

# El municipio indígena desde dos experiencias: Oaxaca y Chiapas

Yacotzin Bravo Espinosa

## Introducción

El tema del reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas, es un tema de suma trascendencia, debido a que las diferentes luchas por la reivindicación de estos derechos han evidenciado los principios sobre los que se sustenta la organización del poder estatal y la sociedad. Los fundamentos tales como el federalismo, la democracia representativa, los derechos individuales, el monopolio de la producción y la aplicación de la norma, así como del ejercicio de la coactividad por parte del Estado, entre otros, se han vuelto insatisfactorios y limitados frente a diversas luchas indígenas que no sólo reclaman el respeto, cumplimiento y garantía de los insuficientes derechos reconocidos en la norma que son vulnerados reiterada y sistemáticamente, sino también, el reconocimiento y respeto de sus derechos colectivos negados a lo largo de la historia por el derecho dominante.

Esta ceguera jurídica por parte del Estado ha determinado que los pueblos indígenas en diversas partes del país consoliden procesos de defensa, ejercicio y construcción de sus derechos, tales como la autonomía, el territorio, la impartición de justicia indígena, etcétera., lo que ha originado la constitución de centros alternos y algunas veces contrapuestos de poder o gobierno, así como de creación y aplicación normativa en diferentes niveles que rebasan la juricidad y los centros de poder público establecidos por el Estado.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la forma en que los pueblos y comunidades indígenas, al ejercer su derecho de autonomía, crean niveles de gobierno local indígena, específicamente a nivel municipal —aunque se hará mención al nivel regional— ya sea mediante la apropiación de la figura legal del municipio libre, conforme su propia forma de organización política y normativa, como es el caso de San Juan Cotzocón de la región Mixe en el estado de Oaxaca, o a través de los municipios cuya creación, organización, funcionamiento, facultades, delimitación y jurisdicción es determinada desde los propios pueblos y comunidades que los constituyen de *facto*, al margen de la ley del Estado, como es el caso de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas en Chiapas. Estas realidades ayudarán a comprender los alcances, limitaciones y ausencias de la estructura de gobierno y de su marco jurídico vigente, sobre todo en lo que concierne al reconocimiento y respeto del derecho de autonomía y su ejercicio en sus diferentes niveles.

## La población indígena en los municipios oficiales

En México, aproximadamente, la población indígena es de 10 millones 253 mil 627 personas, que representan, el 10.5% del total de la población.<sup>1</sup> Esta población indígena habita en 871 de los 2 mil 443 municipios existentes en el país, es decir, en el 35.7% del total de los municipios.

En 655 de estos municipios, la población es mayoritariamente indígena: en 481 la población indígena constituye más del 70% de los habitantes y en 174 las personas indígenas representan del 40 al 59%.

Los municipios considerados sin mayoría indígena son 216: en 190 la población supera la cantidad de 5,000 y sólo 26 municipios tienen menos de 5,000 habitantes indígenas.

Entre los estados con mayor presencia indígena, en relación, con su población total, encontramos a Oaxaca y Chiapas.<sup>2</sup> El primero posee 310 municipios y el segundo 45 de los 655 municipios que hay a nivel nacional con población mayoritariamente indígena.

Respecto a las condiciones en las que se encuentran los 871 municipios con población indígena, en 295 el grado de marginación es muy alto y en 363 el grado de marginación es alto.<sup>3</sup>

## El municipio indígena

Hablar de municipios indígenas no sólo hace referencia al número de población indígena que habita en ellos, porque estos términos cuantitativos se limitan a proporcionar un panorama general de la presencia, localización y condiciones de la población indígena en nuestro país. La concepción del municipio indígena tiene que ver con la forma en que los pueblos y comunidades indígenas crean, integran, desenvuelven, organizan y funcionalizan al municipio como un nivel propio de gobierno.

Sin embargo, el municipio como figura jurídica es parte de los tres niveles de gobierno de la federación mexicana, regulada en las diferentes leyes de Estado, empezando por la constitución. El municipio como organización federal se instituye en un primer momento sobre la base de la organización territorial española implantada en nuestro país durante la Nueva España<sup>4</sup> y después por el federalismo Estadounidense,<sup>5</sup> de manera que, al determinarse las fronteras territoriales, no se tomaron en cuenta los territorios ancestrales indios con raíces culturales comunes, lo que provocó que éstos pueblos fueran divididos arbitrariamente entre varias entidades federativas, municipios e incluso quedarán fuera de las fronteras territoriales del país.<sup>6</sup>

El municipio colonial antecedente del municipio oficial actual, se dividía en dos tipos: los municipios o repúblicas de españoles y las repúblicas de indios. Las segundas surgen de la idea de congregar a los pueblos indígenas en asentamientos impuestos para destruir sus nexos étnicos con las tierras que habitaban, con el objeto de cristianizarlos y readecuar sus espacios territoriales en beneficio de los españoles, a través del despojo de sus territorios.<sup>7</sup> Institución que llevó a los pueblos indígenas a diferentes grados de aculturación, aunque también fue un instrumento de los propios pueblos para conservar su identidad local y ejercer su autogobierno.

Es así como el papel del municipio respecto a los pueblos indígenas a lo largo de la historia ha sido diverso. Por una parte, han sido instrumentos y espacios controlados y utilizados por los cacicazgos locales para someter y dominar a los pueblos indígenas; por otro lado, los propios pueblos han asimilado la estructura municipal haciéndola parte de su propia institucionalidad,<sup>8</sup> pero conforme su tradición de gobierno, sus características culturales, sociales y normativas; aunque estos pueblos también han prescindido del nivel municipal, pues gracias a su fuerza y cohesión regional o comunal han alcanzado niveles de interlocución y negociación con los gobiernos estatal y federal.

Los pueblos y comunidades indígenas desarrollan, entonces, diferentes niveles de organización política que va desde la comunal, el pueblo, el municipio y la región; no obstante, las bases son los niveles comunal y de pueblo, porque son los espacios donde las culturas indígenas reproducen, desarrollan y fortalecen sus formas de organización social, política y jurídica, así como sus principios culturales y cosmogónicos, los cuales se retoman en otros niveles o ámbitos mayores de organización para recrear sus identidades, tejer sus relaciones políticas y sociales, así como ejercer su autoridad. Estos ámbitos de organización son el municipio y las regiones indígenas y se ordenan de forma ascendente de la siguiente manera:

### **Región<-- Municipio<-- Pueblo<-- Comunidad**

Los municipios indígenas se integran de manera diversa: pueden estar constituidos por un pueblo indígena o por varios pueblos indígenas, o bien por varias comunidades de diferentes pueblos. Éstos pueden encontrarse en municipios de una misma entidad federativa o de diferentes entidades federativas; por ejemplo, el pueblo mixe del estado de Oaxaca se agrupa en 19 municipios oficiales.<sup>9</sup>

En general se pueden ubicar dos formas de cómo los pueblos y comunidades indígenas organizan, ejercen y desarrollan la institución municipal.

El primero es el modelo municipal impuesto pero apropiado por los pueblos indígenas, el cual, oficialmente se instituye de manera vertical, de arriba hacia abajo, pues su creación, organización, estructura, delimitación y funcionamiento depende de la legislación del Estado: la constitución federal, las constituciones locales y las leyes secundarias municipales que emiten los congresos locales. La distribución de sus competencias y facultades se designan de forma descendente desde la federación, la entidad federativa y finalmente el municipio, y dentro de éste a las autoridades administrativas auxiliares como son las agencias municipales, subagencias municipales y/o agencias de policía —como se analizará más adelante.

Sin embargo, esta figura municipal ha sido apropiada por los pueblos y comunidades indígenas ya que, a pesar de ser regulada en la legislación estatal, éstos la han dotado de contenido propio, de su forma de ejercer el gobierno, y funciona conforme su normatividad y principios culturales. Este proceso de apropiación se ha hecho a través de la adecuación y transferencia de sus mecanismos políticos, normativos y culturales (como la toma de decisiones, las maneras de hacer justicia, las estructuras y autoridades gubernamentales indígenas) a la forma de organización municipal oficial, lo que ha permitido la refuncionalización del municipio oficial conforme el gobierno indígena.

“Desde el punto de vista jurídico, en los municipios no existe la asamblea ni la participación comunitaria en la implementación de recursos y proyectos. Sin embargo, al analizar los municipios indígenas se encuentra que esta institución no está funcionando en términos de ley, [sino] con principios comunitarios; en la mayoría de los municipios ya es común que la toma de decisiones sea a través de las asambleas, se buscan consensos, incluso en aquellos municipios integrados por dos o tres comunidades.”<sup>10</sup>

Así, “la institución municipal, tal como se la han apropiado los pueblos indígenas, tienen hoy día una jurisdicción propia, resuelven gran parte de sus conflictos a través de sus normas, sus procedimientos y sus autoridades; tienen un sistema de desempeños de poder mediante el sistema de cargos; un sistema de elección propio y tienen cada vez más una conciencia territorial importante.”<sup>11</sup>

La segunda forma de municipios indígenas, es la que se construyen de abajo hacia arriba, éstos no son apropiados sino creados desde los propios pueblos y comunidades indígenas al margen del Estado y de sus leyes municipales. Son los pueblos y comunidades quienes deciden constituirlos; determinan la forma de organización, ejercicio y funcionamiento de su gobierno; delimitan su espacio territorial, y establecen su jurisdicción<sup>12</sup> y funciones públicas. De manera contraria al municipio oficial, el poder público no es delegado por un órgano central superior estatal, sino es atribuido desde centros de poder que se están ejerciendo desde los pueblos y comunidades indígenas.

Esta forma de organización municipal se instituye como nivel de gobierno porque, en él se realizan actos de

autoridad, se administra, procura e imparte justicia, y se crean normas para su organización y funcionamiento.

A partir de la constitución del gobierno municipal, los pueblos indígenas ejercen su derecho a la libre determinación en niveles supracomunales, derecho que se encuentra reconocido en la Constitución federal, en su artículo segundo, el cual establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía para: decidir sus formas de convivencia y organización social, política, cultural y económica en su interior; regular y solucionar sus conflictos internos conforme a sus sistemas normativos, los que deben respetar los principios de la constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y los derechos de las mujeres, así como ser validados por los jueces o tribunales, y a elegir a sus autoridades o representantes conforme sus sistemas normativos, los que deben respetar los principios de la Constitución, las garantías individuales, los derechos humanos y los derechos de las mujeres, así como ser validados por los jueces o tribunales, y a elegir a sus autoridades o representantes conforme sus sistemas tradicionales de elección, respetando el pacto federal y la soberanía de los estados. Sin embargo, el derecho a la autonomía indígena, establecida en estos términos, limita su ejercicio en los niveles supracomunales, como se analizará posteriormente.

No obstante, existen otros instrumentos internacionales donde se reconoce este derecho de modo más amplio: los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el de Derechos Civiles y Políticos<sup>13</sup> que en su artículo primero señala: “Todos los pueblos tienen derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen, asimismo, su desarrollo económico, social y cultural”, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que reconoce el derecho a la autonomía entendida como el derecho al autogobierno en cuestiones relacionadas con asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.<sup>14</sup>

Esta vertiente autonómica a partir de la cual los pueblos indígenas ejercen el derecho a la libre determinación, implica que tienen el derecho a decidir libremente continuar perteneciendo al Estado al que están integrados; la forma en que quieren insertarse a él y dentro de él, la forma de gobierno por la que quieren regirse conforme sus intereses o necesidades colectivas; crean sus órganos de gobierno, tipos de autoridad y formas de toma de decisión; deciden sobre los procedimientos para elegir a sus autoridades; tienen la potestad de crear normas para organizar su vida interna, administrar asuntos y aplicar justicia; delimitan su territorio y determinan su propio desarrollo social, cultural y económico.<sup>15</sup>

El ejercicio de este derecho no es homogéneo —ya que ningún pueblo o comunidad indígena lo es—, tiene diferentes niveles, alcances y características de acuerdo a las comunidades y pueblos que converjan en su ejercicio. Además, puede ejercerse por colectivos monoétnicos o pluriétnicos.<sup>16</sup> Es por ello que el ejercicio de la autonomía municipal será diversa conforme la experiencia de las comunidades y pueblos que los constituyan.

## **La legislación estatal y el municipio indígena**

El municipio se encuentra regulado en el artículo 115 de la *Constitución federal*, en las constituciones de cada estado y en sus respectivas leyes orgánicas municipales. Dentro de la forma de organización federal del Estado mexicano, es el tercer nivel de gobierno —los otros dos niveles son la federación y los estados o entidades federativas—, se constituye al interior de las entidades federativas como la base de su división territorial y como la forma de organización política y administrativa.

Su órgano máximo de gobierno es el ayuntamiento, integrado colegiadamente por el presidente municipal, síndicos y regidores. En Oaxaca, además, se reconoce la obligación de promover regidurías de asuntos indígenas en los ayuntamientos de municipios sin mayoría de esta población, pero donde se encuentren una o varias comunidades.<sup>17</sup>

Los puestos del ayuntamiento son obligatorios y duran tres años, a excepción del estado de Oaxaca donde se permite que el desempeño del cargo dure el tiempo que las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas determinen, siempre y cuando no exceda el término de tres años.<sup>18</sup> Las facultades gubernativas y administrativas se ejercen de manera diferenciada e independiente por cada uno de los miembros del ayuntamiento.

El ayuntamiento es el único gobierno local dentro de los estados, ya que en la ley se prohíbe cualquier autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno de las entidades federativas.<sup>19</sup>

La forma de elección de este órgano es a través del sistema de partidos políticos y conforme las leyes electorales de cada estado; sin embargo, con la reforma al artículo segundo de la constitución federal<sup>20</sup> y en la legislación oaxaqueña se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, el derecho a que en municipios con esta población se elija a los representantes para los ayuntamientos conforme sus tradiciones y normas internas. En Oaxaca, la importancia de este reconocimiento es tal que 418 municipios de los 570 que existen en el estado se rigen por el sistema de usos y costumbres.<sup>21</sup>

No obstante el reconocimiento del derecho a elegir sus autoridades, quien tiene la facultad de suspender o desaparecer a los ayuntamientos son las entidades federativas por medio de sus legislaturas o congresos estatales, así como pueden suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Otras atribuciones de los congresos estatales que determina la jerarquía superior de las entidades federativas sobre los municipios son: establecen el número de municipios que existirán al interior del estado; modifican o suprimen los municipios existentes y crean otros cuando lo creen conveniente, y determinan su delimitación territorial.

Como se puede observar, en la normatividad de Estado no existe la figura jurídica de municipios indígenas, pues no se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para crear, organizar y delimitar sus propios municipios, sino que se establece un modelo de municipio con reconocimiento de ciertos derechos para los pueblos y personas indígenas que habitan en ellos.

Dentro de estos derechos, en Oaxaca, a nivel constitucional, se reconoce el derecho a la preservación del *tequio* como una forma de organización social a cargo de las autoridades del municipio y las comunidades. El *tequio* se encamina a la realización de obras de beneficio común, derivadas de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo, y según la ley pueden ser considerados como pago de contribuciones municipales.<sup>22</sup>

En Chiapas, se reconoce a las personas que pertenecen a comunidades indígenas, en municipios mayoritariamente indígenas, el derecho a que el trámite y resolución de controversias se haga conforme sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales comunales, siempre y cuando las dos personas en conflicto sean indígenas; empero, la autoridad encargada de la solución de controversias son los juzgados de paz y conciliación, los cuales pertenecen al poder judicial estatal.<sup>23</sup>

### **a) Los órganos auxiliares del municipio**

En el artículo segundo de la *Constitución federal* se reconoce el derecho a los pueblos y comunidades indígenas para decidir su forma de organización política; sin embargo, en Oaxaca se establece que las comunidades indígenas son aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales en torno a un asentamiento común, que pertenecen a un pueblo indígena y se organizan en una categoría administrativa inferior a la del municipio a través de las agencias municipales o de policía.<sup>24</sup>

Estas agencias son órganos auxiliares y desconcentrados de los municipios, sus atribuciones se reducen a ser representantes de los ayuntamientos ante las comunidades a las que pertenecen.<sup>25</sup> El tiempo en que se encuentran en función es el mismo que el ayuntamiento y, al igual que el nivel municipal, las elecciones pueden ser por los “usos y costumbres”,<sup>26</sup> pero su integración depende de lo que en la ley municipal se establezca, y sus autoridades pueden ser removidas por el ayuntamiento cuando lo crea justificado.

Esta figura jurídica, impuesta como forma de organización de las comunidades indígenas, las coloca en una categoría inferior y dependiente del municipio, vulnerando su condición de gobierno comunal; empero, al igual que el municipio, las comunidades indígenas también se apropian de esta figura para ejercer sus formas propias de gobierno comunal.

### **b) La asociación y coordinación municipal**

Al exterior del nivel municipal, los pueblos y comunidades indígenas también construyen niveles de gobierno en ejercicio de su autonomía, como es el caso de las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas, pero en la *Constitución federal* sólo se establece la facultad de asociación y coordinación para que los municipios presten servicios públicos y ejerzan sus funciones de forma más eficiente, siempre que exista previo acuerdo entre sus ayuntamientos. En caso de que se trate de dos o más municipios de diferentes entidades federativas, deben contar con la aprobación de sus respectivas legislaturas.

En Oaxaca, se establece que las comunidades y pueblos indígenas ejercen su autonomía en diferentes niveles: agencia municipal y agencia de policía; municipio y asociaciones

integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí o comunidades y municipios.<sup>27</sup> Estas asociaciones pueden “adoptar libremente su toponimia, cultura, lengua y formas de gobierno del pueblo indígena al que pertenezcan.”<sup>28</sup> Sin embargo, más que reconocerse como un nivel de gobierno, es una asociación cuyo objeto se reduce al estudio de los problemas locales, la realización de programas de desarrollo común, el establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico, la capacitación de sus funcionarios y empleados, la instrumentación de programas de urbanismo y las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.<sup>29</sup>

### **Una experiencia de municipio indígena oficial: San Juan Cotzocón, Oaxaca**

El municipio indígena oficial, como se explicó anteriormente, es aquel que se encuentra regulado por el marco jurídico del Estado, pero pasa por un proceso de apropiación de los pueblos y comunidades indígenas para constituirlo como un nivel de gobierno propio. Un ejemplo es el municipio San Juan Cotzocón de la región Mixe en el estado de Oaxaca,<sup>30</sup> el cual es reconocido oficialmente como parte de los municipios que se eligen por el sistema de

## usos y costumbres

En la forma de gobierno de este municipio concurren las autoridades establecidas por la legislación municipal del estado, como es el ayuntamiento compuesto por el presidente municipal, los regidores, los síndicos y el alcalde, así como las dependencias administrativas mínimas que están a su cargo: la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal,<sup>31</sup> y paralelamente las autoridades tradicionales indígenas, como son el consejo de ancianos o principales, las autoridades religiosas y la asamblea general comunitaria de San Juan Cotzocón. Estas autoridades municipales funcionan complementariamente, ya que los cargos son religiosos, políticos y civiles, y sus tareas se relacionan entre sí.

Por su parte, el ayuntamiento no se estructura ni funciona como lo establecen las leyes municipales, sino conforme el sistema de cargos y servicio comunitario propio de las comunidades indígenas. En su organización existen cargos civiles, religiosos, de justicia y de policía. La duración en los cargos es de un año, a excepción del músico de la banda filarmónica, que dura 20 años, y el tesorero.<sup>32</sup> Para su cumplimiento no existe horario, es tiempo completo, y no son remunerados, son de servicio a la comunidad, a excepción del secretario y tesorero municipal. Su organización es jerárquica, de acuerdo al número de cargos cumplidos con anterioridad, y tiene como base el prestigio y reconocimiento de las personas que ocupan los cargos.

La autoridad máxima es el alcalde y no el presidente municipal —como en los municipios oficiales—, y éste tiene un suplente. Es un cargo civil, religioso y judicial; sus funciones son impartir justicia, coordinar las actividades religiosas junto con el consejo de ancianos y con el capillo, además de que se encarga de los compromisos de la banda filarmónica y otras actividades que van más allá de lo establecido en la norma estatal que limita al alcalde a la impartición de justicia municipal.<sup>33</sup> El requisito para ocupar este cargo es haber cumplido con los principales cargos de este sistema de cargos.

La siguiente autoridad es el presidente municipal, que también cuenta con un suplente. Es un cargo civil, político y administrativo. Las funciones que realiza son: estar al frente de todos los trabajos del municipio, hacer labores de gestoría, atender los asuntos de las agencias municipales y coordinar a las diferentes comisiones para organizar las fiestas de los santos del municipio. Los requisitos para ocupar el puesto son haber sido *topil*, miembro de un comité, suplente de regidor y suplente de síndico, además de ser originario de la cabecera municipal. El presidente municipal es jerárquicamente inferior al alcalde, pero superior a los cargos administrativos: el secretario municipal, el tesorero municipal y sus respectivos auxiliares, así como de las comisiones para fiestas<sup>34</sup> ( estas comisiones se encuentran en el mismo nivel que los cargos administrativos).

El síndico municipal se encuentra debajo de la figura del presidente municipal, tiene un suplente. El requisito para ocupar el cargo es haber cumplido con los cargos de *topil*, comandante y/o mayor de vara, miembro de un comité y regidor, así como ser originario de la cabecera municipal. Las autoridades subordinadas a él son: el mayor de vara, el comandante *topil* y los *topiles*. El *topil* es el cargo más bajo en esta estructura. Las funciones que realizan estos últimos son de policía y vigilancia, aunque al comandante de *topil* y a los *topiles* también les corresponde el servicio de limpieza de caminos vecinales y el área municipal.

Los regidores están después del síndico. Existen regidores de hacienda, obras, educación, transporte, deportes, acción social y panteón. Entre las funciones que ejercen están: recaudar impuestos, realizar obras comunitarias en coordinación con el síndico, (como el *tequio* y la prestación de servicios públicos), y atender el panteón. Los regidores para desempeñar el cargo requieren haber ocupado los cargos de *topil* y mayor de vara, y en caso de no haber cumplido el cargo de mayor de vara haber sido regidor dos veces. Los cargos que siguen a los regidores son los del comité de la clínica de salud y la tienda Conasupo.<sup>35</sup>

A pesar de que, según la ley, el ayuntamiento es el máximo órgano de gobierno y decisión en la estructura municipal, en este municipio —al igual que en los niveles comunales— la “asamblea general comunitaria de San Juan Cotzocón” es el órgano superior de gobierno, decisión, vigilancia, elección y destitución de las demás autoridades municipales.

En caso de la destitución o revocación de alguna autoridad, la asamblea debe privilegiar el llamado de atención y, por último, la sanción que puede ir desde una multa hasta la cárcel. Este es un punto importante que diferencia a este municipio indígena del municipio oficial, en el primero la decisión de revocación es interna y colectiva, mientras que en el segundo es una autoridad externa —la legislatura del estado— la que decide destituir o suspender a las autoridades municipales. Otra autoridad paralela es el consejo de ancianos o principales, compuesto colegiadamente por 120 miembros vitalicios. Sus funciones en general son religiosas; sin embargo, funge también como asesor o consultor de la asamblea o del cabildo en la resolución de problemas difíciles.<sup>36</sup> Para ser miembro de este consejo es necesario haber cumplido con todos los cargos principales del sistema de cargos. Al interior del consejo se encuentran los servicios de presidente, tesorero y secretario con duración de un año. Otros cargos inferiores, pero que acompañan al consejo, son el fiscal, el capillo, el músico, los mayordomos, el *topil* de la iglesia y el alférez.

## Los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas en Chiapas

Los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas se han constituido como una realidad autónoma de algunos pueblos indígenas en diferentes zonas del estado de Chiapas; se desarrollan en el contexto de la lucha indígena zapatista que se dio a conocer públicamente el primero de enero de 1994 con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Estos municipios se crean en 1994 como repuesta a la represión y hostigamiento militar del gobierno federal hacia las comunidades indígenas bases de apoyo del EZLN.<sup>37</sup> Cuando surgieron eran 32 municipios y en el 2007 existían 31 MAREZ.<sup>38</sup>

Los MAREZ como parte del proceso de autonomía indígena zapatista<sup>39</sup> son niveles superiores de gobierno creados por la decisión de las comunidades. La base de su composición son un conjunto de comunidades de una zona o área indígena que se encuentran dentro de un territorio definido por la influencia del EZLN —denominadas bases de apoyo zapatistas—,<sup>40</sup> las cuales participan en la estructura política de los MAREZ a través de las autoridades que eligen en sus asambleas.

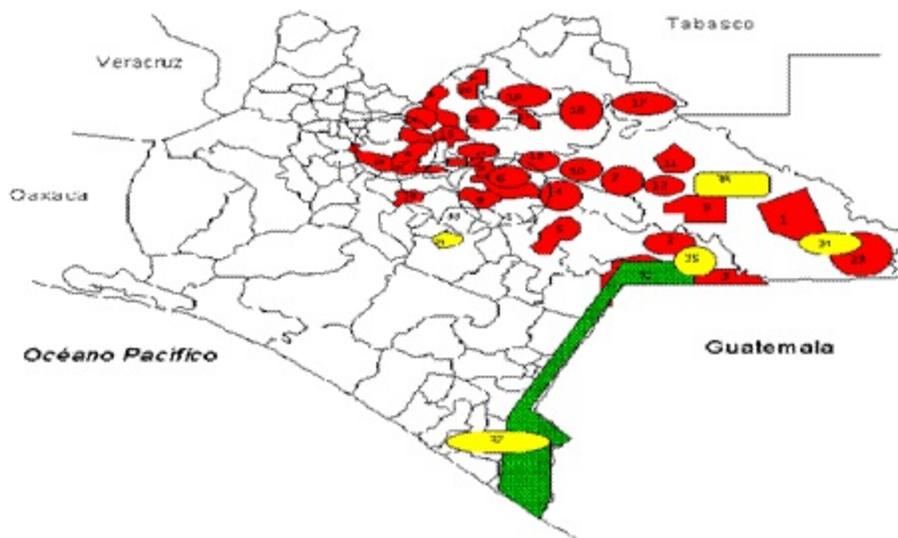
La constitución de estos municipios desde las comunidades ha implicado necesariamente la definición y puesta en práctica de instancias de gobierno superiores con sus propios mecanismos de toma de decisiones, normas y autoridades con jurisdicción y competencias propias, así como una mayor delimitación territorial, proceso que encuentra su antecedente directo en las formas organizativas y de autoridad que venían desarrollándose en los niveles comunitarios y supracomunitario antes de 1994, pero que se impulsa a partir del levantamiento zapatista.<sup>41</sup>

Una característica importante de este proceso autonómico es que las comunidades bases de apoyo zapatista han optado por la impugnación de las instituciones del Estado, rebasando instrumentos como la interlocución con el gobierno para resolver problemas básicos, el rechazo a programas gubernamentales y la injerencia gubernamental en sus decisiones y formas de gobierno. Frente a ello, consolidan principios como el mandar obedeciendo en el ejercicio de su gobierno, la construcción colectiva de soluciones a sus problemáticas y necesidades elementales conforme sus contextos sociales y culturales, así como delimitan su propio espacio bajo la denominación de “territorio rebelde zapatista”.

El territorio zapatista no se constituye por el territorio geográfico oficial,<sup>42</sup> sino por el espacio territorial delimitado al margen del Estado por las propias comunidades a partir de un proceso de identidad política vinculada con el movimiento indígena zapatista.

A nivel municipal, al conformarse el territorio zapatista como el ámbito espacial donde sus autoridades se atribuyen la facultad de tomar decisiones, dictar actos de gobierno, y crear y aplicar sus normas, se rompe con la división territorial, política y administrativa del municipio legalmente reconocido.<sup>43</sup> Ello ha provocado un constante enfrentamiento con los gobiernos municipales oficiales por el control geográfico, es decir, por la forma de delimitarlo, llamarlo, distribuirlo, gestionarlo, por el tipo de decisiones y acciones que se realizan sobre él,<sup>44</sup> así como por el control, uso y disfrute de los recursos naturales existentes.

De manera que la base territorial zapatista de los MAREZ se ha constituido sobre la estructura territorial de municipios oficiales<sup>45</sup> abarcando, incluso, dos o más municipios oficiales.



- 1.- "Libertad de los Pueblos Mayas"; Cabecera: Santa Rosa El Copan: En Ocosingo.
- 2.- "San Pedro Michoacán" Cabecera: en La Realidad; en Las Margaritas.
- 3.- "Tierra y Libertad"; Cabecera: Ejido Ampara Agua Tinta; en Las Margaritas, Independencia y Trinitaria.
- 4.- "17 de Noviembre"; Cabecera: Ejido Morelia; en Altamirano y Chanal.
- 5.- "Miguel Hidalgo y Costilla"; Cabecera: Ejido Justo Sierra; en Las Margaritas y Comitán.
- 6.- "Ernesto Che Guevara"; Cabecera: Moisés Gandhi; en Ocosingo.
- 7.- "1o De Enero"; Cabecera: en Sibajá, en Ocosingo.
- 8.- "Cabañas"; Tushakiljá en Oxchuc y Huixtán.
- 9.- "Maya"; Cabecera: en Ejido Amador Hernández; en Ocosingo.
- 10.- "Francisco Gómez"; Cabecera: Ejido La Garrucha; en Ocosingo.
- 11.- "Flores Magón"; Cabecera: Ejido Taniperlas; en Ocosingo.
- 12.- "San Manuel"; Cabecera: Ranchería San Antonio: en Ocosingo.
- 13.- "San Salvador"; Cabecera: en Ejido Zapata; en Ocosingo.
- 14.- "Huitiupán", en el territorio con el mismo nombre.
- 15.- "Simojovel", en el territorio con el mismo nombre.
- 16.- "Sabanilla", en el territorio con el mismo nombre.
- 17.- "Vicente Guerrero"; en el territorio llamado Palenque.
- 18.- "Trabajo", territorio de Palenque y Chilón.
- 19.- "Francisco Villa", en el territorio llamado Salto de Agua.
- 20.- "Independencia", en los territorios llamados Tila y Salto de Agua.
- 21.- "Benito Juárez", en los territorios llamados Tila, Yajalón y Tumbalá.
- 22.- "La Paz"; en los territorios llamados Tumbalá y Chilón.
- 23.- "José María Morelos y Pavón"; Cabecera: Quetzalcóatl en el territorio de Marqués de Comillas, Ocosingo.
- 24.- "San Andrés Sacamch'en de los Pobres"; Cabecera municipal; en el territorio de San Andrés Larrainzar.
- 25.- "San Juan de La Libertad"; Cabecera municipal; en el territorio llamado El Bosque.
- 26.- "San Pedro Chenalhó"; Cabecera en Polhó; en el territorio con el mismo nombre.
- 27.- "Santa Catarina"; en los territorios llamados Pantelhó y Sitalá.
- 28.- "Bochil"; Cabecera municipal; en el territorio con el mismo nombre.
- 29.- "Zinacantán"; Cabecera municipal; en el territorio con el mismo nombre.
- 30.- "Magdalena de la Paz"; Cabecera: Magdalena, en el territorio llamado Chenalhó.
- 31.- "San Juan K'ankujk"; en el territorio llamado San Juan Cancuc.
- 32.- Regiones Autónomas "Tierra y Libertad"; en los territorios de Las Margaritas, La Trinitaria, Frontera Comalapa, Chicomuselo, La Grandeza, El Porvenir, Siltepec, Mazapa de Madero, Bellavista, Villa Comaltilán, Unión Juárez, Tapachula, Tuxtla Chico y Motozintla.
- 33.- Región Autónoma Tz'oj Choj; en los territorios de Altamirano, Chanal, Oxchuc, Tenejapa, Cancuc, Huixtán, San Cristóbal, Amatenango del Valle, Ocosingo, el pueblo de Abasolo y "Ernesto Che Guevara".

#### REGIONES AUTONOMAS PLURIÉTNICAS (RAP)

- 34.- Regiones Autónomas Pluriétnicas; en los territorios de Marqués de Comillas (Ocosingo).
- 35.- Región Fronteriza de Las Margaritas, Santo Domingo Las Palmas.
- 36.- Región Autónoma Norte; que comprende Bochil, Ixtapa, Soyaló, El Bosque, Jitotol, Huitiupán y Simojovel.
- 37.- Región Soconusco: Huixtla, Tuzantán, Tapachula, Cacahoatán y Unión Juárez
- 38.- Región Selva Las Tazas.
- 39.- Concejo Autónomo de Nicolás Ruiz

La fuente del Mapa es el Centro de Investigación Económica y Política y Acción Comunitaria, A. C., sin embargo no se cuenta con la fecha de su elaboración.

Otra característica es la integración pluriétnica o monoétnica de los MAREZ. Éstos pueden integrarse por comunidades pertenecientes a un pueblo o a diferentes pueblos indígenas.<sup>46</sup> Políticamente, su composición es también diversa, en ellos pueden convivir bases de apoyo zapatistas y comunidades, familias o individuos que se vinculan a diferentes partidos políticos y organizaciones políticas. De forma que pueden existir comunidades donde la mayoría de personas son bases de apoyo del EZLN, otras donde constituyan la mitad y otras donde sean minoría.<sup>47</sup>

Esto es importante, pues el territorio entendido como ámbito donde se aplican las normas indígenas zapatistas no es continuo, ya que los grupos o personas que no son bases de apoyo del EZLN no están obligados a obedecerlas, debido a que la base de obligatoriedad de las normas zapatistas se encuentra en la identidad política de las comunidades indígenas. Empero, los beneficios logrados con este proceso se extienden a todos aquellos que no son bases de apoyo, como lo han expresado los pueblos zapatistas. "Esto implica el reto de 'gobernar para todos' independientemente de su filiación partidista o de posiciones ideológicas."<sup>48</sup>

Por último, el proceso autonómico zapatista, del cual los MAREZ son parte, se ha acompañado de un continuo

hostigamiento por parte del Estado. Los diferentes niveles de gobierno han impulsado diversas medidas dirigidas a desarticular este proceso, entre las que se encuentran: la militarización del territorio zapatista; formas de vigilancia a través de diferentes grupos policíacos; el impulso de políticas de asistencia social y programas públicos (educación, salud, proyectos productivos, etc.) en las mismas zonas donde se construyen los proyectos autonómicos zapatistas con el objeto de debilitarlos y fragmentar a las comunidades, y la agrupación de paramilitares creados para hostigar a las bases de apoyo zapatistas y a las autoridades autónomas.<sup>49</sup>

## **a) Formas de gobierno**

En general, en el régimen de gobierno de los MAREZ se tiene una idea colectiva de gobernar, sin embargo, las autoridades que componen este nivel son diferentes en su integración, características y funcionamiento, pues dependen de las necesidades de cada municipio y de las comunidades indígenas que lo conforman.

Dentro de las autoridades que constituyen a los MAREZ está el Consejo Municipal Autónomo. En la mayoría de los casos se compone de un presidente autónomo, un vicepresidente, un secretario, un ministro de justicia, un ministro de asuntos agrarios y el responsable del registro civil.<sup>50</sup> Este consejo funciona de manera colegiada y en coordinación permanente con las demás autoridades municipales.

Junto a él se encuentran las autoridades tradicionales, como el consejo de ancianos, el cual vela por el cumplimiento de las tradiciones,<sup>51</sup> funge como asesor de las autoridades nuevas o gobierna en conjunto con el Consejo Municipal Autónomo.

Paralelamente, encontramos una comisión de vigilancia integrada por dos personas elegidas por las comunidades. Su función es vigilar que las autoridades municipales cumplan con los mandatos de las asambleas.<sup>52</sup>

Otro tipo de autoridad son los diferentes comités o comisiones municipales de salud, educación, tierra y territorio, ancianos, mujeres, producción, etcétera. Estas autoridades surgen para dar respuesta de manera autónoma a las diversas necesidades detectadas en el ámbito comunal y municipal.<sup>53</sup>

Las comisiones o comités municipales son parte, a su vez, de un sistema de prestación de servicios y creación de proyectos autónomos que se construye, coordina y desarrolla en los tres niveles de autonomía zapatista: la comunal, los municipios y las Juntas de Buen Gobierno (nivel regional de gobierno). Sistema que funciona y se estructuran de forma complementaria entre los tres niveles de gobierno y entre las diferentes autoridades de cada nivel —consejo municipal, autoridades tradicionales, comisiones, comisión de vigilancia.

El número y funcionamiento de cada comisión o comité varía según las necesidades del municipio; su desarrollo, avance y consolidación dependen del tipo de tareas que desempeña y del interés de la población y las autoridades autónomas que tienen sobre las problemáticas y necesidades.<sup>54</sup>

## **El municipio autónomo San Juan de la Libertad**

Un ejemplo específico de la organización de gobierno, es el municipio autónomo San Juan de la Libertad. Su cabecera municipal se encuentra en la comunidad indígena San Antonio el Brillante. Este municipio está creado sobre el municipio oficial de El Bosque, en la zona Altos de Chiapas, y colinda con los municipios oficiales de Bochil, Simojovel, Santiago, Jitotol y el municipio autónomo de San Andrés Sakamch'en.<sup>55</sup> Es integrante de la Junta de Buen Gobierno "Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo ó Ta olol yoon zapatista tas tuk'il sat yelob sjunul balumil".<sup>56</sup>

La composición cultural de San Juan de la Libertad es monoétnica, ya que las comunidades que lo integran pertenecen al pueblo tzotzil, y aunque es diverso, políticamente está compuesto por bases de apoyo del EZLN, que constituyen mayoría, y también por personas de organizaciones priístas.<sup>57</sup>

Su estructura de gobierno municipal se integra por el consejo autónomo, las autoridades tradicionales y la comisión de vigilancia, como se puede ver en el cuadro 1.<sup>58</sup>

El Consejo Autónomo y las autoridades tradicionales tienen a su cargo un cuerpo de policías conformado de 15 personas con el mismo grado entre ellas. A pesar de que existen aparentemente dos estructuras de gobierno —el consejo autónomo y las autoridades tradicionales—, se gobierna colectivamente. El funcionamiento de las autoridades municipal es no es jerárquico sino horizontal, pues no existe división de funciones entre ellos. La participación es igualitaria y el trabajo se realiza de manera colectiva.

| <i>Consejo autónomo</i>  | <i>Autoridades tradicionales</i>              | <i>Comisión de vigilancia</i> |
|--|---|-------------------------------|
| Presidente municipal autónomo y su suplente  | Primer alcalde y su suplente                  | 2 Integrantes                 |
| Síndico propietario y suplente   | Gobernador y su suplente                      |                               |
| 7 Regidores:<br>3 Propietarios, con sus respectivos suplentes, y los últimos 4 sin suplentes | 2 Jueces autónomos: el propietario y suplente |                               |
| 3 Secretarios  |   |                               |
| Tesorero municipal   |   |                               |

“Es como teoría, pero en la realidad los que ocupamos el cargo aquí en el municipio tenemos un acuerdo de unión de todas las autoridades. Si el juez tiene un asunto que arreglar puede intervenir el consejo, y si el presidente tiene un asunto que arreglar con sus regidores, interviene el juez o las autoridades tradicionales. Entonces, no se distingue cuál es el cargo, todos podemos participar.”<sup>59</sup> Estas autoridades no sólo tienen cargos en el municipio, también se trasladan a la Junta de Buen Gobierno a la que pertenecen para cumplir con cargos como autoridades municipales en ella. Las funciones que realizan son de coordinación, representación y comunicación entre el municipio y la Junta. En algunos casos las autoridades municipales también tienen cargos en sus comunidades.

El periodo del cargo en el municipio puede durar de uno a tres años<sup>60</sup>, pero funcionan rotativamente a partir de turnos. En San Juan de la Libertad, los cargos duran tres años y la rotación se organiza por turno de seis grupos para abarcar seis turnos respectivamente: tres para el municipio y tres para la Junta de Buen Gobierno.

Cada grupo se conforma de autoridades del consejo autónomo y las tradicionales. El grupo al que le corresponde cumplir sus funciones en el municipio se integra también por dos o tres policías. Éste permanece en la sede del municipio autónomo por tres días y descansan quince días. Sin embargo, cuando existe algún problema grave o de importancia deben reunirse todas las autoridades del municipio en asamblea para resolverlo<sup>61</sup>.

El grupo que se traslada a la oficina del municipio en la sede de la Junta de Buen Gobierno cumple con su cargo tres días y descansa quince, a diferencia de otros municipios que se trasladan ocho días a la Junta. “Los demás municipios duran una semana. Hay un acuerdo del municipio, que dice, que nosotros como consejo participamos allá y aquí, se va la gente turnada igual que acá. Si un turno no te toca, te toca al otro, no tiene personal fijo.”<sup>62</sup>

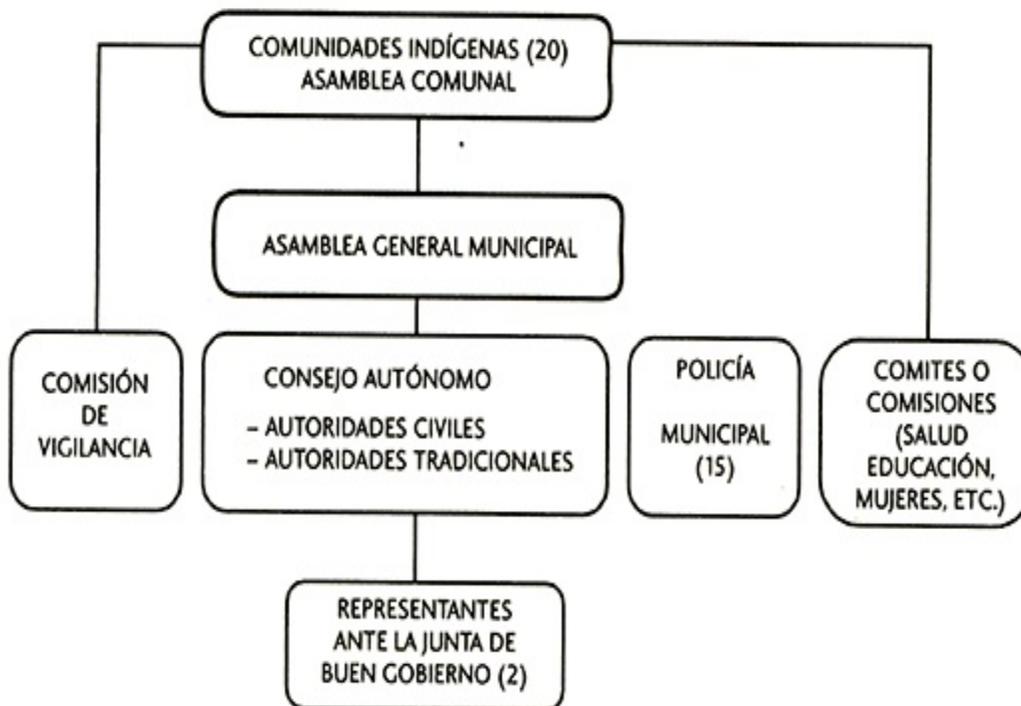
El cargo se presta de tiempo completo, para ello, las autoridades se trasladan de su comunidad a las instalaciones del municipio o de la junta para prestar el servicio. Debido a esta rotación llevan un libro de registro donde se establece un control de las personas, los conflictos que atiende cada turno y los asuntos pendientes, con el objetivo de cumplir con sus tareas.

Los cargos no son remunerados, no se recibe salario. El trabajo se desarrolla por servicio y en beneficio de la comunidad, aunque en algunas ocasiones los desplazamientos son pagados por las mismas comunidades que solicitan su traslado para la atención de algún problema mediante la cooperación de sus miembros. También los miembros del Consejo son apoyados en los trabajos del campo para que puedan dedicarse a su cargo y no tener que ir a la milpa<sup>63</sup>. Otra forma de financiamiento son las tiendas cooperativas que las autoridades construyen para cubrir sus gastos en las oficinas y en sus traslados.

Para el funcionamiento de los municipios no reciben financiamiento del Estado. Su presupuesto resulta de la cooperación de sus miembros, de integrantes de la sociedad civil nacional e internacional y de los recursos que la Junta de Buen Gobierno otorga a cada municipio.

Este gobierno, si bien está formado por comunidades zapatistas, no se limita a atender a éstas, sino a toda la gente que acude a ellos independientemente de la filiación política que tengan. “Porque de aquí, en esta presidencia autónoma nosotros atendemos a cualquier gente, sea de la organización o del partido. No distinguimos, sea quien sea puede venir. A veces otros regidores del Bosque [municipio oficial] vienen a pedir quejas aquí porque los tratan mal allá.”<sup>64</sup>

## Estructura del Municipio autónomo San Juan de la Libertad<sup>65</sup>



### b) Forma de elección y control de las autoridades municipales

Las autoridades municipales son elegidas por las comunidades indígenas mediante sus procedimientos e instituciones. En el municipio San Juan de la Libertad, el procedimiento para designar a las autoridades del Consejo autónomo es a través de las asambleas, que pueden durar varias horas o todo el día. “No se hace así como lo hace el gobierno: son diferentes. Toman la palabra todos los habitantes, luego eligen quién puede ser, luego otros proponen y luego por mayoría se elige quién va a ser el presidente, el síndico, o lo que sea.”<sup>66</sup> En caso de que alguna persona haya sido elegida y no quiera ocupar el cargo tienen la posibilidad de no aceptarlo, siempre y cuando expongan sus razones. “Algunas veces el que sale electo como presidente o lo que sea tiene otro cargo en su comunidad o tiene otros trabajos que hacer y se defiende y empieza a discutir”.<sup>67</sup>

El procedimiento de elección es el siguiente:

1. En las asambleas generales de cada una de las comunidades se elige a las personas para ocupar cargos municipales.
2. Las personas que resultaron electas en las asambleas comunitarias, se reúnen para decidir cuando será la fecha y el lugar de la elección de las autoridades municipales que, generalmente, es entre julio y agosto.
3. El día y la fecha que se designa para la elección se cita a asamblea municipal general. En esta asamblea se asignan los cargos para cumplir en el municipio, a las personas elegidas previamente en las asambleas comunitarias.<sup>68</sup>

Entre los requisitos que deben tener las personas electas son: gozar de prestigio, haber ocupado otros cargos y pertenecer a la “organización”, es decir que sean bases de apoyo del EZLN. “Son compañeros que son de la organización, no son de otro partido, son los que tienen autonomía.”<sup>69</sup>

Como se puede observar, en este sistema de elección, las asambleas, tanto la comunitaria como la general del municipio, son los órganos máximos de decisión. En ellas, se crea, se estructura y se determina el funcionamiento del gobierno municipal, además, se elige a las autoridades y se vigila que cumplan con sus cargos y, en caso contrario, se les revoca.

La revocación es una forma de control hacia las autoridades municipales, pues cuando no se cumple con las decisiones o mandatos de las asambleas comunitarias o municipales, la autoridad es revocada por la asamblea comunitaria a la que pertenece. Sin embargo, previo a esta revocación, se hace un llamado de atención. Si la autoridad que cometió la falta hace caso omiso, entonces el consejo autónomo da aviso a la asamblea de la comunidad para que le llame la atención o lo revoque y designe a una nueva autoridad.<sup>70</sup>

Otra forma de control es a través de un informe cada seis meses o cada año, tanto a las comunidades como a la

Junta de Buen Gobierno.

## Consideraciones finales

Los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país ejercen su derecho a la autonomía para organizarse política, jurídica, cultural, económica y socialmente. A partir del ejercicio de este derecho, constituyen, estructuran y funcionalizan sus regímenes de gobierno no sólo a nivel comunal —como lo establece la constitución—, sino también a nivel municipal y regional, y crean sistemas normativos en diferentes ámbitos, paralelos y alternativos a los gubernamentales oficiales. La legitimación de su gobierno y normas proviene de las propias colectividades indígenas, pues son éstas quienes con base en sus culturas, cosmovisiones, necesidades y contextos propios los construyen y dotan de contenido.

Ello pone en crisis no sólo la tesis tradicional que sustenta al Estado como el único sujeto colectivo que ejerce el poder público, monopoliza la creación y aplicación de la norma y el uso de la fuerza pública; sino también al derecho que lo fundamenta y estructura y que niega el reconocimiento de los derechos de estos pueblos con los alcances y niveles que demandan. Esta negación limita el ejercicio de los derechos reconocidos en la norma internacional.<sup>71</sup>

Esta ceguera jurídica ha provocado que el derecho oficial sea superado por las prácticas autonómicas de los pueblos, y que éste está cada vez más lejos de reflejar la realidad social indígena. Un ejemplo claro es la figura municipal regulada por las leyes del Estado frente a la diversidad de municipios indígenas que se reconfiguran a partir del municipio legal, así como de aquellos que se construyen desde los pueblos y comunidades indígenas al margen del Estado, como es el caso de los MAREZ.

En este sentido, dentro de las limitantes más importantes del municipio oficial frente a los municipios indígenas es la organización jerárquica y dependiente política, financiera y legislativamente del gobierno estatal, ya que su creación, delimitación, funcionamiento y supresión se regula y decide en los niveles superiores jerárquicos. Así, su aparente libertad se vulnera por las múltiples intervenciones de la legislatura local en la formación de su gobierno y en el ejercicio de sus atribuciones. Contrario a ello, en los municipios indígenas la organización del poder y del derecho se invierte. La organización política, toma de decisiones y los sistemas normativos que se aplican en ellos, provienen de los pueblos y comunidades indígenas que constituyen y amplían sus formas de gobierno y delimitación de su territorio.

Como podemos ver, estamos ante dos formas de ejercer el gobierno: una que se determina desde arriba, de manera vertical, es decir desde la federación, las entidades federativas y los municipios; y la segunda, que se constituyen desde abajo, desde las comunidades y pueblos indígenas que conforman niveles superiores de gobierno, donde el poder público no es delegado por un órgano central superior, sino es atribuido desde centros de poder comunales. Este tema inevitablemente conduce a la cuestión de la redistribución del poder del Estado y de las relaciones entre éste y los pueblos indígenas. Se trata, entonces, de un asunto estructural, del replanteamiento de la configuración de poder, que implica, como expresa José Obieta Chalbaud, que el Estado no sea el punto de partida de la actividad organizativa y de estructura final de la colectividad, sino el punto de llegada. “No es al Estado a quien compete determinar los pueblos que lo constituyen y la organización política que deberán tener, sino que son los pueblos o naciones, que le preexisten, los que deben decidir la constitución del Estado y la forma que éste va a revestir.”<sup>72</sup>

Es por ello que el reconocimiento y la apertura para entender estas realidades se fija como un reto para el derecho vigente, porque mantener posturas cerradas es seguir negándose a realidades que se construyen cotidianamente desde lo local, es decir, desde abajo, y que rebasan el campo jurídico dominante.

## Bibliografía

- Avendaño Villafuerte, Elia, *La Reforma del Estado y la Transición a la Democracia. Repercusiones Jurídicas del Caso Chiapas*, Tesis Doctoral, Posgrado de Derecho de la UNAM, México, 1998.
- Aguilar Ortiz, Hugo, “La comunidad como fundamento de la reconstitución de los pueblos indígenas” en *Revista México Indígena*, vol 2, núm. 4, diciembre 2003, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Bravo Espinosa Yacotzin, Flores Leonel y Antonio Franco Santillán. Autoridades del Municipio San Juan de la Libertad, 30 de noviembre del 2005, Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades- CONACYT.
- Boletines de CIEPAC. Chiapas al Día*, núm. 501, San Cristóbal de las Casas, 5 de abril del 2006.
- Burguete Cal y Mayor, Araceli (coord), *México: Experiencias de Autonomía Indígena*, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Guatemala, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Remunicipalización en Chiapas: los retos” en *MEMORIA*, núm 114, agosto, México, 1998.

- Catálogo General de Municipios por Usos y Costumbres véase en <http://www.iee-oax.org.mx/>
- Cerda García, Alejandro, *Multiculturalidad y políticas públicas: Autonomía indígena en Chiapas: México*, Tesis Doctoral en Antropología Social, CIESAS-Universite Paris III- Sorbonne Nouvelle.
- De Obieta Chalbaud, José A, *El derecho humano a la auto determinación de los pueblos*, TECNOS, España, 1989.
- Díaz Polanco, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*, México, Siglo XXI- UNAM, 1991.
- ENLACE, Comunicación y Capacitación. A.C., *Para comprender las autonomías. Una experiencia de aproximación desde tres experiencias en Chiapas*, México, 2004.
- Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina*, UNAM-IIJ-Corte Constitucional de Guatemala, México, 2003.
- Florescano, Enrique, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas de México*, TAURUS, México, 2003.
- González Saravia, Calderón, Pueblos indígenas y municipio, en <http://www.Municipio.org.mx/MunicipiosInd%EDgenasA.htm>
- Guedea, Virginia (coord.), *La independencia de México y el proceso autonómico novohispano 1808-1824*, UNAM-Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 2001.
- Informe de los avances en la autonomía zapatista presentada por diferentes autoridades de las Juntas de Buen Gobierno, en el Encuentro entre los Pueblos Zapatistas y los Pueblos del Mundo realizado en la comunidad de Oventic del 30 de diciembre del 2006 al 2 de enero del 2007.
- Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV, Porrúa-UNAM, México, 2002.
- Instituto Nacional Indigenista, *El estado del desarrollo económico y social de los Pueblos Indígenas de México, 1996-1997*, México, INI, 2000.
- López Barcenas, Francisco, *Autonomía y Derechos Indígenas*, México, CONACULTA-Centro de Orientación y Asesoría a los pueblos indígenas, 2002.
- Los municipios zapatistas* en [www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/marez.htm](http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/marez.htm)
- Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia, “Balance de las Juntas de Buen Gobierno. Chiapas y las alternativas zapatistas. Segunda parte” en [www.jornadasinfronteras.com](http://www.jornadasinfronteras.com)
- \_\_\_\_\_, “Balance de las Juntas de Buen Gobierno. Chiapas y las alternativas zapatistas” en *La Jornada*, año 22, núm. 7415, Sección Masiosare núm. 382, 17 de abril del 2005.
- Moruecho, Gaspar, “Una experiencia de trabajo en territorio rebelde: los municipios zapatistas” en Enríquez Rosado, Gaspar (comp.), *Autonomía local y reforma municipal*, Grupo Parlamentario del PRD-Cámara de Diputados-LVII Legislatura-Congreso de la Unión, México, 1998.
- Ovalle Fabela, José, *Teoría General del Proceso*, 4ª, ed., OXFORD, México, 2000.
- Sayeg Helú, Jorge, *Instituciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1978.
- Torres Cisneros, Gustavo “Sistemas de cargos y cosmovisión. Notas sobre los Mixes de Oaxaca” en *Revista México Indígena*, vol. 1, núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México.
- Subcomandante Insurgente Marcos, Comandancia General del EZLN, “Chiapas: la treceava estela (quinta parte): Una historia” en *La Jornada*, año 19, núm. 6795, 28 de julio del 2003.
- “Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno” en *La Jornada*, año 19, núm.6796, 29 de julio del 2003.
- Valdivia Dounce, María Teresa, *Normas jurídicas en los sistemas de cargos mixes. Zonas alta y media. Materiales etnográficos*, Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 2003-2005.
- Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós, México, 1999.

## Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de Estado de Chiapas.
- Constitución Política del Estado libre y Soberano de Oaxaca.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.
- Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

---

<sup>1</sup> El total de población según datos es de 97 483 412 personas. Cifras obtenidas de los Indicadores Socioeconómicos de los

Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista del año 2002, véase Enrique Serrano Carreto, Arnulfo Embriz Osorio y Patricia Fernández Ham, *Indicadores Socioeconómicos de los pueblos indígenas de México del año 2002*. Instituto Nacional Indigenista-PNUD-CONAPO, México, 2002.

2 Los otros estados son Campeche, Quintana Roo, Guerrero y Yucatán. Las seis entidades federativas tienen un total de 377 de los 481 municipios con más del 70% de la población indígena y 107 de los 174 municipios donde 40 al 69% son habitantes indígenas. *Idem*.

3 *Idem*.

4 Hasta la época independentista la organización territorial y política es de herencia española. En la Constitución de Cádiz de 1812 se instituye la figura provincial como forma de organización territorial, administrativa y política. Véase Manuel Chust, "Legislar y revolucionar. La trascendencia de los diputados novohispanos en las Cortes Hispánicas 1810-1814" en Virginia Guedea, coord., *La independencia de México y el proceso autonómico novohispano 1808-1824*, UNAM-Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, México, 2001.

5 El sistema federal se consagró por primera vez en la Constitución de 1824, en la cual se definen los estados o entidades federativas y los territorios como parte de la federación, de manera que las provincias se vuelven estados, sin embargo, el federalismo se consolida hasta la Constitución de 1824, donde se adopta el sistema federalista estadounidense. Véase Jorge Sayeg Helú, *Instituciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 1978 y Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina*, UNAM-IIJ-Corte Constitucional de Guatemala, México, 2003.

6 Luis Villoro, *Estado plural, pluralidad de culturas*, Paidós, México, 1999.

7 Enrique Florescano, *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas de México*, Taurus, México, 2003.

8 Gónzales Saravia, Calderón, *Pueblos indígenas y municipio*, en <http://www.Municipio.org.mx/MunicipiosInd%EDgenasA.htm>

9 Gustavo Torres Cisneros, "Sistemas de cargos y cosmovisión. Notas sobre los Mixes de Oaxaca" en *Revista México Indígena*, vol. 1, núm. 3, diciembre 2002, Instituto Nacional Indigenista, México, p. 15.

10 Hugo Aguilar Ortiz, "La comunidad como fundamento de la reconstitución de los pueblos indígenas" en *Revista México Indígena*, vol 2, núm. 4, diciembre 2003, Instituto Nacional Indigenista, México.

11 *Ibidem*.

12 La jurisdicción es la función pública del Estado a través de la cual se imparte justicia mediante un tercero imparcial o juzgador. Se denomina función pública porque es un binomio compuesto entre facultad o potestad y deberes u obligaciones de un organismo de gobierno para administrar e impartir justicia. A partir de esta función se realiza la actividad jurisdiccional o jurisdicente que, como su nombre lo dice, se limita a la administración e impartición de justicia y no a todas las funciones públicas. En este sentido, la *Enciclopedia Jurídica Mexicana* define este concepto como una *potestad-deber* atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales por un oficio objetivamente competente y un agente imparcial. Véase Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo IV, Porrúa-UNAM, México, 2002, pp. 784-785 y Ovalle Fabela, José, *Teoría General del Proceso*, 4ª, ed., OXFORD, México, 2000.

13 Estos instrumentos internacionales con carácter vinculante para los Estados firmantes, al ser ratificados por México el 23 de marzo de 1981, son parte de la normatividad interna. Al respecto, el artículo 133 de la *constitución federal* a la letra dice: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán La ley Suprema de la Unión. Lo Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados."

14 Este instrumento es de reciente aprobación, pero no tiene carácter vinculante.

15 Francisco López Barcenas, *Autonomía y Derechos Indígenas*. México, CONACULTA-Centro de Orientación y Asesoría a los pueblos indígenas, 2002 y Héctor Díaz Polanco, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indígenas*, México, Siglo XXI- UNAM, 1991.

16 Instituto Nacional Indigenista, "Propuesta de la Declaración de Jaltepec sobre el derecho y la autonomía indígena como una de las formas de ejercer la libre determinación" en *El estado del desarrollo económico y social de los Pueblos Indígenas de México, 1996-1997*, México, INI, 2000, p. 410

17 Artículo 11 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

18 *Constitución del Estado de Oaxaca*, artículo 113 fracción I, reglamentado en la Ley Municipal artículo 23 y 31.

19 Artículo tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1988.

20 Reforma publicada el 14 de agosto del 2001, donde se integra al artículo 2 diferentes derechos para los pueblos indígenas.

21 Catalogo General de Municipios por Usos y Costumbres, véase en <http://www.iee-oax.org.mx/>

22 Artículo 12 de la *Constitución del Estado de Oaxaca*.

23 Artículo 13 de la *Constitución Política de Estado de Chiapas* y Artículo 12 y 14 de *Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas*, publicada en el periódico oficial el miércoles 29 de julio de 1999.

24 Artículo 13 fracción III, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.

25 De manera general, sus atribuciones son: vigilar el cumplimiento de la legislación municipal; ejecutar las resoluciones del ayuntamiento; velar por la seguridad, tranquilidad, orden y salubridad públicos; promover la participación ciudadana y coadyuvar con las autoridades judiciales.

26 Artículo 68 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* el 10 de enero de 2003.

27 Artículo 8 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca publicada en el *Periódico Oficial*, el 19 de junio de 1998.

28 Artículo 13, *ibidem* .

29 Artículo 113 fracción V de la Constitución del Estado de Oaxaca.

30 Esta información es producto del trabajo de campo realizado en la zona Mixe por la maestra María Teresa Valdivia, . Véase en María Teresa Valdivia, *Normas jurídicas en los sistemas de cargos mixes. Zonas alta y media. Materiales etnográficos* . Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM, 2003-2005.

31 Artículo 116 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca establece que en cada municipio para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al presidente municipal de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, el ayuntamiento contará por lo menos con la siguientes dependencias: la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal.

32 María Teresa Valdivia Dounce, *op. cit.*, p. 137.

33 Artículo 113 de la *Constitución de Oaxaca* y sus leyes reglamentarias en la materia.

34 Comisión para las fiestas de la Virgen de Guadalupe, de San Isidro el Labrador, de San Juan Bautista y de la exaltación de la Santa Cruz. En María Teresa Valdivia Dounce, *op. cit.*, p. 137.

35 *Ibidem*, pp. 131 a 139.

36 *Ibidem*, pp. 129 y 130.

37 Subcomandante Insurgente Marcos, Comandancia General del EZLN, "Chiapas: la treceava estela (quinta parte): Una historia" en *La Jornada*, año 19, núm. 6795, 28 de julio del 2003.

38 Informe de los avances en la autonomía zapatista presentada por diferentes autoridades de las Juntas de Buen Gobierno, en el "Encuentro entre los Pueblos Zapatistas y los Pueblos del Mundo" realizado en la comunidad de Oventic del 30 de diciembre del 2006 al 2 de enero del 2007.

39 Este proceso también se conforma por el ejercicio de la autonomía a nivel comunal y regional. El último representado por las cinco Juntas de Buen Gobierno cuya base territorial y ubicación es la siguiente: 1) la Junta de Buen Gobierno Selva Fronteriza, 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, Tierra y Libertad*, su sede esta en la comunidad La Realidad, 2) la JBG 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 Che Guevara, Olga Isabel, Lucio Cabañas, Miguel Hidalgo, Vicente Guerrero, su sede está en la comunidad 17 de noviembre*, 3) la JBG Selva Tzeltal, abarca parte de los territorios en donde se encuentra el municipio gubernamental de Ocosingo, se llama *El Camino del Futuro* (en lengua: *Te s'belal lixambael* ) y agrupa a los municipios autónomos de *Francisco Gómez, San Manuel, Francisco Villa y Ricardo Flores Magón*, 4) la JBG Zona Norte, abarca parte de los territorios 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'unibel 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, Francisco Villa* y 5) la JBG de los Altos de Chiapas "Corazón Céntrico de los Zapatistas delante del Mundo ó Ta olol yoon zapatista tas tuk'il sat yelob sjunul balumil". En Subcomandante Insurgente Marcos, Comandancia General del EZLN, "Chiapas: la treceava estela (sexta parte): un buen gobierno" en *La Jornada*, año 19, núm.6796, 29 de julio del 2003, p. 10.

40 ENLACE, Comunicación y Capacitación. A.C., *Para comprender las autonomías. Una experiencia de aproximación desde tres experiencias en Chiapas*, México, 2004, p. 9.

41 Alejandro Cerda García, *Multiculturalidad y políticas públicas: Autonomía indígena en Chiapas: México*. Tesis Doctoral en Antropología Social, CIESAS-Universete Paris III- Sorbonne Nouvelle, p. 242.

42 Por territorio oficial nos referiremos a las divisiones territoriales-políticas impuestas a los pueblos indígenas desde la conquista y que se establecen en la constitución de México y legislación secundaria.

43 ENLACE, Comunicación y Capacitación. A.C, *op.cit.*, p.4.

44 Por ejemplo, las pugnas por la implementación de servicios públicos, la construcción o pavimentación de carreteras, etcétera., en Cerda García, Alejandro, *op. cit.*, p. 273.

45 Gaspar Morquecho, "Una experiencia de trabajo en territorio rebelde: los municipios zapatistas" en Gaspar Enríquez Rosado (comp). *Autonomía local y reforma municipal*. Grupo Parlamentario del PRD-Cámara de Diputados-LVII Legislatura-Congreso de la Unión, México, 1998.

46 Araceli Burguete Cal y Mayor, "Remunicipalización en Chiapas: los retos", en *MEMORIA*, núm 114, agosto, México, 1998.

47 Alejandro Cerda García, *op. cit.*, p. 253.

48 *Idem*.

49 Aestá política gubernamental se le denomina "guerra de baja intensidad". Para profundizar en el tema véase periódico *la Jornada* en los meses de febrero y marzo del 2007; Hidalgo Domínguez, Onésimo, "Análisis de la estrategia actual de la contrainsurgencia y la militarización en Chiapas (I/II partes)" en *Boletines de CIEPAC. Chiapas al Día*, núm. 501, San Cristóbal de las Casas, 5 de abril del 2006 y; Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia, "Balance de las Juntas de Buen Gobierno. Chiapas y las alternativas zapatistas. Segunda parte", en [www.jornadasinfronteras.com](http://www.jornadasinfronteras.com)

50 Elia Avendaño Villafuerte, *La Reforma del Estado y la Transición a la Democracia. Repercusiones Jurídicas del Caso Chiapas*. Tesis Doctoral, Posgrado de Derecho de la UNAM, México, 1998, p. 277.

51 Araceli Burguete Cal y Mayor, (coord), *México: Experiencias de Autonomía Indígena*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Guatemala, 1999, p. 247.

52 Entrevista realizada a las autoridades del municipio de San Juan de la Libertad el 30 de noviembre del 2005 por Yacotzin Bravo Espinosa, Leonel Flores y Antonio Franco Santillán, en el marco del Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades- CONACYT. (En adelante me refiero como entrevista S.J.L)

53 Alejandro Cerda García, *op. cit.*, p. 250.

54 *Ibidem*, p.248.

55 Entrevista S.J.L.

56 Esta Junta está integrada por 7 municipios autónomos entre los que se encuentra San Juan de la Libertad. Los otros son: San Andrés Sakamch'en de los Pobres, San Pedro Polhó, Santa Catarina, Magdalena de la Paz, 16 de Febrero y San Juan Apóstol Cancuc. Entrevista realizada a la Junta de Buen Gobierno de Oventic el 29 de noviembre del 2005 por Yacotzin Bravo Espinosa, Leonel Flores y Antonio Franco Santillán, en el marco del Proyecto de Derecho Indígena y Pluralismo Jurídico del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Ciencias y Humanidades- CONACYT.

57 Entrevista S.J.L.

58 Cuadro elaborado con información de práctica de campo al Municipio San Juan de la Libertad, noviembre del 2005.

59 Una situación que determina esta forma de trabajo es el hecho de que todas las autoridades comparten dos pequeños cuartos de madera, en los cuales atienden a la gente de manera conjunta, "No tenemos oficinas separadas, aquí en esta choza estamos todos: aquí están las autoridades tradicionales, la comisión de vigilancia y el consejo" Entrevista S.J.L.

60 Misión de Observación del Grupo de Paz con Democracia, "Balance de las Juntas de Buen Gobierno. Chiapas y las alternativas zapatistas" en *La Jornada*, año 22, núm. 7415, Sección Masiosare núm. 382, 17 de abril del 2005.

61 Hasta la fecha de la entrevista S.J.L., en total eran más o menos 30 autoridades municipales.

62 Entrevista S.J.L.

63 *Los municipios zapatistas* en [www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/marez.htm](http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/marez.htm)

64 Entrevista S.J.L.

65 Elaborado con información de la práctica de campo realizada en noviembre del 2005

66 *Idem*.

67 Entrevista S.J.L.

68 *Idem*.

69 *Idem*.

70 *Idem*.

71 En nuestro país hay falta de voluntad para cumplir con los compromisos que el gobierno ha adquirido al ratificar ordenamientos internacionales donde se reconocen derechos importantes para estos pueblos, entre los que encontramos los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificados por México el 23 de marzo de 1981 y el Convenio 169 ratificado en el año de 1990 o bien el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Sacamch'en firmados en 1996 entre el EZLN y el gobierno federal y chiapaneco.

72 José Antonio De Obieta Chalbaud, *El derecho humano a la auto determinación de los pueblos*. Tecnos, España, 1989, p. 143.