforma el Estado mexicano actual, en una Estado Autonomico Pluricultural.

Ellos no es imposible, ya que la mayoría de los sistemas político administrativos del mundo consideran la forma regional como parte de la división política territorial de sus Estados. Sin afectar los otros niveles de gobierno. Lo importante será delimitar las competencias y facultades de las Juntas o Regiones (según sea el caso) para evitar intereses superiores al federalismo que debemos reconstruir.

Las Juntas están en proceso de construcción, como estuvieron las Comunidades Autónomas Españolas o las Regiones Italianas, ambos casos representan la descentralización obligada del poder, y la desaparición del centralismo que le hace daño a la democracia.

Existen actualmente 5 Juntas de Buen Gobierno, que tienen su sede en los 5 Caracoles indígenas zapatistas creados el 9 de agosto del año 2003, mismos que remplazan a los *Aguascalientes*.

Las Juntas se componen de 1 ó 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos. Además de tener funciones de carácter regional, lo cual supone que no pueden intervenir en los asuntos exclusivos de los municipios autónomos, salvo que se solicite su presencia o tengan alguna denuncia contra los Consejos Autónomos por violaciones a los derechos humanos, protestas o inconformidades. Y en caso de que las autoridades municipales no actúen bajo el principio zapatista del “mandar obedeciendo”.

### 3. ¿Es necesario el reconocimiento jurídico y regulación de las juntas de buen gobierno dentro del Sistema Jurídico Mexicano?

Antes de buscar dar respuesta a este interrogante, es preciso considerar que el sistema jurídico mexicano actual esta diseñado dentro de una cultura jurídica y política dominante. Es decir, un sistema jurídico creado en el siglo XIX frente a 52 sistemas jurídicos que existen en el país, y que reivindican autonomía y respeto.

Tomando en cuenta que en 1992 se reconoció constitucionalmente (artículo 4º) que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Es obvio creer que el reconocimiento del “otro” del diferente, al cumplirse 500 años del “descubrimiento de América”, es una deuda histórica que los pueblos y comunidades indígenas ven como un punto de partida para reorganizarse y participar activamente en la construcción de una nueva nación. Su propuesta es clara: un nuevo pacto social, donde descansará el Estado Pluricultural que se aspira a formar.

Tal garantía y transformación sucedió en España con la creación de las Comunidades Autónomas, porque el pueblo español (en su carácter de ciudadanos) no se conformó con la caída del régimen dictatorial de Franco; ni con las autonomías que de hecho ya empezaban a constituir en cada región española, sino la materialización formal

del carácter autónomo de cada región (comunidad) reflejado en el instrumento jurídico fundamental (Constitución) que da vida al Sistema Jurídico Español.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional sólo fue un paso para la transformación sustancial del Estado Español, es decir, de ser un Estado Unitario (exageradamente centralista) a un Estado Autonómico (coyuntural y progresista). Que hoy conforman y siguen construyendo todos los sectores sociales y económicos en España. En este sentido, el pueblo español decidió recurrir a la transformación del Estado mediante la reforma política a nivel nacional. Desde luego, que la oposición a este proyecto de nación, como en todo pensamiento que existe se presentó en contra (cultura dominante).

Sin duda a partir de 1976 en España existe una transformación paulatina (sobre todo jurídico-formal) en la estructura socio-jurídica del Sistema Social Global Español. Pero también generó una nueva discusión sobre lo que debe entenderse por las categorías “nación”, “Estado”, “soberanía” y “autonomía”.

En México no estamos al margen de estas transformaciones y mucho menos propuestas de reformar al Estado actual mexicano. Sin embargo, al presentarse el reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad de la nación mexicana en 1992, no existían condiciones sociales y políticas, a nivel nacional, para aspirar a una transformación socio-política del Estado, como sucedió en España. Y a decir verdad, tampoco existían en 1994 con la insurrección armada en Chiapas.

Reacuérdesse que desde antes de 1994, ya existían procesos autonómicos regionales en Chiapas, pero fue después de esta fecha que se hicieron públicas estas demandas. Una de las primeras propuestas fue la creación de las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP).

En este sentido, el reconocimiento jurídico y regulación de formas autónomas regionales de gobierno (como son las Juntas) ya estaba en el debate local y nacional; con propuestas de iniciativas de ley, para empezar la reforma política del Estado. Pero dentro del Sistema Jurídico Mexicano.

Veamos el Proyecto de Iniciativa para la Creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas, propuesta por indígenas y no indígenas (organizaciones nacionales indígenas, ONG's, e investigadores). En el cual se pretendía reformar los artículos 4º, 53, 73 y 115 de la Constitución General.

Es decir, la regionalización (como forma de división política territorial del Estado mexicano) se propuso extender y adecuar al sistema jurídico mexicano. Mediante la participación de los Poderes de la Unión, sobre todo el Poder Legislativo (conforme al proceso de creación de la ley que establece la misma Constitución).

Si queremos ser poco estrictos, veremos que se proponía una transformación de Estado, como se propuso en España, y perdónesenos tal comparación, pero se observaban los fenómenos autonómicos europeos como posibles en nuestro país. Sólo que con limitantes en cuanto a la voluntad político-social de la mayoría de la población y de las autoridades públicas, los primeros por falta de información, interés y comprensión del cambio que significaba esta propuesta; los segundos por mala fe, interés de grupo y clase social, y dejar de ser la clase dominante.

Por tanto, existen diversas razones para empezar a proponer que las Juntas de Buen Gobierno, tengan reconocimiento jurídico, es decir, personalidad jurídica como personas de derecho colectivo; reconocimiento que debe ser expreso constitucionalmente, y posteriormente su adecuación y regulación dentro de un nuevo marco jurídico nacional.

Pero ello, a nuestra consideración depende de lo siguiente:

- 1) Información y divulgación nacional de lo que son las JBG; sus fines; su estructura social, política, económica, etc.; sus ventajas y desventajas, competencias y facultades etc.
- 2) Consenso Nacional de que esta forma de división política territorial del Estado Mexicano debe ser adoptada como un nivel de gobierno. El consenso nacional puede ser mediante los instrumentos de participación democrática: *referéndum*, *plebiscito* o votación directa (previamente consultada la población para saber si se debe votar por ello).
- 3) Voluntad política de autoridades, actores políticos, factores reales de poder, sectores sociales, indígenas y no indígenas etc. Es decir, todos busquemos que estas sean parte de la agenda nacional para la reforma de Estado.
- 4) El inicio de la tan deseada reforma de Estado.
- 5) Su delimitación competencial y facultades que constitucionalmente se les reconocerá.
- 6) Reconocimiento forzoso de los pueblos y comunidades indígenas como personas de derecho público y la posibilidad de agruparse para coordinar sus acciones e interés, frente al Estado.
- 7) De lo anterior, el reconocimiento debe ser constitucional (federal y local) de los municipios (indígenas o no) de asociarse para organizarse en regiones o el nombre que se decida tomar (la propuesta puede ser Juntas de Buen Gobierno, como las constituyen los municipios autónomos zapatistas).
- 8) Que no se pretenda con ello la desintegración nacional o creación de “*guettos*” o “sectarismos” por étnia o cultura, sino la solidaridad y unidad nacional.
- 9) Empezar a construir un Estado Pluricultural, adecuado a la realidad social, cultural, política y económica, sin dejar de ser una República representativa, democrática, federal. Manteniendo como principios el pluralismo, respeto, democracia y libertad para cada una de las culturas que integran esta nación.
- 10) Retomar el contenido del texto de los Acuerdos de San Andrés, discutirlos y dar solución al conflicto armado indígena de 1994.
- 11) Retomar el diálogo (nacional y local) de las tres mesas restantes; e incluir en este las mesas necesarias para empezar la agenda nacional de reforma del Estado actual mexicano. Diálogo que ya no será entre el gobierno federal y los representantes del CCRI-CG del EZLN únicamente, sino de la Sociedad Civil Nacional (ciudadanos mexicanos, indígenas y no indígenas), gobiernos locales, municipales, federal; autoridades indígenas de las 52 etnias y representantes del CCRI-CG del EZLN. Con la debida información y consenso de todos los que integramos esta nación. Y la garantía de que el único medio para construir una verdadera nación mexicana, es el pacífico y con el respeto a la diferencia; además con la participación política directa de quienes lo forman, para intervenir en las decisiones político fundamentales que se deben tomar en la nueva relación político-social del Estado y los ciudadanos mexicanos (indígenas o no indígenas, zapatistas o no zapatistas).

Tomemos como antecedente el Consejo Ejecutivo Estatal de las Regiones Autónomas, constituido el 21 de enero de 1995 en San Cristóbal de Las Casas; “dicho Consejo fue nombrado por 300 parlamentarios comunitarios de las cinco regiones, lo integraban 24 personas, quienes formarían doce comisiones, entre las que se encuentran: política y legislación; educación y cultura; de la mujer; tierra y territorios, y la de desarrollo económico y social. Se estableció que uno de los objetivos del Consejo era

pugnar por la promulgación de una nueva Constitución para el estado de Chiapas, para lo cual acordaron nombrar a sus diputados para el Congreso Constituyente.”<sup>27</sup> Misma en la que se reconocerían las Regiones Autónomas Pluriétnicas.

Como se manifestó en la propuesta de reforma al artículo 4º constitucional (de aquel tiempo, 1994) con el Proyecto de Iniciativa para la Creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas, al establecer que:

“La Nación mexicana tiene una composición pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Para proteger y promover la integridad y el derecho de sus territorios, tierras, educación, salud, culturas, usos, costumbres, recursos naturales, patrimonio cultural y formas específicas de organización social, económica y política, se establece **un régimen de autonomía regional en aquellos estados de la federación de composición pluriétnica**, en los términos que establezca la Ley de Autonomía correspondiente y la presente Constitución, con el objeto de fortalecer la unidad e integridad nacionales.”<sup>28</sup>

De lo anterior creemos que debería mantenerse la expresión “*pluriculturalidad*”, más que la expresión “étnica”, de la composición de la nación mexicana.

Hay que observar que el “régimen de autonomía regional” que se propone, debe estar sostenido por el régimen de autonomía que les corresponde a los municipios. Sin la plena autonomía de los municipios (no sólo expresa sino practicada nacionalmente) es adelantarse a pensar que la regionalización es la varita mágica para transformar la situación en la que viven los pueblos y comunidades indígenas y en general la mayoría de los municipios que integran el territorio nacional. Además de que el desarrollo que se busca en los municipios al formar regiones debe tratar de equilibrar sus condiciones materiales y actuar con equidad en la distribución de los recursos.

Otro elemento que debemos resaltar de esta propuesta de reforma, es que el Estado deba garantizar a los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción, que teóricamente le pertenece al Estado, es decir, como un ente Soberano. Ya que como vimos en el capítulo primero, la jurisdicción es “el poder estatal para juzgar” o “el campo o esfera de acción o eficacia de los actos de una autoridad”.<sup>29</sup> En otras palabras es la posibilidad de que las autoridades indígenas al resolver conflictos internos o externos lo hagan aplicando la ley (local o federal) sin la necesidad (por el momento) de la intervención judicial (autoridades no indígenas). Esta situación debe estar perfectamente delimitada, en cuanto al grado de jurisdicción que se les reconocería a las autoridades indígenas (instituciones indígenas para ser precisos).

Este proyecto como anticipábamos en parte esta inspirado en la experiencia española e italiana de regionalización. Como parte de la división político territorial de estos Estados. Por ejemplo el carácter que se le da a las “lenguas” que existen dentro del territorio nacional (“idiomas”) al reconocerlas como “lenguas oficiales”, mismas que serán obligatorias junto con la educación indígena en todos los niveles. Cabe destacar que con ello no se busca menoscabar ni reducir “ninguno de los derechos y obligaciones que, como mexicanos, les corresponde a sus miembros, salvo las especificidades que establezca la Ley de Autonomía”.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> GOZALEZ, Galván Jorge Alberto, *Derecho Indígena*, Op. cit., p. 43.

<sup>28</sup> *Ibidem* p. 45.

<sup>29</sup> FLORES, García Fernando, *Jurisdicción*, Diccionario Jurídico III-UNAM,, Op. cit, p. 1884.

<sup>30</sup> GOZALEZ, Galván Jorge Alberto, *Derecho Indígena*, Op. cit., p. 45.

Es considerable referirnos que la propuesta de creación de las RAP, también iba enfocada en la representación pública de integrantes de estas en el Congreso de la Unión, es decir, se propuso reformar a su vez el artículo 53 de la Constitución federal, y quedar en este sentido:

“En cada una de las entidades federativas la suma de las Regiones Autónomas pluriétnicas integrarán distritos electorales para la elección de diputados de mayoría relativa al Congreso de la Unión.

Los distritos electorales correspondientes a las Regiones Autónomas Pluriétnicas integrarán una circunscripción electoral para la elección de diputados de representación proporcional”.<sup>31</sup>

“Sin embargo, respecto al texto anterior se propuso en la Asamblea de Sonora que:

En cada una de las entidades federativas las regiones autónomas integrarán distritos electorales por sí solas o sumando más de una, según lo establezca la Ley de Autonomía para la Elección de Diputados de Mayoría Relativa al Congreso de la Unión. Dicha elección será de acuerdo a las formas y procedimientos que los propios pueblos indígenas de las regiones decidan. Así mismo, es necesario abrir más las opciones para el proceso electoral y no limitarlo a una circunscripción específica, con base en los usos, costumbres y formas de gobierno tradicional de los pueblos indígenas.”<sup>32</sup>

Realmente el problema no es jurídico, es decir, reconocerlas o no constitucionalmente o en una ley local, es decir regularlas. Porque si la ley le reconoce personalidad jurídica, estas no tendrán problema para funcionar dentro del sistema jurídico actual. Sin embargo, para que lo anterior sea un hecho, debemos apelar a la voluntad política de quien integra el Poder Ejecutivo y Legislativo, para que las JBG, formen parte de la división político territorial del Estado, es decir, hagan posible las iniciativas de reforma necesarias para su inclusión y reconocimiento. Además de la exigencia y participación activa de la sociedad civil nacional (indígena y no indígena). En otras palabras de una nueva relación social entre el Estado y la sociedad civil.

Es preciso insistir que el concepto de “Juntas de Buen Gobierno”, es la denominación que los pueblos y comunidades indígenas dieron para distinguir lo que ellos llaman el “buen gobierno” bajo el principio del “mandar obedeciendo”, del “mal gobierno” (gobiernos federal, locales y municipales anteriores a los gobiernos autónomos indígenas zapatistas). Y referirse propiamente a una “etapa superior de autonomía”; lo cual no quiere decir, que se les deba denominar de la misma forma al momento de discutir si es posible y necesario crear un nivel de gobierno más, como parte de la división político territorial del Estado mexicano. Ya que el término –por el momento- es lo de menos –lo que no le resta importancia. Pues considérese que el Proyecto de Iniciativa comentado anteriormente, habla de la creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas, es decir, una etapa superior de autonomía.

Sólo nos resta decir, que el reconocimiento jurídico y regulación de las Juntas de Buen Gobierno, no depende de la ley, porque esta puede reformarse, si existe voluntad política de los actores políticos y la sociedad civil nacional, dejando a tras las tendencias partidistas, el revanchismo cultural y todos los lastres históricos que han cegado el desarrollo real del país. En hora buena, es el momento de crear una verdadera nación, ¿Cómo será está? De ello depende nuestra aspiración para reconstruirla; si volteamos a ver

---

<sup>31</sup> *idem.*

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 46.

la historia nacional, observaremos que antes de la colonia española, en Mesoamérica ya existía la *pluriculturalidad*.

Empecemos a formar de una vez un Estado real que nos caracterice, un Estado Pluricultural, y no la “ficción” en la cual hemos vivido. De ello dependerá el futuro político social del país, además de la tranquilidad, paz, y desarrollo de nosotros y nuestros hijos. Lo que no quiere decir, que debemos adoptar necesariamente la propuesta indígena zapatista, sino considerar esta alternativa de gobierno como viable, para construir un verdadero Estado democrático.

## CONCLUSIONES:

**PRIMERA.** Cada uno de los conceptos que nosotros llamamos fundamentales en esta investigación, permite situar a las Juntas de Buen Gobierno dentro de un plano científico social como formas de organización socio-políticas de los pueblos y comunidades indígenas zapatistas. Mismos que están relacionados con la expresión Junta de Buen Gobierno, pero no se les debe sujetar a un sentido meramente subjetivo o tendencioso. Aunque la mayoría de los conceptos estudiados se idean dentro del pensamiento occidental, no debe subestimarse el sentido que el indígena les da en su lengua, al proyectarlos a la realidad y circunstancia en la que se encuentra, o visión del mundo que construye, ya que éste ha empezado a construir nuevos conceptos y categorías, sin perder su identidad y cultura, y explicar científicamente el mundo que le rodea.

**SEGUNDA.** En este sentido, la expresión “Junta de Buen Gobierno” no es lo decisivo, el concepto es lo de menos, lo que importa es el carácter real de la institución, como una manifestación propia de los pueblos y comunidades indígenas. Y una alternativa de gobierno opuesta a la cultura dominante. A pesar de ello, los conceptos son mutables, su sentido cambia según la realidad o lugar donde se aplican, así como el sistema socio-político donde se utilizan.

**TERCERA.** El *calpulli* no es un antecedente de las Juntas de Buen Gobierno. Este constituye una forma de organización comunal de la tierra, que existió en la sociedad Azteca, en cambio las Juntas representan una forma de gobierno regional impulsada por los pueblos y comunidades indígenas, levantados en armas el 1° de enero de 1994. Las Juntas de Buen Gobierno, son parte de un proceso histórico de autonomía, iniciado por los pueblos indígenas, desde antes, que se les reconociera en un instrumento jurídico (Convenio 169 de la OIT o Constitución General) como originarios del país o región geográfica que habitaban antes de la conquista o colonización, y que ahora esos territorios forman los países actuales en América. Reconocimiento que se extiende a sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. En este orden de ideas, las Juntas, son una manifestación del carácter *pluricultural* de la Nación Mexicana. Reconocimiento histórico, pues, es la primera vez que en una Constitución General del país, se acoge en un artículo un principio de esta magnitud. Estas no son una idea nueva en los pueblos y comunidades indígenas, sino la materialización de un proyecto que nace en 1994, con la propuesta de organizaciones indígenas, no indígenas, investigadores del país y del EZLN, para reformar los artículos 4, 53, 73 y 115 de la Constitución federal, e incluir un régimen de autonomía regional en aquellos estados de la federación de composición pluriétnica, es decir, la creación de Regiones Autónomas Pluriétnicas. Asimismo, su funcionamiento es parte de la experiencia de los pueblos y comunidades indígenas de gobernar y gobernarse, al ejercer su derecho a la libre determinación, mismo que practican desde el 19 de diciembre de 1994, con la creación de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ), en los pueblos y comunidades indígenas de influencia del EZLN. Por ello, las Juntas son un fenómeno social que se manifiesta como producto de la resistencia social, cultural, económica, política y jurídica que enfrentan diariamente los pueblos indígenas desde hace más de 500 años. Sin dejar de ser indígenas, empiezan a incluirse en la construcción de un proyecto de Nación. Sin olvidar que los pueblos indígenas son excluidos en la creación

del Estado-nación mexicano, mismos que siguen luchando por el reconocimiento de su derecho cultural matriz: la libre determinación.

**CUARTA.** Su funcionamiento no constituye un “revanchismo histórico” o busca la desintegración de la Nación, al contrario, refuerza al federalismo. Aunque las Juntas de Buen Gobierno son una propuesta indígena interesante, no debemos adelantarnos, ni considerar que son la fórmula mágica para cambiar la situación económica social de los indígenas y no indígenas. Por ello es importante estudiar su estructura y funcionamiento. Independientemente de que sean legales o no, las Juntas de Buen Gobierno, son una realidad histórico-social que debe considerarse, realidad que los pueblos y comunidades indígenas del país, ven como una alternativa para alcanzar el desarrollo y bienestar de sus territorios (municipios donde están asentados).

**QUINTA.** La falta de voluntad política del Ejecutivo Federal y Poder Legislativo, impide desde 1994 hasta 2001 que los pueblos sean reconocidos jurídicamente, como personas de derecho público, reconocimiento que da sustancia legal y social a las Juntas de Buen Gobierno.

**SEXTA.** La creación y funcionamiento de las Juntas es “ilegal”, el derecho positivo mexicano no las regula ni reconoce constitucionalmente. Sin embargo, su naturaleza jurídica no depende de su naturaleza legal, ya que la primera describe la esencia de una institución jurídica, y la segunda reconoce formalmente esta institución, su contenido y validez, además de sus alcances. De hecho existen, son una realidad social que no debe ocultarse, tienen legitimación de la sociedad civil nacional e internacional. Su principal propósito es de carácter socio-económico, es decir, buscan contrarrestar el desequilibrio en el desarrollo de los municipios autónomos y de las comunidades.

**SEPTIMA.** En este sentido, la naturaleza jurídica de las Juntas, radica en la *intermunicipalidad*, que los pueblos indígenas practican desde la formación de los municipios autónomos zapatistas. Son una manifestación de gobierno indígena, es decir, una circunscripción territorial, con población y gobierno, con competencias y funciones diferentes a la de los municipios autónomos. Su naturaleza social se sustenta en la necesidad de los pueblos y comunidades indígenas de asociarse y coordinarse en regiones, y alcanzar el beneficio común equitativo y proporcional de los municipios que integran esta manifestación pluricultural.

**OCTAVA.** Por el momento son posibles en el sistema jurídico-social diseñado por los pueblos indígenas zapatistas (proyecto de nación). Como formas de autogobierno superior al gobierno municipal practicado desde 1994. Son la primera fase en la construcción de un nivel de gobierno regional. Tienen más de dos años de existencia, por lo que debe considerárseles como una alternativa de gobierno.

**NOVENA.** Se debe reconocer constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas personalidad jurídica propia (como personas de derecho colectivo) para que las Juntas de Buen Gobierno, dejen de estar en la ilegalidad. Es decir, que los pueblos y comunidades indígenas puedan convenir asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y coordinación de sus acciones como pueblos indígenas. Sin embargo, el reconocimiento de los pueblos indígenas como una nueva persona jurídica no puede sujetarse a los términos de la Constitución General actual ni a los de la historia del constitucionalismo mexicano. Debemos abrir la Constitución a esos pueblos negados hasta este momento por ella. Reconocerlos significaría reconocerlos como son, no como queremos que sean o como queremos que dejen de ser. Tendremos

que incorporarlos constitucionalmente por vez primera como una persona jurídica. Sólo en ese momento se requerirá de una técnica muy precisa para elaborar las leyes secundarias que aseguren la acreditación de tales pueblos y el ejercicio de los derechos que por primera vez la Carta Magna les concedería. Tenemos que hablar, en términos constitucionales, de un gran armisticio histórico con los pueblos indios.

**DECIMA.** Ninguna de las reformas constitucionales en materia indígena impulsadas desde 1992 hasta el año 2001, por el ejecutivo federal, han cumplido con su objetivo. Sin embargo, los pueblos y comunidades indígenas zapatistas, desde 1996, ponen en práctica el contenido de los Acuerdos de San Andrés. Por lo cual debemos reconsiderar el estudio de los mismos, y de ser posible reformar nuevamente la constitución, pero esta vez debe haber un dialogo nacional para reformarla.

**DECIMO PRIMERA.** Autonomía no significa secesión. Las Juntas de Buen Gobierno no buscan la desintegración del Estado Mexicano, al contrario, los indígenas proponen la reforma de Estado, para construir un nuevo Estado de carácter pluricultural. Tampoco se busca con ello crear un “estado sobre otro estado”, sino el fortalecimiento del federalismo, y terminar por completo con el “Centralismo” de poder, que existe desde la construcción del Estado-nación mexicano. De lo anterior se desprende que el ejercicio y garantía de los pueblos indígenas de practicar su autonomía (regional o municipal) requiere formular un nuevo pacto político y social que nos lleve a reformar la Carta Magna y las constituciones locales y leyes federales; un nuevo marco jurídico donde se establezcan nuevos principios y aquellos aspectos que sea necesario para reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos y la garantía del ejercicio de estos derechos. Este ensayo debe realizarse necesariamente con la puesta en práctica de la tan deseada reforma de Estado. La agenda de reforma de Estado debe considerar la propuesta indígena de un nuevo nivel de gobierno, como parte de la división política territorial del Estado, delimitando su competencia, funciones o facultades, y alcances territoriales y extraterritoriales.

**DECIMO SEGUNDA.** En la actualidad existen 5 Juntas de Buen Gobierno, cuentan con un territorio específico, población y gobierno, sus sedes se ubican en cada uno de los cinco “Caracoles” creados el 8 de agosto de 2003; se componen de 1 ó 2 delegados de cada uno de los Consejos Autónomos de los municipios que las integran. Además que la composición del gobierno de cada Junta es de carácter “rotativo” entre todos los miembros de los Consejos Autónomos, o los elegidos por los pueblos y comunidades indígenas. Sus funciones son esencialmente de control y vigilancia, aunque por el momento es compleja su naturaleza como poder público (ejecutivo, legislativo o judicial) No están diseñadas para obstruir o limitar las funciones exclusivas de los municipios autónomos (impartición de justicia; salud comunitaria; educación; vivienda; tierra; trabajo; alimentación; comercio; información; cultura; tránsito local). Sin embargo, en caso de abusos de autoridad o violación a los derechos humanos, por los Consejos Autónomos, las Juntas sí intervienen e investigan su veracidad, ordenan a los mismos, la corrección de los errores, y vigilan su cumplimiento.

**DECIMO TERCERA.** No debemos esperar a que la historia nos de una lección, la autonomía que practican desde 1994, los pueblos y comunidades indígenas zapatistas es más que suficiente para comprender que el Estado-nación actual está en crisis, y con ello sus instituciones sociales, políticas, económicas y culturales. Tomemos por ejemplo algunos países de Sudamérica, especialmente Bolivia, nación hermana que empieza a construir un Estado Pluricultural, sin revanchismos históricos o

discriminaciones culturales. Donde están invitados todos los factores reales de poder, factores formales de poder y el pueblo, para construir la nación Boliviana del siglo XXI. En tal sentido, debe hacerse cumplir lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, retomar los Acuerdos de San Andrés, la “Iniciativa de Ley” de la COCOPA; además de reanudar el diálogo y negociación entre gobierno federal, local y representantes del CCRI-CG del EZLN, y resolver el conflicto indígena en Chiapas. También se debe considerar el contenido del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas.

**DECIMO CUARTA.** El primer camino es el reconocimiento legal de las Juntas de Buen Gobierno, el segundo modificar la relación social que existe entre indígenas y no indígenas, para evitar la sectorización y división social en el país. Debemos reconocer que existe discriminación hacia lo indígena, y adoración hacia el pasado indígena; por lo tanto, el gobierno federal, local o municipal, deben aplicar el contenido del artículo 2º constitucional; especialmente promover la educación bilingüe (o trilingüe, según sea el caso) como “lenguas oficiales”, al igual que el Español; el respeto de las culturas que integran la nación, su promoción, y desarrollo. En otros términos, lo *pluricultural* debe manifestarse en documentos oficiales; procedimientos civiles o penales, proceso de creación de normas jurídicas; programas y planes de desarrollo (regionales y principalmente el Plan Nacional de Desarrollo) etc.

**DECIMO QUINTA.** Las JBG, son posibles dentro del pluralismo jurídico. Bajo este principio debe fundarse el Sistema Jurídico Mexicano. Considérese que el proyecto indígena y el proyecto de la clase política en el poder (clase dominante) son dos sistemas jurídicos-políticos distintos, que coexisten desde la Colonia Española. El Sistema Jurídico actual, representa un diseño impuesto por un grupo en el poder, que excluye y reprime a quienes no comparten esa visión del mundo jurídico.

**DECIMO SEXTA.** El Gobierno de Chiapas debe promover la “remunicipalización” del Estado, para evitar conflictos territoriales en lo futuro, entre municipios autónomos zapatistas y municipios gubernamentales. Con el funcionamiento de las Juntas, no desaparecen los ayuntamientos donde se establecieron los 30 municipios autónomos, es decir, mientras el Congreso Local del Estado no reconozca a estos municipios autónomos zapatistas como parte del territorio chiapaneco y sus respectivos ayuntamientos como legalmente establecidos, como lo establece el artículo 3º de la Constitución Política del Estado, y con ello empiece la remunicipalización en este, seguirán existiendo los 38 municipios y ayuntamientos que existían antes del 1º de enero de 1994, los cuáles fueron declarados autónomos y cambiados sus nombres (de hecho) el 19 de diciembre de 1994. Porque el mapa territorial y la Constitución Política del Estado de Chiapas, sigue considerando como parte de su territorio, 118 municipios (y 118 ayuntamientos) reconocidos y “constituidos legalmente”. Lo cuál no significa que los 30 municipios autónomos zapatistas no tengan derecho a existir, porque de hecho existen, y deben ser considerados como parte del territorio que integra el Estado de Chiapas. De ello dependerá la voluntad política del gobierno estatal en turno, para remunicipalizar el Estado; que para nosotros es necesario.

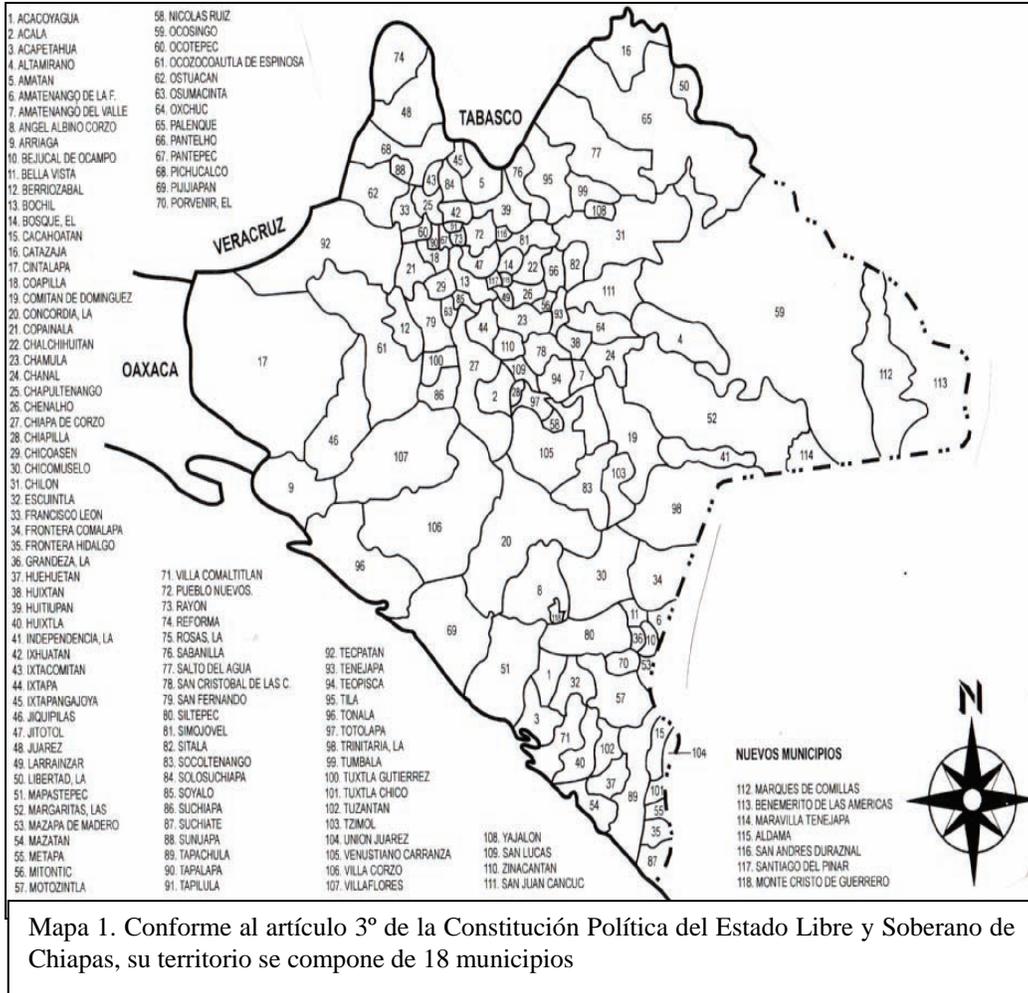
**DECIMO SEPTIMA.** Las Juntas de Buen Gobierno, no dependen económicamente y socialmente del gobierno (municipal, local o federal), al estar los pueblos y comunidades zapatistas en resistencia, decidieron constituir formas alternas de economía, apoyados por la sociedad civil nacional e internacional. Es decir, generan proyectos autogestivos en materia de educación, salud, vivienda, alimentación,

resuelven conflictos agrarios, de trabajo y de comercio, etc. Con el funcionamiento de las Juntas, se busca implementar nuevas formas para alcanzar el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas. Mientras no se les reconozca en el sistema jurídico mexicano (federal y estatal) el derecho al uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera para que, en un marco de desarrollo global, se supere el atraso económico y el aislamiento, lo que implica también un aumento y reorientación del gasto social. Donde el Estado fomente el desarrollo de la base económica de los pueblos indígenas y garantice (Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo) la participación de los mismos en el diseño de las estrategias encaminadas a mejorar sus condiciones de vida y su dotación de servicios básicos. Además de garantizar plenamente los derechos económicos, políticos y sociales de los pueblos y comunidades indígenas. Y obtener mejoras en la producción y capacitación para el trabajo (derechos que reconoce el Convenio 169 de la OIT).

**DECIMO OCTAVA.** Las Juntas de Buen Gobierno no son una alternativa a la dirección municipal sino una etapa superior en el ejercicio de la autonomía indígena, en otras palabras, una modalidad del ejercicio del derecho a la libre determinación. El reconocimiento constitucional de las Juntas de Buen Gobierno como parte de la división político territorial del Estado Pluricultural Mexicano, implica la reforma del Estado actual, y una nueva Constitución General, donde se debe reconsiderar el contenido de los artículos siguientes: 2º, 3º, 18º, 26º, 27º, 40º, 41º, 53º, 73º, 115º, 116º, 124º. Y los similares en las constituciones locales. Esta es una propuesta, sólo falta la voluntad política de todos los que integramos la nación mexicana, para llegar a un consenso que defina el rumbo económico, político y social del país. En este sentido, el reconocimiento jurídico y regulación de las Juntas de Buen Gobierno, no depende de la ley, porque esta puede reformarse, si existe voluntad política de los actores políticos y la sociedad civil nacional, dejando a tras las tendencias partidistas, el revanchismo cultural y todos los lastres históricos que han cegado el desarrollo real del país. En hora buena, es el momento de crear una verdadera nación, ¿Cómo será ésta? De ello depende nuestra aspiración para reconstruirla. Lo que no quiere decir, que debemos adoptar necesariamente la propuesta indígena zapatista, sino considerar esta alternativa de gobierno como viable, para construir un verdadero Estado democrático.

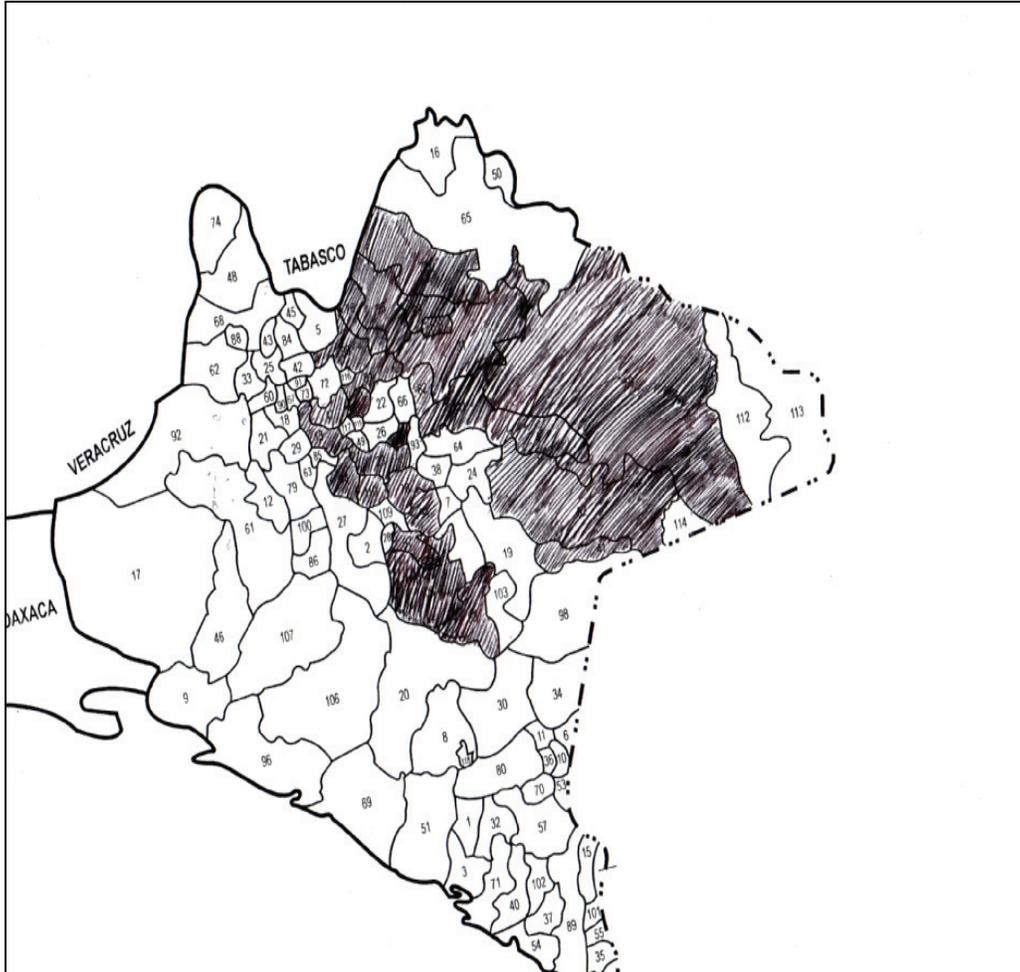
Apéndice 1.

Mapa 1. Territorio de Chiapas antes del levantamiento armado del 1° de enero de 1994. Municipios reconocidos en artículo 3° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.



Mapa 1. Conforme al artículo 3° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, su territorio se compone de 18 municipios

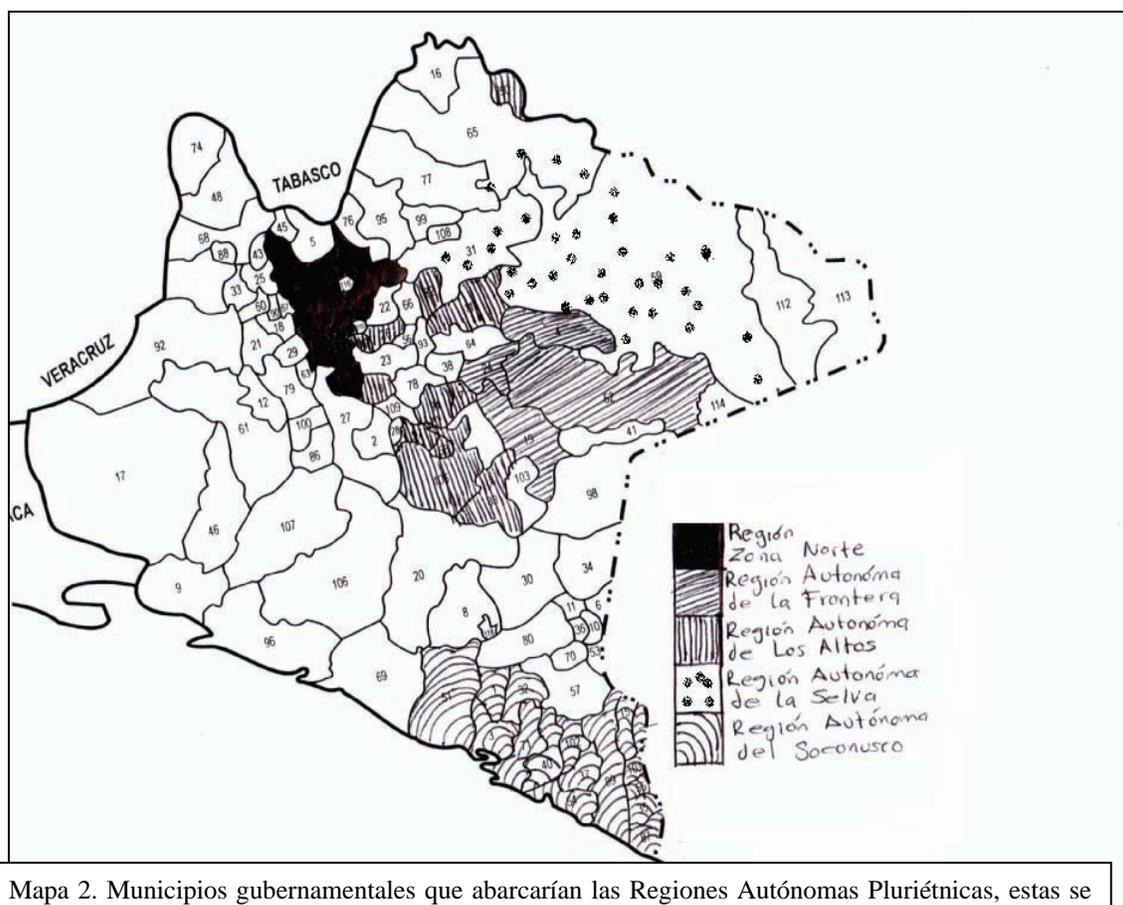
Mapa 1-A. Chiapas al constituirse los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas, el 19 de diciembre de 1994.



Mapa 1-A. Territorios que abarcan los 30 municipios autónomos rebeldes zapatistas creados el 19 de diciembre de 1994. Formados de 38 municipios gubernamentales municipios gubernamentales.

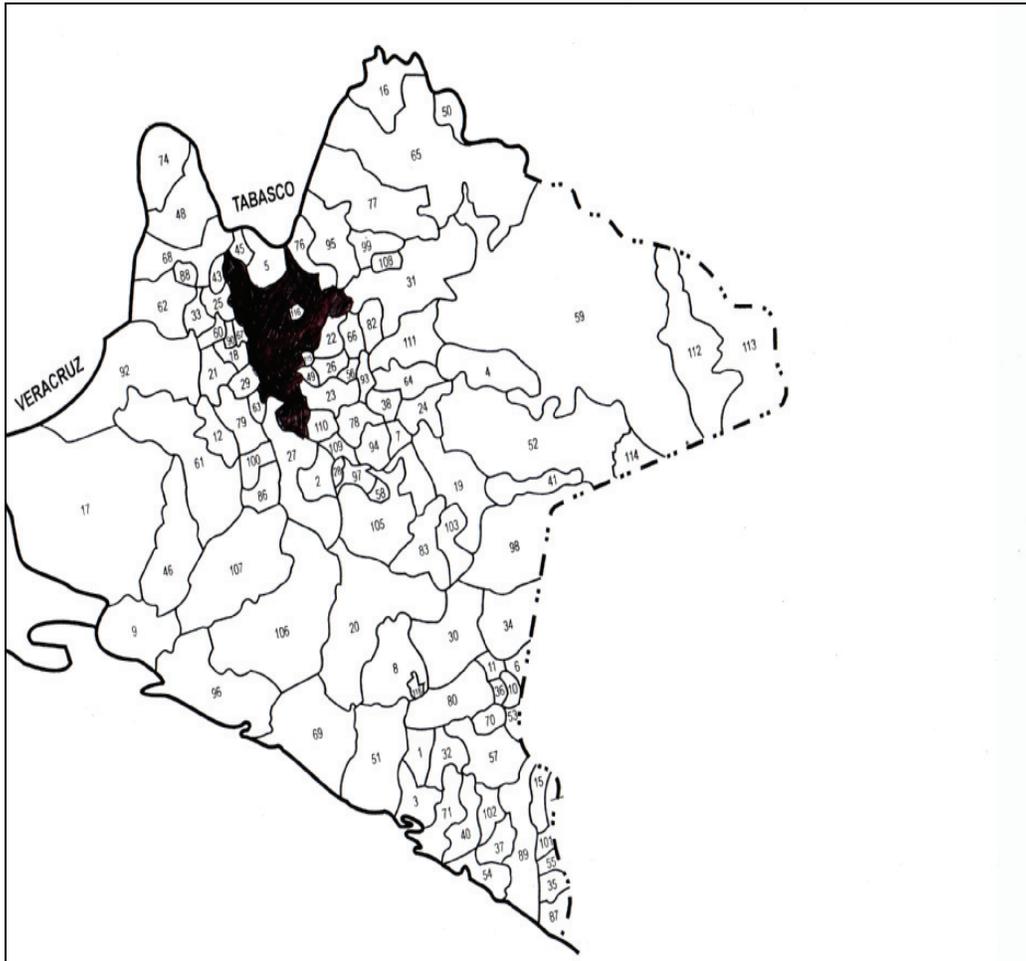
## Apéndice 2.

Mapa 2. Creación y ubicación de las Regiones Autónomas Pluriétnicas, propuesta en 1994, por Organizaciones Indígenas y el EZLN.



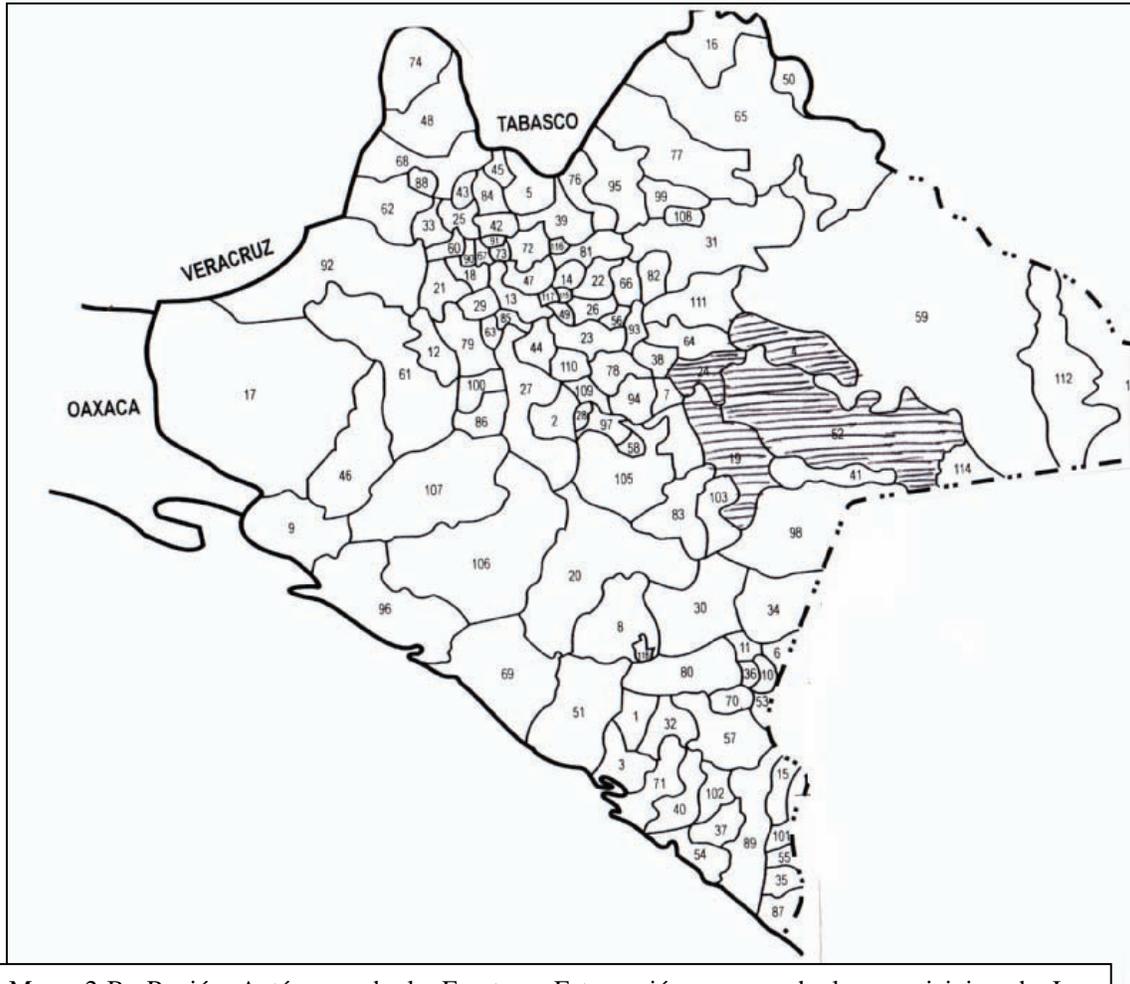
Mapa 2. Municipios gubernamentales que abarcarían las Regiones Autónomas Pluriétnicas, estas se dividían en 5 regiones: Región autónoma zona norte, Región autónoma de la Frontera; Región autónoma de Los Altos; Región autónoma de la Selva; Región autónoma del Soconusco

Mapa 2-A. Municipios gubernamentales que comprendería la  
Región Autónoma de la Zona Norte.



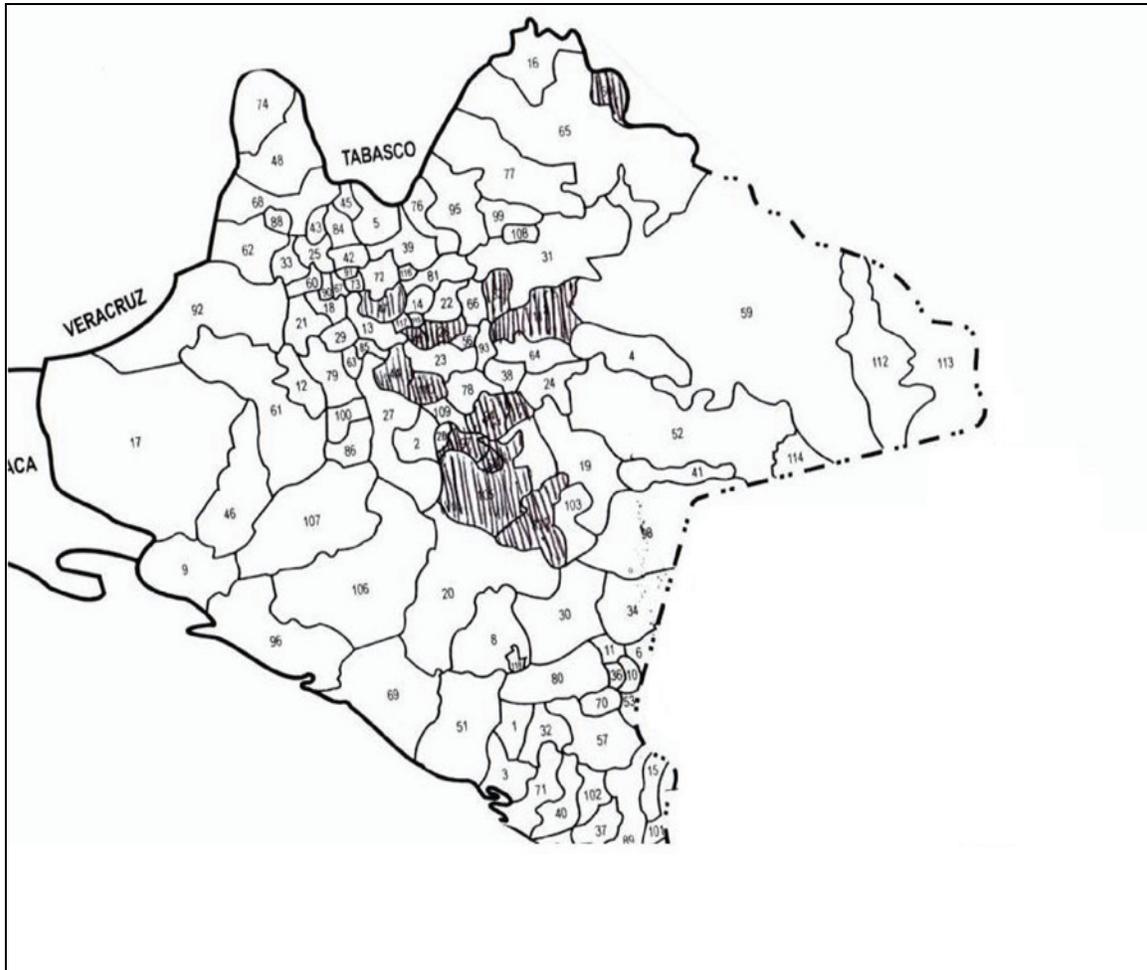
Mapa. 2-A. Región Autónoma de Zona Norte. Esta región comprende los *pueblos indígenas*: *tzotzil*, *chol* y *zoque*, con un territorio que comprendió 12 municipios gubernamentales: Bochil, El Bosque, Huitipán, Ixhuatán, Ixtapa, Jicotol, Pueblo Nuevo, Rayón, Simojovel, Solosuchiapa, Soyoló, y Tipilula, con una población de alrededor de 120 mil habitantes.<sup>1</sup>

Mapa 2-B. Municipios gubernamentales que comprendería la  
Región Autónoma de la Frontera.



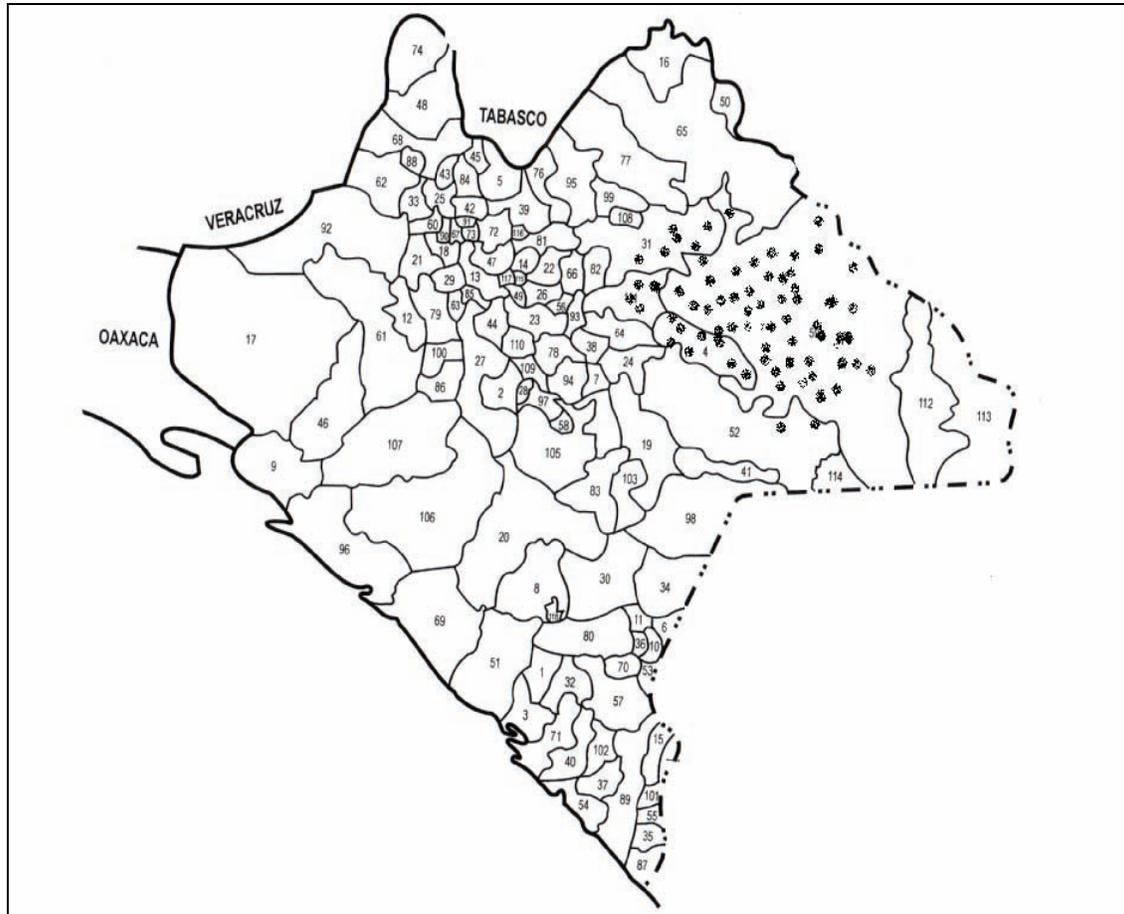
Mapa 2-B. Región Autónoma de la Frontera. Esta región comprende los municipios de Las Margaritas, Comitán, Chanal y Altamirano, donde predominan las etnias tojolabal y tzeltal principalmente.

Mapa 2-C. Municipios gubernamentales que comprendería la  
Región Autónoma de los Altos.



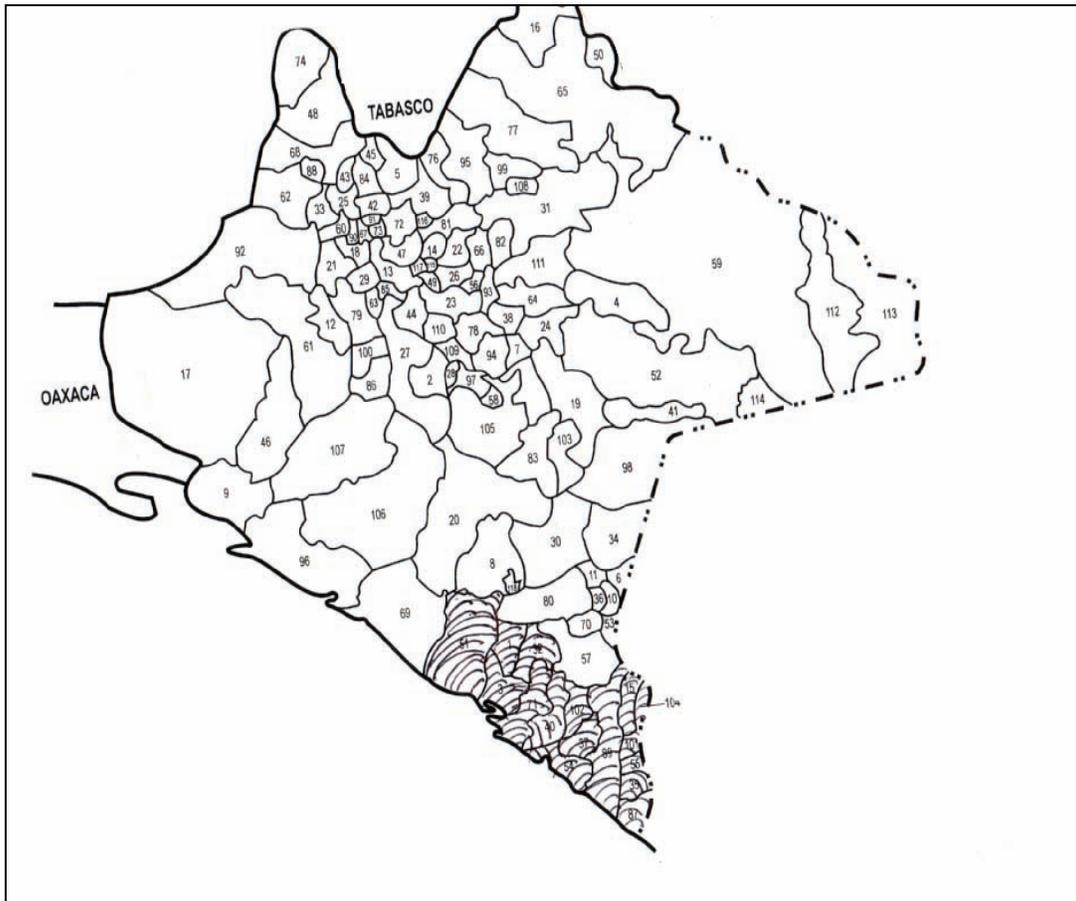
Mapa 2-C. Región Autónoma de los Altos. Esta región comprende los siguientes municipios gubernamentales: San Andrés Sacamch'en, (Larráizar), San Juan de la Libertad, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, Nuevo Bochil, San Pedro Chenalhó, Cancuc, Sitalá, Ixtapa, Jovel, Amantenango del Valle, Zinacantán, Jitotol, Teopisca, Nuevo Venustiano Carranza, Nicolás Ruiz, Socoltenango y Totolapa.

Mapa 2-D. Municipios gubernamentales que comprendería la Región Autónoma de la Selva.



Mapa 2-D. Región Autónoma de la Selva. La región comprende 43 comunidades, su población no sólo es indígena local (tzeltales, zoques, tzotziles, mames, choles), sino también migrantes de Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Hidalgo Tabasco, Campeche, Chihuahua, y Distrito Federal.

Mapa 2-E. Municipios gubernamentales que comprendería la Región Autónoma del Soconusco.



Mapa 2-E. Región Autónoma del Soconusco. En la iniciativa de creación de esta región, la CIOAC propuso la constitución de ésta como un poder regional, intermedio entre el poder estatal de Chiapas y los poderes municipales establecidos. Los objetivos de dicho poder regional serían: diseñar la planeación para el desarrollo, para la administración de justicia y para la administración de los recursos económicos. Esta región se integró por los municipios gubernamentales de Mapastepec, Escuintla, Acocoyagua, Acapetahua, Villa Comaltitlán, Huixtla, Tuzatán, Huehuetán, Mazatán, Tapachula, Unión Juárez, Cacahuatán, Tuxtla Chico, Metapa, Frontera, Hidalgo, Suchiate.

## Apéndice 3.

Mapa 3. Las 5 Juntas de Buen Gobierno (JBG) funcionan desde el 8 de agosto de 2003.



Mapa 3. Territorios que comprenden las 5 Juntas de Buen Gobierno: JBG Selva Fronteriza; JBG "Tzots Choj"; JBG Selva Tzeltal; JBG Zona Norte; y JBG Altos de Chiapas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1975.
- AJA, Eliseo, *El Estado Autonomico. Federalismo y hechos diferenciales*, (ensayo), Alianza Editorial, España, 2001.
- ARRIARAN, Samuel y BEUCHOT Mauricio, *Filosofía, neobarroco y multiculturalismo*, Ed. Itaca, México, 1999.
- BARRE, Marie-Chantal, *Ideologías y movimientos indios*, 3ª edición, Ed. Siglo XXI, México, 1988.
- BONFIL, Batalla, Guillermo, *México profundo* (Una civilización negada), 2ª ed., 1ª ed., en Lecturas Mexicanas, cuanta serie, Ed. CONACULTA, México, 2001.
- BOOKCHIN, Murria, *Seis tesis sobre municipalismo libertario*, texto obtenido gratuitamente de la **web**, contacto [www.discutiendoideas.com.mx](http://www.discutiendoideas.com.mx)
- CASO, Antonio, *Sociología*, Ed. Porrúa, México, 1960.
- CASTRO, Gutiérrez Felipe, *et. al.*, *Organización y liderazgo en los movimientos populares novohispanos*, serie: Historia Novohispana, núm. 47, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, México, 1992.
- CONTRERAS, Cruz Sergio, *Historia, Teoría y Praxis Municipal*, Editada por el Gobierno del Estado de México, México, 1993.
- COVARRUBIAS, Dueñas José. *La autonomía Municipal en México*. Ed. Porrúa, México, 1998.
- CHIAPAS núm. 7, Ed. ERA-UNAM, México, 1999.  
     -núm. 8, Ed. ERA-UNAM, México. 1999.  
     -núm. 10, Ed. ERA-UNAM, México, 2000.  
     -núm. 11, Ed. ERA-UNAM, México, 2001.  
     -núm. 13, Ed. ERA-UNAM, México, 2002.
- *Chiapas: la treceava estela*, Ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2003.
- DEL Val, José, *México Identidad y Nación*, Colección Pluralidad Cultural en México, núm. 6, Ed. UNAM, México, 2004.
- *Democracia Sustantiva (Democracia Social)*, Ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2001.
- DIAZ, Polanco Héctor, *La rebelión Zapatista y la Autonomía*, Siglo XXI editores, México, 1997.
- DOUGNAC, Rodríguez, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, serie, C: Estudios históricos, núm. 47, IJ-UNAM, México, 1994.
- *EZLN: Documentos y comunicados: 1 de enero, 8 de agosto de 1994*, Pról. de Antonio García de León; crónicas de Carlos Monsiváis y Elena Poniatowska; fot. de Paula Haro, Ed. Era, México 1994.  
     -*EZLN: documentos y comunicados 2 : 15 de agosto de 1994/ 29 de septiembre de 1995*, Pról. Antonio García de León; crónicas de Carlos Monsiváis, México, 1995.  
     -*EZLN: documentos y comunicados 3 : 2 de octubre de 1995 - 24 de enero de 1997*, Pról., de Antonio García de León ; crónica de Carlos Monsiváis ; 1997.

- FERNANDEZ, RUIZ, coordinador, Régimen Jurídico Municipal en México. Coedición Porrúa-Facultad de Derecho (UNAM), México, 2003  
-Servicios Públicos Municipales. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, INAP, México, 2003.
- FERRER, Muñoz Manuel, coordinador, Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México, serie: doctrina jurídica, núm. 2, IJ-UNAM, México, 1999.  
-et al, Pueblos Indígenas, Estado Nacional en México, serie C: Estudios Históricos, núm. 79, IJ-UNAM, México, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi, Epistemología Jurídica y Garantismo, Ed. Fontamara, biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2004.
- GARCÍA, Máynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 37a ed., Ed. Porrúa, México, 1985.
- GERHARD, Peter, La frontera Sureste de la Nueva España, colección espacio y tiempo, núm. 2, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, 1991.  
-Geografía Histórica de la Nueva España 1519-1821, colección espacio y tiempo, núm. 1, Ed. IJ-UNAM, México, 1986.
- GOMEZ, Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, 9ª. ed., Ed. Oxford-University Press, México, 2000.
- GOMEZ, Sandoval Fernando, Sociología, Vol. 1, México, 1983.
- GONZALEZ, Casanova Pablo, Causas de la rebelión en Chiapas, 5ª reimpresión, ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2002.
- GONZALEZ, Casanova Henríquez Pablo, et. al, Etnicidad, Democracia y Autonomía, Memoria del ciclo de conferencias efectuado en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, del 25 al 27 de Enero de 1995, Editado por la UNAM y el Centro de Investigaciones Humanísticas de Mesoamérica y el Estado de Chiapas, México, 1995.
- GONZALEZ, Galván Jorge A. Derecho indígena, Colección “Panorama del Derecho Mexicano”, Serie A: Fuentes, b) Textos y Estudios Legislativos, número 101, Coeditado por el IJ de la UNAM, y la editorial McGraw-Hill (México), México, 1997.
- GONZALEZ, Uribe, Héctor, Teoría Política, Ed. Porrúa, México, 1998.
- GUILLEN, López Tonatiuh, Gobiernos Municipales en México, entre la modernización y la tradición política. Ed. Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- GÜITRON, Fuentesvilla Julián, Tesis. Ed. Promociones Jurídicas y Culturales, México, 1991.
- HEINZ Dieterich. Nueva guía para la investigación científica, Ed. Planeta-Mexicana, México, 2002.
- HERNANDEZ, Antonio María, Derecho Municipal (parte general) IJ-UNAM, México, 2003.
- HERNANDEZ, Navarro Luis y Vera Herrera Ramón (compiladores), Acuerdos de San Andrés, colección Problemas de México, Ediciones Era, México, 2000.
- ITURRALDE, Diego G., compilador, Orden Jurídico y Control Social, Editado por el Instituto Nacional Indigenista, México, 1994.

- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, 2ª ed., 5ª reimpresión, Ed. UNAM, México, 1995.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, 6ª ed., Ed. Colofón, México, 1996.
- LENKERSDORF, Carlos, recopilador, y traductor, *'indio 'otik ja jtz'eb'ojtiki'* (*Indios somos con orgullo, Poesía maya-tojolabal*) UNAM-IIF, Centro de Estudios Mayas, México. 2003.
- LOPEZ, Bárcenas Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas en México*, serie: derechos indígenas, núm. 4, coedición CONACULTA y Centro de Orientación y Asesoría a pueblos indígenas, México, 2002.
  - *Legislación y derechos Indígenas en México*, serie: Derechos Indígenas, núm. 3, Coedición CONACULTA y COA, México, 2003.
- LOPEZ, Chavarria José Luis, *Las elecciones municipales en México*, serie G: Estudios doctrinales, núm. 154, IJ-UNAM, México, 1994.
- LOPEZ, de Lara Guillermo, *Ideas tempranas de la política social en Indias*, Ed. Jus, México, 1977.
- *Los municipios rebeldes Zapatistas, Fuerte es su corazón*, 3ª reimpresión, ediciones del Frente Zapatista de Liberación Nacional, México, 2002.
- MARGADANT, S. Guillermo, *La elaboración de la Tesis profesional*, serie: manuales jurídicos, núm. 2, UNAM, México, 2002.
  - *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano*, 18ª ed., Ed. Esfinge, México, 2001.
- MARTINEZ, Luna Jaime, *Comunalidad y Desarrollo*, coedición CONACULTA y Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño A. C., México, 2003
- MEDINA, Cervantes J. Ramón, *Derecho Agrario*, Ed. Harla, México, 1987.
- MEJIA, Lira José (compilador) *Problemática y desarrollo municipal*. Ed. Plaza y Valdés, México, 1999.
- MELGAREJO, Vivanco José L. *Raíces del municipio mexicano*, Ed. Biblioteca de la Universidad Veracruzana, Xalapa, 1988.
- MICHEL, Guillermo, *Ética Política Zapatista –una utopía para el siglo XXI-*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003.
  - *La guerra que vivimos, aproximaciones a la rebelión de la dignidad*, UAM (Unidad Xochimilco), México, 1998
  - *et al., Sobre la marcha, análisis sobre el movimiento Zapatista (1994-2001)*, UAM, México, 2001.
  - *et al., Caminos del zapatismo: Resistencia y liberación*, Editorial Red\_Es, México, 2005.
- *Modernización del Derecho Mexicano, reformas Constitucionales y legales 1992*, coedición IJ-UNAM y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, serie G: estudios doctrinales, núm. 146, México, 1993.
- MOLINA, Piñero Luis J. *Temas de Sociología Jurídica*, Ed. UNAM, México, 1996.
- *Movimientos populares en la historia de México y América Latina*, Facultad de Filosofía y Letras, sección México, UNAM, México, 1987.
- MUÑOZ, Ramírez Gloria, *EZLN 20 y 10, el fuego y la palabra*, coedición Revista rebeldía y periódico la Jornada, México, 2003.

- OCHOA, Campos Moisés, El municipio su evolución institucional. Ed. Banobras, México, 1981.
  - Reforma Municipal. 4ª edición., Ed. Porrúa, México, 1985.
- ORDOÑEZ Cifuentes, José E. R., coordinador, Cosmovisión y Prácticas Jurídicas de los Pueblos Indios, serie L: cuadernos del Instituto, b) Derecho Indígena, núm. 2, IV Jornadas Lascasianas, IIJ-UNAM, México, 1994.
  - Etnicidad y Derecho un dialogo postergado entre los científicos sociales, V Jornadas Lascasianas, serie, L: cuadernos del Instituto, c) Derecho Indígena, núm. 1, IIJ-UNAM, México, 1996.
  - La problemática del racismo en los umbrales del siglo XXI, VI jornadas Lascasianas, serie LI, cuadernos del Instituto, c) Derechos Humanos, núm. 1, IIJ-UNAM, México, 1996.
  - Pueblos Indígenas y derechos étnicos, VII Jornadas Lascasianas, serie: doctrina Jurídica, núm. 5, IIJ-UNAM, México, 1999.
  - Balance y perspectivas del Derecho Social y los Pueblos Indígenas de mesoamérica, VIII jornadas Lascasianas, serie: doctrina jurídica, núm. 11, IIJ-UNAM, México, 1999.
  - El derecho a la lengua de los pueblos indígenas, XI jornadas Lascasianas, serie: doctrina jurídica, núm. 50, IIJ-UNAM, México, 2003.
  - La construcción del Estado Nacional: democracia, justicia, paz y Estado de Derecho, XII Jornadas Lascasianas, serie: doctrina jurídica, núm. 179, IIJ-UNAM, México, 2004.
- OROPEZA, Martínez Humberto. Administración Pública Municipal. Ed. Trillas, México, 2001.
- ORTEGA, Lomelin. El nuevo Federalismo. Ed. Porrúa, México, 1988.
- PANIAGUA, S. Juan L. y Alvarado P. Emilio, Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas, Ed. Universitas, Madrid, 1997.
- PROUDHON, Pierre Joseph, El principio federativo, colección los grandes pensadores, Ed. Sarpe, España, 1985.
- QUINTANA, Roldan Carlos. Derecho Municipal, Ed. Porrúa, México, 2001.
- RABASA, Oscar, El Derecho Angloamericano, Prólogo de Salvador Urbina, 2ª edición, Ed., Porrúa, México, 1982.
- RECASENS, Siches Luis, Tratado General de Sociología, 26ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998.
- RENDON, Huerta Barrera Teresita. Derecho Municipal, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998.
- RENDON, Monzón, Juan José, La comunalidad, modo de vida en los pueblos indios, Tomo I, Ed. CONACULTA, México, 2003.
- ROBLES, Martínez Reynaldo. El municipio. 5ª edición, Ed. Porrúa, México, 2002.
- RODRIGUEZ, y Rodríguez Jesús (compilador), Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos (ONU-OEA), tomo I, editada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México, 1994.
- SORIANO, Ramón Sociología del Derecho. Ed. Ariel, Barcelona, 1997.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Testimonios, UNAM, México, 1978.

- SZÉKELY, Alberto, coordinador, *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, tomo IV, serie A: fuentes, b) textos y estudios legislativos, núm. 9, México, 1990.
- TORRES, Blanca (compiladora) *Descentralización y Democracia en América*. Ed. Colegio de México, México, 1986.
- UGARTE, Cortés Juan. *La reforma municipal*, Ed. Porrúa, México, 1986.
- VALDÉS, Luz María, *et. al.*, *Los Indios mexicanos en los censos del año 2000*, serie: doctrina Jurídica, núm. 164, IIJ-UNAM, México, 2003.
- WITKER, Jorge, *Como elaborar una tesis de grado en Derecho (lineamientos metodológicos y técnicos para el estudiante o investigador del derecho)*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1992.
- ZOLLA, Carlos y Zolla Márquez. E. *Los Pueblos Indígenas de México. 100 preguntas*, colección Pluralidad Cultural en México, núm. 1, coordinador José Del Val, Ed. UNAM, México, 2004.

#### DICCIONARIOS y ENCICLOPEDIAS

- CABANELLAS, de Torres, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, actualizado, corregido y aumentado por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, Ed. Heliasta.
- BOBBIO, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, 4ª ed. en español, 2 tomos, Ed. Siglo XXI, México, 1985.
- *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y Económicas*, dirección de Víctor de Santo, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1996.
- *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, 1992.
- *Diccionario del Lenguaje Filosófico*, dirigido por Paúl Foulquie, Ed. Labor, Barcelona, 1967.
- *Diccionario Léxico Hispánico*, por W. M. Jackson, Ed. W. M Jackson, México, 1989.
- *Diccionario Jurídico Espasa Calpe*, nueva edición totalmente actualizada, España, 2003.
- *Diccionario Jurídico IIJ-UNAM*, tomos I, II, III y IV, coedición Porrúa-UNAM (IIJ), México, 2001.
- *Enciclopedias Jurídica OMEBA*, tomos III, XIX, XXIII Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires.
- GARCÍA, de Diego Vicente, *Diccionario etimológico Español Hispánico*, Editorial S.A.E.T.A., Madrid, 1954.

#### LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL

##### NACIONAL

- *Código Civil del Distrito Federal*, Ed. SISTA, México, 2005.
- *Código Civil del Estado de México*, Ed. ISEF, México, 2005.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Editorial Porrúa, 151ª edición, México, 2005.
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Ed. UNAM-FCE, México 1997.
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*, Anaya Editores, México, 1998.
- *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

#### INTERNACIONAL

- Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Organización Internacional del Trabajo, [www.ezln.org/sanandres/convenio.169.htm](http://www.ezln.org/sanandres/convenio.169.htm).
- *Constitución Española*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2002.
- *Constitución de la Nación Argentina* Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2001.
- Código Municipal de Guatemala, puede consultarse en: <http://www.ops.org.gt/docbas/codigo%20municipal%20guatemala.pdf>.
- Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, puede consultarse en [www.cndu.org.mx](http://www.cndu.org.mx).
- Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, Comisión de Derechos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, 46º periodo de sesiones, ONU, E/CN.4/sub.2/994/2/add.1,20, abril de 1994.

#### DOCUMENTOS Y COMUNICADOS

- *Acuerdos de San Andrés Larráinzar* (16 de febrero de 1996), [www.ezln.org/sanandres/index.html](http://www.ezln.org/sanandres/index.html), Vid. documento 1. “*Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional*”; documento 2 “*Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento*” y documento 3. “*Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento*”.
- *Dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano*, LVIII Legislatura, Dirección General de Crónica Parlamentaria.
- “*Leer un video*”, Subcomandante Insurgente Marcos, separata de la revista *Rebeldía*, Año 2, número 23, septiembre, Director Sergio Rodríguez Lascano, México, 2004.
- *Mensaje de Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Gobernación, anunciando que el gobierno federal unilateralmente enviará al Congreso su*

*anteproyecto de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas*, 1 de marzo de 1998, [www.segob.org.mx.com](http://www.segob.org.mx.com) o <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/com/com673.html>

- *Observaciones que presenta el Gobierno Federal a la iniciativa de la COCOPA sobre Derechos y Cultura Indígena del 29 de noviembre de 1996*, [www.ezln.org/news/gobierno9802sp.html](http://www.ezln.org/news/gobierno9802sp.html).
- *Reforma Constitucionales sobre Derechos Indígenas cuatro comparativo de la Iniciativa de la COCOPA y los Acuerdos firmados el 16 de febrero entre el EZLN y el Gobierno Federal*, [www.ezln.org/news/iniciativa/COCOPA.htm](http://www.ezln.org/news/iniciativa/COCOPA.htm).
- *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*, Junio, México, 2005, en [www.revistarebeldia.org](http://www.revistarebeldia.org)
- *Tercer Congreso Nacional Indígena*, Comunidad Indígena de Nurio, Michoacán, 2, 3 y 4 de marzo del año de 2001, [www.laneta.apc.org/cni/mh-mni.htm](http://www.laneta.apc.org/cni/mh-mni.htm)

#### REVISTAS, PERIODICOS, MEDIOS ELECTRONICOS Y VIDEOS

##### REVISTAS

- *Critica Jurídica*, Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho, No. 11, 1992, IIJ-UNAM-CONACYT, México, 1992.
- *Que hacer Político*, Director Carlos Cantón Zetina, México, 7 de febrero de 1994, No. 648,
  - 28 de febrero de 1994, No. 651.
- *Memoria*, No. 176, Revista Mensual de Política y Cultura, México, octubre de 2003.
- *Proceso, Seminario de Información y Análisis*, Director Julio Scherer García, numero 908, 28 de marzo, México, 1994.
  - número 924, 8 de agosto, 1994.
  - número 945, 12 de diciembre de 1994.
  - número 977, 24 de julio de 1995.
  - número1001, 8 de enero de 1996.
  - número 1022, 3 de junio de 1996.
  - número 1063, 16 de marzo de 1997.
- *Rebeldía*, Año 1, número 10, agosto, Director Sergio Rodríguez Lascano, México, 2003.
  - Año 1, número 11, septiembre del 2003.
  - Año 2, número 13, noviembre de 2003
  - Año 2, número 16, febrero del 2004.
  - Año 2, número 19, mayo del 2004.
  - Año 2, número 23, septiembre de 2004.
  - Año 2, número 24, octubre del 2004.
  - Año 3, número 32, junio del 2005.
  - Año 3, número 34, agosto del 2005.

## PERIODICOS

- *La Jornada*, Directora Carmen Lira Saade, Director fundador Carlos Payan Verver, 18 de febrero, México, 1998.
  - 15 de junio de 1999.
  - 23 de junio de 1999.
  - 6 de julio de 1999.
  - 16 de julio de 1999.
  - 5 de agosto de 1999.
  - 25 de agosto de 1999.
  - 6 de octubre de 1999.
  - 3 de febrero de 2000.
  - 8 de febrero de 2001
  - 19 de febrero de 2001
  - 23 de febrero de 2001.
  - 26 de febrero de 2001.
  - 28 de febrero de 2001.
  - 5 de marzo de 2001.
  - 11 de marzo de 2001.
  - 12 de marzo de 2001.
  - 29 de marzo de 2001.
  - 20 agosto de 2001.
  - 31 de agosto de 2001.
  - 15 de septiembre de 2001.
  - 22 de septiembre de 2001.
  - 23 de septiembre de 2001.
  - 25 de septiembre de 2001.
  - 14 de octubre de 2001.
  - 17 de octubre de 2001.
  - 26 de noviembre de 2001.
  - 16 de enero de 2002.
  - 6 de febrero de 2002.
  - 20 de febrero de 2002.
  - 19 de marzo de 2002.
  - 19 de abril de 2002.
  - 3 de mayo de 2002.
  - 27 de mayo de 2002.
  - 18 de junio de 2002
  - 12 de julio de 2002.
  - 19 de julio de 2002.
  - 23 de julio de 2002.
  - 6 de agosto de 2002.
  - 20 de agosto de 2002.
  - 11 de septiembre de 2002.
  - 10 de diciembre de 2002.
  - 5 de enero de 2003.
  - 31 de enero de 2003.

- 7 de febrero de 2003.
- 17 de febrero de 2003.
- 3 de abril de 2003.
- 11 de abril de 2003.
- 21 de abril de 2003.
- 12 de junio de 2003.
- 14 de junio de 2003.
- 18 de junio de 2003.
- 9 de agosto de 2003.
- 10 de agosto de 2003.
- 11 de agosto de 2003.
- 25 de agosto de 2003.
- 22 de septiembre de 2003.
- 13 de octubre de 2003.
- 20 de octubre de 2003.
- 24 de octubre de 2003.
- 25 de octubre de 2003.
- 4 de diciembre de 2003.
- 12 de febrero de 2004.
- 9 de abril de 2004.
- 9 de julio de 2004.
- 23 de septiembre de 2004.
- 17 de noviembre de 2004.
- 19 de noviembre de 2004.
- 31 de diciembre de 2004.
- 3 de enero de 2005.
- 9 de enero de 2005.
- 18 de enero de 2005.
- 26 de enero de 2005.
- 9 de febrero de 2005.
- 17 de febrero de 2005.
- 2 de marzo de 2005.
- 15 de marzo de 2005.
- 9 de abril de 2005.
- 21 de junio de 2005.
- 23 de junio de 2005.
- 25 de junio de 2005.
- 29 de junio de 2005.
- 1 de julio de 2005.
- 2 de julio de 2005.
- 10 de julio de 2005.
- 18 de julio de 2005.
- 8 de agosto de 2005.
- 13 de agosto de 2005.
- 4 de septiembre de 2005.
- 12 de septiembre de 2005.
- 20 de septiembre de 2005.

- 27 de septiembre de 2005.
- 23 de noviembre de 2005.
- 27 de noviembre de 2005.
- 28 de diciembre de 2005.
- 29 de diciembre de 2006.
- 2 de enero de 2006.

#### MEDIOS ELECTRONICOS y VIDEOS

- *EZLN: 20 y 10 El fuego y la Palabra*, (comunicados del 1° de enero de 1994 a 31 de diciembre de 2003), disco 2, Revista Rebeldía, México, 2004.
- *IUS 2004*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- [www.cdhcu.gob.com.mx](http://www.cdhcu.gob.com.mx)
- [www.discutiendoideas.com.mx](http://www.discutiendoideas.com.mx)
- [www.ezln.org](http://www.ezln.org).
- [www.fzln.org.com.mx](http://www.fzln.org.com.mx)
- [www.inegi.org.com.mx](http://www.inegi.org.com.mx)
- [www.lajornada.com.mx](http://www.lajornada.com.mx).
- [www.rebeldia.org](http://www.rebeldia.org)
- [www.scjn.org.com.mx](http://www.scjn.org.com.mx)
- [www.segob.org.com.mx](http://www.segob.org.com.mx)
- [www.unam.mx/cesem/munmun.htm](http://www.unam.mx/cesem/munmun.htm)
- [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)