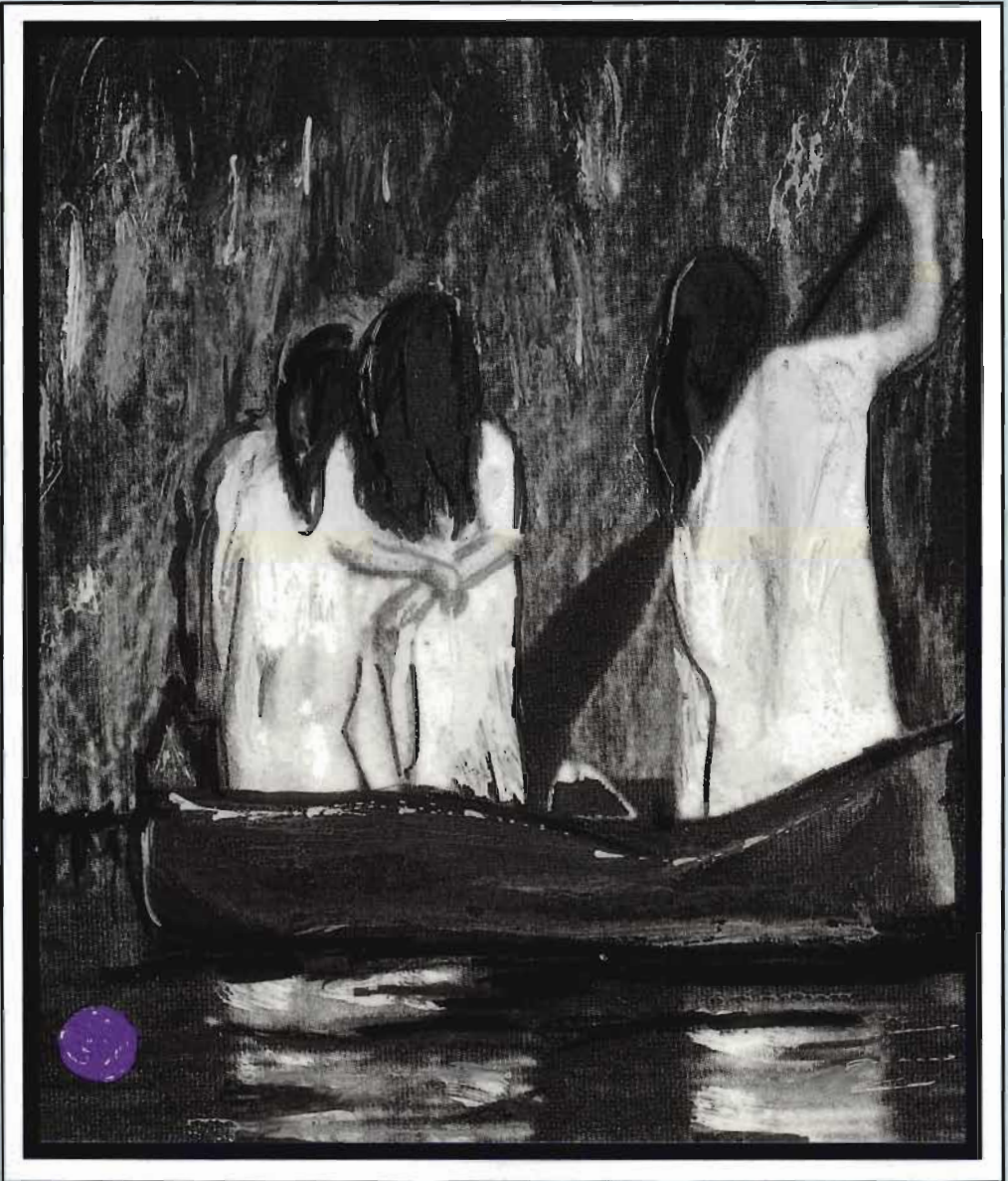


# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
AÑO VII, No. 60, MAYO-JUNIO 1998





# REVISTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA 10

Enero-Marzo 1998

Volumen 4, N.º

## **Políticas de Estado**

### **Posiciones**

Judith Murguía Corral, Juan Antonio García Villa y  
Amalia García Medina.



### **Ideas**

Javier Treviño Cantú, Mauricio Merino, Adalberto Saviñón,  
Jaime González Graf, Enrique González Tiburcio,  
Alejandro Spíndola Yáñez, Andrés Puscoe Rippey,  
Agustín Macouzet, Enrique Velázquez Zárate,  
Ana María Jiménez Esponda, Carlos San Juan Victoria  
y Mario Morales Mora.



### **Debate**

Salvador Rocha Díaz, Luis Garfías M.,  
Carlos Quintanilla Yereña y  
Rafael Carretero.



### **Crónica**



### **Visitas de Estado**



### **Documentos**

# QUÓRUM

PUBLICACIÓN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
LEGISLATIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
AÑO VII, No. 60, MAYO-JUNIO 1998



Nuestra portada  
**AMÉRICA GABRIELLE**

**Quórum** (Voz latina, genit. Pl. Del relativo *qui, quae, quod*) m. Número de individuos necesario para que un cuerpo deliberante tome ciertos acuerdos. Real Academia de la Lengua Española.

#### Director Editorial

ESTEBAN BELTRÁN COTA

#### Editor Asociado

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

#### Jefe de Redacción

GABRIEL GARCÍA COLORADO

#### Corrector

MARÍA DEL CARMEN LUNA LEÓN

#### Coordinador de Administración

FRANCISCO PALOMINO ORTEGA

#### Publicidad

GUADALUPE ITUARTE SOTO

#### Distribución

HECTOR PÉREZ SERRANO

#### Captura

ALEJANDRA CHÁVEZ CASTILLO

DAVID SAN MAMÉS TALONIA

#### Elaborada por

MEXICANA INTERNACIONAL DE IMPRESIONES S.A. DE C.V.

Venado No. 104 Col. Los Olivos.

C.P. 13210 México, D.F.

**QUÓRUM**, Publicación del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados registrada en el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública con el número 206/98, 532. Certificado de Licitud ante la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación, en trámite.

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y no reflejan la política del Instituto de Investigaciones Legislativas.

El material publicado puede reproducirse parcial o totalmente, previa solicitud por escrito a la revista **QUÓRUM**, Avenida Congreso de la Unión S/N Col. El Parque. Delegación Venustiano Carranza. C.P. 15969. México D.F. Tel. 6281421.

Tiraje 5,000 ejemplares



Instituto  
de Investigaciones Legislativas

## Directorio

### COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

DIPUTADO PORFIRIO MUÑOZ LEDO

DIPUTADO ARTURO NÚÑEZ JIMÉNEZ

DIPUTADO CARLOS MEDINA PLASCENCIA

DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA

DIPUTADO JORGE EMILIO GONZÁLEZ MARTÍNEZ

### INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS

#### Presidente

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

#### Secretarios

DIPUTADO EDUARDO G. BERNAL MARTÍNEZ

DIPUTADO ALBERTO LÓPEZ ROSAS

DIPUTADO ALBERTO CIFUENTES NEGRETE

#### Miembros de la Comisión

DIPUTADO JUAN MOISÉS CALLEJA CASTAÑÓN

DIPUTADO JESÚS MARTÍN DEL CAMPO CASTAÑEDA

DIPUTADA MARTHA LAURA CARRANZA AGUAYO

DIPUTADO VICENTE FUENTES DÍAZ

DIPUTADA FABIOLA GALLEGOS ARAUJO

DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL GARZA VÁZQUEZ

DIPUTADA MARTHA DALIA GASTÉLUM VALENZUELA

DIPUTADA JUANA GONZÁLEZ ORTIZ

DIPUTADO ÁNGEL SERGIO GUERRERO MIER

DIPUTADO JUAN ENRIQUE IBARRA PEDROZA

DIPUTADO SERGIO CÉSAR ALEJANDRO JAUREGUI ROBLES

DIPUTADO FRANCISCO JAVIER LOYO RAMOS

DIPUTADO RUBÉN MENDOZA AYALA

DIPUTADO JAVIER PAZ ZARZA

DIPUTADO AMÉRICO ALEJANDRO RAMÍREZ RODRÍGUEZ

DIPUTADO GERARDO RAMÍREZ VIDAL

DIPUTADO MAURICIO ALEJANDRO ROSELL AVITIA

DIPUTADO GERARDO SÁNCHEZ GARCÍA

DIPUTADA MARÍA GUADALUPE SÁNCHEZ MARTÍNEZ

DIPUTADO GUSTAVO ARTURO VICENCIO ACEVEDO

Las ilustraciones en este número son de **AMÉRICA GABRIELLE**,  
Directora de PARA EL ARTE SPACIO. Premio Internacional de  
Escultura, 1982.

# CONTENIDO

## EDITORIAL

DIPUTADO BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ 3

## I. LEGISLADORES 5

REDACTOR DESIGNADO: DIPUTADO GILBERTO LÓPEZ Y RIVAS.

COMISIÓN REVISORA DEL DOCUMENTO: DIPUTADO PEDRO BALBI, Uruguay;

DOCTOR MARCELO E. DECOUD, Clima;

DIPUTADO JORGE GÓMEZ MÉRIDA, México;

DIPUTADO IGNACIO MARTÍNEZ TADEO, México;

SENADOR BASILIO NIKKIPOROFF, Paraguay;

DOCTORA LORENA SAN ROMÁN, Consejo de la Tierra;

DIPUTADO WALTER VENNER, Uruguay.

*Seminario problemática de los pueblos indígenas en América Latina* 7

## II. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS 13

HÉCTOR DÍAZ POLANCO

*La matanza de Acteal y la lucha por la autonomía* 15

LUIS ALBERTO DEL REY POVEDA

*Chiapas: una modernización desestructurante para las comunidades indígenas de los altos de Chiapas* 27

MAGDALENA GÓMEZ

*El Derecho Indígena en Oaxaca: las nuevas iniciativas constitucionales y legales* 45

CECILIA ESPINOZA BONILLA (ET AL)

*Municipios y autonomías de México (Leyes, proclamas y propuestas)* 55

JAVIER GÁMEZ CHÁVEZ

*Trayectoria autonómica de la nación Yaqui* 101

ARACELY BURGUETE CAL Y MAYOR

*Chiapas: autonomías indígenas. La construcción de los sujetos autonómicos* 117

## III. ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO 161

BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ

*Hacia una democracia participativa* 163

FRANCISCO GIL VILLEGAS

*Representación y congreso* 167

El tratamiento de los derechos humanos de los pueblos indios es, en teoría, simple; se resolvió desde las discusiones y aportaciones de los teólogos españoles del siglo XVI, que eran además de juristas, expertos en derecho de gentes. Contra la opinión de algunos despistados (o aprovechados) de su tiempo, tanto jesuitas como dominicos, como se denomina a los integrantes de la orden de Predicadores, estuvieron de acuerdo en que los pobladores originarios de América, eran seres humanos, con alma redimible y redimida por el cristianismo y, por lo tanto, con las mismas características, cualidades y dignidades del resto de los integrantes del género humano.

Desde los primeros años del siglo XVI, en la conquista y colonización de América por españoles y portugueses, se desconocieron los derechos de los pueblos nativos, se les impuso por la fuerza un vasallaje, se les despojó de sus tierras y con la institución de la enmienda, que tuvo la intención no lograda, de ser civilizadora y protectora de los indios, en la mayoría de los casos, lo que sucedió es que se les puso en manos de sus verdugos y explotadores.

Durante la dominación española y, especialmente, en el reino (no colonia) de la Nueva España, se trató de aplicar la normatividad protectora de las leyes de Indias y se buscó respetar la forma de tenencia de la tierra, propia de los indios. Abundan, de hecho existen miles, de cédulas reales expedidas por los monarcas españoles, que aprueban y legitiman para el nuevo sistema de derecho que se iba imponiendo, el reconocimiento de los derechos a las posesiones; tierras y aguas de los pueblos americanos nativos, tal y como ellos lo hacían en el periodo prehispánico.

A pesar de las disposiciones legales y las cédulas que al efecto se expidieron, para la protección de las tierras comunales de los indígenas y los derechos de éstos, los colonizadores españoles transgredieron esas normas y se apoderaron de las legítimas propiedades de los indios, lo que resultó además en una serie de componendas y prácticas de corrupción entre los despojadores y las autoridades que simulaban desconocer estas formas.

En el México independiente, con el advenimiento del liberalismo y con el triunfo de la Reforma, se suprimieron las formas comunitarias de tenencia de la tierra, o más bien de administración de la tierra, que adoptaron ancestralmente los pueblos indios y que el gobierno español había aceptado, al menos en la ley escrita.

Actualmente, hay un movimiento generalizado en el país, que pretende rescatar para estos pueblos, identidad, autonomía y, por tanto, respeto a sus derechos que como seres humanos tienen, pero que no disfrutaban todavía a cabalidad.

En los acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados en 1996, por los representantes del Gobierno Mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, se convino que era necesario reconocer a los pueblos indios su derecho al autogobierno y que, por lo tanto, habría que reorganizar los municipios en el estado de Chiapas, de tal modo que los habitados por etnias preexistentes al descubrimiento y la conquista, pudieran organizarse por sí mismos, sin tener que ser parte de los municipios de mestizos o de criollos, sin que esto implique la exclusión de los últimos.

Pero como esos acuerdos no se cumplieron en su totalidad, los pueblos de la zona de influencia del EZLN, se organizaron sin esperar ni el acuerdo, ni la presencia de autoridades del gobierno del estado y constituyeron sus propios gobiernos municipales.

Esta acción de fundar municipios autónomos y la reacción gubernamental de perseguir y encarcelar a quienes tuvieron la osadía de hacer valer sus derechos, abrió un importante y en algunos aspectos, añejo debate sobre el tema.

¿Quién puede formar o constituir un municipio y elegir un ayuntamiento para su gobierno?, ¿el pueblo o el gobierno estatal?, ¿la gente o los diputados del Congreso?

Según las interpretaciones hechas por las autoridades de Chiapas, los pueblos que se reunieron y decidieron fundar ayuntamientos indígenas, logrando así un gobierno propio, violaron la ley y no cumplieron la Constitución

Sin embargo, si revisamos el artículo 115 de nuestra Carta Magna, que es el fundamento de nuestro sistema municipal, encontramos que en dicho precepto, en su fracción I, párrafo tercero, se confiere a las legislaturas locales, la facultad de suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y en su caso, suspender o revocar a alguno de sus integrantes.

Ni ese precepto, ni ningún otro en la Constitución, se refiere a la facultad de creación de los ayuntamientos, que son el órgano de gobierno de los municipios, ni tampoco se refiere a la creación o erección de los municipios mismos.

La conclusión que de esto se debe obtener es que los municipios forman la organización anterior al estado, son sociedades primarias, naturales, que surgen de la naturaleza misma de las cosas, no son creación de la ley o de la determinación de alguna autoridad.

En 1994, la gran lección que nos dan, los indios inconformes de Chiapas con su situación social y jurídica, es que las comunidades naturales existen y crecen, viven y actúan, por sus propias características naturales, son antes que se les reconozca, y a pesar de que eventualmente no se les reconozca.

De esta manera el catálogo de los derechos se afina, la autonomía de los pueblos indios es un derecho reconocido por los organismos internacionales y por los tratados que ha firmado nuestro país y que ha ratificado el Senado de la República, por lo que es ley suprema en nuestra nación.

¿Pero cómo hacerlos efectivos?, los chiapanecos de las bases del EZLN, nos han dado la respuesta: el municipio libre, un derecho más por el cual luchar, nuevamente, ahora para los pueblos indios.

# I LEGISLADORES

# SEMINARIO PROBLEMÁTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

---

---

VARIOS AUTORES\*

En la actualidad, tenemos alrededor de 40 millones de indígenas en el continente americano, pertenecientes a numerosas etnias o pueblos que en el interior de los Estados nacionales conservan sus propias formas de organización social, económica y política y sus propias identidades.

Las características demográficas varían de país a país, así como la proporción que estos pueblos guardan respecto a la población nacional total, habiendo casos en que constituyen la mayoría de la población, como en algunos países andinos o en Guatemala, y otros en que a pesar de ser una minoría de la población, como en Brasil y México, mantienen un importante significado histórico, ideológico y político.

Los pueblos indios forman parte de los sectores más depauperados, explotados y discriminados de América Latina. La historia de la conformación de Estados nacionales en esta región ha significado la permanente subordi-

nación de los indios a los regímenes políticos y a las estructuras socioeconómicas que impusieron los grupos dominantes latinoamericanos.

Los pueblos indios ocupan, en la mayoría de los casos, los territorios que el antropólogo mexicano Aguirre Beltrán denominó "regiones de refugio", esto es, territorios áridos, montañosos, inaccesibles o de poca productividad agrícola y con graves problemas de comunicación y de servicios.

También, cuando ocupan territorios ricos en productos naturales o recursos estratégicos, se da una incesante agresión para despojarlos de esas tierras, llegando incluso a su eliminación física, como el caso de los ataques a los pueblos amazónicos. Asimismo, los pueblos indios están siendo objeto de violaciones a sus derechos sobre la propiedad intelectual de sus conocimientos ancestrales a través de la bioprospección ilegal de su diversidad biológica y de distintas formas de biopiratería.

---

\* REDACTOR DESIGNADO: Diputado Gilberto López y Rivas.

COMISIÓN REVISORA DEL DOCUMENTO: Diputado Pedro Balbi, Uruguay; Doctor Marcelo E. Decoud, Clima; Diputado Jorge Gómez Mérida, México; Diputado Ignacio Martínez Tadeo, México; Senador Basilio Nikkiporoff, Paraguay; Doctora Lorena San Román, Consejo de la Tierra; Diputado Walter Venner, Uruguay.



Después de la etapa de la sujeción colonial, que significó un verdadero cataclismo para las sociedades existentes, los indígenas sufrieron las políticas liberales decimonónicas de los Estados nacionales latinoamericanos que proclamaban la igualdad formal ante la ley y que rompían con las estructuras comunitarias y con la posesión ancestral de tierras y territorios que habían logrado conservar del régimen colonial.

En muchos países, los Estados nacionales aplicaron políticas que tendencialmente variaban entre el aislacionismo o integracionismo racial y cultural, por un lado, y el diferencialismo segregacionista que separaba a los grupos de las instituciones y las conquistas de las sociedades nacionales. Las dos políticas, el integracionismo y el diferencialismo, mantenían un mismo fundamento racista encaminado a romper con las identidades étnicas en favor de las nacionales en un proceso que los antropólogos denominan *etnocidio*, esto es, la desaparición de las características culturales de centenares de pueblos que alguna vez formaron parte de las extraordinarias culturas precolombinas.

Carne de cañón de la mayoría de los movimientos independentistas y guerras civiles, los indios, a la hora de las victorias, reformas o revoluciones quedaron relegados de los beneficios de estas luchas sociales. No obstante, las comunidades indígenas tuvieron un importante papel en la forja de nuevas naciones, tanto en el plano simbólico de las identidades como en el cultural y de la vida cotidiana.

Los pueblos indios de nuestro continente nunca fueron sujetos pasivos de las políticas etnocidas. La historia de estos cinco siglos registra numerosos movimientos de resistencia, que en muchas ocasiones llegaron a expresarse en rebeliones armadas, motines o sublevaciones. De esta manera, la resistencia indígena en sus variadas formas, y las políticas que pusieron en práctica los actuales Estados nacionales, fueron conformando identidades socioétnicas que sincréticamente produjeron grupos con variadas características de todos los orígenes culturales en un incesante proceso dinámico de transformación.

Así, los pueblos indios que viven y sufren las condiciones económicas y sociales de mayor rezago no son en sí mismos sociedades del pasado, sino, por el contrario, producto de un incesante proceso de búsqueda, sobrevivencia y lucha, en el marco de sistemas de explotación otrora colonial y ahora capitalista.

En las últimas décadas, particularmente, los Estados nacionales aplicaron políticas indigenistas con la pretensión de incorporar al indio a la cultura nacional, pero que en la práctica mediatizaron sus formas específicas de expresión política y cultural. En rigor, el indigenismo trata de borrar las diversidades culturales de las sociedades nacionales e incorporar a los indígenas a los sectores asalariados tanto en el campo como en la ciudad.

El indigenismo puede caracterizarse por ser una política del Estado para con los indios, y, en este sentido, su

naturaleza es siempre subordinante y clientelar. Pese a su retórica que dice buscar “el beneficio del indio,” el indigenismo ha sido un obstáculo para encontrar o definir los caminos independientes de los pueblos hacia una articulación con las sociedades nacionales de carácter equitativo y democrático.

Es importante destacar dos factores en la lucha contemporánea de los pueblos por su emancipación social, económica y política. Uno de ellos tiene que ver con el proceso de concientización provocado por la “celebración” de los quinientos años de la invasión europea al continente americano en 1992, a la que eufemísticamente se le denominó “encuentro de dos mundos”. El otro se refiere a la importante conquista que significó para el movimiento indígena continental el establecimiento de un régimen de autonomía en la Costa Atlántica Caribe de Nicaragua en 1987, como resultado de la revolución social que tuvo lugar en ese país a partir de 1979.

Ambos acontecimientos contribuyeron a crear, desarrollar o potenciar importantes procesos de reafirmación de las identidades étnicas, así como a estimular las luchas por los derechos indígenas y por el reconocimiento de la autonomía como la demanda estratégica de los pueblos indios.

Así, durante las décadas de los años ochenta y noventa se constituyen las bases teóricas y programáticas de movimientos de los pueblos indios independientes del Estado que van conformando sujetos activos en el acontecer político de las sociedades nacionales de nuestros países. De la perspectiva

acerca de los indios mantenida en décadas anteriores aun en las ideologías más radicales como los “sujetos víctimas” de la explotación y las políticas paternalistas, se pasa a la conformación del sujeto autónomo, activo, participativo, forjador de sus propias decisiones, elaborador de sus propias estrategias en la lucha por sus derechos.

La década de los años noventa es significativa en el movimiento indígena continental por el avance conceptual y político que adquiere el concepto de autonomía. La autonomía se presenta como una alternativa dicotómica y antitética al indigenismo, ya que en ella son los propios pueblos indios los que deciden sobre las formas de participación en los Estados nacionales contemporáneos.

En este contexto, en la madrugada del 1º de enero de 1994 estalla en el estado mexicano de Chiapas una rebelión armada de indígenas mayas que a lo largo de su proceso de diálogo y negociación con el gobierno de México retoma la demanda de autonomía como el núcleo central de sus reivindicaciones en tanto pueblos indios, introduciendo en el debate nacional e internacional la problemática indígena como parte fundamental de la cuestión nacional.

La cuestión nacional se constituye de tres elementos fundamentales: primero, el problema de sectores sociales que hegemonizan la conducción de la Nación; segundo, la naturaleza de la inserción de la Nación en los sistemas globalizadores en el plano internacional, esto es, los factores externos a la dinámica de la nación; y,

por último, la composición étnica de las sociedades nacionales.

Los movimientos reivindicativos indígenas en América Latina han puesto de relieve la necesidad de solucionar el problema indígena a partir de procesos democratizadores. La cuestión indígena, aun en los países donde los indios constituyen pequeñas minorías demográficas, significa la llave para procesos de transición democrática de carácter integral dentro de los cuales la autonomía se constituye en la estrategia de articulación de los indígenas a esos procesos.

La autonomía de los indígenas se ha erigido en la demanda central de las organizaciones no sólo indígenas, sino también de un amplio abanico de partidos y organizaciones políticas en el continente. La autonomía, como una de las formas del ejercicio del derecho a la libre determinación, implica fundamentalmente el reconocimiento de autogobiernos comunales, municipales o regionales en el marco del Estado nacional. Autonomía no es independencia ni implica soberanía, elementos indispensables en la integración de un Estado.

La autonomía es, por otra parte, una distribución de competencias en los distintos niveles de la organización del gobierno y en torno a variadas atribuciones políticas, económicas, sociales y culturales.

La autonomía permite definir formas de participación de etnias y pueblos dentro del actual Estado nacional en términos de programas sociales, políticos y económicos. En consecuencia, la autonomía organiza los mecanismos

de participación de los autogobiernos indígenas en los espacios regionales y municipales, esto es, distribuye las distintas formas en que se expresa la autoridad indígena sobre espacios tanto locales, como regionales y municipales.

Las autonomías constituyen formas de reconocimiento de derechos a entidades socioculturales en su carácter de pueblos, en lo que se conoce como la tercera generación de derechos humanos: los individuales, los sociales y los colectivos, respectivamente. No es suficiente reconocer y crear las condiciones para el ejercicio de los derechos del ciudadano; es necesario, también, dar cabida en la organización del Estado y la sociedad a los derechos de los pueblos.

Los procesos de concientización autonómica se fundamentan básicamente en la formación de sujetos que hagan suya la autonomía. Los pueblos, en consecuencia, deben contar con los instrumentos teóricos y medios prácticos para la defensa de sus derechos colectivos, a fin de facilitar la selección y preparación de sus dirigentes y representantes capacitados para operar como interlocutores válidos ante la sociedad nacional. En esta dirección, es importante establecer condiciones para procesos educativos formales e informales que faciliten tal propósito.

Estos derechos colectivos deben ser reconocidos en las cartas constitucionales de nuestros países, lo que constituye una de las más importantes luchas que han emprendido los pueblos indios en este fin de milenio. Sin embargo, la inclusión de la autonomía en las constituciones es considerada por

algunos gobiernos como un factor de ruptura de la unidad nacional, que, por cierto, resulta inexistente ante la polarización social y los grandes desequilibrios regionales reales.

Los debates parlamentarios en torno a la inclusión de la autonomía en las constituciones tocan aspectos centrales sobre el inherente racismo que impera en los círculos jurídicos y gubernamentales que no pueden concebir autogobiernos indígenas. Como la experiencia nicaragüense muestra, la autonomía es un factor de pacificación de conflictos, incluso armados, entre el Estado nacional y las etnias o pueblos que conviven en esas entidades nacionales. De ahí la importancia del debate en torno a reformas constitucionales en materia de cultura y derechos indígenas.

Otra propuesta complementaria plantea la posibilidad de reconocer los derechos colectivos de corte consuetudinario que puedan incorporarse al orden jurídico nacional, estatal o municipal, según sea el caso. Dicha propuesta sostiene la necesidad de asegurarse de que esos derechos colectivos sirvan para promover las garantías individuales y sociales de los indígenas como ciudadanos, no para preservar formas ancestrales de marginación y discriminación que solapan luchas entre caciques y fuerzas políticas, quienes explotan en favor de sus intereses el sentimiento étnico. Tal propuesta señala que las comunidades indígenas tienen derecho a la protección de sus lenguas, sistemas normativos, usos y costumbres, siempre que no sean incompatibles con los derechos humanos

definidos en las leyes del país y en los tratados internacionales.

Concretamente, se propone la creación de cartas municipales que buscan el fortalecimiento municipal, mediante una mayor representación y participación política de los ciudadanos indígenas y no indígenas en la democratización de las estructuras de la administración pública municipal.

Con la ampliación y el reconocimiento pleno de la capacidad de autorregulación de los municipios, el crecimiento de su ámbito de autoridad, y en revisión de los métodos de selección de los ayuntamientos para establecer los mecanismos que aumenten la representatividad de los cabildos, es como también puede darse una concreta solución a las demandas de los pueblos indígenas.

¿Cuáles son los espacios de los indígenas en condiciones de igualdad en la transición democrática?, es la pregunta básica para entender la problemática étnica actual en América Latina.

Sin embargo, existen otros temas igualmente importantes, tales como el derecho al desarrollo para poblaciones históricamente relegadas de sus beneficios. Aquí entra de manera directa el problema de la distribución en diferentes proporciones de los presupuestos nacionales destinados a la federación, los estados y los municipios. En algunos casos, la centralización del presupuesto ha sido uno de los orígenes de las desigualdades regionales.

También el desarrollo sustentable como estrategia de articulación a la globalidad actual y a un desarrollo tecnológico que no tomó en cuenta el

medio ambiente y el bienestar de las mayorías, se presenta como un tema de discusión importante para la agenda del problema indígena en América Latina.

Es necesario en el contexto actual de los pueblos indios latinoamericanos integrar las bases del desarrollo sustentable, entendiendo como tal “aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades” (Informe Brundtland, ONU, 1987).

El concepto de desarrollo sustentable aplicado más específicamente a la América Latina, toma en cuenta que éste es “un proceso de cambio progresivo en la calidad del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo que sustentan en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras”. (Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible-Alides, 1994).

El desarrollo sustentable se basa en los niveles locales, regionales y nacionales, y sostiene un enfoque interdisciplinario, esto es, integra aspectos económicos, ecológicos, sociales y étni-

cos culturales. También, es importante para este propósito su carácter inter-sectorial, es decir, la participación de todos los sectores en la toma de decisiones.

En concreto, el desarrollo sustentable tiene que ponerse en práctica mediante consejos nacionales, regionales y locales, en los cuales es de particular importancia la participación activa de la sociedad civil como complemento de la acción de los gobiernos, de la elaboración de una agenda del desarrollo sustentable y en la puesta en práctica de acciones específicas para tal propósito.

Los consejos de desarrollo sustentable persiguen la resolución de conflictos sobre la base del consenso, concentrándose en el interés general frente a los intereses creados. Existen sólo en 11 países consejos ejecutivos, y de estos, sólo dos países tiene representantes indígenas en su seno.

Los parlamentos latinoamericanos deben asumir la conformación plural y representativa de estos consejos en sus trabajos legislativos, garantizando la presencia de los pueblos indios en los mismos.

La *Carta de la Tierra* es un documento de singular importancia en el impulso del desarrollo sustentable, ya que en ella se plasma un código de ética y de valores para el cambio de los paradigmas de la sustentabilidad. Los pueblos indios tienen una responsabilidad ineludible en la formulación de la *Carta de la Tierra* que se espera sea aprobada en su versión final por las Naciones Unidas en el año 2002.

# II INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

# LA MATANZA DE ACTEAL Y LA LUCHA POR LA AUTONOMÍA

---

---

HÉCTOR DÍAZ POLANCO\*

La horrible matanza perpetrada el 22 de diciembre de 1997 por un grupo armado en la comunidad de Acteal, municipio de Chenalhó, modificó el curso de algunos acontecimientos en Chiapas y en parte también transformó la dinámica del conflicto.<sup>1</sup> En primer término, el bárbaro episodio de Acteal tuvo como efecto el relanzamiento público del tema chiapaneco en el ámbito nacional e internacional. Con ello se derrumbó el cálculo gubernamental de que dando largas al conflicto, prolongando su resolución el mayor tiempo posible, la opinión pública finalmente terminaría por olvidarlo y otras cuestiones ocuparían su atención. También quedó maltrecha la idea, persistente en ciertos círculos oficiales, de que el tiempo trabaja a favor del gobierno, dadas las probabilidades de que el movimiento zapatista entre en crisis en el corto plazo, lo que facilitaría el logro del gran desiderátum estatal: derrotar al EZLN. Lo único cierto hasta ahora es que mientras esperan que

ocurra tal cosa, van y vienen los secretarios de Gobernación, gobernadores y funcionarios de todos los rangos, al tiempo que aumentan la desazón pública y el descrédito de la actual administración. Si algo ya está en crisis profunda es el camino definido por el régimen para dar una salida al expediente chiapaneco.

Como fuere, los hechos sangrientos vinieron a mostrar qué tan irresponsables son estas apuestas oficiales y qué tan equivocadas pueden resultar. La situación chiapaneca y los temas conexos (como el incumplimiento gubernamental de lo pactado en San Andrés, la militarización de las zonas indígenas, el deterioro del estado de derecho y la violación de los derechos humanos en la entidad, etcétera) adquirieron más relevancia que nunca. Igualmente, los problemas pendientes a partir del levantamiento de 1994, lejos de desvanecerse en el interés público, ocuparon un lugar de primer orden en la prensa nacional e interna-

---

\* Profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Su libro más reciente es *La rebelión zapatista y la autonomía* (Siglo XXI Editores, México, 1997).

cional. Pocos hechos han tenido el tremendo impacto mundial que tuvo la tragedia de Acteal. Primera lección para el gobierno: la insensibilidad, la negligencia, la indiferencia o el disimulo no podrán sustituir las acciones efectivas para resolver el expediente étnico-nacional que se plantea desde Chiapas.

## **UNA CONTRAINSURGENCIA EN APRIETOS**

La segunda consecuencia importante, es el agotamiento del modelo de contrainsurgencia que venía aplicando ostensiblemente el gobierno en diversas regiones chiapanecas. Ello no quiere decir que, a partir de Acteal, el gobierno abandonará toda estrategia político-militar para buscar la derrota del zapatismo. Más bien significa que, en adelante, no podrá seguir practicando la anterior, tal cual; esto es, que tendrá que modificar sus prácticas —lo deseable es que sea en un sentido positivo— so pena de pagar un costo político cada vez más alto. Por ejemplo, como parte de las acciones contrainsurgentes, el gobierno venía ensayando el ya clásico método de organizar a grupos civiles como contingentes armados, que sirvieran como fuerza de contención frente a los rebeldes y que, en determinado momento, actuaran como partida de choque, provocando enfrentamientos con los zapatistas. Todo ello, mientras las autoridades y las fuerzas del orden público aparentaban estar al margen. Es decir, se trata de reeditar

las *patrullas de autodefensa* guatemaltecas o la *contra* nicaragüense, en su versión mexicana. En la misma línea, se impulsaba el desorden social en las regiones, la desarticulación del tejido social mediante la instigación de las disensiones y las disputas, la destrucción de la base económica de las comunidades zapatistas (impidiéndoles, por ejemplo, la recolección de la cosecha de café que constituye su principal fuente de ingresos) y la multiplicación de los desplazados, entre otras medidas.

Ya para fines de 1997, lo que el gobierno estaba tejiendo en Chiapas era patente para todo el que hiciera un esfuerzo por observar lo que estaba ocurriendo, con un mínimo de objetividad. A principios de diciembre, lo resumí de esta manera: "El régimen está apostando a la putrefacción de la situación chiapaneca, como vía para derrotar al EZLN y al movimiento democrático. Para ello, aprieta el cerco militar en torno al territorio zapatista y, en general, la militarización. Al mismo tiempo, promueve la desarticulación del tejido social, alentando el desorden en las comunidades y en las regiones. Busca debilitar y agotar a las bases de apoyo zapatistas, inducir las a un endurecimiento de sus posiciones frente a otros sectores, a una radicalidad disolvente de los propios lazos comunitarios. El desorden favorece el surgimiento de los grupos paramilitares (¿la *contra* mexicana?), sin duda *alentados e incluso organizados desde el poder*. El accionar de estos grupos, presentado como 'enfrentamientos en el seno de las comunidades y entre comunidades', a su



vez, profundiza el desorden social en todo favorable al proyecto de los grupos de poder en el estado de Chiapas y en el aparato federal. A esto se agrega la propaganda para aislar al EZLN, presentándolo como intransigente, promotor de conflictos, y como una parte en ellos, *de los que no tiene responsabilidad la autoridad*. Se trata de toda una estrategia probada en situaciones de insurgencia en otros países, como Guatemala y Nicaragua.”<sup>2</sup>

Por si hacía falta para refrendar lo que era ya bastante evidente, la revelación de documentación del ejército mexicano en la que se habla de crear y apoyar a grupos paramilitares en Chiapas, exhibió la estrategia que se había diseñado fríamente y con gran anticipación.<sup>3</sup> Los crímenes de Acteal, perpetrados por uno de esos grupos paramilitares, fue la escandalosa consecuencia del desegno gubernamental. Evidentemente, no estaba planeado que la masacre produjera el alboroto y la indignación de las dimensiones conocidas. Quizás se trataba sólo de provocar efectos de terror en la zona y preparar calladamente las condiciones para algo mayor más adelante, como la intervención directa del ejército en calidad de “árbitro” que viene a poner el “orden”. Al parecer, aplicando el libreto contrainsurgente con notable descuido e impericia, los principales responsables perdieron el control sobre los ejecutores directos y, después, no supieron como manejar la situación. No estaba prevista la inmediata revelación pública de los detalles del crimen. Pero a las pocas horas, la información

sobre Acteal estaba disponible prácticamente en todo el planeta.

El hecho de que los operadores de los diversos aspectos del plan contra-insurgente prosiguieran torpemente la aplicación del guión previamente diseñado, sólo puso de manifiesto el desorden imperante en los aparatos de inteligencia del Estado y la falta de coordinación con que se estaban haciendo las cosas. Por ejemplo, el ejército fue ocupando las posiciones planeadas, las autoridades siguieron hablando de “conflictos intercomunitarios o interfamiliares”, etc. Los ecos de tal ineptitud se escucharon todavía un mes después de lo ocurrido en Acteal, en Davos (Suiza), cuando el presidente de la república seguía alegando que los hechos violentos en Chiapas no eran provocados por las acciones del gobierno, sino que eran conflictos entre los zapatistas y otros grupos.

En este caso el gobierno no pudo contar ni siquiera con el beneficio de la duda, dadas las numerosas evidencias de su involucramiento directo en la cadena de acciones y omisiones que condujeron a la tragedia, particularmente durante las semanas inmediatamente anteriores. En efecto, las denuncias de diversas organizaciones sociales sobre los desmanes que cometían los grupos armados, con ostensible apoyo de las autoridades, fueron reiteradas. También la información periodística sobre la explosiva situación fluyó ampliamente.

Unos botones de muestra. Un mes antes de la masacre, el 23 de noviembre, comenzó a informarse puntualmente sobre el torbellino de

violencia que se extendía por Los Altos de Chiapas, particularmente en los municipios de Chenalhó y San Andrés Larráinzar. Las persecuciones, las quemaduras de casas, las destrucciones o incautaciones de bienes (especialmente de los plantíos de café), los secuestros y los asesinatos, se realizaban impunemente contra los opositores del gobierno (zapatistas, perredistas o miembros de organizaciones independientes como Las Abejas). En Chenalhó el furor de las bandas paramilitares se ensañó principalmente contra los miembros y simpatizantes del consejo municipal autónomo, con sede en Polhó. El día 25 de noviembre se hablaba ya de seis mil indígenas desplazados de sus comunidades, que huían de la ira priísta.<sup>4</sup> Las autoridades responsables de aplicar la ley y proteger las garantías ciudadanas no movieron un dedo para impedir la violencia desenfrenada, ni siquiera en el preciso momento en que, avisadas del tiroteo, la horda armada ejecutaba la matanza en Acteal. La conclusión fue clara: el gobierno no podía ignorar lo que ocurría en las regiones chiapanecas ni fue ajeno a la generación de la violencia. Su responsabilidad es incuestionable.

La gran lección que se desprende de lo anterior es que la estrategia de "Guerra de baja intensidad" (GBI), aplicada con relativo éxito en otros países en los últimos lustros, tropieza con ciertas dificultades en las condiciones de México. Al parecer, la GBI requiere de particulares condiciones sociopolíticas para que rinda los frutos que esperan sus diseñadores. Por ejemplo, se necesita que los estrategas antiguerrilleros

tengan prácticamente el camino libre para la organización social de la contrainsurgencia; que actúen en un contexto de desorganización de las fuerzas sociales opositoras o de ilegalidad de éstas, bajo condiciones de excepción (o semi excepción) y en una atmósfera represiva; que haya un decaimiento de la participación de la sociedad civil, o de plano ausencia de ésta, sobre todo como defensora activa de las garantías individuales y los derechos humanos. Para completar el cuadro, y como corolario de todo lo anterior, que los estrategas de la GBI no tengan que lidiar con el puntilloso escrutinio de medios de información atentos a todos los movimientos de las partes en conflicto y con un mínimo de libertad para dar a conocer lo que ocurre en el terreno. Una o más de las condiciones de signo contrario, hace difícil aplicar la estrategia de GBI; la concurrencia de todas, constituye un *handicap* prácticamente insuperable.

Condiciones de restricciones de las libertades como las descritas no se reunieron en México. Por ejemplo, pese a todo, la llamada sociedad civil ha mantenido una mínima organización y una presencia más o menos activa. Por su parte, al menos algunos medios de comunicación han estado atentos a los acontecimientos; y a esto habría que agregar la ampliación de formas alternativas de información que no han sido controladas por el gobierno, como es el caso de la red de internet. No es casual que entre las medidas que debían tomarse para aplicar la GBI diseñada por los aparatos de inteligencia del gobierno mexicano, se incluyese "la

desintegración o control de las organizaciones de masas”, así como “ganar para el gobierno el apoyo de la población civil”, por una parte; y por otra, “aplicar la censura a los diferentes medios de difusión masiva”, lo que debía hacerse en “coordinación con el gobierno del estado y otras autoridades”.<sup>5</sup>

Pero evidentemente la consecución de estas metas falló. México no se convirtió en la Guatemala de la guerra sucia contra las comunidades indígenas real o supuestamente simpatizantes de la URNG ni en la Nicaragua de la época de la *contra*. Por ejemplo, fue en parte porque en una dramática medida las de Acteal fueron *muerdes anunciadas* profusamente en los medios, con una anticipación de semanas, que su ocurrencia efectiva causó tanta indignación en la opinión pública. Como se ha visto, una y otra vez se advirtió que podría sobreenir lo que finalmente aconteció si las autoridades continuaban con su política y su comportamiento. En esas condiciones, la GBI difícilmente puede coronarse con el éxito. Después de Acteal, hay que esperar que el gobierno comprenda que no puede continuar con la política contrainsurgente. Que ésta no puede sustituir el diálogo y la auténtica negociación. Por ese camino sólo cosechará fracasos, con un alto costo humano y político.

## **LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS: ¿REVOLUCIÓN SOTERRADA?**

Acteal debe situarse en un contexto más amplio: el de las transformaciones

que está impulsando el zapatismo, sobre todo desde 1996, mediante el establecimiento de las autonomías *de hecho*, concretadas en la configuración de gobiernos autónomos municipales y regionales. En Chiapas se produjo una *rebelión* el 1 de enero de 1994; en la segunda mitad de 1997, los síntomas de que se estaba gestando una revolución en las zonas de influencia del zapatismo ya eran evidentes. El principal motor de esta revolución en marcha eran, sin duda, los gobiernos autónomos.

Durante el *impasse* en que cae el diálogo negociador, a raíz de su suspensión en agosto de 1996, ninguna de las partes permaneció inactiva. Básicamente el gobierno continuó con sus desordenados programas asistenciales, buscando influir en las organizaciones sociales y recortar los círculos de influencia del zapatismo; aunado a ello, con el desarrollo de la estrategia contrainsurgente, afinando la aplicación de algunos lineamientos del “plan de campaña” antes mencionado. El EZLN, por su parte, destacó el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés como la principal causa de la crisis del diálogo. Y puesto que el gobierno no daba la menor muestra de querer cumplir dichos acuerdos —parcialmente expresados en la propuesta elaborada al efecto por la COCOPA—, la dirección zapatista decidió dar un paso adelante: comenzar a aplicarlos, según su mejor entender.

De esta manera, los municipios “en rebeldía” de 1995 empezaron a transformarse en “municipios autónomos”. Estos entes autonómicos *de facto*

se fueron multiplicando tanto dentro como fuera de la llamada zona de conflicto. A finales de 1997, se hablaba de casi cuarenta municipios autónomos.<sup>6</sup> Pero mientras que los gobiernos autónomos en la zona de conflicto funcionaban en un ámbito propicio y favorable, y por lo tanto sin confrontaciones notables, los que comenzaron a desarrollarse en municipios fuera de aquella zona (como el de Chenalhó) tropezaron de inmediato con fuerzas contrarias. Era natural que así ocurriera, pues los gobiernos autónomos surgían como auténticos gobiernos paralelos, al lado de los gobiernos municipales controlados por autoridades priístas y en competencia con éstos. Muy pronto fue evidente que estos gobiernos autónomos no pretendían ser meramente simbólicos, sino verdaderas alternativas de poder. Estaban disputando no sólo la legitimidad política a los gobiernos "oficiales", sino también sus funciones.

En efecto, los gobiernos autónomos comenzaron a ejercer diversas atribuciones (como registro civil, impartición de justicia y asuntos agrarios), según la interpretación de las comunidades. Todo ello significaba el inicio de un cambio en aquellas regiones chiapanecas, enfilado a la transformación de viejas relaciones de poder y dependencia. En suma, implicaba el ataque de todo un modelo de dominación nacional en las zonas indias, al oponer a la heteronomía de los gobiernos oficiales la autonomía de los gobiernos de filiación zapatista. El carácter autonómico de los diversos "consejos municipales autónomos" se expresaba no sólo en su actuación sino también en su forma de constitución y renovación. La estre-

lla priísta comenzó a eclipsarse en muchas comunidades, mientras crecía el prestigio y la influencia de los gobiernos autónomos. Estaba en juego el control y el ejercicio del poder mismo.

La reacción fue virulenta. En los círculos de poder se vio la necesidad de parar en seco este proceso. Las acciones violentas que proliferaron en Los Altos, particularmente durante la segunda mitad de 1997, en esencia eran (y siguen siendo) la respuesta gubernamental al impulso zapatista de las autonomías. No se trataba de conflictos sin sentido político, de pleitos familiares o de meros enfrentamientos inter o intracomunales, sino de los fragores de una contienda entre dos proyectos. Así, pues, la mayoría de las acciones violentas en la región, incluyendo los actos de los grupos paramilitares auspiciados por el gobierno, han sido la reacción oficial frente a la callada revolución que allí se incubaba. Se trataba de desbaratar la estructura amenazadora (los "consejos autónomos") y de dispersar las fuerzas del adversario. Para ello se recurrió primero a la intimidación y a la represión selectiva; después se pasó a medidas más drásticas, como destrucción de viviendas y expulsión de población. Lo que seguía era fatalmente la fórmula más contundente: la eliminación masiva, utilizando como ejecutores a los grupos paramilitares. Acteal era seguramente una operación, entre otras, destinada a contener y revertir los efectos del autonomismo zapatista en marcha. Esta interpretación, desde luego, no excluye otras hipótesis sobre las motivaciones de la matanza.

En resumen, el desarrollo de una estrategia zapatista de autonomías de

hecho parece ser un factor interviniente y detonador de los acontecimientos del 22 de diciembre. Dado que, además, el proceso autonómico zapatista se realizaba bajo una interpretación amplia del modelo de autonomía contenido en los Acuerdos de San Andrés, los efectos del mismo comenzaban a configurar elementos de cambios inquietantes. Como queda dicho, desde mediados de 1997 la conformación de los municipios autónomos proliferó dentro y fuera de la llamada zona de conflictos; pero en septiembre un salto se hizo evidente: comenzaron a organizarse las “regiones autónomas” y surgieron los “parlamentos regionales autónomos”.<sup>7</sup> Dos novedades aparecían en el panorama chiapaneco: los zapatistas alentaban la construcción de las autonomías *sin esperarse a su declaratoria legal* —vía las reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígena—, y además las construían a una *escala supracomunal* que atacaba directamente la organización del poder local y regional establecidos. Con ello, además, la realidad de las prácticas autonómicas comenzaba a sobrepasar incluso los marcos de la versión más generosa de los Acuerdos de San Andrés. Era evidente el riesgo de que dichos acuerdos se convirtieran en obsoletos, antes de transformarse en letra constitucional.

## LOS ACUERDOS, LA SANGRE Y LA LEGALIDAD

Esta vez el espanto se apoderó no sólo de los operadores políticos gubernamentales,

sino también de los diversos sectores directa o indirectamente afectados. En riguroso orden y con vehemencia apenas contenida, comenzaron a pronunciarse sobre las calamidades que implicaba la nueva estrategia zapatista. Hubo una que otra declaración desesperada y, finalmente, todo desembocó en una interesante polémica entre el CCRI y la secretaría de Gobernación. Como era de esperarse, los primeros que expresaron su alarma por las “declaratorias” de gobiernos autónomos sin sustento legal fueron los abogados chiapanecos del ala más conservadora. Su instinto tradicionalista les advirtió que allí podía encontrarse el núcleo de una amenaza antisistémica. En noviembre la preocupación oficial se manifiesta por voz del entonces comisionado para la paz, Pedro Joaquín Coldwell, quien sostiene que, después de las elecciones de julio, el EZLN decide “buscar su reposicionamiento local”, por lo que procura “fortalecer su estrategia de crear municipios autónomos, en rebeldía, sobrepuestos sobre los municipios legales”.

A fines de diciembre, mientras crecía la indignación por la matanza de Acteal, el secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, sugiere que la culpa de los hechos de sangre hay que buscarla en la creación de gobiernos autónomos por parte de los zapatistas: “¿Y sabe lo que es —comentó indignado en un programa radial— un gobierno paralelo que cobra impuestos [...] y que comienza incluso a registrar actos del registro civil, que no están autorizados?” Y amenazó: el gobierno “irá a las causas del conflicto e investigará a

quien promueve los concejos municipales paralelos (autónomos), la división en las comunidades, a las autoridades en rebeldía." En asombrosa coincidencia, el mismo día, el presidente de la Confraternidad Nacional de Iglesias Cristianas Evangélicas (CONFRATERNICE), acusó al EZLN de ser "corresponsable" de los crímenes de Acteal, dada su "actitud política de querer continuar con el establecimiento de gobiernos autónomos, lo cual rompe con el estado de derecho de Chiapas". Casi inmediatamente (el 1 de enero), el obispo de Tapachula, Felipe Arizmendi, expresaba el punto de vista de un sector de la iglesia católica, al considerar como "un desorden peligroso pretender establecer formas de gobierno en los pueblos sin tener en cuenta el marco legal existente". Inmediatamente insinuó una relación causal entre los hechos de Acteal y las autonomías *de facto*, pues "las autonomías practicadas en forma arbitraria por iniciativa de algunos líderes y sin sustento jurídico reconocido sólo generan enfrentamientos y muerte".<sup>8</sup>

Ante tales razonamientos, una pregunta quedaba flotando: ¿las "culpas" del autonomismo zapatista explicaban, o quizás justificaban, los actos de Acteal? En todo caso, lo que hasta aquí quedaba claro era que, para diversos sectores chiapanecos y para el gobierno federal, lo de Acteal se relacionaba estrechamente con un hecho evaluado por ellos en forma negativa: el proceso autonómico impulsado por los zapatistas. Hay que advertir que esos juicios sobre las autonomías se producen antes y después de los hechos sangrientos del 22 de diciembre.

El mismo día que se publicaron las declaraciones del obispo de Tapachula, se dio a conocer un comunicado del CCRI-EZLN, fechado el 29 de diciembre de 1997, en el que la dirección zapatista defendía la *legitimidad* y la *legalidad* de los gobiernos autónomos, centrándose en una respuesta a las opiniones del responsable de la política interna. Conviene recordar sus razonamientos íntegramente:

Los gobiernos indígenas autónomos no son ilegítimos ni actúan al margen de la ley. Su legitimidad (a diferencia del señor secretario de Gobernación, que carece de ella) la obtienen de las comunidades que los nombraron y a las que sirven

Su legalidad está contemplada en los acuerdos de San Andrés, firmados por el gobierno federal y el EZLN, y por lo tanto tienen sustento jurídico. Son estos primeros acuerdos de San Andrés los que la COCOPA redactó como iniciativa de reforma constitucional y el secretario de Gobernación primero aceptó y luego rechazó.<sup>9</sup>

La respuesta del funcionario no se hizo esperar. En un comunicado fechado el 1 de enero de 1998, la secretaría de Gobernación dedica un punto completo a la cuestión en debate. Dice lo siguiente:

Reconoce el EZLN la formación de gobiernos autónomos y que éstos no son ilegítimos y que su legalidad está contemplada en los acuerdos de San Andrés y que por eso tienen sustento jurídico.

En primer lugar, el nombramiento de esos consejeros autónomos no

deriva de ningún procedimiento legal, asumen facultades arbitrariamente seleccionadas y las ejercen en territorios arbitrariamente delimitados, que no corresponden a la geografía municipal. Esos gobiernos autónomos son fuente de conflicto permanente en las comunidades en que actúan.

Pero sorprende todavía más que se diga que dichos consejos tienen sustento jurídico en los acuerdos de San Andrés, porque si el EZLN ha estado señalando que dichos acuerdos no se han cumplido y que esa es la razón por la cual no vuelve a la mesa de las negociaciones, ¿cómo es posible que invoque los acuerdos supuestamente no cumplidos para fundamentar la legalidad de las “autoridades en rebeldía”?<sup>10</sup>

¿Quién tiene la razón? ¿Se sustentan los planteamientos zapatistas o están en lo cierto los alegatos de Gobernación? Evidentemente, cuando los funcionarios recurren a la “legalidad” y al “procedimiento legal” para combatir las posiciones zapatistas, estamos ante argumentos de un orden que difícilmente pueden ser base suficiente para enjuiciar un fenómeno de otra naturaleza. Esto es, los argumentos de tipo *jurídico*, por sí solos, son de poca ayuda para comprender o evaluar procesos sociopolíticos como el de las autonomías practicadas por los indígenas chiapanecos. El hecho de que el organismo oficial no pueda entrar al análisis de la *legitimidad* de los gobiernos autónomos, lo coloca inmediatamente en una posición desventajosa. En este caso, el razonamiento legalista, centrado exclusivamente en las formalidades

del derecho, resulta vacío, pues no atina a iluminar las implicaciones profundas de procesos que se sitúan precisamente al margen o en los linderos de las formalidades legales porque éstas resultan demasiado estrechas y alejadas de la realidad del país.

Pero no debe evadirse la vertiente jurídica de la cuestión. También en este terreno los argumentos esgrimidos en el documento de Gobernación adolecen de serias debilidades. Alegar, como lo hace el comunicado de marras, que no se puede invocar la legalidad de unos acuerdos dado que éstos todavía no se cumplen —en referencia a que los Acuerdos de San Andrés todavía no pasan a ser letra constitucional— no parece muy consistente. Todo indica que el equipo de Chuayffet jamás entendió o asumió claramente que los Acuerdos de San Andrés son más que un mero arreglo entre partes, que carecerían de carácter jurídico mientras no se convirtiesen en parte del orden legal merced a las reformas constitucionales.

Se olvida que tales acuerdos fueron el fruto de negociaciones realizadas *por mandato de una ley federal*. Esto es, se pretende pasar por alto que: 1) la “Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas”, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial el 11 de marzo de 1995, determinó las partes que debían sentarse a negociar, y definió al EZLN como “una organización de ciudadanos mexicanos”; 2) la misma ley establece que, con la parte negociadora llamada EZLN, el gobierno debía

buscar “un acuerdo de concordia y pacificación”, encaminado a alcanzar “una solución justa, digna y duradera al conflicto armado”, y 3) la ley compromete al gobierno a pactar bases para atender “las causas que originaron el conflicto y promover soluciones consensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico”.<sup>11</sup>

Por lo tanto, los resultados (esto es, los acuerdos firmados) *tienen ya un fundamento jurídico* neto e indiscutible; *ya son materia jurídica*, con independencia de la voluntad o los deseos de las autoridades del gobierno. Por más vueltas que el gobierno le dé al asunto, no podrá escapar de esta realidad y a su compromiso: los acuerdos obligan jurídicamente al gobierno y es la ley la que le impone su pleno cumplimiento. El hecho de que todavía no se conviertan en parte de nuestra carta suprema no cambia las cosas. Decir que el fundamento jurídico de los acuerdos no es tal porque, haciendo caso omiso de éstos, una de las partes no ha hecho lo que le corresponde para que resplandezcan en la Constitución, es una fórmula marrullera. En este sentido, y a propósito de incumplimientos por parte del gobierno, habría que recordar un viejo principio: una parte no puede alegar en su favor lo que es fruto de su propia falta.

Durante unos días, después de la barbarie de Acteal, brilló levemente la probabilidad, la esperanza de que tal sacrificio contribuiría a tomar el definitivo camino del diálogo y la negociación, de la política como única salida a

la crisis. También se abrieron expectativas de que, como paso previo, en un corto plazo se pudiera alcanzar la reforma constitucional tan esperada. Fue un breve destello en medio de la noche. Pronto las inercias del gobierno, la repetición de los mismos patrones de comportamiento y la negativa a definir una estrategia realmente nueva para encarar los problemas, nos volvieron a la realidad. Los dos discursos del presidente nos recordaron el abismo al borde del cual nos encontramos. En Nayarit, el 16 de enero, Zedillo dijo que los problemas de las indígenas no se resolverían “estableciendo una distinción en nuestra Constitución”, con lo que dejaba entrever que no estaba dispuesto a promover verdaderas reformas constitucionales. Poco después, mientras el país contenía la respiración, en Kanasín (Yucatán), el primer mandatario aseguró que su gobierno no utilizaría la fuerza para resolver el conflicto y que estaba de acuerdo con los Acuerdos de San Andrés; pero sus omisiones en relación con los puntos cruciales de la autonomía y la repetición de los tópicos sobre supuestas “interpretaciones” que afectarían la unidad nacional, las garantías individuales, etc., pusieron de relieve la errática línea oficial.<sup>12</sup> El nuevo secretario de Gobernación cerró el círculo en su discurso de Querétaro, el 5 de febrero: el gobierno quiso pasar al Congreso de la Unión la responsabilidad del cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. Con esa dirección de la cosa pública, ¿qué lugar queda para el optimismo?



## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Como es sabido, durante la orgía de sangre de Acteal resultaron 45 indígenas asesinados, aparte de los heridos. Los autores de la matanza fueron identificados como parte de un grupo paramilitar de filiación priísta que venía actuando en el municipio de Chenalhó con total impunidad.
- <sup>2</sup> H. Díaz-Polanco, "EZLN: las tribulaciones del sueño", XI *Encuentro Internacional de Ciencias Sociales*, Feria Internacional del Libro de Guadalajara, Guadalajara, 3 de diciembre de 1997, p. 13.
- <sup>3</sup> De acuerdo con los documentos dados a conocer por Carlos Marín en *Proceso*, el ejército elaboró un Plan de Campaña desde octubre de 1994 para, entre otras medidas, adiestrar y apoyar "fuerzas de autodefensa u otras organizaciones paramilitares". Cf. "Plan del ejército en Chiapas, desde 1994: crear bandas paramilitares, desplazar a la población, destruir las bases de apoyo del EZLN...", en *Proceso*, n° 1105, 4 de enero de 1998, pp. 6-11.
- <sup>4</sup> Véase Juan Balboa, "Ola de violencia afecta a más de diez comunidades de Chiapas", *La Jornada*, 23 de noviembre, 1997, p. 5; Elio Henríquez, "Han huido de la violencia en Chenalhó más de 4,500 indígenas", *La Jornada*, 24 de noviembre, 1997, p. 3; Juan Balboa, "Soldados y policías 'buscan armas' y agreden a mujeres en Chenalhó", *La Jornada*, 25 de noviembre, 1997, p. 1 y 6.
- <sup>5</sup> Cf. "Plan del ejército en Chiapas...", en *loc. cit.*, p. 7 y 11.
- <sup>6</sup> Cf. Antonio Jáquez, "A pesar de todo, crece el número de comunidades autónomas en 38 municipios de Chiapas", *Proceso*, n° 1107, México, 18 de enero de 1998, pp. 6-11.
- <sup>7</sup> Véase Araceli Burguete Cal y Mayor, "Autonomías indígenas en los Altos de Chiapas", en *Convergencia Socialista*, año uno, núm. 4, México, enero-febrero, 1998. En septiembre, llamé la atención sobre aquel hecho: "En la práctica, el zapatismo no parece muy comunalista. En los últimos tiempos, por ejemplo, las bases zapatistas de diversas zonas del estado han establecido 'municipios autónomos' e incluso 'regiones autónomas'. Tan sólo en 1997, las 66 comunidades constituidas como 'municipio autónomo *Tierra y Libertad*' y la declaración de la 'región autónoma de *Tzotz Choj*', lo ilustran". H. Díaz-Polanco, "La realidad es más que una inmensa estepa verde", en *Convergencia Socialista*, año uno, núm. 2, México, septiembre-octubre, 1997, p. 28.
- <sup>8</sup> Cf. *La Jornada* del 26 de nov. de 1997, p. 6; del 30 de dic. de 1997, p. 5 y 10, y del 2 de enero de 1998, p. 17.
- <sup>9</sup> CCRI-Comandancia General del EZLN, *Comunicado*, México, 29 de diciembre de 1997.
- <sup>10</sup> Secretaría de Gobernación, *Comunicado*, México, 1 de enero de 1998, punto 5 (publicado en *La Jornada*, 2 enero 1998, p. 11). La dirección zapatista ya no tuvo ocasión de responder a los argumentos del equipo de Chuayffet, pues poco después el secretario tuvo que abandonar el puesto.
- <sup>11</sup> Ver H. Díaz-Polanco, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 186-187.
- <sup>12</sup> Cf. *Respuestas para Chiapas*, texto del discurso del Presidente Zedillo, viernes 23 de enero de 1988, desde Kanasín, Yuc.



# CHIAPAS: UNA MODERNIZACIÓN DESESTRUCTURANTE PARA LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE LOS ALTOS DE CHIAPAS

LUIS ALBERTO DEL REY POVEDA\*

## *EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN CHIAPAS*

El proceso de modernización significa un cambio de tipo estructural para una sociedad. Se inicia a partir de un cambio en el componente económico, pero acaba afectando a todos los componentes de una sociedad. La modernización se encuentra asociada directamente a procesos de cambio de tipo estructural, en los que el componente económico es el que marca el paso de un estadio a otro en el crecimiento y en el desarrollo de las sociedades. Los cambios económicos son los que marcan la pauta de la consecuente modernización en el plano político, social y cultural<sup>1</sup>. La modernización, además de reflejarse en el componente económico, debe significar de manera general una mejoría en las condiciones de vida de las personas.

La modernización del estado de Chiapas se presentó como un momento clave para las comunidades indíge-

nas de los Altos. Éstas han sufrido un proceso histórico de despojo de sus tierras y de explotación, lo que las llevó a vivir en condiciones totalmente insustentables. Las condiciones de pobreza en las que vivían amenazaban su misma reproducción.

Los cambios en el componente económico en el estado de Chiapas, que vienen a indicar el inicio de la modernización de la entidad, se inician con la reforma agraria tras el periodo revolucionario y con los grandes proyectos industriales en la segunda mitad del siglo XX.

### *1. LA REFORMA AGRARIA*

Para la modernización de una sociedad, y el consiguiente cambio de una sociedad tradicional a una sociedad moderna, la reforma agraria se presenta como un elemento fundamental para impulsar el proceso de desarrollo. Tras la Revolución Mexicana, en donde la cuestión agraria es el reclamo funda-

\* Maestro en Población por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Sede México. Investigador de Centro de Estudios Superiores en Investigación Social (CIESAS-MEXICO)

mental del movimiento revolucionario, se inició el reparto agrario.

Es necesario comenzar por tratar de aclarar —*qué es la reforma agraria*— y —*cuáles son los objetivos*— que llevan a acometer un proceso de esta naturaleza, antes de ver las consecuencias de la reforma agraria en Chiapas. 1) Hay quienes ven la reforma agraria relacionada con el modo de producción; entonces la reforma agraria viene a impulsar el desarrollo del proceso de acumulación capitalista en la agricultura, para lo cual es necesario terminar con las formas de producción precapitalistas. 2) Un segundo enfoque relaciona la reforma agraria y la dominación social; le asigna a la reforma agraria una función destructora del latifundio y por tanto, de las oligarquías terratenientes. 3) El último esquema es el que relaciona reforma agraria y modernización en el agro; este último esquema resalta las funciones de la agricultura en el proceso de modernización, de industrialización y de apertura de mercados<sup>2</sup>.

La reforma agraria tiene por tanto repercusiones en tres niveles: en el *económico*, al hacer una redistribución de la tierra; en el *político* y en el *social*, al destruir la clase social de los terratenientes que son quienes ejercen el poder y favorecer la aparición de nuevas clases sociales, burguesía y proletariado. Estas dos nuevas clases son las que impulsarán el desarrollo del capitalismo y la industrialización.

El reparto agrario en Chiapas puede dividirse de manera cronológica en tres periodos:

**De 1914 a 1940**, es un periodo en el que tiene lugar un proceso de reacomodo de las fuerzas sociales tras la Revolución Mexicana. En Chiapas, donde los terratenientes lucharon contra la invasión carrancista y se pusieron al lado de Álvaro Obregón, con el triunfo de éste, el reparto agrario fue inexistente. El reparto agrario respondió a objetivos políticos.

La reforma agraria se manifestó en la conformación de una entidad básicamente agrícola, inhibiendo el proceso de modernización. El reparto agrario no terminó en el caso de Chiapas con los sectores terratenientes, lo que supuso que éstos no se vieran en la necesidad, como en otras partes, de invertir sus capitales en otras ramas de la producción, sino que creó un efecto contrario, pues al mantenerse las relaciones señoriales se obstaculizó el proceso de modernización durante bastante tiempo<sup>3</sup>.

**De 1940 a 1970**, dada la gran disponibilidad de tierras nacionales existentes en la entidad, el reparto se llevó a cabo a través de la ampliación de la frontera agrícola. Esto significó que apenas se tocara las propiedades de los terratenientes. Esta forma de reparto respondió a fines económicos.

El reparto agrario de forma sistemática se dio en Chiapas a partir de 1940. El mandato del presidente Lázaro Cárdenas marcó el punto de inicio del reparto agrario en Chiapas. El retraso en la ejecución de la reforma agraria en Chiapas respecto a otras entidades federativas tiene una explicación en el juego de fuerzas dentro de la entidad,

donde la clase terrateniente seguía ostentando el poder. Salvo en las zonas del Soconusco y la Costa dedicadas a la agricultura de exportación, en el resto de la entidad había una economía de subsistencia. La región del Soconusco y de la Costa eran las dos únicas regiones de la entidad comunicadas con el resto del país.

En los años 30 se inició la construcción de la carretera Panamericana, la cual conectaría las principales ciudades del estado como Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal y Comitán con la frontera de Guatemala. La construcción de esta vía de comunicación impulsó a su vez la construcción de otros caminos vecinales que se vincularon a ella. Esta carretera sirvió para integrar al estado, pues facilitó el tránsito entre las principales regiones de la entidad.

El desarrollo de la comunicación significó para la producción de Chiapas ganar en competitividad de cara al exterior y, por tanto, la posibilidad de poder ampliar la frontera agrícola. De ahí surgió el interés por ejecutar la reforma agraria en el estado de Chiapas, a partir de la colonización de nuevas tierras<sup>4</sup>.

La ampliación de la frontera agrícola también se origina de manera espontánea por parte de numerosas comunidades de los Altos como consecuencia de su elevada densidad de población y de la escasez de tierra que arrastraban.

El proceso de reparto agrario, a partir del proceso de colonización que tuvo lugar desde los años 40 hasta los 70, se inició con la expedición de la

Ley Federal de la Colonización en 1946 por parte del presidente Miguel Alemán, y que estuvo vigente hasta 1962. Los resultados que se obtuvieron con esta medida no fueron los del espíritu de la reforma agraria, pues se propició la especulación y la acumulación de las mejores tierras por parte de los agricultores rentistas<sup>5</sup>. Las demandas de la población necesitada de tierra no fueron satisfechas, además de que se siguió sin tocar la propiedad y los intereses de la clase terrateniente, por lo que permaneció el atraso en que estaba sumido el estado de Chiapas.

La asignación de terrenos nacionales fue importante para algunos municipios y para otros fue inexistente: los municipios más beneficiados fueron los de la zona de la Frailesca y el Soconusco, donde se estaba dando un desarrollo importante de la agricultura capitalista, y en la zona ganadera del Norte del estado. En los municipios de los Altos con predominancia de población indígena (El Bosque, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Larrainzar, Mitontic, Oxchuc, Sitalá, Tenejapa, Yajalón, Zinacantán, entre otros) la acción fue nula. Es decir, en los municipios más necesitados de tierra y en donde predominaba la agricultura de tipo tradicional dedicada al autoconsumo, la reforma no llegó.

La Ley de Colonización significó también el inicio a partir de los años 40 de la ocupación de las tierras vírgenes en la zona de la Selva Lacandona y la zona Fronteriza. Esta medida tiene una repercusión importante para la población de los Altos, ya que dada la

falta de disponibilidad de terreno en su región, numerosos campesinos se lanzaron a la colonización de estas otras zonas.

En el estado de Chiapas, en 1940, había alrededor de 3 millones de hectáreas en terrenos nacionales y otros 2 millones en tierras baldías y en predios mayores de 5 000 hectáreas susceptibles de ser repartidas<sup>6</sup>, lo que da una idea del potencial que se encontraba detrás de la Ley de Colonización. En 1982, habían desaparecido en Chiapas unos 2 millones de tierras nacionales, que fueron el sustento de la política agraria del estado.

Una vez hecho el reparto de los terrenos nacionales en estas zonas, la propiedad ya no fue tocada, dada la importancia de la producción que allí se daba para el estado y para el país. Para proteger estas explotaciones se expidieron certificados de inafectabilidad. Estas medidas fueron impulsadas desde los órganos federales, lo que es una muestra de la importancia que se le otorgó al desarrollo de la producción capitalista para el desarrollo nacional y, a su vez, sirven para explicar el hecho de que Chiapas sea hoy uno de los principales estados productores de café, cacao, plátano y ganado vacuno. El certificado de inafectabilidad es uno de los elementos que ayuda a explicar el grado de concentración de la tierra que había en 1970: el 96.8% de los predios poseen el 43.5% de la superficie y el 3.2% de los predios restantes el 56.5% de la superficie<sup>7</sup>.

Una de las consecuencias del proceso de reparto es que reafirma una

relación históricamente establecida: la zona del Soconusco y colindantes van a requerir de más fuerza de trabajo y la zona de los Altos queda conformada como una zona de reserva de mano de obra.

**A partir de 1970**, entran en crisis los procesos que se venían dando en relación a la tierra, debido a la fuerte presión que sobre ella se ejerce. Entre estos procesos destacan: la expansión de la ganadería sobre tierras dedicadas a la agricultura tradicional; la construcción de grandes obras públicas como las de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y las de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), las cuales devastaron amplias zonas agrícolas de la entidad; un incremento significativo de la población; el aumento de los refugiados centroamericanos (en 1984, se calculan 120 000 refugiados guatemaltecos en la frontera<sup>8</sup>) e incluso un elemento de tipo natural, como la erupción del volcán Chichonal en 1981, que supuso la reubicación de dos cabeceras municipales que fueron sepultadas (Francisco León y El Zapotal). Como consecuencia de la mayor presión sobre la tierra, se trató de hacer un reparto más equitativo, a través de la creación de los Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE), con el objetivo de asignar tierra a los desposeídos.

En 1962, se retiró la Ley de Colonización y se pone en marcha un nuevo proceso de reparto agrario a través de la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal (NCPE), lo que supone que a los solicitantes de tierras se

les pueda asignar en municipios y estados distintos al de origen; ésto afectará principalmente a la zona de la Selva. Esta medida iba destinada a resolver el problema de la escasez de tierra para repartir que tenían algunos municipios, tanto del estado de Chiapas como de otras entidades. Algunas comunidades de los Altos recibieron tierras en el interior de la Selva en los NCPE.

Sin embargo en la década de los 70, la colonización de la selva fue adoptada como política estatal ante las necesidades planteadas por el crecimiento demográfico, la explotación de los recursos selváticos y por los conflictos que surgieron entre indígenas emigrantes, ganaderos, lacandones y compañías madereras. El control de la colonización en la zona de la Selva afectó de manera importante a la población de los Altos, que desde 1950 practicaron movimientos migratorios "espontáneos" ante la escasez de recursos de sus zonas de origen para reproducirse.

## 2. LA INDUSTRIALIZACIÓN DE CHIAPAS

En los años cincuenta se ponen en marcha diversos proyectos industriales en el estado de Chiapas con el objetivo de incorporar la entidad al desarrollo nacional y aprovechar el potencial que ofrece el estado para el conjunto del país.

Los procesos que permiten hablar de la industrialización de la entidad son:

la explotación petrolera, la construcción de presas hidroeléctricas, el impulso a la ganadería y a la agricultura comercial. Estos elementos son los que integran de una manera definitiva el estado al conjunto del país.

### *EL PROYECTO HIDROELÉCTRICO*

En 1958 la Comisión Nacional de Electricidad (CFE) inicia los estudios en la cuenca del Río Grijalva para determinar su potencial hidroeléctrico. A partir de esta evaluación se creó el "Plan Integral del Río Grijalva".

Este plan diseñó la construcción de cuatro presas para el aprovechamiento del potencial energético del río: la presa de Netzahualcóyolt (1959-1964), donde se instaló la planta hidroeléctrica de Malpaso en 1969, la presa de la Angostura (1969-1974), la presa de Chicoasén, cuyos trabajos se iniciaron en 1974 y la última en construirse es la presa de Peñitas.

El proyecto del Grijalva, como menciona la CFE<sup>9</sup>, se hizo en base a la necesidad nacional de energía y a la valoración que se hace en el sentido de su ventaja respecto a otras fuentes de energía. Los beneficios de estos proyectos para el país son indudables. En 1990, cuando ya estaban en funcionamiento las cuatro presas proyectadas, la producción de energía eléctrica del estado era del 55% de la producción nacional, según los datos que presenta el Plan Estatal de Desarrollo 1989-1994.

Los efectos causados por el proyecto hidroeléctrico en las zonas de

ubicación son los siguientes<sup>10</sup>: la presa de la Angostura afectó en su construcción a 14 ejidos y les privó de una superficie de 109283 hectáreas. En este proyecto se requirió la reacomodación de la comunidad de La Concordia (16743 habitantes). La presa de Chicoasén, que en su día fue la obra más ambiciosa de este tipo en el continente americano, supuso la eliminación de 31.5 km<sup>2</sup> de tierra agrícola. La construcción de la presa de Malpaso significó la pérdida de 294 km<sup>2</sup> de tierra agrícola, y por último, la presa de Peñitas afectó a 475 hectáreas ejidales, 4364 de propiedad privada y 1364 hectáreas de terrenos comunales.

Entre los efectos positivos, es necesario destacar que durante la etapa de la construcción, estas obras significaron una fuente de empleos para la población de la zona, donde acudió un número importante de trabajadores tzotziles de los Altos. Su presencia fue limitada, primero por la escasa cualificación, por lo que su presencia se restringió a labores de construcción, y segundo, por que una vez construidas se terminó el empleo<sup>11</sup>. Es decir, se creó empleo temporal y sin cualificación para la población de la zona, mientras que los puestos de mayor cualificación fueron ocupados por personal de otros estados y regiones. Concluidas las obras y puestas en funcionamiento, el total de trabajadores que en Chiapas producían el 55% de la energía hidroeléctrica del país en 1992 era de 433<sup>12</sup> personas. El resultado es que la mayoría de la renta producida en el estado va a otras regiones del país.

## *LA EXPLOTACIÓN PETROLERA*

En 1969, y de una manera más decisiva en 1972, se iniciaron los trabajos de extracción de crudo en el área de Reforma, al norte del estado de Chiapas.

El desarrollo de la actividad petrolera y de sus programas han venido respondiendo a las necesidades y objetivos nacionales. La producción petrolera de la zona es una fuente importante de ingresos para el país, por lo que su producción ha estado en función de los precios internacionales del petróleo. A finales de los años 70, como consecuencia de los elevados precios internacionales del barril de crudo, la producción en 1979 llegó a ser de 135027 barriles diarios, lo que representó al 23% de la producción nacional. En los años 80 con la caída del precio internacional del crudo, la producción descendió a 35176 barriles diarios en 1987, lo que significa una caída en la producción del 75%, y la producción pasó a representar el 3.7% de la producción nacional<sup>13</sup>.

La prioridad de la actividad ha estado de acuerdo con las inversiones de la empresa, y con posterioridad se han aplicado algunos planes de desarrollo. El surgimiento de estos "enclaves" económicos no han significado automáticamente polos de dinamismo para las regiones en donde se localizan los recursos petroleros, sino que los efectos han sido muy localizados, en las zonas de ubicación. Las prioridades nunca han tenido en cuenta el desarrollo de estas regiones deprimidas.



El debate ha estado centrado en el incremento o no de los volúmenes de producción y del ingreso, sin tener en cuenta la repercusión en las estructuras económicas y sociales de las regiones productoras, en este caso de Chiapas.

El inicio de la explotación petrolera supuso la migración a la zona de personal técnico y mano de obra calificada (camioneros, terraceros, contratistas, soldadores, perforistas,...) y a raíz de ahí comerciantes, prestadores de servicios y buscadores de trabajo atraídos por la bonanza económica.

Sin embargo es necesario destacar, que los puestos de trabajo que requieren calificación provienen de otros estados petroleros como Veracruz, Tampico, el Distrito Federal, mientras que la mano de obra no calificada es mayoritariamente de Chiapas, en especial de la zona de los Altos<sup>14</sup>. Sin embargo, en el caso de los puestos de trabajo no cualificados que son los cubiertos por la población de los municipios y de la entidad, son empleos en labores de desmonte de vegetación y de construcción de la infraestructura. Una vez en funcionamiento la explotación, la mayoría de estos empleos desaparecen.

Los beneficios de la explotación petrolífera es incuestionable para el conjunto del país. En el estado de Chiapas se creó empleo temporal no cualificado, empleos en el comercio y lo que dejan los impuestos por la venta de primera mano de PEMEX. La cuestión de los impuestos tiene que ver con la venta de crudo al extranjero y es un

dato sumamente revelador por su forma de repartición:<sup>15</sup> el 10% es para el estado, el 1% para el municipio y el 89% restante para la federación, lo que significa que los estados más desarrollados, no productores de petróleo, tales como D.F., Jalisco o Nuevo León, obtienen más beneficios por impuestos directos que las regiones productoras, lo que habla bien a las claras del estilo de desarrollo que está teniendo lugar en algunos estados de la República, entre ellos Chiapas.

Otros efectos ligados a la explotación petrolera son: degradación del medio ambiente, contaminación de recursos naturales y productivos, afectación y expropiación de tierras, daños a la producción agrícola, ganadera y pesquera, agudización de los procesos de crecimiento demográfico y de las deficiencias en materia de infraestructuras de suelo, equipamiento, vivienda, servicios, etc.

### *LA EXPANSIÓN DE LA GANADERÍA COMERCIAL*

La ganadería ha sido otra de las actividades impulsadas en el proceso de inclusión de Chiapas al centro del país, es decir ha sido otra actividad más vinculada a las necesidades del exterior que a las del propio estado. La demanda de carne, tanto nacional como internacional, es lo que llevó a las autoridades a apoyar el desarrollo de esta actividad. El desarrollo de la ganadería se ha hecho de manera extensiva, lo que conlleva la utilización de gran

cantidad de terreno y la pérdida de tierra para la agricultura.

Para tener una idea del proceso de desarrollo de la ganadería en el estado, éste se situó en 1970 como tercer productor a nivel nacional, con una cuota en el mercado nacional de aproximadamente el 8%<sup>16</sup>. Esto significó incorporar algunas tierras anteriormente dedicadas a la agricultura de autosubsistencia y tierras en baldío. Los municipios ganaderos se ubican en la zona del Soconusco, zona de la Selva, zona Centro, zona de la Costa y en algunos municipios de la zona Norte.

Para los indígenas de los Altos esta medida les afectó directamente al extenderse la ganadería en el Norte del estado, donde con anterioridad rentaban tierras para garantizar su reproducción.

La expansión de la ganadería comercial, como la construcción de las presas hidroeléctricas y la explotación petrolera, incrementó la presión sobre la tierra en la entidad.

### ***LA AGRICULTURA COMERCIAL:***

#### ***LAS FINCAS CAFETALERAS***

La producción del café es una de las primeras actividades que se desarrollan en el estado bajo un enfoque de producción capitalista y sirve de ilustración de la producción agrícola destinada a la comercialización.

La producción del café, al igual que sucede con otros procesos que van unidos a la industrialización de Chiapas, respondieron a las necesidades del exterior, no a las de la propia entidad.

La producción del café, es una actividad que surgió mucho antes del proceso de industrialización y fue la causa de que se vincularan dos zonas del estado, la zona del Soconusco, donde estaban las fincas del café y la zona de los Altos, donde se encontraba la principal reserva de mano de obra del estado. La asociación entre las Tierras Bajas y los Altos, que en un inicio se basó en relaciones de dominación, en la medida que escaseaba la disponibilidad de la tierra en los Altos, el trabajo en las fincas cafetaleras se constituyó en una fuente de recursos para la población alteña. En los años 30, la autosubsistencia de una parte importante de la población de los Altos dependía directamente del trabajo en las fincas cafetaleras, aunque las condiciones de trabajo seguían siendo de explotación del finquero hacia el indígena.

El importante incremento de la población de los Altos desde los años 30 provocó que cada vez mayor cantidad de población dependiese del trabajo en las fincas cafetaleras, a pesar del proceso de colonización y de reparto agrario en la entidad.

A partir de mediados de los setenta se produce un descenso importante en el número de trabajadores de los Altos en las fincas, mientras que la población continuó incrementándose. Una de las causas que se atribuye a este descenso es la contratación por parte de los finqueros de trabajadores guatemaltecos más baratos. El número de trabajadores guatemaltecos que trabajan temporalmente en las fincas del café en la segunda mitad de los 70 se

situó en torno a los 30000. Para 1985, el número estimado era de 65000 jornaleros guatemaltecos trabajando en las fincas cafetaleras y representaban entre el 90-95% del total de trabajadores en las fincas cafetaleras<sup>17</sup>.

El caso de Chamula es una réplica de la tendencia general que se ha observado en el número de trabajadores de los Altos que acuden a las fincas cafetaleras: en los años 40 en torno al 40% de las familias obtenía parte de los recursos para su reproducción del trabajo de las fincas cafetaleras<sup>18</sup>.

En un trabajo sobre el municipio de Chamula realizado por Wasserstrom y Fernández Ortiz<sup>19</sup> de 1970 a 1974, obtuvieron que el 77% de los jefes de familia trabajaban temporalmente fuera del municipio, repartiéndose un 52% en las fincas del Soconusco, en torno a un 25% trabajaban de peones de albañil y otro 25% arrendaban tierras en la zona de Tierra Caliente, al norte de los Altos.

Estos datos vienen a mostrar la importancia del trabajo asalariado y dentro de éste el trabajo en las fincas cafetaleras en algunos municipios de los Altos. Sin embargo, a partir de mediados de los años setenta el número de trabajadores de los Altos que acuden a las fincas cafetaleras se ha ido reduciendo. En 1989, el número de trabajadores de Chamula que trabajan en las fincas es similar a los de finales de los 30 e inicios de los 40, cuando la población se ha multiplicado por cuatro. Esto significa que ha disminuido muy considerablemente el porcentaje de trabajadores que acuden al Soco-

nusco a conseguir parte de los recursos para su reproducción.

Los procesos de reparto agrario, construcción de infraestructuras, desarrollo de la agricultura y expansión de la ganadería comercial, construcción de las grandes obras hidroeléctricas y explotación petrolera se pueden tomar como los elementos que conforman al actual estado de Chiapas en lo económico. Estos procesos vienen a significar el paso del tradicional al moderno estado de Chiapas.

El cambio en lo económico es el primer elemento en el que se manifiesta el proceso de modernización; ahora, es necesario ver los cambios en los otros aspectos y en las condiciones de vida de las personas del estado de Chiapas y principalmente de la región de los Altos de Chiapas.

El cambio en el sistema de producción, quizás es el elemento que mejor define la modernización de una sociedad.

### 3. *CONDICIONES PRODUCTIVAS*<sup>20</sup>

Dos elementos que pueden servir para aproximarse a la situación productiva de las unidades agrarias son: **la disponibilidad de tierra y el uso de tecnología.**

Primero es necesario diferenciar los tipos de tenencia de la tierra existentes: por un lado, la *tenencia ejidal y comunal*, caracterizadas por un dominio compartido de la comunidad sobre la tierra y muy vinculadas con un tipo de organización tradicional, especialmente en el caso de la propiedad co-

munal que fue definida por y para las comunidades indígenas. Por otro lado, está la *propiedad privada* donde el sujeto individual es el que ostenta la representación jurídica de la tierra y tiene todos los derechos sobre la misma, entre ellos poder venderla o fragmentarla o utilizarla como garantía para solicitar préstamos y adquirir tecnología.

Las unidades comunales y ejidales de producción se presentan como mayoritarias en la región de los Altos (84%), dato que concuerda con la composición de la población mayoritariamente indígena en prácticamente todos los municipios (80% de población indígena). En los únicos municipios donde las unidades de producción comunal y ejidal no son mayoritarias son: San Cristóbal de las Casas, Teopisca y Yajalón, que son tres de los municipios con menor porcentaje de población indígena, más Pantelhó y Sitalá.

Al observar la relación entre el número de unidades según el tipo de tenencia y la superficie de la que disponen, se tiene que la superficie ejidal y comunal que representan el 84% de las unidades disponen del 72% de la superficie, mientras que las unidades ejidales tienen una mejor relación, al ser el 14% y poseer el 27.7% de la superficie.

Al analizar la **extensión de las unidades de producción** según el tipo de tenencia se pueden observar dos relaciones:

1) Los municipios con una predominancia de la tenencia comunal, sus unidades disponen de una menor superficie

que los que presentan extensión mayoritaria ejidal o privada. La superficie promedio de los municipios con predominancia de tenencia comunal no supera en ningún caso las 3 hectáreas y media por unidad de producción, destacando Chamula con 1.0 hectárea o Cancuc con 1.3 hectáreas. Además, los municipios comunales están enclavados en la subregión alta, donde las condiciones climáticas y topográficas son más adversas para la agricultura.

En el caso contrario, se encuentran las unidades productivas de los municipios con tenencia ejidal y privada, llegando a ser la superficie promedio de 20.2 hectáreas en Salto de Agua y de 18.1 hectáreas en Altamirano.

2) Dentro de los municipios con diferentes tipo de tenencia, se tiene que en todos los casos la superficie las unidades con tenencia privada es mayor a las de tenencia comunal y ejidal. Amatenango del Valle sirve para ilustrar esta relación: el promedio de superficie por unidad de producción es de 5.8 ha. sin diferenciar por el tipo de tenencia, 21.6 para las unidades privadas y 1.2 para las ejidales y comunales.

En base a la extensión de las unidades de producción se observa una peor situación en los municipios con predominancia de tenencia comunal y una mejor situación en los municipios con predominancia privada. Dentro de cada municipio las unidades privadas se encuentran en mejor situación que las ejidales y comunales.

El otro elemento importante para aproximarse a la capacidad productiva

de las unidades es ver el **uso de tecnología**.

La introducción de los avances tecnológicos es un elemento estrechamente ligado al proceso de modernización. Dentro del rubro de tecnología agrícola en las unidades rurales que utiliza el INEGI pueden tomarse el uso de tractor y la disponibilidad de riego para ver el nivel de tecnificación de las unidades de producción.

- El porcentaje de las unidades que *utilizan el tractor* en promedio en los Altos es inferior al 2%. Este dos por ciento se reparte entre los municipios de la siguiente manera: salvo en seis municipios, en el resto el número de unidades de producción que utilizan tractor no llega al 1%.

El uso del tractor como indicador de desarrollo en la agricultura, muestra que la zona de los Altos se encuentra en una situación de subdesarrollo, muy por debajo incluso del estado, aunque tampoco es generalizado el uso del tractor en éste (16%).

- El *riego* en el estado de Chiapas y la zona de los Altos es prácticamente inexistente; en el estado es de poco más del 2% y en los Altos es inferior al 1%.

La mala calidad de la tierra, lo accidentado de la orografía y la escasa extensión de las unidades productivas son elementos que pueden desaconsejar fuertes inversiones tecnológicas, ya que no suponen buenas expectativas de rentabilidad.

El panorama que presentan las unidades productivas rurales en los Al-

tos y también en el estado es sumamente desalentador. Junto a la escasa superficie que presentan las unidades de producción se le une el escaso desarrollo tecnológico. El panorama es más preocupante para las unidades y los municipios con tenencia comunal, es decir donde el elemento indígena está más presente, y un poco mejor para los que presentan tenencia ejidal y privada.

Estas condiciones productivas tan adversas que presentan las unidades agrarias, explican las siguientes consecuencias: **un uso intensivo del recurso, una producción mayoritariamente para el autoconsumo y el bajo nivel de ingreso**.

- La *intensificación en el uso de tierra* es consecuencia tanto de su mala calidad, escasez y de la insuficiente tecnología. Esto se manifiesta al observar el *porcentaje de la superficie agrícola sembrada y no sembrada* para el ciclo 90-91: hay una relación entre el porcentaje de superficie agrícola sembrada con la mayor o menor disponibilidad de terreno. En los municipios donde las unidades de producción disponían de menor extensión, son los que hacen un uso más intensivo del recurso, por ejemplo Chamula, donde las unidades de producción sólo disponen en promedio de una hectárea, siembran el 80% de su superficie; por el contrario los municipios donde las unidades disponen de más superficie, como es el caso de Chanal con más de 12 hectáreas en promedio por unidad, dejan en descanso el 73% de la superficie. La

necesidad de intensificar el cultivo de la parcela significa no respetar los ciclos tradicionales de un año sembrado y varios de barbecho<sup>21</sup>.

En otro aspecto donde se puede ver el uso intensivo del recurso tierra, es observar la *distribución de la superficie productiva*. Hay una tendencia de que al ser menor la unidad productiva, la superficie de labor se incrementa y hay menor superficie con pasto o con bosque y a la inversa, en la medida que la superficie de la unidad aumenta, hay mayor superficie de pasto y de bosque. En varios municipios la superficie de labor es del 100% de la superficie productiva y por tanto, carecen de superficie de pasto y lo que es más importante, carecen de bosque, lo cual es un síntoma de la intensificación, ya que la madera del bosque para la población indígena es la fuente de energía predominante y el terminar con el bosque, significa terminar con la fuente de energía básica.

Las malas condiciones productivas también se expresan en el destino de la producción. En el conjunto de los Altos, algo más del 50% de las unidades de producción sólo producen para el autoconsumo, aunque es probable que no se garantice por completo el autoconsumo, pues como se ha venido comentando, numerosas unidades se ven en la necesidad de acudir al mercado para completar los recursos necesarios. Los municipios con un porcentaje más alto de unidades que sólo producen para el autoconsumo, son los que presentan un tipo de tenencia mayoritaria comunal y que son quie-

nes disponen de menor superficie por unidad. Por ejemplo, en Chamula, el municipio con menor extensión por unidad, el 88% de las unidades sólo producen para el autoconsumo y en Mitontic (2.2 ha.) son más del 90% de las unidades que están en esta situación. En el caso contrario se encuentra Tumbalá donde las unidades disponen de 11.1 ha. y el 86% de ellas producen para el mercado.

Por tanto tras el proceso de modernización del estado de Chiapas, las condiciones productivas de las unidades rurales de los Altos no presentan mejoras substanciales en las condiciones de producción. Además el porcentaje de población que se mantiene en el sector primario no presentan grandes cambios.

En 1970, el 72% de la población económicamente activa (PEA) del estado de Chiapas trabaja en el sector primario, es decir, en actividades agropecuarias. En los Altos, el porcentaje PEA en el sector primario era superior al 80% y en numerosos municipios superaba el 90%, lo que es una muestra clara de que se trata de una sociedad típicamente agraria.

En 1990, se tiene que en Chiapas la composición de la PEA no se ha modificado de acuerdo con los cambios macroeconómicos: el 62% de la población sigue trabajando en el sector primario y en el caso de los Altos es del 77%, es decir, la industrialización en Chiapas y en los Altos apenas si ha modificado la composición de la PEA. A nivel municipal la situación es semejante a la de 1970, donde la mayoría

de los municipios tienen un porcentaje de PEA en el sector primario superior al 90%.

Consecuencia de las condiciones en que se encuentran las unidades de producción tanto en el estado como en los Altos de Chiapas es el bajo nivel de ingreso de la población económicamente activa.

Aunque los indicadores de COPLAMAR para 1970 y de CONAPO para 1990 no son directamente comparables para ver la evolución del ingreso, sin embargo, ambos son indicadores contruidos para ver las condiciones de marginación. Indican el porcentaje de población que se encuentra en una situación de insuficiencia de ingresos en ambos momentos.

El año de 1970, fecha al inicio del proceso de industrialización, el 78% de la PEA del estado ingresaba un salario mínimo o menos y en el caso de los Altos, el porcentaje era superior al 80% (81.8).

En 1990, cuando el estado está ya en una fase avanzada de industrialización, el porcentaje de población que gana hasta dos salarios mínimos en el estado es del 80.1% y en los Altos el porcentaje es de 87.9% de la PEA. Numerosos municipios presentan más de un 90% de población económicamente activa que gana dos salarios o menos.

El análisis de determinados aspectos socioeconómicos como el grado de urbanización, la educación y algunos servicios en la vivienda permiten analizar con mayor profundidad el tipo de industrialización y de modernización

que ha tenido lugar en Chiapas y en los Altos.

#### 4. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS

Las teorías de la modernización conciben que durante el proceso de desarrollo económico el crecimiento de la población se dé a la vez que el proceso de urbanización. Es importante referirse a este proceso ya que lo urbano va asociado a: mejoras en los servicios sociales, médicos y sanitarios; mejoras en las condiciones de la vivienda, mayor educación y en general tener más a la mano todos los avances tecnológicos. Todos estos elementos son indicadores del grado de modernización y de mejoría en el nivel de vida de la población.

La región de los Altos en 1970 era casi totalmente rural, pues el 85% de la población vivía en localidades de menos de 2500 habitante. El 15% restante de la población, que vive en localidades mayores de 2500 habitantes, se concentra principalmente en los municipios de San Cristóbal de las Casas, Las Rosas y Teopisca.

En los Altos, de 1970 a 1990, el porcentaje de población que vive en localidades urbanas pasó de 15% al 25%. Ese 25% (171 844 habitantes) se sigue concentrando en los municipios de San Cristóbal de las Casas, Teopisca y Las Rosas, por lo que en el resto de los municipios no cambió prácticamente nada su condición rural. Numerosos

municipios mantiene el 100% de la población en localidades menores de 2500 habitantes como son Chalchihuitán, Chenalhó, Larrainzar, Mitontic, etc.

En general en los Altos, salvo los tres municipios mencionados, el crecimiento poblacional no ha sido acompañado por el proceso de urbanización. El hecho de que la urbanización vaya asociada a la industrialización, explica también en cierta forma el tipo de industrialización y de modernización del estado de Chiapas y de sus efectos sobre los Altos.

- La **educación** forma parte del capital humano y es uno de los principales recursos y potencialidades con que cuenta una persona dentro de las sociedades modernas o desarrolladas. El desarrollo económico y social requiere de una elevación de los niveles educativos de la población, por lo que al desarrollarse una sociedad se espera que a su vez se incremente el nivel educativo de la población.

- En 1970, frente al 23.7% de analfabetos que hay a nivel nacional, en el estado es casi el doble (43.3%) y en los Altos casi el triple (63.6%)<sup>22</sup>. A nivel municipal, se encuentran municipios con un porcentaje de analfabetismo superior al 80%, como por ejemplo Chamula o Chalchihuitán.

En 1990, se tiene que el porcentaje de población analfabeta en Chiapas es 30%, en los Altos es superior al 50%, mientras que a nivel nacional es del 12.4%. Estos datos muestran que mientras en el país la condición de anal-

fabetismo es minoritaria, en los Altos sigue presente en más de la mitad de la población en 1990 mayor (76.9%).

- Las **condiciones de la vivienda** es otro de los indicadores que se pueden tomar para medir el nivel de vida de las personas. La modernización, al significar una mejora en las condiciones de vida, debe significar también una mejora en las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

Las condiciones que presente la vivienda, disponibilidad de agua entubada, drenaje y energía eléctrica, influye en los niveles de salud, enfermedad y de mortalidad. La situación de la vivienda está en relación estrecha con el grado de urbanización de la localidad donde se ubica..

En 1990, cuando se habla de que el estado de Chiapas se ha incorporado definitivamente en la dinámica nacional, se tiene que la no disponibilidad de agua, drenaje y electricidad se presenta en más del 50% de las viviendas de los Altos.

Entre los municipios se observan dos tendencias más o menos claras: los municipios con un carácter más urbano, son los que para 1990 presentan mejores condiciones; los municipios con mayor porcentaje de población indígena son los que presentan peores indicadores.

La conclusión clara que se desprende del análisis del grado de urbanización, la educación y las condiciones de habitabilidad de la vivienda es que a pesar de los cambios que presenta el estado de Chiapas en el aspecto



macroeconómico, la realidad de la mayoría de la población del estado y en especial de los Altos no permiten hablar de que haya tenido lugar un proceso de modernización en Chiapas.

## 5. RESULTADOS DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO CHIAPAS

La no inclusión de la población de los Altos en el proceso de modernización puede tratar de justificarse desde el lado de la población. En las regiones con población mayoritariamente indígena, como es el caso de los Altos, se pone énfasis en aspectos tales como identidad, cosmovisión, marginalidad, tradición, etc., que son abordados como valores de carácter interno, autónomos, permanentes e inamovibles. Esto ha servido para justificar condiciones de atraso en zonas en que se han llevado a cabo procesos de industrialización y supuestamente de modernización. Sin embargo, la justificación del atraso por lo cultural, es una visión restringida de la cultura. La cultura está vinculada con la realidad inmediata y a medida que la realidad cambia, de igual manera el grupo o la comunidad tiene la capacidad de modificar y actualizar las prácticas sociales y es ahí, donde radica la capacidad de institucionalizar de manera propia y autónoma su mundo de vida<sup>23</sup>.

Al analizar con profundidad el proceso de industrialización de Chiapas, se tiene que la situación de proletariza-

ción temporal le ha sido funcional al proceso de industrialización, ya que ha requerido de un número importante de mano de obra asalariada durante las fases iniciales de puesta en marcha de los grandes proyectos industriales, pero una vez que han echado a andar, ya no requerían de tanta mano de obra. El proceso de industrialización de Chiapas no ha promovido una ruptura total con el modo de producción tradicional, ya que tampoco ha sido capaz de generar los puestos de trabajo necesarios como para producir la descampesinización e insertarlos en el mercado de trabajo asalariado de manera permanente.

El resultado de la modernización en el estado de Chiapas presenta dos caras:

Si se toman los grandes indicadores económicos, se tiene que el estado de Chiapas en 1970 el porcentaje del PIB que representaba las actividades agropecuarias era superior al que correspondía por ejemplo a las actividades mineras (explotación de crudo y derivados); sin embargo, en 1980, 10 años después, esta relación estaba totalmente invertida. En el transcurso de ese periodo se incrementa en 53% la aportación de la entidad al PIB de la República, pasando del 1.72% al 2.64%<sup>24</sup>.

Otros indicadores importantes del estado de Chiapas son: en 1990 el estado produce el 55% de la energía hidroeléctrica, el 60% de la producción de azufre, el 20% del etano, 9.2% de la producción de bovinos, etc. El resultado es que Chiapas en los años 90

dentro de las entidades federativas ocupa la primera posición en la producción de energía eléctrica, es cuarto en la producción de petróleo, tercero en la producción de gas y de maíz, es primero en café y segundo en la producción de plátano, cacao y ganado bovino<sup>25</sup>.

No cabe duda de que estos indicadores expresan un importante grado de desarrollo productivo del estado de Chiapas en el contexto nacional. A la situación actual, se puede agregar las reservas que aún mantiene la entidad de hidrocarburos en la zona de la Selva Lacandona, dentro de la Reserva de la Biosfera Montes Azules y en la zona de Marqués de Comillas; también está comprobada la existencia de reserva de hidrocarburos en Simojovel y en la Sierra de Chiapas, todas ellas zonas en fase de exploración y con grandes posibilidades de producción<sup>26</sup>. El estado de Chiapas presenta igualmente una gran potencialidad en recursos hídricos y en biodiversidad, principalmente en la zona de la Selva.

Todos estos datos presentan un panorama sumamente alentador de la entidad.

Desde un punto de vista más *micro*, más cercano a la *realidad social* del estado, los distintos indicadores de desarrollo como son el tipo y sistema de producción, los niveles educativos, nivel de ingreso, las condiciones de vivienda y los fenómenos demográficos, la visión del estado es otra bien diferente.

El estado de Chiapas combina diferentes situaciones que se presentan

como contradictorias: frente a las condiciones que presenta en 1990 de producción de energía hidroeléctrica, petróleo, gas, azufre, etano, ganado bovino, maíz, café, plátano o cacao, que le sitúan entre los estados punteros de la república mexicana, también presenta malas condiciones agrícola-productivas, bajos niveles educativos, deficiente habitabilidad, alta mortalidad y desnutrición, falta de servicios médicos, pobreza, bajos ingresos, incomunicación y en general condiciones demográficas que le sitúan como uno de los estados más atrasados del país.

Se dan incluso las contradicciones directas, entre producir el 55% de la energía hidroeléctrica nacional y que haya un importante porcentaje de hogares sin electricidad, o disponer del 25% de las reservas de agua del país y que el regadío sea prácticamente inexistente en las explotaciones agrícolas del estado.

La situación tan paradójica que presenta el estado de Chiapas tras el proceso de modernización, se refleja tanto en la capacidad de generar los grandes números macroeconómicos, así como grandes niveles de marginalidad en su población; así los niveles de marginación del estado en 1980 le situaron como el segundo estado con mayor marginalidad de la República y en 1990 pasa a ser el estado con el indicador más alto de marginalidad<sup>27</sup>. 95 de los 112 municipios (84.7% del total), entre ellos todos los de los Altos salvo Yajalón, Teopisca, Las Rosas y San Cristóbal están en situación de muy alta marginalidad.

Si a estos indicadores de marginalidad social y económica, se le añade que los estados con mayor marginalidad son los que tienen mayor porcentaje de población indígena a la marginación social y económica se suma la marginación étnica.

Las consecuencias de esta modernización desestructurante en las comunidades indígenas de los Altos, donde la constante ha sido un empeoramiento de las condiciones de vida de las personas y la falta de oportunidades, tienen su expresión en los procesos de expulsión y desplazamientos que se vienen observando en la región. Desde los años 70, consecuencia de la excesiva fragmentación de la tierra y de la falta de oportunidades donde incorporarse para garantizar su producción se estima entre 15 y 30 mil el número de población desplazada en distintas comunidades de los Altos<sup>28</sup>.

Por tanto, el resultado es que sobre las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas ha recaído una parte importante del coste de la modernización del estado.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 Pacheco Méndez, Teresa. *Investigación y desarrollo regional en Chiapas*. Cuernavaca, Morelos, UNAM, 1995. Pág. 1
- 2 Gutelman, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*. México, Ed. Era, 1980. García, Antonio. *Reforma agraria y dominación social en América Latina*. Buenos Aires, Ed. Slap, 1973.
- 3 Reyes Ramos, M<sup>a</sup> Eugenia. *El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1918*. México, UNAM, 1992. Pág. 22
- 4 Reyes Ramos, M<sup>a</sup> Eugenia. *El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1918*. México, UNAM, 1992. Pág. 73.
- 5 Macías y Zaragoza. *El desarrollo agrario en México y su marco jurídico*. México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, 1980. Pág. 225.
- 6 De la Peña, Moisés. "El pueblo y su tierra. Mito y realidad de la Reforma Agraria en México" en Cuadernos Americanos, México, 1964.
- 7 INEGI. VII Censo Agrícola-Ganadero de 1970.
- 8 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) Citado en Robles, Ángel. *Chiapas en el contexto de la Frontera Sur. Población Indígena, Migraciones Internas y Refugiados*. Tuxtla Gutiérrez, ICACH, 1987. Pág. 86-104.
- 9 CFE. *Proyecto Hidroeléctrico de Chicoasén*. México, 1976.
- 10 Beltrán Hernández, Fernando y Álvarez del Faro, Miguel. "Las perspectivas ecológicas en la cuenca del Grijalva" en Simposium: Las Repercusiones Geobiológicas y Sociales de las Grandes Presas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, Academia Nacional de Medicina, 17 de Septiembre de 1976.
- 11 Pacheco, M<sup>a</sup> Teresa y Ortiz, Pedro A. et al. *Recursos y desarrollo en Chiapas hasta 1990*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 1992. Pág. 55.
- 12 Ceceña, Ana Esther y Barreda, Andrés. "Chiapas y sus recursos estratégicos" en Revista Chiapas N<sup>o</sup> 1. México, IIS-UNAM, 1995. Pág. 69.
- 13 Díaz Coutiño, José Manuel (Coordinador de la Unidad de Estudios Económicos y Sociales del CIES) "Los hidrocarburos y el desarrollo regional en Chiapas" en: Foro Nacional sobre la Frontera Sur: Legislación y Desarrollo 1989. Tapachula, Chiapas, 23 de Octubre de 1989.
- 14 Thompson González, Roberto. *Explotación petrolera y problemática agraria en el Sureste de México. El área de reforma: Noreste de*

- Chiapas y Tabasco Central 1970-1980*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas, CIES, 1988. Pág. 39.
- <sup>15</sup> Información extraída de la entrevista que dio el gobernador de Tabasco, Ing. Leandro Roviroso Wade, sobre "Participación de los estado productores en los beneficios de la carga fiscal", en *Excelsior*, 21 de Octubre de 1977.
- <sup>16</sup> Fernández, Luis y Tarrío, María. *Ganadería y estructura agraria en México*. México, UAM-Xochimilco, 1983. Pág. 59.
- <sup>17</sup> Mosquera Aguilar, Antonio. *Los trabajadores guatemaltecos en México*. Guatemala, Ed. Tiempos Modernos, 1990. Pág. 70-72.
- <sup>18</sup> Pozas Arciniega, Ricardo. *Chamula: un pueblo indio en los Altos de Chiapas*. México, INI, Clásicos de la Antropología Americana, 1982. Pág. 308-309.
- <sup>19</sup> Fernández Ortiz, Luis M. y Wasserstrom, Robert. *Los municipios alteños de Chiapas y sus relaciones con la economía regional: dos estudios de caso (Tenejapa y Chamula)*. México, CIES, 1986.
- <sup>20</sup> A partir de la información del *VII Censo Agrícola-Ganadero de 1991*, de INEGI
- <sup>21</sup> Collier, George. *Planos de interacción del mundo tzotzil*. México, INI, Colección Presencias, 1990. Pág. 59.
- <sup>22</sup> Indicador construido con información del IX Censo General de Población y Vivienda de 1970. Este indicador se refiere a población de 10 años y más analfabeta.
- <sup>23</sup> Pacheco Méndez, Teresa. *Investigación y desarrollo regional en Chiapas*. Cuernavaca, Morelos, UNAM, 1995. Pág. 21.
- <sup>24</sup> Fuente: INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto interior bruto por entidad federativa*, 1993. México, INEGI, 1996.
- <sup>25</sup> "Las cifras en Chiapas" en Revista Papeles de Población. Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de la Población. N° 1, Toluca, AUEM, enero-febrero de 1994. Pág. 63.
- <sup>26</sup> Díaz Coutiño, José Manuel (Coordinador de la Unidad de Estudios Económicos y Sociales del CIES) "Los hidrocarburos y el desarrollo regional en Chiapas" en: Foro Nacional sobre la Frontera Sur: Legislación y Desarrollo 1989. Tapachula, Chiapas, 23 de Octubre de 1989
- <sup>27</sup> Indicadores de Marginalidad a nivel municipal construidos por CONAPO para 1980 y 1990, a partir de información de los Censos de Población de los mismos años.
- <sup>28</sup> Estrada Martínez, Rosa Isabel. 2º Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: "El problema de las expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los derechos humanos". México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995. Pág. 29-46.

# EL DERECHO INDÍGENA EN OAXACA: LAS NUEVAS INICIATIVAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

---

MAGDALENA GÓMEZ\*

La iniciativa de reforma a la constitución y la propuesta de ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca constituyen un mensaje alentador tanto por su contenido como porque demuestra que ante el complejo problema del derecho indígena se pueden plantear soluciones cuando existe la voluntad política y la sensibilidad para asumir que se debe propiciar la modificación en el orden jurídico de los ejes excluyentes de la pluriculturalidad y no a la inversa, pretendiendo garantizar que no se alteren dichos ejes. La propuesta de reforma constitucional incluye los artículos 12, 16, 94, 151 y transitorios que establecen la obligación de emitir la Ley de derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca, reglamentaria del artículo 16. Precisamente en éste último artículo se encuentra la parte fundamental de la reforma, ya que enuncia, sin incluir por cierto la expresión “se reconoce”, que el derecho a la libredeterminación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca en consonancia con el orden

jurídico vigente, por lo tanto tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales, en los términos de la ley reglamentaria que al efecto se expida y , a continuación, enlista el contenido de dicha ley. Este artículo reproduce la limitante del actual párrafo primero del artículo cuarto constitucional que delega en la ley el contenido de los derechos y con ello se vulnera el efecto jurídico de los mismos frente al conjunto de las normas de la Constitución y frente a las legislaciones locales en materias comunes. Sin embargo, el proyecto de ley aludido, presentado al congreso local, es un ejercicio acabado y riguroso de aplicación del convenio 169 de la OIT en cumplimiento del 133 constitucional que lo ubica como parte de la Ley Suprema. Se observa también y así se reconoce que partió de los Acuerdos de San Andrés y de los resultados de la consulta nacional realizada por el Congreso de la Unión y el Gobierno Federal Por ello observamos que se incluyen los conceptos básicos de la demanda indígena como es el de libredeterminación y autonomía para los pueblos y comunidades indígenas. No hay sacrificio en

---

\* Abogada. Directora de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista.

la amplitud del sujeto de derecho, sino relación de todo y parte que no se pierde en ningún momento. Destaca la apertura a temas como los de tierras y territorios, acceso al uso y disfrute de recursos naturales y jurisdicción indígena. En este último, define un conjunto de facultades que supera la tendencia reduccionista implícita en reformas que siendo novedosas no rebasan la visión de la resolución de conflictos menores. Es el caso de la de Justicia Indígena en Quintana Roo, o la más reciente de jueces de paz en Chiapas. La iniciativa oaxaqueña establece que “las autoridades indígenas tradicionales ejercerán jurisdicción: cuando la materia de que se trate verse sobre: delitos cuya sanción sea solamente económica o no exceda de dos años de prisión, tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia, faltas administrativas y de policía, atentados contra las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas, cuestiones del trato civil y familiar...”. Así queda establecida una jurisdicción que supera la división por materias del orden jurídico nacional, sin olvidar la precisión de los requisitos procesales de competencia y de respeto a los derechos humanos. Por otra parte, se aleja de la posibilidad de establecer fueros, privilegios o tribunales especiales al incluir elementos de articulación con las instancias del estado cuando señalan que las autoridades indígenas podrán recurrir a ellas cuando exista desacato en el cumplimiento de una resolución. Asimismo acota la convalidación a la condición de que así lo soli-

cite alguna de las partes, lo que de hecho constituye la garantía de apelación.

Sin duda el Congreso local tendrá que realizar una revisión acuciosa de dicha iniciativa para salvar los posibles conflictos con la dimensión federal o para precisar conceptos, como en el caso del delito de etnocidio que bien podría ubicarse en el código penal estatal y deslindar ahí, por su naturaleza diferente a la discriminación.

Asumiendo la complejidad del proceso de juridicidad del derecho indígena y en el ánimo de presentar esta contribución al Congreso local del Estado de Oaxaca, anotaré algunas observaciones y comentarios en asuntos específicos del proyecto de ley ya mencionado. Es el caso de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho, el orden jurídico nacional y el derecho indígena en Oaxaca a la luz de la universalidad de ciertos derechos. Asimismo plantearé una reflexión sobre el territorio indígena y el pacto federal, la regulación federal y las facultades estatales, para abordar enseguida los que a mi juicio aparecen como riesgos de sustitución estatal en la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, enunciaré la propuesta de delito de etnocidio como un ejemplo de normas que junto a las relativas a educación, sería deseable se ubicaran en la regulación propia de su materia. Concluiré con dos temas relativos a la autonomía indígena y la reforma del Estado, y el que alude a la necesaria continuidad de la reforma Oaxaqueña al conjunto de su orden jurídico.

## *PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS COMO SUJETOS DE DERECHO*

En sus artículos 2º y 3º la iniciativa de Ley establece y define tanto a los sujetos de la misma como los conceptos básicos. En concordancia con el artículo 16 de la Constitución del Estado, que será reformado en un momento previo al análisis y dictamen de la Ley se dispone que "El estado de Oaxaca tiene una composición étnica-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han constituido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del Estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente Ley les reconoce.

Esta Ley reconoce a los siguientes pueblos indígenas: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triques, Zapotecos y Zoques, así como a las comunidades indígenas que conforman aquéllos.

Esta Ley protegerá, también a las comunidades afro-mexicanas y a los in-

dígenas pertenecientes a cualquier circunstancia, que residen dentro del territorio del Estado de Oaxaca.

Y en su artículo 3º se anota, "Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I.- Estado: La persona moral de derecho público que representa a la Entidad Federativa de Oaxaca y de su gobierno, en cuanto es parte integrante del sistema federal;
- II.- Pueblos indígenas: Aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del Estado de Oaxaca: poseen formas propias de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia a cualquiera de los pueblos mencionados en el segundo párrafo del artículo 2º de este ordenamiento. El Estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal y Municipales, así como con terceras personas.
- III.- Comunidades indígenas: Aquellos conjuntos de personas que forman una o varias unidades socioeconómicas y culturales, que pertenecen a un determinado pueblo indígena de los enumerados en el artículo 2º de este ordenamiento

y que tengan una categoría administrativa inferior a la del municipio, como agencias municipales o agencias de policía. El Estado reconoce a dichas comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal y Municipales, así como con terceras personas.

IV.- Autonomía: La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del Estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura.

Como vemos esta ley define con claridad a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de la misma. Habría que revisar, sin embargo, la implicación restrictiva que pueda tener la mención de que "han ocupado sus territorios en forma continua y permanente". Si asumimos que los sucesivos despojos han evitado la continuidad y permanencia en dichos espacios.

Este riesgo se supera en el siguiente artículo relativo a las definiciones. En ellas se omite la continuidad y permanencia en el territorio tanto de pueblos como de comunidades indígenas. Los define como personas morales de derecho público con una limitante que

bien podría suprimirse" para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los Gobiernos Estatal, Municipales, así como con terceras personas". Entendiendo la preocupación de no invadir facultades federales se podría evitar esa acotación si se recuerda que el marco jurídico de estas regulaciones estatales está constituido tanto por el convenio 169 de la OIT como por el actual párrafo primero del artículo cuarto constitucional y el párrafo segundo de la fracción VII del 27 constitucional.

## *EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL Y EL DERECHO INDÍGENA EN OAXACA: UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS*

Se deben revisar las reiteraciones innecesarias de la Constitución General, tanto en lo que se refiere a los derechos individuales comunes a indígenas y a no indígenas, como a los derechos sociales cuyo concepto incluye los relativos a los pueblos indígenas pero no se agota en los mismos.

Esta situación se observa en el art. 3º frs VI- y VII y se retoma en el 6º y en el 48.

VI. Derechos individuales: Las facultades y las prerrogativas que el orden jurídico oaxaqueño otorga a todo hombre o mujer independientemente de que sea o no integrante de un pueblo o comunidad indígena, por el sólo hecho de ser personas.



VII.- Derechos Sociales: Las facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que en los ámbitos político, económico, social, cultural y jurisdiccional el orden jurídico oaxaqueño reconoce a los pueblos y comunidades indígenas para garantizar su existencia, pervivencia, dignidad bienestar y no discriminación basada en la pertenencia a aquellos.

Art. 6º. Las autoridades estatales, municipales y tradicionales, en el ejercicio de sus atribuciones, así como los particulares, respetarán íntegramente la dignidad y derechos individuales de los indígenas, tratándolos con el respeto que deriva de su calidad como personas. La misma obligación tendrán con relación a los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Art. 48.- Corresponde a las mujeres y a los hombres indígenas el derecho fundamental de determinar el número y espaciamiento de sus hijos y al Estado la obligación de difundir orientación sobre salud reproductiva de manera que aquellos puedan decidir de manera informada y responsablemente al respecto.

Art. 51.- El Estado garantizará los derechos individuales de las niñas y los niños indígenas a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad y a la seguridad de sus personas. Asimismo, sancionará en los términos previstos por el artículo 18 de la presente Ley la separación forzada de niñas y niños indígenas, de sus familias, pueblos y comunidades.

En todo caso podría incluirse una reafirmación de que el ejercicio de los

derechos colectivos se hará sin demérito de los individuales, enfatizando que la titularidad de los derechos colectivos no puede ser individualizada porque violaría el derecho en común con el resto de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas.

## *EL TERRITORIO INDÍGENA Y EL PACTO FEDERAL*

En el artículo dedicado a las definiciones, el tercero, se anota que

V.- Territorio indígena: Es la porción del territorio nacional que define el ámbito espacial, natural, social, y cultural en donde se asientan y desenvuelven los pueblos y comunidades indígenas; en ella, el Estado Mexicano ejerce plenamente su soberanía, el Estado de Oaxaca su autonomía, y los pueblos y comunidades indígenas expresan su forma específica de relación con el mundo. Me parece que esta definición incluye conceptos de naturaleza diversa al referirse a la soberanía del Estado y a la autonomía de la entidad federativa, contrasta el concepto de territorio como elemento constitutivo del Estado respecto al territorio indígena como el asiento material de la cultura de los pueblos y comunidades indígenas. Tal y como quedó redactado territorio indígena puede leerse como sinónimo de cosmovisión.

Por otra parte, la confusión se hace presente cuando se lee en el Ar-

título 8°. “Cada pueblo o comunidad indígena en consenso con el Estado y en su caso con los Ayuntamientos y sin perjuicio de terceros, definirá los límites de su territorio indígena dentro de los cuales ejercerán la autonomía que ésta ley les reconoce, al nivel del municipio, de las agencias municipales o de policía, de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí o comunidades y municipios”. Sería importante precisar si el derecho a la autonomía implica la creación de entidades territoriales distintas a las establecidas en el pacto federal. No parece ser así sobre todo porque no estaría facultada una entidad federativa para modificarlo. Siendo este el caso, no es posible definir un territorio más allá de lo establecido a nivel municipal y sus alternativas de remunicipalización o de asociación intercomunitaria o intermunicipal. Así pues, parecería que no se trataría de definir su territorio como se menciona en la iniciativa sino su espacio de organización política dentro del pacto federal. Por otra parte puede resultar restrictivo al concepto de territorio el que aparezca por la vía de este artículo como sinónimo de la forma de organización política, pues quedaría atrapado en las facultades que tiene el municipio o en su caso, la agencia municipal y quedarían fuera facultades derivadas del derecho al territorio como sería la disposición sobre lugares sagrados, el ac-

ceso al uso y disfrute de recursos naturales o la misma propiedad sobre flora y fauna entre otros.

## ***REGULACIÓN FEDERAL Y FACULTADES ESTATALES***

El Estado de Oaxaca está asumiendo el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en un marco constitucional que resulta limitado dado el régimen de distribución de competencias en el que si bien se establece, en el artículo 124 constitucional, que las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, la Suprema Corte de Justicia ha sentado la tesis de que “ lo que los estados puedan ejercitar, no pueden contradecir a las que a la federación correspondan; de manera que si dictan una ley (fiscal), que haga nugatorias las prevenciones de una ley federal, (como lo es el código de comercio) aquella ley no puede subsistir”<sup>1</sup>

Si bien es cierto que es poco probable que integrantes del Congreso local, el 33% de ellos llegaran a ejercer acción de inconstitucionalidad conforme al artículo 105 de la Constitución General, también lo es que no tiene mucho sentido incluir en la ley oaxaqueña derechos cuyo ejercicio dependa de atribuciones o regulaciones federales. Por ello anotaré ejemplos

<sup>1</sup> Tomo XVIII p. 374, Amparo administrativo en revisión, Colonia Alta Vista y Anexas, S.A. 23 de febrero de 1926, unanimidad de 10 votos).

que habría que revisar con detenimiento:

a) Dice el artículo 15 de la iniciativa de ley que: “quedan prohibidos los reacomodos y desplazamientos de pueblos y comunidades indígenas, excepción hecha de aquellos casos que provengan de las propias necesidades de dichos pueblos y comunidades o se motiven por el orden público. Para el primer caso se establece la obligación de los pueblos y comunidades de justificar al Estado dicha medida, para el segundo se reproducen las garantías establecidas en el convenio 169 acerca de la indemnización, de su ubicación en lugares similares en características cuando la reubicación sea definitiva y de la posibilidad de regresar cuando desaparezcan las causas que la motivaron. Bien si se trata de circunstancias bajo el dominio de facultades de la entidad federativa o de circunstancias graves pero de efectos temporales como un huracán, sin embargo, las principales causas de reubicación reacomodos o desplazamientos se refieren a obras definidas bajo competencia federal y frecuentemente ligadas a proyectos hidroeléctricos o megaproyectos .

b) Dice el artículo 16 que en materia de conflictos agrarios se promoverá la conciliación (esta norma ya está incluida en la Constitución de la entidad). De cualquier forma, es sin duda positiva, más aún si se considera que la mayor parte de las tierras de estos pueblos y comunidades están bajo el régimen comunal que tiene una relativa protec-

ción del libre mercado. Sin embargo sabemos que la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas, como establece el artículo 27 constitucional no está regulada en la Ley Agraria y la conciliación se realiza con un marco federal que tiene una lógica poco afín al significado que tiene la tierra en la cosmovisión de dichos pueblos y comunidades.

c) En cuanto al derecho a establecer sus propios medios: radio, televisoras. Siendo materia exclusivamente federal no tiene efecto jurídico su inclusión en el ámbito estatal, salvo que se estableciera la obligación del Estado de contribuir con los recursos y la capacitación necesarios para que adquieran dichos medios.

d) Igual que el caso anterior es el relativo a la materia religiosa regulada por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, así como el de sitios arqueológicos y monumentos históricos, recursos genéticos, propiedad de flora y fauna, elementos importantes del patrimonio cultural de los pueblos y que también se encuentran bajo regulación federal.

### ***RIESGOS DE SUSTITUCIÓN ESTATAL EN LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS***

a) Intermediarismo no es igual a representación.

En el artículo 7° se establece que queda prohibida la participación de intermediarios en las relaciones de los pueblos y comunidades con las autoridades y en la gestión de negocios

Entendiendo la preocupación implícita en la disposición habría que considerar que los pueblos y sus comunidades gozarán de autonomía y ésta incluye el nombrar representantes. Si se reconocen como sujeto de derechos no tendría porqué regularse desde el Estado este tipo de situaciones.

b) Las autoridades indígenas deben ser reconocidas sin el calificativo de tradicionales

A lo largo de la iniciativa se califica a las autoridades indígenas como tradicionales (arts. 6°, 34, 39 por ejemplo). Este concepto refiere normalmente a los ancianos y sabemos que en los pueblos y comunidades indígenas el sistema de autoridades es más amplio. En aras de su autonomía y en consideración a la generalidad de la ley sería conveniente hablar simplemente de autoridades indígenas.

c) La participación de la mujer indígena

Dice el artículo 50 de un capítulo denominado mujeres indígenas:

“El Estado asume la obligación de propiciar la información, la capacitación, la difusión y el diálogo, para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos, a fin de cumplir cabalmente con el artículo 12 de la

Constitución Estatal. Es un hecho la muy escasa participación de la mujer indígena dentro de los espacios de gobierno interno de pueblos y comunidades. La pregunta que habremos de hacernos es si es compatible la intervención del Estado para propiciarla, si tomamos en consideración que se están reconociendo su autonomía y formas propias de organización social y política. ¿No se estará introduciendo con este artículo un siempre y cuando propicien la participación plena de las mujeres? ¿Qué corresponde al estado y qué a los pueblos y comunidades y qué dentro de ellos, a sus integrantes hombres y mujeres? ¿No hay un sesgo en la preocupación por la participación de la mujer dentro de sus pueblos y comunidades y la ausencia de referencia a los derechos políticos de participación de pueblos y comunidades y de sus integrantes, hombres y mujeres mas allá del municipio, en toda la entidad y en sus diferentes poderes?

### ***ETNOCIDIO ATAÑE A LA CULTURA DE UN PUEBLO Y DISCRIMINACIÓN A LOS INTEGRANTES DE DICHOS PUEBLOS***

Sería conveniente revisar si los delitos de etnocidio y el de discriminación, cada uno con sus características, debe regularse en el código penal. No parece conveniente ubicar a la discriminación dentro de las causales de etnocidio,

porque ello implicaría que lo que habría que probar es la destrucción de la cultura y no como en la discriminación los hechos concretos de agresión con factor de discriminación.

## **LA AUTONOMÍA INDÍGENA Y LA REFORMA DEL ESTADO**

No parece considerarse en la iniciativa de ley que las instituciones actuales deberán reformarse para dar participación a los pueblos indígenas tanto en su diseño y operación como en su conducción. Requeriría un transitorio que lo estableciera. En un Estado como Oaxaca, el conjunto de las dependencias del Ejecutivo, tanto estatal como el Federal, deberán responsabilizarse de cumplir con la presente ley en lo que corresponda a sus competencias y no solamente el Poder Judicial o la Procuraduría para la Defensa del indígena, como señala el proyecto de ley, ésta última, en todo caso, debería convertirse en una especie de ombudsman. Por ello se sugiere la revisión detallada del contenido de los derechos que la ley refiere pues la procuraduría no tendría por qué intervenir en materias cuya atención corresponde a otras dependencias por ejemplo la delegación de SEMARNAP en Oaxaca o la de la SRA o la PA. Por otra parte, no debemos olvidar que si se está reconociendo autonomía a los pueblos indígenas y a sus comunidades, también a ellos corresponde la responsabilidad de aplicar la ley:

Artículo 5º.- El estado por conducto de la Procuraduría para la Defensa del Indígena y del Poder Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias, quedan facultados para aplicar la presente Ley y asegurar el respeto de los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas, conforme al principio igualitario de que ninguno de ellos, o cualquier núcleo no indígena, será considerado superior a los demás.

Asimismo, en el artículo 20 se refiere a las instituciones culturales del Estado que apoyarán en el mantenimiento, protección y desarrollo de sus manifestaciones culturales, pero no establece la participación directa en la conducción y administración de los proyectos.

## **LA CONTINUIDAD DE LA REFORMA DEL CONJUNTO DEL ORDEN JURÍDICO ESTATAL**

Uno de los artículos transitorios de la iniciativa de ley que comentamos establece: "Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que contravengan esta ley". Sin embargo, dicha derogación no siempre será automática, requiere la precisión específica para evitar interminables juicios y controversias. Por ello, reconociendo los importantes avances legislativos en el Estado de Oaxaca, resulta indispensable establecer en dicho transitorio de esta ley marco que se continuará la revisión y en su caso reforma de la legislación estatal para garantizar el ejer-

cicio de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas (es el caso de la mención del artículo 9º a la Ley Orgánica municipal como marco para las formas de organización social y política).

La iniciativa de Oaxaca antes que mostrar que se puede prescindir de la reforma a la Constitución General, muestra de manera contundente su necesidad y urgencia. Las debilidades en el alcance de algunos de sus planteamientos obedece al cuidado que se tuvo de no invadir materias de regulación federal, no obstante que se refieren a derechos contenidos en el convenio 169 de la OIT. Un claro ejemplo de ello es el del acceso al uso y disfrute de recursos naturales que en la iniciativa respeta las limitadas atribuciones estatales en la materia. También en materia electoral a los avances

oaxaqueños les urge una reforma a la Constitución General en los artículos 41 y 116, fr. IV inciso b) para evitar posibles conflictos con sus regulaciones en materia de elección por usos y costumbres.

El Senado de la República, que tiene en su agenda dos iniciativas de reforma constitucional, la del Partido Acción Nacional y la del Ejecutivo Federal debería contrastar la propuesta oaxaqueña con el horizonte que las mismas contienen y valorar la necesidad de ampliar su perspectiva y volver los ojos al documento elaborado por la COCOPA que contiene la propuesta que fortalecería iniciativas como la de Oaxaca y reformas constitucionales como la de Chihuahua y Campeche. Con un ejercicio así, por encima de intereses partidarios, se contribuiría al diálogo y la paz en Chiapas.

# MUNICIPIOS Y AUTONOMÍAS DE MÉXICO (LEYES, PROCLAMAS Y PROPUESTAS)

---

CECILIA ESPINOSA BONILLA, JORGE HUMBERTO  
MIRANDA VÁZQUEZ, ADEL GUTIÉRREZ TENORIO,  
MIGUEL ANGEL PÉREZ MARTÍNEZ, YARA IRICEA  
SILVA LÓPEZ Y JAVIER TORRES PARÉS\*

## INTRODUCCIÓN

El Municipio Libre es parte constitutiva de la estructura política y del desarrollo social de la nación. La intención de este estudio es mostrar a través de fuentes documentales y obras especializadas un panorama de las diferentes vertientes de interpretación sobre el municipio y las autonomías, y su presencia en la historia de México como expresión de tradiciones políticas y organizadoras con una larga continuidad.

1.- El Artículo 115 de la Constitución, la reforma municipal de 1983 y las reformas legislativas en el periodo 1917-1987.

Artículo  
115

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define las características del municipio en su Artículo 115. Salvo breves modificaciones, su redacción actual fue elaborada en 1983. En ese año, por iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, se propuso un nuevo texto para el Artículo

115 constitucional. En él se reconoce la antigüedad de la institución municipal, las semejanzas que comparte con el municipio español, su naturaleza social, su capacidad de promover la unidad política, administrativa y territorial de la vida nacional. En la exposición de motivos se plantea que:

El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

Reforma  
de 1983

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio.<sup>1</sup>

---

\* Proyecto "Historia contemporánea de la cultura y las instituciones políticas", PITID-fundación UNAM. Coordinador Dr. Javier Torres Parés.

Para Jorge Sayeg Helú, el fortalecimiento del municipio se propone el desarrollo de los pequeños municipios, resolver los problemas surgidos en las grandes concentraciones urbano-industriales e impulsar la descentralización administrativa y política del país. Esta exposición de motivos consideró a los municipios "escuelas de la democracia", en las que los ciudadanos de cada comunidad toman las decisiones que más convengan a sus intereses.

Escuela de  
democracia

El Artículo 115 establece el Municipio Libre a partir del Constituyente de 1917. Sin embargo la ambigua redacción final de este Artículo (como veremos más adelante) y la práctica política centralista, causaron que la hacienda municipal viviera en una dependencia financiera con graves limitaciones frente a las autoridades del Estado.

El Dr. Jorge Carpizo señaló:

se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.<sup>2</sup>

Debilidad del  
municipio  
1917

El municipio es la base del sistema democrático de México, representa la célula institucional de la división político-administrativa del país y condición necesaria del ejercicio de las libertades individuales y del derecho de la comunidad a organizarse para gestionar las necesidades básicas de convivencia social. La autonomía municipal

puede ser analizada en tres grandes rubros: autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa.

La reforma de 1983, en la fracción I del Artículo 115, funda la autonomía política del municipio en su capacidad para elegir un Ayuntamiento por elección popular directa y en la exclusión de otras autoridades entre la administración municipal y el gobierno del Estado. Establece también un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar su desaparición

Protección al  
municipio  
autónomo

y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros: "era práctica viciada que los estados y los titulares del Ejecutivo de esas entidades, con gran facilidad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendieran el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propició conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto y a la autonomía municipal."<sup>3</sup> Por estos motivos, en la reforma de 1983 se agregaron tres párrafos a la fracción I, que citamos a continuación:

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves



que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.<sup>4</sup>

La IV fracción en la reforma de 1983, que se refiere a la autonomía financiera, estableció como cuestión novedosa, la disposición constitucional en virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, como se lee en el siguiente párrafo del texto vigente:

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

Autonomía  
financiera

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y

mejora así como la que tengan por base de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) 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.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.<sup>5</sup>

En lo que respecta a la autonomía administrativa, las fracciones II, III, V, VI, VII y VIII del Artículo 115, establecen las bases normativas de la autonomía municipal, de las que es especialmente importante el otorgamiento de personalidad jurídica a los municipios:

II. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.<sup>6</sup>

Personalidad jurídica

La fracción III enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad. De acuerdo con Carlos Francisco Quintana, “el párrafo final de esta fracción establece la llamada

Asociación de municipios

asociación de municipios para la prestación de servicios públicos, figura ésta que ha operado con éxito en otros países, como es el caso de los llamados *syndicats de communes* en Francia... Las fracciones quinta y sexta del Artículo 115 otorgan a los municipios amplias facultades para que, dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del

Reservas de territorio

territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. La fracción séptima del texto reserva al Ejecutivo federal y a los gobernadores de los estados el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.”<sup>7</sup>

Desde 1917 el Artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original. En octubre de 1922 la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana presentó una iniciativa de reforma al Artículo 115. En ella se pro-

ponían los diferentes rubros económicos que le correspondían al municipio; la fracción V establecía la conformación de su hacienda pública. Esta propuesta no fue aprobada.<sup>8</sup>

Francisco Quintana en sus comentarios a la Constitución Política señala las características de las reformas que se hicieron en el periodo 1928-1983:

La primera reforma (*Diario Oficial* del 20 de agosto de 1928) se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debía ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma (*Diario Oficial* de 1929 de abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión la no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

No reelección

La tercera reforma (*Diario Oficial* del 8 de enero de 1943) modificó la parte correspondiente de la fracción ter-

cera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario (*Diario Oficial* del 12 de febrero de 1947) fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indicaba que: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.” Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

La quinta reforma de artículo 115 (*Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953) está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución, que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

La sexta reforma (*Diario Oficial* del 6 de febrero de 1976) adicionó al Artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre

la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La séptima reforma (*Diario Oficial* del 6 de diciembre de 1977) tuvo por objeto 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 ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

La octava reforma (*Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983) cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.<sup>9</sup>

Novena, de marzo 17 de 1987, en la cual se depuran los lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones del derecho local en general; al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII: y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.<sup>10</sup>

En 1959 los diputados Emilio Sánchez Piedra, Arturo Llorente González y Manuel Yáñez Ruiz, presentaron una iniciativa de reforma a la fracción II del Artículo 115, precisando nuevos renglones con los cuales se conformaría la hacienda municipal, que incluían,

Derecho de voto a las mujeres 1947

por ejemplo, el gravamen del comercio ambulante, el efectuado en mercados, el de causantes menores, espectáculos públicos y otros que señalen las legislaturas estatales. Esta iniciativa no fue aprobada.<sup>11</sup>

Estos antecedentes, que son sin duda importantes, tienen a su vez el antecedente creado en el Constituyente de 1917, que restituyó la figura del municipio como célula básica de la organización política y administrativa del país.

## 2. *EL DEBATE POR EL MUNICIPIO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917*

La figura del municipio ha estado presente en las diferentes legislaciones del país, salvo en la Constitución de Apatzingán (primera constitución de la nación mexicana, octubre de 1814) y en la Constitución de 1857. Durante el periodo constitucionalista, en las Adiciones al Plan de Guadalupe (diciembre de 1914) aparece de nuevo la solicitud del establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Las adiciones al Plan de Guadalupe, de Venustiano Carranza, son el antecedente más directo del decreto (diciembre de 1914) que reformó la Constitución de 1857, donde se da sustento jurídico a este reclamo social. Durante el Congreso Constituyente de 1916-1917 se apro-

Adiciones al Plan de Guadalupe 1914

bó el texto del Artículo 115 que sustituyó al Artículo 109 de la Constitución del 5 de febrero de 1857. La Segunda Comisión, nos dice el Profesor Jesús Romero Flores, diputado constituyente, fue designada para dar celeridad a los trabajos del Constituyente. El dictamen de esta Comisión sobre la propuesta original enviada al Congreso por el Jefe Supremo Venustiano Carranza (20 de enero de 1917), resaltaba la importancia de la modificación discutida:

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración y política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el Artículo 115 y que se refiere a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Municipio libre, base de organización 1917

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, en condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.<sup>12</sup>

La Comisión propuso la siguiente redacción:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, 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 tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendatarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

“El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

“Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni dudar en su encargo más de cuatro años.

“Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

Autoridad sin intermediarios

“El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

“En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

“Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento.<sup>13</sup>

La discusión del Artículo 115 se realizó el 24 de enero de 1917 y se manifestaron las distintas posiciones en torno a cinco temas que preocupaban a la Asamblea General: autonomía municipal en relación con la recaudación de impuestos, educación, intervención de la Suprema Corte de Justicia en caso de conflictos hacendatarios, número de representantes ante las legislaturas locales y los requisitos para ser gobernador.

La II fracción fue la que suscitó el más encarnizado debate, en especial en lo que se refiere a la libre administración de la hacienda municipal. El diputado Heriberto Jara la defendió diciendo que:

Heriberto Jara: libertad económica base de la libertad política

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados: la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de

los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal...

Los municipios, las autoridades municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mejor capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejores resultados, en las que más necesite, en fin, aquel municipio ...

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.<sup>14</sup>

La respuesta estuvo a cargo del diputado Martínez de Escobar, que rechazó la propuesta por su "fondo" conservador, manifestando que el poder

municipal no era propiamente un poder y por lo tanto no podía recaudar todos los impuestos, sino únicamente los que corresponden a su jurisdicción municipal, puesto que la recaudación de los impuestos federales permitiría al Estado fiscalizar la actuación del Municipio y la intervención del Estado sobre el mismo:

El municipio no es un poder

Si los municipios cobraran todas las contribuciones, éstas contribuciones, una vez separada una participación que se guarda y el resto que se le da al Estado, puede suceder una de estas dos cosas: o el Estado interviene de un modo directo, por medio de sus inspectores, obstruccionando constantemente la manera de ser de los municipios, o bien los municipios, encariñados con la libertad municipal que hasta ahora van a empezar a tener, obstruccionarán al Gobierno del Estado, y será una dificultad muy grande para el funcionamiento del Estado y para la autonomía del propio Estado.<sup>15</sup>

Último orador de esta 59ª sesión ordinaria, el diputado Medina defendió con vehemencia el dictamen emitido por la Segunda Comisión y recordó, como parte de su argumentación, la polémica entre el materialismo histórico y el espiritualismo:

Materialismo vs. espiritualismo

Es indiscutible, señores diputados, y aquí me recuerdo aquella célebre polémica que la escuela histórica sostuvo en el campo científico, cuando se trataba de saber si eran los hechos materiales, si eran las condiciones económicas, las que están a la base

de todo desarrollo individual y social, o si eran los hechos intelectuales, esto es, los hechos espirituales, los que tenían el predominio. El debate, para decirlo con su nombre, era el del materialismo histórico y el espiritualismo histórico, y hasta la fecha, como un punto discutido por la ciencia, se ha convenido en que todos los hechos económicos están a la base del desarrollo individual y social. Si tratamos de comprobar esta verdad entre nosotros mismos, debemos estar conformes en que sin un estómago lleno, sin una vida económica asegurada, no tenemos absolutamente ninguna posibilidad de consagrarnos a tareas más altas y nobles.<sup>16</sup>

Su conclusión fue que el Municipio si quiere ser libre, debe tener la capacidad para recaudar los impuestos necesarios para su desarrollo:

Esta consideraciones generales y fundamentales se imponen a la Comisión cuando ésta necesita darle vida a la promesa revolucionaria que se ha hecho a la nación mexicana, consistente en el establecimiento del Municipio Libre ¿de qué manera se establecerá el Municipio Libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda libertad. El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la Asamblea, es que es preciso e ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre.

Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la or-

ganización municipal; el verdadero principio de la organización municipal es que el Municipio tenga su hacienda libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios, desde que el Municipio existe, tomado de la vieja Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentado en todas la demás partes que tienen por base económica el régimen municipal.<sup>17</sup>

La noche del 24 de enero de 1917 se abrió la sexagésima sesión ordinaria del Congreso Constituyente y continuó el debate de la fracción II del referido artículo en su párrafo primero. El debate lo inició el diputado Lizardi en pro de la libertad municipal y con apasionada elocuencia manifestó:

Ya no son las pistolas del santo Cristo; es la bayoneta del soldado capaz de luchar contra todos los enemigos del pueblo; y en estos momentos nos encontramos con un nuevo problema, algo que es más que un problema, algo que es perfectamente claro, algo que es perfectamente natural, algo que no tiene discusión en estos momentos: con la libertad municipal. ¿Quién de nosotros tendría el atrevimiento bastant para echar un escupitajo sobre sus electores, que tanto han anhelado la libertad? Sin duda alguna que ninguno de nosotros, señores diputados, porque todos hemos venido a luchar por la libertad municipal, toda vez que el municipio es la primera expresión política de la libertad individual y que la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales...

Libertad municipal; apuntar a la barriga

Creo señores, que está inspirada en los mismos anhelos, en los mismos deseos a que aspiramos todos los miembros de la Asamblea ... si a caso se peca en ella, se peca por buena intención, se peca por el buen deseo de hacer a los municipios libres, de fundar entre ellos la soberanía municipal de hacer del municipio, que es la primera representación del individuo en sociedad políticamente —por que antes existe la sociedad familia—, la base y objeto de nuestras instituciones sociales y de nuestra nacionalidad.<sup>18</sup>

Terminó su alocución con la siguiente sentencia:

Cuando apuntan a la barriga, todos se fruncen. Pues bien, señores diputados; si los ayuntamientos no tienen libertad económica; si los ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres.<sup>19</sup>

La intervención del diputado Medina respaldó el dictamen de la Comisión y defendió la base científica del Municipio:

El sistema que propone la Comisión, señores diputados, puede llamarse, sin que haya en esto ninguna pretensión, puede llamarse un sistema fundado en las bases científicas y experimentales. Esa es la característica propia de los municipios; que los municipios recojan todas las rentas y que sea el municipio el que contribuya con los gastos del Estado. El municipio, como lo está en el dictamen de la Comisión, viene a ser una entidad de mucha importancia, y casi igual

Base científica del municipio

por ser la celdilla fundamental de la organización mexicana, casi igual al Estado y la Federación...

Yo defiendo con todas mis esfuerzos; yo defenderé con todas las fuerzas de que sea capaz, la idea fundamental de que el municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio.<sup>20</sup>

Y apelando al patriotismo de la Asamblea General pidió se reconociera la independencia económica del Municipio:

El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal, y yo invoco el derecho de luchar en contra del pasado; yo lo invoco también, manifestado la creencia de que es preciso, de que es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones. ¿qué es la revolución? ¿Vamos a continuar con esos antiguos moldes, que ya sabemos que han sido funestos para el país? No, señores; debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano llevamos una ruta equivocada. Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario y os aseguro, señores, que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la patria, porque el bien de la patria estará íntimamente ligado al Municipio Libre, y a su vez éste tendrá por base la absoluta independencia económica.<sup>21</sup>

Demanda de la revolución

El diputado Calderón, participó en la discusión para condenar el dictamen, argumentando que la intervención de



supervisores federales nulifica la autoridad del municipio, pues permitirá la intervención del Estado en el cobro de los impuestos. Jara tomó la palabra para señalar que:

Las legislaturas de los Estados son las únicas autorizadas para dictaminar en lo relativo a cuestiones hacendatarias, yo digo a ustedes; y bien, ¿los cabildos municipales, que son un legislatura en pequeño, no tienen facultades en lo absoluto para disponer de las rentas del municipio en que están funcionando esas legislaturas? Es una lógica un poco extraña.

Extraña también al señor diputado Calderón que los miembros de la segunda Comisión aceptemos la intromisión del Estado en el municipio. ¿no es acaso una intromisión, más directa y quizá más repulsiva la que ejerce el Estado por medio de sus empleados en los distintos municipios, cobrando las contribuciones que a su juicio deban cobrarse y dejando al municipio lo que le parece?<sup>22</sup>

La respuesta de Calderón se justificó en el principio del federalismo:

Si somos federalistas, respetemos la soberanía del Estado, porque la cuestión municipal se resolverá dentro del mismo Estado. No se trata de violación de garantías, sino de la organización del Estado; por lo demás, el Ayuntamiento tiene facultades para tener su Tesorería; el Estado tiene sus oficinas por separado, y si acaso hay una oficina en que haya que revisar las cuentas, será la Comisión de Hacienda la que lo haga, no dependiendo del Ejecutivo sino del Estado.<sup>23</sup>

Fortalecer al Estado

Después de esta intervención, el secretario Meade Fierro pidió se procediera a votar ya que había sido suficientemente discutido el dictamen en lo que concernía a la II fracción, separando la parte que se refería a la intervención de la Suprema Corte de Justicia, que al no encontrar consenso se dejó para una posterior discusión.

Los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron ante el pleno de la Asamblea (la tarde del 29 de enero de 1917) un voto particular el cual contenía una nueva propuesta de ley que garantizaría la libertad municipal; por su parte, la Comisión (de la que Jara formaba parte) emitió el siguiente dictamen:

Sobre la fracción II del artículo 115 con un voto particular de los ciudadanos Jara y Medina que dice:

Ciudadanos Diputados:

Habiendo sido retirado por esta Comisión el párrafo segundo del artículo 115, se presentará ahora a la consideración de vuestra soberanía un nuevo proyecto de ley que garantice la libertad municipal, tomando en cuenta las consideraciones siguientes:

Independencia económica del municipio

La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio; no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley.

Si el municipio dependerá económicamente del Estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

Es un principio sociológico que todo problema relacionado con el económico debe comenzar por la solución de esta última fase, y si no se hace así el régimen económico se impone y destruye las soluciones que se hayan dado a los demás aspectos de la cuestión.

Establecido que el municipio debe tener independencia económica, es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa.

Siendo muy difícil y peligroso hacer una enumeración de los ramos municipales, debe adoptarse un precepto que comprenda todos esos ramos de una manera genérica...

Por lo expuesto, la Comisión se permite proponer a la aprobación de esta honorable Asamblea el siguiente proyecto para el párrafo segundo del artículo 115

II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1.- Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2.- Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferiores al 10 por ciento del total de lo que el Estado recaude para sí...

3.- Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.<sup>24</sup>

En el voto particular se recuperaban las preocupaciones de la Asamblea

en lo que respecta a la administración hacendaria por parte del municipio y se proponía una redacción alternativa a la fracción II del Artículo 115:

Voto particular que sobre la fracción II del artículo 115 formulan los CC. Diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la segunda Comisión.

Ciudadanos diputados:

La 2ª Comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva por esta honorable Asamblea la más aceptada al interés público.

La libertad municipal, fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones y la diferencia suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que tal libertad es deseada por todos los señores representantes, y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad.

Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, es de aprobarse por esta honorable Asamblea el precepto relativo en los siguientes términos:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma-

rá de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio.<sup>25</sup>

Esta propuesta se discutió el 30 de enero de 1917. En esta reunión, ante la negativa del diputado Calderón a discutir el tema, Jara lo interpela acusándolo de no estar de acuerdo con ninguno de los dos dictámenes presentados por la segunda Comisión:

Si hemos traído al debate un asunto tan serio y tan importante como la cuestión agraria, no me explico por qué el diputado Calderón tiene tanto empeño en que no nos ocupemos de una fracción del Artículo 115. El no está conforme con ninguno de los dos dictámenes, pero esto es muy distinto a que quiera hacer aparecer que la Asamblea no sabe qué resolver sobre el particular; tiene el suficiente criterio y es lo suficientemente capaz para votar en pro o en contra con acierto.<sup>26</sup>

El debate es una vez más pospuesto para el día 31 de enero; ya se perfilaba claramente la opinión que prevalecería. El diputado Álvarez inició la discusión pidiendo a la Comisión que respetara el sentir de la Asamblea, retirando el dictamen y reformándolo en el siguiente sentido:

Si fuéramos a establecer bases para una cuestión hacendaria municipal, estarían justificado los temores del ciudadano diputado Calderón; pero ya basta de invasiones a la soberanía de los Estados, ya hemos fijado hasta qué color debe tener el

Defensa del  
Estado

gobierno del Estado; esas condiciones deben ser fijadas por cada Legislatura ... Suplico, por tal motivo a la Comisión, que debe haberse dado cuenta de cuál es el señalamiento de la Asamblea, para que retire su dictamen y lo reforme en ese sentido y así quedará aprobada definitivamente.<sup>27</sup>

Los diputados Calderón y Palavicini piden a la presidencia se lea el proyecto del "Primer Jefe", a lo que Medina responde diciendo que los dictámenes de la Comisión recogen en lo esencial dicho proyecto:

Los diversos dictámenes que presentan las comisiones, contienen puntos diferentes del artículo del proyecto del Primer Jefe, pero en las dos fracciones aprobadas ya, constan las dos ideas capitales del proyecto. Además, en realidad, quienes han firmado el proyecto de la Comisión, son los diputados Machorro Narváez y doctor Méndez, El diputado Jara y yo somos los autores del voto particular. En uno y otro caso, las fracciones aprobadas son, en el fondo, del proyecto del Primer Jefe.<sup>28</sup>

Álvarez pidió la palabra para aclarar que el proyecto de Carranza no contenía la libertad hacendaria municipal y propuso la siguiente redacción:

La fracción II a discusión, queda perfectamente bien clara en la forma siguiente: "Los Estados fijarán para el régimen municipal la forma hacendaria que les convenga."<sup>29</sup>

Ante lo cual González sugiere aceptar el proyecto original a pesar de sus deficiencias, recibiendo el apoyo de

Palavicini. El Secretario da lectura al artículo propuesto por el "Primer Jefe" aclarando que:

Es indispensable decir que el Estado tiene obligación de dar libertad hacendaria al municipio, proporcionarle fondos suficientes para todos sus gastos, y quedando en libertad puede establecer su régimen hacendatario.<sup>30</sup>

**Carranza:**  
el Estado  
financia al  
municipio

El diputado Baca Calderón interviene en la discusión orientando la votación hacia el proyecto carrancista:

Señores Diputados: Necesito yo aquí hacer una aclaración con toda la sinceridad que me caracteriza: el general Jara ha llamado la atención de ustedes, haciendo notar que yo tengo un capricho, y como no se aceptó su dictamen tuvo necesidad de retirarlo, porque como dijo el ciudadano Chapa, no interpretó el sentir de la Asamblea: ya se hizo una discusión, y en esa discusión se orientó la Asamblea y expresó cuál debía ser, más o menos, el dictamen que se debía presentar; el proyecto del ciudadano Primer Jefe no pretendió crear dificultades entre el Ayuntamiento, la Legislatura y el Gobierno de los Estados. El Primer Jefe reconoce la soberanía de los Estados pero no reconoce la soberanía municipal; de nada serviría establecer ese sistema hacendatario; todo lo que proponga la Comisión, porque es la Legislatura de los Estados la que le dará el recurso al municipio; yo lo que trato de evitar y me siento obligado a hablar cuando todos callan,

**Baca Calderón:**  
no reconocer la  
soberanía del  
municipio

porque creo tener los conocimientos necesarios sobre sistemas hacendatarios; yo le concedo derecho al Ayuntamiento para que administre sus propios recursos, pero será la Legislatura de los Estados, la que determine en qué forma y en qué cantidad. ¿Para qué vamos a decir "el tanto por ciento le va a tocar" si no conocemos las fuentes de recursos que hay en cada distrito o municipio? Suplico, pues, señores, tengan la bondad de fijarse en esto: El municipio es libre, han desaparecido los jefes políticos, quedan en su lugar el presidente municipal, quien no tiene ya superior jerárquico en el orden político; no lo tiene en el orden administrativo; en tal virtud, guardará el municipio con el Estado, son las legislaturas, con los gobernadores, las relaciones que determinan las leyes. Votad por el proyecto del Primer Jefe en último caso.<sup>31</sup>

Jara responde a esta provocación asegurando que nunca ha sido su intención ni la de la Comisión sacar adelante su voto particular y considera que la libertad municipal quedaría acotada si se aprueba la II fracción tal y como lo propone el diputado Calderón, puesto que la libertad municipal no sería tal si carece de una base de libertad económica efectiva, de libertad hacendaria:

Si el general Calderón se empeña en sostener su criterio hacendario, respeto su opinión; pero debo decir que tiene la misma tendencia que regularmente manifiestan todos los que se encierran en el criterio que da el desempeño constante de determinada ocupación (...) no quiero romper con ese arcaísmo, y las innovaciones que proponemos le parecen extrañas y extravagantes. (...) queremos que

haya una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la Legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas y que sean aprobadas por el Congreso Local, para quitarle su libertad a los municipios. No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire: se necesita tener esa libertad a base económica.<sup>32</sup>

Ugarte interviene para responder a Jara que:

Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho a legislar para sí en materias administrativa, hacendaria y en los demás ramos encomendado a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara —y esto es hacer es un elogio de él, pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde...<sup>33</sup>

Sujetar el municipio al Estado

Ugarte propuso la siguiente redacción:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades.”<sup>34</sup>

Jara y Medina retiran su voto particular ante el aplauso de la Asamblea y declaran que la redacción propuesta por Ugarte no agrega nada, además de obviar la discusión en torno a la fracción II. El primer dictamen del Artículo 115 es puesto a votación y aprobado en lo general por unanimidad (150 votos), con excepción de la fracción II, que tuvo 88 votos a favor y 62 en contra.

Votaron en contra de la fracción II, los ciudadanos diputados:

Aguirre Escobar, Alonzo Romero, Andrade, Arteaga, Aviles Uriel, Bojórquez, Casados, Castañón, Cedano, Cervantes Antonio, Colunga, Dávalos Ornelas, Díaz Barriga, Dinorín, Dayer, Espeleta, Esquerro, Gámez, González Galindo, González Torres, Guerrero, Gutiérrez, Hidalgo, Ibarra, Jara, Lizardi, López Guerra, López Lira, Macías, Martínez de Escobar, Mayorga, Medina, Méndez, Mercado, Monzón, Moreno Bruno, Navarro Luis T., Palma, Pastrana Jaimes, Peralta, Pereira, Ramírez Llaca, Rodríguez Matías, Rivera Cabrera, Roel, Rojano, Rojas, Román, Romero Flores, Rosales, Ross, Ruiz José P., Ruiz Leopoldo, Silva, Tépal, Valtierra, Vega Sánchez y Victoria.<sup>35</sup>

El Artículo 115 en su fracción segunda quedaría del siguiente modo:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

El municipio quedó sujeto a las legislaturas estatales, pero el debate librado por los diputados constituyentes de 1917 es expresión de una antigua aspiración popular e intelectual que pugna por la autonomía económica municipal. El Municipio Libre es una tradición política y organizadora que propone un sistema político descentralizado y democrático con profundas raíces en el desarrollo del liberalismo del Siglo XIX, en la organización política colonial y con diversas modalidades, en las comunidades de origen mesoamericano.

### 3. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

#### A) SIGLO XIX

En el siglo XIX el municipio aparece desvanecido y opacado por un desarrollo político centralizador. La organización municipal, sobrevive en la vida organizativa del país, resurge en ocasiones al primer plano y actualiza su anhelo de autonomía. El periodo de formación de la nación independiente se caracteriza por el impulso a la formación de la pequeña propiedad, como base para el desarrollo económico capitalista; el proyecto modernizador e

igualitario del periodo no impidió el fortalecimiento del latifundismo.

En la Constitución de Cádiz de 1812, el gobierno interino de los pueblos y provincias se dividió en ayuntamientos compuestos de alcalde o Constitución de Cádiz 1812 alcaldes, regidores y procurador síndico, precedidos por un jefe político. Dichos empleos municipales eran un cargo concejil. Los ayuntamientos se encargaban de la policía y seguridad; la administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos; hacer el repartimiento y recaudaciones de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva; cuidar la infraestructura, educación y salud; formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de una diputación provincial; promover la agricultura, la industria y el comercio según los beneficios de la localidad y circunstancias de los pueblos, entre otras facultades.<sup>36</sup>

En el Reglamento Provisional Político del Imperio de México de 1822, el gobierno provincial se 1822 guía presidido por un jefe político quien exigía de los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones.<sup>37</sup>

Las Leyes Constitucionales de 1836 dividían el territorio de 1836 la República en Departamentos, dividido éstos en distritos y éstos a su vez en partidos. Por medio de la Junta departamental, el gobierno interior de los Departamentos, iniciaba leyes relativas a impuestos, educación

pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales; formulaba las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y reglamentos de policía interior del Departamento y tenían que consultar al gobierno en todos los asuntos en que éste se lo exigiera.<sup>38</sup>

El Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1842), respetaba la administración interior de los De- 1842 partamentos, ahora a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales; sin embargo dicho proyecto no fue aprobado.

En la Base de Organización Política de la República Mexicana (1843), es más palpable 1843 la presencia municipal, en donde las asambleas departamentales se encargaban de:

Artículo 134. Son facultades de las asambleas departamentales:

I. Establecer arbitrios para completar sus gastos, o para hacer los extraordinarios que determinen según sus facultades, con aprobación del congreso, sin perjuicio de llevarlos a efecto inmediatamente que los decreten. El presidente de la república puede suspender la ejecución de estos arbitrios, dando cuenta sin demora al congreso.

II. Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del Departamento.

III. Crear los empleos necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda departamental, asignarles sus dotaciones, y reglamentar las obligaciones de los empleados.

IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o

beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

V. Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Departamento...

VI. Disponer la apertura y mejora de los caminos del Departamento, y cuidar de su conservación, estableciendo en ellos peajes para cubrir sus costos...

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la política municipal, urbana y rural...

XII. Fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, según sus facultades.

XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

XIV. Establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando la propiedad de los actuales magistrados y jueces y reglamentar el ejercicio de sus funciones, sin alterar el orden de los procedimientos que disponen o dispusieron las leyes...

XVI. Consultar al gobernador en todos los asuntos en que éste lo exija; también en los que deba hacerlo conforme a estas bases y a las leyes...<sup>39</sup>

La figura del municipio desaparece en la Constitución de 1857, sólo se menciona en forma general la organización interior de los Estados en el Artículo 109. Constitución de 1857, desaparición del municipio

Artículo 109. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular.<sup>40</sup>

Municipio en el Imperio de Maximiliano

El municipio fue más tomado en cuenta en la Ley Orgánica del Ejército Imperial Mexicano de 1865, por el emperador Maximiliano, que en el artículo 109 de Juárez. La ley declara:

#### Título IX

De los prefectos políticos, sub-prefectos y municipalidades

Artículo 28. Los prefectos son los delegados del emperador para administrar los Departamentos, cuyo gobierno se les encomienda, y ejercen las facultades que las leyes les demarcan.

Artículo 29. Cada prefecto tendrá un consejo de Gobierno departamental, compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero o industrial, según más convenga a los intereses del Departamento.

Artículo 30. Las atribuciones del Consejo departamental son:

- I. Dar dictamen al prefecto en todos los negocios en que lo pida.
- II. Promover los medios de cortar abusos e introducir mejoras en la condición de los pueblos y en la administración departamental.
- III. Conocer de lo contencioso-administrativo en los términos que la ley disponga.

Artículo 31. El Consejo formará un reglamento que fije los días de sus

sesiones y lo demás concerniente a su régimen interior, el cual podrá desde luego poner en práctica, pero remitiéndolo al Ministerio de Gobernación para que sea revisado.

Artículo 33. Los prefectos serán nombrados por el emperador...

Artículo 34. En cada distrito los sub-prefectos son los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos...

Artículo 36. Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37. La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales...

Artículo 39. Son atribuciones de los alcaldes:

Primera. Presidir los ayuntamientos.

Segunda. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.

Tercera. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.

Cuarta. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

Artículo 40. El emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los



ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se elevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda...

Artículo 42. En las poblaciones en que el gobierno lo estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43. Los ayuntamientos formarán el Consejo de Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44. Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección.<sup>41</sup>

Al regreso de Juárez al poder, se suspende la aplicación de la Ley Orgánica del Ejército Imperial Mexicano y entra de nuevo en vigor la Constitución de 1857. En el siglo XIX, la guerra de independencia (1810), el enfrentamiento entre liberales y conservadores, la guerra de Texas (1845-1847) y contra la intervención francesa (1862), fueron sucesos de la mayor trascendencia en ésta época y determinaron la conformación del México moderno. No puede olvidarse que mientras el país enfrentaba las dificultades señaladas, vivía momentos de agitación política y social; numerosos campesinos e indígenas se rebelaron. La guerra contra los norteamericanos propició insurrecciones que exigieron dotación de tierra, eliminación de todo tipo de cargas

tributarias, desconocimiento de autoridades que nunca eligieron, y en diversas proclamas y planes, los campesinos e indígenas demandaron su autogobierno.

Jesús Reyes Heróles estudió algunas de las rebeliones indígenas que se desataron a fines de la década de los cuarenta del siglo pasado en la Huasteca, en los poblados de Ixhuatlán, Papantla y Chicontepec, en Yucatán y en Río Verde (San Luis Potosí). Estos levantamientos de los indígenas huastecos proclamaron los planes de Amatlán y Tantoyuca y los indígenas de Yucatán el Plan de Tzucacab. Una proclama importante fue el “Plan político y eminentemente social planteado por el Ejército Regenerador de la Sierra Gorda”.

Para mediados del siglo XIX, varios grupos que ocupaban la Huasteca enunciaron la necesidad de tierra y de autogobierno; estas exigencias quedaron plasmadas en los documentos y planes difundidos en la región. El contenido de las proclamas muestran el nivel de organización política que los “naturales” alcanzaron para hacer respetar sus derechos y resalta la añeja exigencia de autogobernarse.<sup>42</sup>

El Plan de Amatlán que se firmó en el pueblo de Ixhuatlán el 30 de diciembre de 1847, incorporó las actas de los pueblos de Ixhuatlán, Papantla, Chicontepec y otros puntos de la Huasteca que se opusieron a las autoridades constituidas. Esta rebelión se propuso cohesionar la resistencia contra los norteamericanos,

Rebeliones  
indígenas

Autogobierno  
indígena y  
defensa de la  
Patria

candorosamente socializó la tierra y postuló el autogobierno de los indígenas. Sus demandas principales fueron:

1.- El desconocimiento de todas las autoridades que emanaran del gobierno, quedando el pueblo en libertad para elegir "sus empleados", "prefiriendo en los destinos que sea posible a la clase indígena de más ilustración;

2.- Se prohíbe absolutamente todo cobro de rentas de tierras y en consecuencia desde ahora en adelante se declaran comunes las de las haciendas las cuales se disfrutarán en común sin estipendio alguno";

3.- La derogación de todos los impuestos, no subsistiendo más que los necesarios "para las urgencias locales o la guerra;

4.- Siendo los curas de los pueblos indígenas el verdadero azote de esta desgraciada clase se prohíbe el pago de toda costumbre u obvención (*sic*) de las que hasta hoy se están cobrando, considerando a éstos en lo sucesivo como empleados públicos cuyas dietas por un arreglo especial serán pagadas a juicio de la autoridad<sup>43</sup>.

A igual que el Plan de Amatlán, el de Tantoyuca y Chicontepec llamó a todos los mexicanos a defender a la Patria del "modo más equitativo y justo", por lo que declaró la propiedad común de la tierra de todos los mexicanos para unirlos contra la invasión. Juan Nepomuceno Llorente dirigió las movilizaciones en ese poblado y se lanzó contra los propietarios de las haciendas de la región, dotando a la insurrección de rasgos agraristas.

El Plan de Tantoyuca y Chicontepec, del 7 de enero de 1848, estableció:

1.- Invitación a todos los mexicanos a la lucha: 'en atención a que el gobierno de los E.U. Americanos aspira a la conquista de nuestro territorio, se invita a todos los mexicanos a la defensa de la patria'.

2.- Todos los mexicanos deben contribuir 'con su persona e intereses, pero del modo más equitativo y justo' a la defensa de la nación.

Y a continuación, dos puntos claramente agrarios: uno consignando el principio y el otro estableciendo su ejecución:

3.- 'Supuesto que la guerra que nos hacen los norteamericanos tiene por objeto la dominación y despojo de nuestro territorio el cual no puede recobrase sin la cooperación de todo mexicano, se declara que todas las propiedades territoriales serán comunes a todos los ciudadanos de la República';

4.- 'En consecuencia desde la publicación y adopción de este plan en cada lugar de la República, no podrán los propietarios de los mencionados terrenos exigir cantidad alguna bajo ningún motivo ni pretexto a los que hoy se conocen con el nombre de arrendatarios, ni a los que en lo sucesivo quieran disfrutarlos'.<sup>44</sup>

Este plan facultó al jefe del movimiento para nombrar magistrados, empleados civiles y decretó la suspensión de todos los impuestos y alcabalas, con excepción de los impuestos municipales. En presencia del dueño de la hacienda, el 20 de enero de 1848 los habitantes de la hacienda del Cayhual,

del partido de Chicontepec, se adhirieron Al Plan de Tantoyuca. La adhesión determinó una excepción:

Que sin embargo de que las tierras se declaran comunes a todo mexicano, se marquen con mohoneras los terrenos de la jurisdicción, respetándose por ahora, hasta nueva disposición de autoridad legítima Superior y dependiente de este plan.<sup>45</sup>

En la península de Yucatán los levantamientos indígenas tuvieron una larga continuidad. En la guerra de castas o guerra de indios, que estalló en 1847, uno de los protagonistas fue el padre Vicente María Velásquez, quien fundó la asociación de San Juan y dirigió a los indígenas yucatecos en su lucha por la eliminación de las cargas religiosas y civiles; en sus demandas se vincularon la cuestión del respeto a sus tierras y uso de los montes, liberación del servicio personal y cargas religiosas, así como el derecho a nombrar a sus propias autoridades. Estas demandas eran expresión de una vieja aspiración que se plasmó en los tratados de Tzuccacab, firmados el 19 de abril de 1848 entre indígenas y autoridades, en los que se acordó:

- 1.- Abolición de la contribución personal en favor de la clase indígena;
- 2.- Reducción de los derechos de bautismo y casamiento en favor de la misma clase y de los blancos;
- 3.- Que los indios pudieran rozar los montes para establecer sus sembraderas o formar sus ranchos en los

ejidos de los pueblos, en las tierras de comunidad, y en las baldías, sin pagar arrendamiento, y sin que desde entonces se pudiese enajenar ningún retazo de dichas tierras;

4.- Que los sirvientes adeudados quedaban dispensados de sus deudas.<sup>46</sup>

A estos puntos se agregó el acuerdo de nombrar gobernador de los capitanes indígenas a Jacinto Pat y como gobernador vitalicio a Miguel Barbachano. Los jefes indígenas Florentino Chan y Venancio Pec en su correspondencia con las autoridades civiles y religiosas, expresaron sus ideas sobre la cuestión agraria, la supresión de cargas civiles o religiosas y sobre el autogobierno de las colectividades indígenas.

Los dirigentes mayas exigieron eliminar “la contribución y las demás cargas”, “la división de esta tierra” para separar la de los indígenas de las tierras de los blancos y el autogobierno indígena:

Y sabrán igualmente sus venerabilidades, que mis súbditos y todos los magnates que los gobiernan, han establecido nombrar a sus reyes y demás mandatarios que saldrán de entre ellos, tomándolos de pueblo en pueblo, a fin de que se restablezca su gobierno con arreglo a la antigua costumbre de los indios de esta tierra, por manera que sólo obedezcan las órdenes que se promulguen entre ellos.<sup>47</sup>

La correspondencia de Chan y Pec da cuenta del reclamo indígena por

Yucatán y  
Vicente María  
Velásquez

Florentino  
Chan y  
Venancio Pec

Autogobierno  
maya y  
reparto  
agrario

el reconocimiento de su existencia; se oponen a legislaciones elaboradas por los occidentales que atañen a los “indios” y la tierra, que es para ellos un mismo problema:

Segundo: que se nos deje este pedazo de tierra para estar, porque no acertamos a estar entre los españoles, sino hasta después que se asiente y no haya guerra en parte ninguna, iremos a reunirnos; pero poco a poco con estimación.

Octavo: No es necesario que yo pida monte alguno para ningún pueblo: en firmando el Sr. Gobernador este papel, cada uno sabe su pueblo; si tiene comprados algunos montes, esos cogerán para hacer sus milpas, sea cualquiera, sea español, sea indio, aunque venga entre ustedes, siendo así que estamos en mutuo amor.

Noveno: todos los montes del rey que están por el norte o por el oriente, ni en manos del indio está el venderlos ni el español; que queden para que hagan milpa los pobres; eso está sabido por el antiguo mapa.<sup>48</sup>

La lucha por la tierra es la motivación básica de los movimientos instintivos, como los llama Reyes Heróles; la necesidad de suprimir cargas religiosas y civiles así como el autogobierno de las comunidades indígenas son los objetivos que nacieron en ellos junto con la Colonia.

Con una tendencia similar, surgieron movilizaciones populares en el centro del país. En Río Verde (San Luis Potosí), las demandas de tierra que encabezó Eleuterio Quiroz

Eleuterio  
Quiroz,  
rebelión de  
Sierra Gorda

en la Sierra Gorda quedaron plasmadas en el Plan Político y eminentemente social.<sup>49</sup> El plan fue proclamado en ese poblado por el Ejército Regenerador de Sierra Gorda el 14 de marzo de 1849 y ratificado el 14 de mayo del mismo año. En él se contempla el repartimiento de la tierra, un proyecto agrario donde resalta la propuesta de que las haciendas se erijan en pueblos y plantea a los legisladores federales la tarea de crear los mecanismos necesarios para una adecuada redistribución de la tierra.

Reyes Heróles nos advierte que el problema del indio es el problema de la tierra como bien lo señala en el apartado llamado “El liberalismo Social”:

Ver la tierra como problema es casi consustancial a nuestra lucha por la libertad. La intervención de las masas indígenas en nuestras primeras luchas por la independencia... encuentra en gran medida sus causas en la situación de la tierra y esta participación, a su vez, impulsa declaraciones y objetivos de claro contenido agrario...<sup>50</sup>

Para Reyes Heróles, la supresión de los tributos y el autogobierno son demandas básicas de los grupos indígenas por las que luchan y mueren; sus formas de organización política surgen por la necesidad de defenderse y resistir, actitud que tiene su origen en la conquista, su maduración en la colonia y su consolidación en el siglo pasado. Reyes Heróles encontró en Ignacio Ramírez “El Nigromante” al analista lúcido de los acontecimientos de la guerra impulsada por los grupos autócto-

nos y del contexto en que se desarrollaron.

Después de la guerra de Texas la coyuntura política y social de México se agravó por una profunda inestabilidad interna y las insurrecciones populares e indígenas que enfrentaron al país a su posible desintegración. Para cohesionar a la nación, el municipio se mostró como la institución básica capaz de favorecer su fortalecimiento. Ignacio Ramírez hizo la siguiente observación:

No olviden nuestros hijos, que la organización municipal es el porvenir del universo; que si la sabiduría del pueblo da la ley, la conciencia del pueblo debe aplicarla, y por lo mismo es un absurdo la existencia de congresos donde no hay jurados; que armarse es más necesario a un ciudadano que vestirse; que jamás debe enmudecer la voz del pueblo, y que si existe un altar y un trono, el trono y el altar deben ser ocupados por el pueblo.<sup>51</sup>

Ignacio Ramírez "El Nigromante"; la asociación municipal, libertad básica

Para Ignacio Ramírez, la libre asociación es inherente al ser humano y como tal es un derecho fundamental que debe respetarse y de ninguna forma coartarse. "El Nigromante" planteó que:

el reconocimiento solemne, sea cual fuese la forma con que se verifique, de que el hombre, como individuo tiene derecho para pensar, hablar, instruirse, trabajar y comerciar con entera libertad, trae consigo inevitablemente estas consecuencias: todos los hombres son libres; todos son

iguales ante la ley; todos puede formar asociaciones voluntaria e independientes para favorecer sus negocios la autoridad es limitada en sus atribuciones y responsables para sus faltas; las costumbres sociales y las creencias religiosas cambiarán a placer de los individuos, las leyes reflejarán, o por lo menos respetarán esos cambios; y por último, la autoridad proviene del pueblo. Todas estas son verdades prácticas en la América y en la Europa.<sup>52</sup>

Respecto de las razas indígenas y su progreso de carácter colectivo "El Nigromante" pensaba que:

No puede mejorarse ni perecer sino por clases, he aquí por qué le es favorable cierto mecanismo administrativo, que fácilmente se confunde con el de nuestros municipios. Más allá de su hormiguero no descubre sino enemigos.<sup>53</sup>

Para Ignacio Ramírez la asociación municipal es parte del derecho elemental de asociación. Este liberalismo confluye en el periodo posterior con ideas más radicales como ocurre con las corrientes del socialismo utópico y del anarquismo de fin de siglo.

Alberto Santa Fe y el licenciado Manuel Serdán crearon "La ley del pueblo" en 1878, publicada en su periódico *La revolución social*. En esa ley se encuentran elementos que defienden la necesidad de un verdadero reparto agrario. La autonomía del municipio y su administración que depende, a propuesta de dicha ley, de los habitantes que radiquen ahí, establece que los te-

Ley del Pueblo 1878

ritorios y los recursos naturales donde se asienta el municipio son de uso común y les pertenecen. La hacienda es dirigida por el Ayuntamiento y el Concejo que lo forman, al pueblo se le otorgan las armas para la seguridad de la nación y de la región. Esta ley, establece las características del municipio:

### Ley del pueblo

Artículo 4. Para esta distribución de terrenos, la nación compra y ocupa, haciendo uso del derecho de "expropiación por causa de utilidad pública" las haciendas que cada Municipio necesite, con las semillas, animales de labranza y útiles que las constituyen; y la paga en el precio en que están consideradas en las oficinas de rentas donde causan sus contribuciones.

Expropiación de la tierra

Artículo 7. Los ayuntamientos cuidarán con el mayor esmero de que en su municipio no quede una sola familia sin propiedad, a menos que ella manifieste claramente que no quiere poseer.

Al efecto, si hubiere razón para creer que alguna familia no se aprovecha de los beneficios de esta ley por ignorancia, se llamará a esa familia y se le explicará claramente la ley.

Bienes de los municipios

Artículo 8. Las aguas corrientes, los grandes bosques o los pequeños, si no tuviere otros el municipio, y sus pastos, no pueden pertenecer a ningún particular: son propiedad del municipio y serán de uso común, constituyendo los ejidos de los pueblos. Las ordenanzas municipales establecerán la manera de hacer uso de esos bienes.

Artículo 9. Los adjudicatarios de terrenos pagarán su valor al ayuntamiento en diez años, contados desde un año después de la fecha en que verificaron la adjudicación, la décima parte del valor de la propiedad adjudicada cada año.

El pago se hará en numerario. En el valor total de la propiedad adjudicada, se comprenderá el de las bestias y herramientas que reciba el adjudicatario.

Mientras la propiedad no se pague completamente, el capital que representa causará el interés de un seis por ciento anual...

### Sección III

La industria tiene por objeto manipular y transformar los productos naturales del suelo y las materias primas que produce la agricultura: el pueblo del campo vive de la propiedad territorial y el pueblo de las ciudades vive de la industria. Nosotros somos tributarios de la industria extranjera por 30 o 40 millones de pesos anuales, que consumimos de productos que ella elabora, y que representa una inmensa cantidad de trabajo; de aquí que nuestro pueblo industrial carezca de él, y que el minero escasee entre nosotros.

Protección a la industria

Artículo 17. Se adopta en el orden fiscal el sistema económico conocido con el nombre de proteccionista, que tiene por objeto impedir que vengan del extranjero los objetos que puedan fabricarse en el país, y facilitar la exportación de los que en el país se fabriquen.

Artículo 18. En cada estado se decretarán premios considerables y en relación con la industria de que se trate, para el primero que la establezca.

Artículo 19. Los gobiernos de los estados establecerán por su propia cuenta, en caso de que fuere necesario, por falta de iniciativa particular, fábricas y talleres de artes y oficios, donde todo hombre halle trabajo seguro y bien retribuido...

Artículo 21. Quedan abolidas las aduanas interiores, y cualquiera otra gavela que sirva de estorbo a la libre circulación de los efectos en toda la república. Ni el gobierno general, ni de los estados, podrán decretar contribuciones semejantes en el término de diez años.

Artículo 22. La hacienda pública se constituirá con una contribución impuesta sobre el capital...

#### Sección IV

Artículo 23. El único medio para asegurar la independencia nacional consiste en armar al pueblo. Nuestro ejército nos cuesta muy caro, y es impotente por su número para rechazar a un ejército invasor. En consecuencia, todo hombre útil estará armado, y sometido a una organización de guardia nacional.

Población armada

Artículo 24. Para armar al pueblo la nación establecerá tantas fábricas de armas como sean necesarias, y todo estado que tenga medio millón o más de habitantes, establecerá la suya. Siendo de 9 millones de almas la población de la República, podemos calcular tener un millón de hombres útiles. Con un millón de hombres armados, la independencia estará asegurada...

#### Sección V.

Artículo 26. Todo pueblo tendrá una escuela para cada cien niños, todo

distrito tendrá un colegio de edición secundaria y todo estado un colegio de educación superior. La educación primaria, que comprenderá la lectura

Educación y organización social

escritura, aritmética, gramática, historia patria, moral y nociones de agricultura para los niños, y además economía doméstica y labores propias de su sexo para las niñas, será gratuita y obligatoria. Uno de los mayores crímenes que puede cometer el hombre es dejar a sus hijos en la ignorancia y tal crimen se castigará severa e inflexiblemente. La educación secundaria y la superior serán gratuitas, pero no obligatorias...

Artículo 28 organizada así la sociedad, y salvado nuestro pueblo de la miseria al presente, y de la ignorancia en el porvenir, se darán leyes llamando a la inmigración a nuestra patria, y ofreciendo las de mayores ventajas posibles.

Adicional.

Esta ley se publicará por bando nacional por todas las ciudades, villas y pueblos de la República, y se imprimirán tantos ejemplares de ellas, cuantos sean necesarios para que cada hombre tenga el suyo...<sup>54</sup>

Durante el prolongado régimen porfiriano, se contemplaron algunas reformas municipales que no se concretaron. El artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue reformado en 1887 (21 de octubre), por Porfirio Díaz, quedando de la siguiente forma:

Reforma de Porfirio Díaz 1887

Artículo 109. Los Estados adoptarán su régimen interior, la forma de go-

bierno republicano, representativo, popular, y podrán establecer en sus respectivas Constituciones la elección de los gobernadores, conforme a lo que previene el artículo 78 para el Presidente de la República.<sup>55</sup>

Andrés Molina Enríquez<sup>56</sup> señala que ese régimen creó en cambio, una institucionalidad autoritaria por medio de los jefes políticos; el porfirismo se distinguió por sostener una prolongada guerra contra los yaquis y sus formas autónomas de gobierno.<sup>57</sup> El Plan de Tuxtepec (1878), sin embargo, propuso el reconocimiento constitucional del municipio:

Plan de Tuxtepec  
10 de enero de 1876

Artículo 2. Tendrá el mismo carácter de ley suprema la no-reelección del presidente de la República y gobernadores de los Estados.

Artículo 7. Reunido el 8o. congreso constitucional, en sus primeros trabajos serán:

La reforma constitucional de que habla el artículo 2o., la que garantiza la existencia de los municipios y la ley que dé al Distrito Federal y territorio de la Baja California.<sup>58</sup>

El proceso revolucionario que derrocó a Porfirio Díaz, planteó de nuevo el autogobierno indígena: el historiador José C. Valadés, señaló la importancia de la cuestión agraria en la visión de Zapata, influido por Otilio Montaño, general zapatista a quien conside-

Porfirio Díaz fortalece a los jefes políticos

Otilio Montaño, ruptura con Madero

ra responsable de la ruptura con Madero:

No cabía —no podía haber— dentro de la mentalidad de un rústico adelantado como era Montaño, la responsabilidad que lleva en sí la provocación de la guerra, la desarticulación de las materias administrativas, la incitación a los odios, el daño de la sangre derramada por las discordias civiles. Montaño atisbaba en Zapata cerca de Zapata, todas las ideas y signos de que el gobierno maderista era impotente para dar el pan y techo a la clase rural de México. Acusa también al presidente de no cumplir con la promesa de repartir tierras, promesa que no estaba inscrita en bandera alguna; pero que brotaba en aquellos días, no a manera de hecho casual, sino como consecuencia de la desocupación campesina, a manera también de ser uno de los tantos problemas que la insurrección, las libertades políticas, el poder de las armas y el despertar de las ambiciones se producían y reproducían en el pueblo de México.<sup>59</sup>

Después de la Convención de Aguascalientes, en la Convención de Cuernavaca de 1915 (que describe José C. Valadés), participaron los grupos opuestos a Carranza; zapatistas, villistas y grupos de intelectuales anarquistas y jacobinos, los “capitalinos” como Antonio Díaz Soto y Gama, Rafael Pérez Taylor, el líder obrero Luis Méndez, el general Santiago Orozco conocido como el “Paladín de la Libertad íntegra”, Otilio Montaño quien fue el autor de el Plan de Ayala y que sólo creía en la tierra. El novelista Heriberto

La Convención de Cuernavaca y la autonomía campesina 1915



Frías postuló la aptitud de México para instaurar la pureza democrática y el ingeniero Santiago González Cordero quien dijo que toda propiedad urbana debería convertirse en propiedad nacional. Los resolutivos de la Convención convinieron la eliminación del presidencialismo, la socialización de la propiedad y el carácter común de toda la tierra de la nación; resolvieron otorgar el voto directo, el respeto a la mujer y la autonomía del municipio entre otros acuerdos que destacan por una visión histórica que conserva vigencia. El tono de la resolución de la Convención señala el vínculo entre tierra y autonomía:

La tierra es de todos; en consecuencia, los terrenos que forman el territorio nacional quedan fuera del comercio de los hombres, y sus habitantes podrán explotarlos libremente y aprovecharse de sus productos... Esta prerrogativa es inalienable, y, por lo mismo, ni los particulares, ni las autoridades del país podrán entorpecerla o estorbarla... Esta resolución se declara de carácter social, por lo que no podrá ser derogada por ley alguna posterior.<sup>60</sup>

Con base en lo anterior el propio José C. Valadés señala que:

Hecha la tierra de todos. Legislada una condición imprescriptible e inmutable sobre el derecho humano de la propiedad rural y excluida la autoridad de tal comunidad, el estado perdía su jurisdicción administrativa y política en los asuntos del agro. La clase rural de México adquirió con lo mismo una autonomía que estaba cerca de alcanzar el estadio de una soberanía.<sup>61</sup>

El jefe del ejército constitucionalista elaboró un proyecto de Reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857 el cual exhibe la estrategia de Venustiano Carranza respecto de la posición que tiene hacia la creación del "Municipio Libre":

Carranza y el Municipio libre

#### Municipio Libre

Decreto que reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857 26 de diciembre de 1914

Que es insostenible ya la práctica establecida por los gobiernos de imponer como autoridades políticas personas enteramente extrañas a los municipios. Las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión y se han señalado como los ejecutores incondicionales de la voluntad de los gobernantes a cuyo servicio han puesto el fraude electoral, el contingente de sangre, el despojo de las tierras y la extorsión de los contribuyentes;

Que el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta sus interés por los asuntos públicos, haciéndole comprender, por la experiencia diaria de la vida, que se necesita del esfuerzo común para lograr la defensa de los derechos de cada uno, y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo;

Que la autonomía de los municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza pri-

maria en cada una de las regiones de la República y el progreso material de las municipalidades y su florecimiento intelectual —obtenido por la libertad de los ayuntamientos— constituirá el verdadero adelanto general del país y contribuirá en primera línea al funcionamiento orgánico de las instituciones democráticas, que son en su esencia el gobierno del pueblo por el pueblo...

Que el municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente para atenderla y remediarlas con eficacia;

Que introduciendo en la Constitución la existencia del municipio libre, como base de la organización política de los Estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las jefaturas políticas.

Que elevada con esta reforma a categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los municipios, defenderá la fuerza pública de la autoridad municipal; pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de la federación de los Estados, la fuerza pública del municipio donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste...

Artículo único. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobier-

no republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los Gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años.<sup>62</sup>

A pesar de que el municipio se subordinó en lo sucesivo a un poder político centralizado, el documento firmado por Carranza expresa el reconocimiento de una demanda revolucionaria. Este documento se firmó en Veracruz el veinticinco de diciembre de 1914. El 6 de enero de 1915, Carranza expidió el decreto de "Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856", en el que reconoció que las autoridades coloniales habían otorgado tierras a las comunidades indígenas para asegurar su existencia, pero las autoridades posteriores despojaron de sus tierras a las comunidades:

Carranza  
Ley agraria  
de 1915

Ley que declara nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos,

otorgadas en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856.

6 de enero de 1915.

#### CONSIDERANDO

Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les había sido concedido por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privadas de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores...

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta a las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían estos la base de su subsistencia...

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para

proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía...

Que es probable que algunos casos no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya que por las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos a los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquier otra causa, pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace precioso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;...

... facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscriptos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tie-

rra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida, y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

Por lo tanto he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Artículo 1o. Se declaran nulas:

I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hecha por los jefes 'políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas...

Artículo 4o. Para los efectos de esta ley de demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I. Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;...

Artículo 6o. Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados ilegalmente, y a que se

refiere el artículo I de esta ley, se presentarán... ante los gobernadores... ante las autoridades políticas superiores..., ante los jefes militares... También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.<sup>63</sup>

El problema de fondo del decreto de Carranza fue que no se propuso asegurar la existencia de las comunidades indígenas y dar respuesta a su demanda de tierra; por el contrario, el decreto, que reforma la ley de 1856, se propone el reparto individualizado de tierras a los pueblos que carecen de ellas, dirigido por los jefes militares.

## B) COLONIA

Comúnmente se ha visto a la Colonia como un periodo en el que los españoles impusieron su cultura olvidando la cultura indígena, como un periodo de esclavitud, violencia y olvido para los indios. Sin embargo, las cosas no fueron exactamente así; la implantación de la cultura española no se dio como desplazamiento, pues la tradición y cultura indígenas fueron respetadas en gran parte. En lo que se refiere a las formas de gobierno, la República de indios conservó gran autonomía, regida por usos y costumbres de la comu-

República  
de indios

Para los indígenas la tierra satisfacía sus necesidades primordiales y es su fuente de vida. En la tierra, las culturas de origen mesoamericano fincan sus costumbres, tradiciones y mitos; la tierra es la madre, la dadora de vida. Al ser despojados de ella, a los indígenas se les arrebató todo, no sólo un suelo que los abastece. Para la Corona era necesario evitar los despojos, por lo que ante los abusos de los españoles, requería su protección.

La concepción de propiedad indígena es la propiedad común para el goce particular; por el contrario, para el español la propiedad era individual, era fuente de poder y explotación. Sin embargo, la política de la Corona se dirigió a conservar la propiedad indígena existente y a protegerla contra los despojos de los españoles.

En la República de indios se mantuvo la forma antigua de posesión de la tierra que era colectiva. Esta forma de propiedad era incorporada a la legislación española a través de las leyes y autoridades, y de ese proceso "saldrá la propiedad de los pueblos indígenas con una configuración casi idéntica a la de los pueblos españoles: con ejidos, con baldíos, montes, etc.", y el beneficio particular de solar y parcela.<sup>64</sup>

Con la protección de la Corona, se intentó repartir tierras a los indígenas y frenar los abusos de los españoles. En 1712, una cédula real dispuso que se diera a los pueblos indígenas "sitio que tuviese comodidad de aguas, tierras y montes, salidas y entradas, y un ejido de una

legua para el pasto de sus ganados", pero ésta se vio limitada debido al cerco español que impidió su aplicación.<sup>65</sup>

Durante las primeras décadas de la conquista, los reyes emitieron una prescripción general, ordenando no se dieran estancias y tierras que perjudicaran a los indios, y que las dadas en su perjuicio y agravio, se devolvieran a quienes, por derecho, pertenecían; sin embargo esto no tuvo fuertes efectos, pues los pueblos indígenas no tenían límites territoriales bien establecidos y también porque los españoles conseguían que los indios declararan que no sufrían perjuicio.

Las leyes de la Corona eran muy generales y poco específicas, dejando un amplio espacio para los abusos de españoles, por lo que la Corona tuvo que ir delimitando sus ordenanzas. Se fijaron los límites de la propiedad de los pueblos a través de los fondos legales, que eran "la extensión definida de tierras a la que las colectividades tenían derecho conforme a la ley".<sup>66</sup> El marqués Falces fue el primero en implantar el fondo legal, a través de una ordenanza del 26 de mayo de 1567, donde disponía:

Fundo legal

que a todos los pueblos indios "que necesitasen tierras para vivir y sembrar se les diese quinientas varas y las demás que le hubiese menester", y a partir de entonces no se podría asentar estancia de ganados ni caballería de tierra sino a una distancia de mil quinientas varas, respectivamente, de los pueblos indígenas, medidas desde la población y casas de los indios.<sup>67</sup>

Reparto colonial de tierras a los indios

Dicha ordenanza fue rectificada en 1687 y 1695. La primera de ellas destinaba seiscientas varas a los pueblos indios para sus sementeras, medidas desde la última casa del lugar, si el pueblo era de vecindad superior a la ordinaria, el virrey o la audiencia repartía toda la tierra que creía necesaria, sin limitaciones. En 1695 sólo cambió el lugar donde debía hacerse la medida, en vez de la última casa del pueblo, sería la iglesia.<sup>68</sup> La propiedad común pudo aumentar gracias al fondo legal y esto muestra que la Corona escudó a los indígenas de los abusos españoles, y dio buenos resultados, en cuanto a la propiedad de los pueblos.

Lo anterior protegía a los pueblos, sin embargo la política colonial delegaba cierta autonomía a las repúblicas de indios, en donde se respetaban las costumbres de las comunidades: "la política de la Corona

Autonomía  
indígena  
colonial

en lo relativo al gobierno de los indígenas consistió, por un lado, en delegarles la dirección del sector local, lo que después sería la administración municipal, y retener la dirección de los sectores provinciales y general; es decir, en dividir aquél gobierno en dos esferas, una autónoma con autoridades indígenas y otra dependiente, con autoridades españolas. Y por otro lado, en dar a la rectoría de los naturales en el sector provincial y general una modalidad distinta a la dada a la rectoría de los españoles en dichos sectores: un régimen que tenía autoridades provinciales y especiales, los corregidores de indios, y procedimientos peculiares,

exentos de rigidez, el formulismo y la lentitud que caracterizaban a los de los españoles".<sup>69</sup>

La gran carga cultural que existía entre los indígenas no permitió que se asimilara de manera inmediata la organización española, tuvieron que transcurrir algunas décadas para que el sistema de organización local introducido se extendiera y determinara los modos de designación de los miembros del cabildo y la relación de las nuevas autoridades locales con las antiguas. Este modo de organización "no parece haberse aplicado mucho en la Nueva España, donde la mayoría de los pueblos indígenas tenían organizados ya sus cabildos a fines del siglo XVI y siguieron ateniéndose a las normas y prácticas por las que entonces se regían."<sup>70</sup> Primero fueron gobernados por los caciques y los principales, conservando la estructura prehispánica, quienes realizaban todas las funciones concejiles; después, por magistrados semejantes a los de los pueblos españoles; gobernadores y alcaldes ordinarios y regidores, divididas sus funciones en gobierno, justicia y administración.

Cabildos de  
pueblos  
indígenas

El sistema español implantado no sólo cambió los órganos de gobierno, sino también el concepto de entidad social, pues el pueblo señorío, que era gobernado por el cacique, se transformaba en pueblo consejo, gobernado por un sistema colectivo que surgía del cabildo o ayuntamiento.

Los Consejos se componían principalmente de la cabecera, que era el

centro de la capital; los barrios o pequeños poblados cercanos a aquélla; las estancias o pueblos, más o menos apartados de la cabecera y los minúsculos grupos de población esparcida, llamados entonces los de los “indios rancheados”.

Los principales miembros del cabildo indígena fueron el gobernador, alcaldes ordinarios, regidores y alguacil mayor. También formaron parte de algunos cabildos en los pequeños consejos ciertos funcionarios como los mayordomos, escribanos y alguaciles de doctrina.<sup>71</sup>

En la elección de los miembros del cabildo intervenía en gran parte la costumbre indígena, y se hacía de formas diversas: la elección restringida a nobles, gobernantes, ancianos y un número restringido de indígenas; y la elección amplia, derecho de todos los habitantes. Las elecciones debían ser aprobadas por el gobernador, corregidor o alcalde mayor del distrito; su confirmación competía al virrey.<sup>72</sup>

En los cargos concejiles la condición era ser indio, y sus funciones en los cabildos eran las siguientes: “al gobernador correspondieron, como al corregidor, funciones de gobierno y judiciales, y la presidencia del cabildo; a los alcaldes, funciones judiciales; a los regidores, funciones administrativas; a los alguaciles, funciones de policía, y a los mayordomos, funciones económicas”.<sup>73</sup>

“El cabildo, en cuanto cuerpo, tenía como principales atribuciones: formar ordenanzas en las materias de su competencia: mercados, obras, bienes

propios y comunes, etc; nombrar los empleados no sujetos a elección; conceder licencias en relación con el uso de propiedades u obras del Concejo; aprobar los ingresos y la aplicación de éstos en los gastos; y fiscalizar y aprobar la administración de los bienes propios y de los comunes.<sup>74</sup>

A pesar de que la organización española fue implantada en las comunidades indígenas, los indios conservaron muchas de sus costumbres, ejerciendo así una dirección autónoma del sector local, que posteriormente llamaremos administración municipal. Las costumbres y usos indígenas se reflejan en las formas de elección, en el régimen y administración de los bienes comunes, en las particulares formas para obligar el cumplimiento de los deberes y en los modos de implantar justicia.

Sin embargo, los historiadores Silvio Zavala y José Miranda señalan que la autonomía que las leyes otorgaban a los concejos indígenas, en realidad era muy limitada por los corregidores y alcaldes mayores, quienes eran el reflejo de la autoridad española en los pueblos, cuyas funciones les daban gran intervención en la vida indígena: “la recaudación de tributos, la administración y empleo de los bienes de la comunidad, la moral pública y la privada, la contratación, el transporte..., en fin, casi todo (...) debía o podía caer bajo la competencia de los corregidores o alcaldes mayores.”<sup>75</sup> Con el tiempo dos fueron sus principales funciones: el repartimiento de dinero y géneros a los indios y el comercio

Límites de la autonomía indígena

de frutos y toda clase de mercaderías dentro de su jurisdicción, lo cual permitió generar una fuerte empresa de corrupción.

Las alcaldías mayores y los corregimientos fueron acosadas por los ministros y funcionarios reformadores del siglo XVIII, siendo suprimidos en 1786, y se estableció una nueva organización distrital o provincial regida por intendentes. Los distritos indígenas fueron gobernados por subdelegados, quienes serían en la práctica casi lo mismo que los corregimientos. Con las intendencias disminuyeron en gran medida los abusos cometidos contra los indígenas por parte de los corregidores y de los titulares de los corregimientos y de las alcaldías.

### C) CALPULLI

La organización de las comunidades de origen mesoamericano confluye con la tradición occidental. El municipio incorpora también la tradición organizadora, de origen muy antiguo, que cohesionó a las comunidades indígenas, y que hace de esta forma de asociación una institución original de un desarrollo muy complejo.

En cuanto al origen occidental del municipio se puede señalar que:

El municipio como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se re-

Origen  
antiguo del  
municipio

monta hasta la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el derecho público romano el creador de esta institución, que llega más tarde a nuestro continente por la influencia española de la conquista, matizada con algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *conventus publicus vicirorum* que daría origen a los cabildos abiertos del derecho español.<sup>76</sup>

En el mundo mesoamericano el origen del municipio se puede buscar en la formación de los calpullis y los barrios.

Según Francisco de Alva Ixtlilxochitl, los *calpulli* o grupos de linaje fueron trece, agrupados en cuatro clanes, guiados a su vez por cuatro Supremos sacerdotes, el principal de los cuales fue *Tnoch*; los tres restantes llevaban los nombres de *Cuahuacóatl*, *Copil* y *Xiuccaque*. Al llegar al gran lago y encontrar el islote mencionado en la mitología, *Tenoch* ordenó de inmediato la construcción del templo de *Huitzilopochtli*, a partir del mismo como punto central del cuadrángulo cósmico, se marcaron en forma de triángulos cuyo vértice superior convergía en el templo mencionado. Dichos barrios sagrados o campan llevaron los nombres de *Moyotlán*, *Teopan*, *Tzacoalco* y *Coepopan*. Cada uno de los cuatro Supremos Sacerdotes, incluyendo el propio *Tenoch*, en su calidad de guía, consagraron el territorio y ordenaron a los *calpulli* su ocupación. Las tierras otorgadas a cada uno de los trece *calpulli* o clanes, recibieron el nombre de *calpullalli* y el conjunto de *calpulli*, adscritos a la dirección y gobierno de cada uno de los cuatro Supremos

Calpulli y  
barrios



Sacerdotes, fue llamado *campan* o barrio. Con el correr del tiempo se formó el *Altépetl* o ciudad de Tenochtitlan y después el *Hueyétl-altépetl*, o sea, la Gran Tenochtitlan, sede, junto con Tezcoco y Tlacopan, del gobierno de la Triple Alianza.

En primer término se señalaron las tierras destinadas a Tenoch en su calidad de gobernante y al templo Hutzilopochtli, después se señalaron los de los campan formados por los calpulli y dentro de éstos, los terrenos familiares llamados chinampas o sementeras. Posteriormente se delimitaron los terrenos para las escuelas, templos y recintos públicos para las celebraciones del pueblo. Al constituirse la nobleza, se les dotó de tierras para premiar a los militares ennoblecidos. Finalmente los macehuales o gente común ocuparon porciones diferenciadas. El resto del territorio pasó a formar el *altepeltalli* (o tierras de la ciudad) constituido por las zonas de cultivo exterior a las zonas urbanas, los montes, cotos de caza-bosques, sitios ceremoniales o sagrados y las tierras conquistadas a otros señoríos.<sup>77</sup>

Actualmente se debaten las características principales del Calpulli como organización basada en el parentesco y la región o por sus funciones administrativas y políticas y se reconoce su capacidad de adaptación y permanencia en el devenir histórico:

Respecto al nivel organizativo del *Calpulli*, hay dos corrientes principales de interpretación, cuyos puntos de divergencia han sido estudiados por Pablo Escalante Gonzalbo. Para la primera corriente —propuesta, entre otros,

Carácter organizador del *calpulli*

por Víctor M. Castillo F. y Alfredo López Austin, el calpulli fue esencialmente una forma de organización gentilicia que incluía entre sus elementos constitutivos la vecindad territorial de las familias componentes. Sus características básicas eran muy antiguas— pre-estatales y se conservaron debido a la capacidad de adaptación de la institución a los cambios de las estructuras políticas en que se inscribió el calpulli a lo largo de la historia. La segunda corriente, entre cuyos defensores destaca Pedro Carrasco, privilegia el aspecto territorial-administrativo del calpulli. Según esta interpretación, cada calpulli era una demarcación en la división política de los asentamientos hecha por el gobierno estatal con los propósitos principales de recolectar el tributo y reclutar trabajadores.<sup>78</sup>

#### 4. MUNICIPIO Y AUTONOMÍAS. LAS PROPUESTAS ACTUALES

México suscribió en 1989 el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en dicho convenio se reconoce la libre autodeterminación de los pueblos, su derecho a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y el fortalecimiento de su identidad, dentro del marco de los Estados en que viven.

Estos derechos aparecen en el artículo 2 en su fracción I y en el artículo 5 inciso c:

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la

Convenio 169 de la OIT

participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

#### Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberán tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectivamente como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos...<sup>79</sup>

Este convenio posibilitó que distintas organizaciones indígenas exigieran el reconocimiento constitucional de sus autonomías. Las principales propuestas vertidas en discusiones que incluyen a varias organizaciones indígenas, se complementan entre sí para confluir en la demanda de reformar algunos artículos constitucionales y se refieren básicamente a la distribución territorial que incluye que se debe fortalecer el municipio, declarar regiones autónomas y remunicipalizar.

A pesar de que en términos legales el avance ha sido lento, en el orden práctico registra una evolución. Sólo mediante la presión ejercida por los pueblos originarios es como se le ha dado importancia a éstas propuestas.

El 10 de abril de 1995 la Asamblea Nacional Indígena Plural por la

Autonomía (ANIPA) inicia en la ciudad de México su primera reunión para discutir una propuesta de reformas constitucionales para la creación de la regiones autónomas.

Primera  
Asamblea  
ANIPA, abril  
de 1995

Este proyecto proponía el marco constitucional para la creación y funcionamiento de las autonomías en el país., para lo que era necesario reformar el artículo 4º de la Constitución, estableciendo el derecho de los pueblos indios al régimen de autonomía, como fundamento político de sus derechos colectivos e históricos y adicionar al Artículo 115, un nuevo piso constitucional: las regiones autónomas.

Las adiciones y reformas a estos artículos establecerían los elementos constitutivos del régimen de autonomía: la base territorial y jurisdiccional; los órganos de gobierno y las funciones y competencias de las regiones, municipios y comunidades autónomas; y las disposiciones generales para la configuración y organización de los entes autónomos.

En la iniciativa se sostenía la necesidad de que la autonomía tuviera un carácter regional, pluriétnico y democrático. Proponía que cada una de las regiones tuviera un gobierno propio, la base de su organización política y administrativa interna serían las comunidades y los municipios autónomos. Las autoridades del gobierno regional y los ayuntamientos serían elegidos de acuerdo con el principio pluriétnico, donde la composición socio cultural fuera heterogénea, de tal manera que fueran representados todos los pueblos integrantes indios y no

Reformar la  
Constitución

indios. Se buscaba asegurar la igualdad de derechos y oportunidades de todos los integrantes de la región.

La reflexión sobre la estructura del Estado y la Nación mexicana era fundamental por dos razones:

- 1) La causa principal de la marginación, pobreza e injusticia social y económica de los pueblos indios, se debía al carácter excluyente, antidemocrático y centralista del Estado
- 2) La solución al problema de los indígenas y el reconocimiento real de la autonomía implicaría la construcción de un Estado democrático, descentralizado e incluyente.

En la Primera Asamblea de la ANIPA, de abril de 1995, se aprobaron las iniciativas antes mencionadas.

En la Segunda Asamblea celebrada en la región yaqui (Lomas de Bacum, mayo 1995), se sugirieron varios cambios, entre los que destacan:

- 1) La inclusión del reconocimiento de las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos indios.
- 2) La penalización de toda discriminación hacia los pueblos indios
- 3) La incorporación de los derechos de género de las mujeres indígenas.
- 4) Indicar con mayor precisión los distintos estratos del gobierno autónomo (regiones, municipios y comunidades), sus competencias y relaciones.

- 5) La autonomía como resultado de la autodeterminación de los pueblos.
- 6) La representación de los indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales debían pasar a los artículos correspondientes de la Constitución y no en el artículo 115 como lo establecía la iniciativa anterior.
- 7) Se incluyó la reforma y adición al artículo 53, que establece la elección de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional al Congreso de la Unión procedentes de las regiones autónomas.
- 8) Se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 116, para garantizar la elección de diputados de las regiones autónomas a las legislaturas de los estados.

Los delegados de ésta Segunda Asamblea continuaron sus trabajos en Sonora, para lo cual pidieron permiso a las autoridades tradicionales de los pueblos yaquis.

La realización de ésta nueva Asamblea en territorio yaqui permitió confrontar las experiencias autónomas de facto de estos pueblos, y la realidad étno histórico distinta de las regiones Norte y Sur del país. Los futuros regímenes de autonomía tendrían que tener en cuenta esta experiencia e incorporarla en el proyecto de autonomías.

Se introdujo la problemática binacional de algunos pueblos indios

Segunda  
Asamblea  
ANIPA, mayo  
de 1995

norteños (problemática fronteriza, etc). Se propuso agregar que las regiones autónomas pudieran integrarse con la unión de municipios, comunidades o pueblos, en clara referencia a la relación existente entre los pueblos indígenas del norte con las instituciones municipales y la organización de núcleos de población a partir de la asociación de pueblo. Se incluyó en la iniciativa la modalidad de autonomía monoétnica ya que en el norte del país es común la existencia de unidades regionales, históricamente conformadas, que tienen una composición monoétnica.

Se propuso introducir en el listado de las competencias que asumirían las regiones autónomas, la facultad para reglamentar el uso, aprovechamiento, control y defensa de sus territorios, recursos naturales y medio ambiente, así como la facultad de administrar e impartir la justicia interna en aquellas materias que la ley determine, de acuerdo con las instituciones y prácticas jurídicas de los pueblos.<sup>80</sup>

En agosto de 1995 en Oaxaca, tuvo lugar la Tercera Reunión de la ANIPA. Esta reunión resultó enriquecedora, ya que se presentaron algunos planteamientos que ponían énfasis en lo comunal, así como posiciones de intelectuales indígenas que se oponían a la autonomía regional. El caso más destacado fue el de Floriberto Díaz, fundador y coordinador general del Servicio del Pueblo Mixe.<sup>81</sup>

En el transcurso de este evento se crearon siete mesas de trabajo de las

cuales destacaron la mesa 2, en donde se trabajó sobre un Protocolo Adicional, que contenía elementos para una ley reglamentaria de las reformas constitucionales para la creación de las regiones autónomas; la mesa 3, se propuso la formulación de un nuevo Artículo 27 constitucional que reconociera los derechos de los pueblos indios a la tierra desde la perspectiva del territorio, señalando que se debía restituir el carácter inembargable, imprescriptible e inalienable de la tierras ejidales y comunales.

En marzo de 1996, en Chilapa, Guerrero, tuvo lugar otra reunión importante (la quinta reunión) de la ANIPA. Los antecedentes de esta sesión fueron el Foro Estatal de Autonomía Indígena, impulsado por el Consejo Guerrerense 500 años, que propuso la creación de cuatro regiones autónomas en el estado de Guerrero: 1) La Región de la Montaña-Costa Chica, municipios de Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca; 2) la Región del Alto Balsas, en la zona Centro y Norte; 3) la Región de la Montaña, municipios de Acatepec, Malinaltepec, Zapotitlán Tablas, San Luis Acatlán y Metlatónoc; y 4) la Región Hueycateango; y propusieron una remunicipalización y creación de municipios autónomos en algunos ayuntamientos con presencia mixteca.<sup>82</sup> En los resolutive de esta V Asamblea se propuso reformar y adicionar los artículos 3º, 4º, 14, 18, 41, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución e integrar los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

Quinta  
reunión  
ANIPA, marzo  
de 1996

Tercera  
Asamblea  
ANIPA,  
agosto de  
1995

Por otra parte, los Servicios del pueblo mixe distinguen las propuestas de autonomía regional y municipal, como lo postula Adelfo Regino, coordinador general de Servicios del pueblo Míxe A.C., quien sostiene que la autonomía ha sido planteada desde un criterio territorial y no étnico; tres son los ámbitos donde se puede dar esta autonomía: la comunidad, el municipio y la región.

La autonomía comunitaria implica reconocimiento y ejercicio de las facultades para las comunidades en lo económico, político, jurídico, religioso y educativo. Adelfo Regino apunta que la autonomía municipal no es una propuesta emanada de los pueblos indígenas sino de otros sectores sociales:

La demanda de autonomía municipal esta siendo planteada en nuestro país no tanto por los indígenas sino por otros sectores sociales... incluye la demanda de la plena ejecución de las estipulaciones que ya actualmente recoge el artículo 115 de nuestra constitución, así como su ampliación...

Municipio  
ajeno a los  
indígenas

En el caso de los indígenas, en general la figura del municipio la sentimos como ajena y apenas le damos trascendencia, por lo que las propuestas en torno a este tipo de autonomía son las que hasta ahora se han trabajado menos.<sup>83</sup>

Su propuesta en torno a la autonomía municipal es el reconocimiento de municipios indígenas que serían una instancia intermedia para efectos administrativos y de representación.

En cuanto a la autonomía regional no sólo debe tener un carácter ad-

ministrativo sino que deben tener potestades tanto legislativas, ejecutivas y judiciales, entre las que destacan:

Autonomía  
regional

Regular el uso, preservación, aprovechamiento, control y defensa de su territorio, recursos naturales y medio ambiente, en coordinación con las comunidades y municipios de la región.

Planear y ejecutar programas de desarrollo regional. En todo caso, tener una participación directa en los planes que de la federación y el estado tengan para la región.

Negociar y recibir recursos económicos de la federación y del estado y distribuirlos proporcionalmente en su ámbito territorial. En su caso, instituir impuestos que permitan recaudar fondos propios para su región.

Administrar los posibles fondos de compensación y desarrollo que llegara a instituir el estado para mitigar los desequilibrios económicos de las regiones autónomas respecto del resto de la nación.

Operar como instancia superior de coordinación entre las comunidades y municipios indígenas, y entre éstos y las instancias nacionales.

A través de un órgano legislativo, reconocer y emitir normas generales de acuerdo a los principios generales que sustentan el derecho mixe, con competencia en todo el ámbito regional.<sup>84</sup>

El servicio del pueblo mixe se inclina por la construcción de la autonomía comunitaria:

Autonomía  
comunitaria

Las comunidades mixes, a través de las diferentes circunstancias históricas, hemos desarrollado y mantenido nuestros valores comunitarios. Gracias a ellos hemos sabido salir

adelante hasta la fecha con nuestro propio esfuerzo, y hemos construido con nuestros tequios los palacios municipales, las escuelas, los templos... sin ninguna ayuda externa. Deseamos con mucha fuerza poder mantener estos valores y la organización social, económica, política, jurídica y cultural que deriva de ellos, tal como hemos venido haciéndolo hasta el presente. En particular, nos preocupa el fortalecimiento de nuestra autonomía en lo referente a mantener el control sobre nuestras tierras comunales y en el sentido de seguir funcionando mediante asambleas comunitarias para tomar nuestras decisiones y para elegir a las autoridades que van a representarnos. Pensamos que la autonomía comunitaria es la forma más adecuada para preservar los mencionados valores de la comunidad.<sup>85</sup>

En octubre de 1996 se reunieron organizaciones indígenas de varias etnias en el Congreso Nacional Indígena (CNI) acordando lo siguiente:

Congreso  
Nacional  
Indígena

Exigimos:

Primero: el reconocimiento jurídico constitucional de nuestra existencia plena como pueblos y de nuestro inalienable derecho a la libre determinación expresado en la autonomía en el marco del Estado Mexicano.

Segundo: el reconocimiento constitucional de nuestros territorios y tierras ancestrales que representan la totalidad de nuestro hábitat en donde reproducimos nuestra existencia material y espiritual como pueblos.

Tercero: el reconocimiento de nuestros sistemas normativos indígenas en la construcción de un régimen jurídicamente pluralista que armoni-

ce las diversas concepciones y prácticas de regulación de orden social que conforman la sociedad mexicana.

Cuarto: el reconocimiento de nuestras diferencias y nuestra capacidad para gobernarnos con una visión propia en que la autonomía y la democracia se expresan como poder del pueblo...

Proponemos:

II. Avanzar hacia una nueva Constitución que con la efectiva participación de todos y todas recoja un proyecto incluyente plural.

Por una  
nueva  
Constitución

III. Realizar las reformas de la Constitución, las leyes y las instituciones existentes, a fin de crear los espacios políticos que encaucen nuestra transición a la democracia y estimulen un auténtico diálogo nacional hasta llegar a un Congreso Constituyente efectivamente democrático...

V. Intensificar la lucha por la satisfacción de nuestras demandas pendientes, en particular, para el reconocimiento de los pueblos indígenas, y el reconocimiento del pluralismo jurídico, entre otras.<sup>86</sup>

Es en la Constitución de Oaxaca donde se aprecian mayores avances referentes a las autonomías municipales. En el Artículo 16 dice:

Legislación  
de Oaxaca

Artículo 16.- El estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que la integran.

La ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas.<sup>87</sup>

Y el Artículo 25 expresa:

Artículo 25.

La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.<sup>88</sup>

Sin embargo, la reglamentación necesaria aún no concluye; las etnias siguen en pie de lucha para reformular la Constitución del país, pero hay que señalar que las comunidades deben ser consultadas atentamente; aquéllos a quienes atañe directamente la ley serán los más indicados para la aprobación final.

A nivel nacional la legislación del Estado de Oaxaca es la más explícita en cuanto al reconocimiento de los derechos y cultura indígena. El Artículo 29 de dicha legislación reconoce como base de su organización política y administrativa al municipio libre:

Art. 29.- El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su organización política y administrativa, el municipio libre.<sup>89</sup>

Así, a los municipios se les reconocerá como entidades con personalidad jurídica y podrán manejar su patrimonio como lo marca la ley. Esto queda asentado en el Artículo 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca en los siguientes términos:

Art. 94.- Los municipios libres constituyen entidades con personalidad jurídica y por consiguiente son susceptibles de derechos y obligaciones.

Los municipios estarán investidos, de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.<sup>90</sup>

En el periodo más reciente de nuestra historia la demanda de reconocimiento constitucional de las autonomías indígenas es seguramente la aspiración democrática que tendrá mayores efectos en la construcción del sistema político de México.

De la misma forma los municipios estarán debidamente coordinados y asociados con sus ayuntamientos para que la prestación de servicios a su interior sea óptimo.

Los usos y costumbres de las comunidades indígenas para la elección de ayuntamientos y municipios donde así sea el acuerdo de la comunidad son reconocidos y recogidos en los artículos 109 y 110 del Código de Instituciones Políticas y procedimientos electorales del Estado de Oaxaca, donde se entenderán como derecho consuetudinario.

Art.109. En éste Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres.<sup>91</sup>

## CONCLUSIONES

El municipio y el autogobierno de los indígenas constituyen instituciones de larga presencia en la historia de México. Su historia en el pensamiento y en la organización política, es una de las vertientes más originales, prometedoras y democráticas para la organización de la Nación y para su desarrollo económico. El Municipio Libre y el desarrollo de las diversas modalidades de autogobierno y autonomía de los in-

dígenas, forman una rica experiencia de la libertad de asociación garantizada por la Constitución.

## BIBLIOGRAFÍA

Legislaciones y obras especializadas sobre la cuestión municipal y las autonomías.

Las distintas constituciones que ha generado la evolución histórico-jurídica de la Nación y las reformas y adiciones que en materia municipal ha tenido nuestra Carta Magna, son fuente indispensable en este tema. El trabajo legislativo se enriquece con las investigaciones especializadas de diversos autores.

Acosta Romero, Mariano, et al., *La Reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa S.A., 1986.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1994.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM/Rectoría-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, DDF, PGJDF, 1993.

Escrache, Joaquín, *Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, México, Edición y estudio introductorio por María del Refugio González, UNAM, 1993.

Gómez, Magdalena, *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, INI, 1995.

LVI Legislatura del Estado, *Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña*, Oaxaca, Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas, núm.4, marzo, 1998.

LVI Legislatura del Estado de Oaxaca, *Iniciativa de ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas, marzo, 1998.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.

Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma municipal*, México, Porrúa S.A., 1985.

Ugarte Cortés, Juan, *La Reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Porrúa S.A., 1985.

## FUENTES

### DOCUMENTALES

En las compilaciones de leyes, documentos, manifiestos, decretos y pronunciamientos que abordan el papel del municipio en el debate por la construcción del sistema político se encuentran documentos básicos del desarrollo nacional y sus aspiraciones democráticas y revolucionarias.

Villegas Moreno, Gloria, Porrúa Venero, Miguel Ángel, et al. (Coord.), *Enciclopedia parlamentaria de México. Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana...*

..., *De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República federal*, Vol.I Tomo I, Serie III, México, Instituto de investigaciones legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 1997.

..., *Entre el paradigma político y la realidad*, Vol.I Tomo II, Serie III, México, Instituto de investigaciones legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 1997.

..., *La estabilidad política y la modernización económica, Un nuevo pacto para la Nación, 1906-1917*, Vol.I Tomo III, Serie III México, Instituto de investigaciones legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa, 1997.

*Diario de los Debates* de 1917 20 a 31 de enero de 1917, Tomo II, Núms. 65, 72, 73, 74, 75, 79 y 80.

## DOCUMENTOS DE ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y DOCUMENTOS

### GUBERNAMENTALES

Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), "Propuestas al Foro Nacional Indígena", en *CE-Acatl*, no., 74-75.



- Servicios del Pueblo Mixe, A.C., "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", en *Chiapas 2*, México, Instituto de Investigaciones Económicas/UNAM-Era, 1996.
- Congreso Nacional Indígena, *Documentos Básicos para la discusión*, Ciudad de México, octubre de 1996, mimeo.
- Congreso Nacional Indígena, *Resolutivos del Congreso Nacional Indígena (8 al 11 de octubre de 1996)*, México, <http://laneta.apc.org/cni/d-961011.htm>.
- Congreso Nacional Indígena, Comisión de seguimiento, *¿Por qué los derechos indígenas?*, México, 1996, mimeo.
- Relatoría General de la II Asamblea, Lomas de Bacum Sonora, Mayo de 1995, mimeo.
- SEDESOL, *El municipio en la consulta nacional sobre derechos y participación indígena*, México, Subsecretaría de desarrollo regional, Cuadernos del Instituto Nacional de Solidaridad, 1997.

## OBRAS HISTÓRICAS Y OTROS ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO DE MÉXICO

La bibliografía aquí reunida hace referencia a la presencia de la organización de tipo municipal en distintos momentos históricos y refieren las distintas concepciones y autores que han abordado la cuestión municipal a lo largo de la historia de México.

- Lepe Pineda, Carlos, *La idea de Pueblo en la filosofía política de Ignacio Ramírez, "El Nigromante"*, tesis, FFYL-UNAM, 1995.
- López Austin, Alfredo y López Luján, Leonardo, *El pasado indígena*, México, COLMEX/FCE, 1996.
- Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales (1909)*, prólogo de Arnaldo Córdova, México, Era, 1985.
- Nava Oteo, Guadalupe, *Cabildos y ayuntamientos de la Nueva España en 1808*, México, SEPsetentas núm. 78, 1973.
- Otero, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero Estado de la cuestión social y política que se agita en la República mexicana*, México, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, 1964.

- Ramírez, Ignacio (El Nigromante), *Obras Completas*, México, Centro de investigaciones científicas Ing. Jorge L. Tamayo, 1985.
- Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano en pocas páginas. Caracterización y vigencia*, Lecturas mexicanas, núm. 100, SEP-cultura/FCE, México, 1985.
- Rivera Marín de Iturbide, Guadalupe, *La propiedad territorial en México 1301-1810*, México, Siglo XXI, 1983.
- Valadés, José C., *Historia general de la Revolución Mexicana. Alto en la guerra civil*, Tomo IV, SEP-cultura/Gernika, México, 1985.
- Zavala, Silvio y Miranda, José, "Instituciones indígenas en la colonia", en Zavala Silvio y José Miranda, et al., *La política indigenista en México*, Tomo I, México, INI/CNCA, 1991, (1ª reimpresión).

## ARTÍCULOS

- Aquino, Joel. "La punta de la comunidad (Entrevista)", en *Ojarasca*, Núm. 35-36, agosto-septiembre, México, 1994, pp. 13-19.
- Bermejillo, Eugenio. "Los pueblos indios en el PND, integración en el laberinto", en *Ojarasca*, núm. 44, mayo-julio, México, 1995.
- Díaz, Filiberto. "Un camino propio (Entrevista con Filiberto Díaz)", en *Ojarasca*, núm. 35-36, agosto-septiembre, México, 1994, pp. 8-19.
- López Bárcenas, Francisco, "Los derechos indígenas en México y el Convenio 169 de la OIT", en *Ojarasca*, núm. 33-34, junio-julio, México, 1994, pp. 43-46.
- González Rojas, Aldo. "Crónica de una Reforma que no pudo ser". Tizta Ke'riú en *Sierra Juárez*. 2ª época, No. 2, junio-septiembre, México, 1997.
- Varias organizaciones indígenas, "La autonomía como nueva relación entre los nuevos indios y la sociedad nacional", en *Ojarasca*, núm. 38-39, noviembre-diciembre, México, 1994, pp. 26-29.

## ANEXO

Sobre las cuestiones municipales existe una amplia bibliografía. El lector encontrará aquí una breve selección de algunas de las obras más citadas en este tema.

- Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectiva del régimen municipal en México", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 233-242.
- Moreno Collado, Jorge y Jiménez Otalengo, Regina, *Los municipios de México*, México, UNAM, 1978.
- González, María del Refugio, "Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX", en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993.
- López Chavarría, José Luis, *Las elecciones municipales y la renovación política*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, pp. 15-45.
- Zarzoza Escobedo, José Antonio, "Problema fiscal de la reforma municipal", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 649-658.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Jorge Sayeg Helú, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", en Romero Flores, Jesús, *La Reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 21.
- <sup>2</sup> *Ibid.*, p. 24.
- <sup>3</sup> Carlos Francisco Quintana, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, comentada, Textos y estudios legislativos, Núm. 59, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, 1985, p. 281.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, p. 277.
- <sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 277-278.
- <sup>6</sup> *Ibid.*, p. 277.
- <sup>7</sup> *Ibid.*, p. 283.
- <sup>8</sup> Jorge Sayeg Helú, *Op. cit.*, p.16.
- <sup>9</sup> Carlos Francisco Quintana, *Op. cit.*, p. 277.
- <sup>10</sup> José Luis López Chavarría, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada, México 1993, IJ-UNAM/Colección popular Ciudad de México/ PGJDF/DDF, p. 498.
- <sup>11</sup> Joege Sayeg Helú, "Marco histórico-jurídico...", *Op. cit.*, p. 18.
- <sup>12</sup> *Diario de los Debates*, 20 de Enero de 1917, Tomo II, Núm. 65, p. 504.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, p. 505.
- <sup>14</sup> *Diario de los Debates*, 24 de Enero de 1917, Tomo II, Núm. 72, p. 637.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, p. 638.

- <sup>16</sup> *Ibid.*, p. 645.
- <sup>17</sup> *Ibid.*, p. 647.
- <sup>18</sup> *Diario de los Debates*, 24 de enero de 1917, Núm. 73, Tomo II, p. 652.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, p. 656.
- <sup>20</sup> *Ibid.*, p. 658.
- <sup>21</sup> *Ibid.*, p. 659.
- <sup>22</sup> *Ibid.*, p. 659.
- <sup>23</sup> *Ibid.*, p. 660.
- <sup>24</sup> *Diario de los Debates*, 29 de enero de 1917, Tomo II, Núm. 79, pp. 770-771.
- <sup>25</sup> *Ibidem.*
- <sup>26</sup> *Diario de los Debates*, 29 al 31 de enero de 1917, Tomo II, Núm. 80, p. 817.
- <sup>27</sup> *Ibidem.*
- <sup>28</sup> *Ibid.*, p. 816.
- <sup>29</sup> *Ibid.*, p. 817.
- <sup>30</sup> *Ibidem.*
- <sup>31</sup> *Ibid.*, p. 818.
- <sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 818-819.
- <sup>33</sup> *Ibid.*, p. 819.
- <sup>34</sup> *Ibid.*, p. 820.
- <sup>35</sup> *Ibid.*, p. 821.
- <sup>36</sup> Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal*, Vol. 1, Tomo I, Serie III, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, pp. 124-127.
- <sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 239-240.
- <sup>38</sup> Gloria Villegas Moreno, y Miguel Ángel Porrúa Venero (coords.), *Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Entre el paradigma político y la realidad*, Vol. 1, Tomo II, Serie III, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 228-232.
- <sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 366-367.
- <sup>40</sup> *Ibid.*, p. 541.
- <sup>41</sup> *Ibid.*, pp. 999-1000.
- <sup>42</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano en pocas páginas*, Lecturas mexicanas, núm. 100, México, SEP-cultura/Fondo de Cultura Económica, 1985, pp 453.
- <sup>43</sup> Jesús Reyes Heróles, *Op. Cit.*, pp. 453-454.
- <sup>44</sup> *Ibid.*, p. 454.
- <sup>45</sup> *Ibid.*, p. 455
- <sup>46</sup> *Ibid.*, p. 456.
- <sup>47</sup> *Ibid.*, p. 456.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, p. 457

- <sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 458, 459.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, p. 425.
- <sup>51</sup> Ignacio Ramírez, *Obras Completas*, T. III, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1985, p. 31. Ver Carlos Lepe Pineda, *La idea del pueblo en la filosofía política de Ignacio Ramírez "el Nigromante"*, Tesis, FFyL-UNAM, 1995, p. 201.
- <sup>52</sup> Ignacio Ramírez, *Obras Completas*, T. VII, México, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, A.C., 1985, p. 41. Ver Carlos Lepe Pineda, *La idea del pueblo en la filosofía política de Ignacio Ramírez "el Nigromante"*, Tesis, FFyL-UNAM, 1995, p. 203.
- <sup>53</sup> *Ibid.*, p. 470.
- <sup>54</sup> Gloria Villegas Moreno, *Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana. La estabilidad política y la modernización económica. Un nuevo pacto para la nación*, Vol. I, Tomo III, Serie III, México, Instituto de Investigaciones Legislativas/LVI Legislatura. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 54.
- <sup>55</sup> *Ibid.*, pp. 553-554.
- <sup>56</sup> Andrés Molina Enríquez, *Los grandes problemas nacionales*, México, ERA, 1985, pp. 135, 137, 141.
- <sup>57</sup> Javier Gámez, *Trayectoria autonómica de la Nación Yaqui*, en esta revista, XXX
- <sup>58</sup> Gloria Villegas Moreno, Tomo II, *Op. Cit.*, p. 244-247.
- <sup>59</sup> José C. Valadés, *Historia general de la Revolución Mexicana, Los hombres en armas*, Vol. 2, México, SEP-Gernika, 1985, p. 74, 95.
- <sup>60</sup> *Ibid.*, p. 359.
- <sup>61</sup> *Ibidem.*
- <sup>62</sup> Gloria Villegas Moreno, Tomo III, *Op. Cit.*, p. 301-302.
- <sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 305-309.
- <sup>64</sup> Silvio Zavala y José Miranda, "Instituciones indígenas en la colonia", en Zavala, Silvio; Miranda, José; et al, *La política indigenista en México*, Tomo I, México, INI/CNCA, 1991, (primera reimpresión), p. 125.
- <sup>65</sup> *Ibid.*, p. 130.
- <sup>66</sup> *Ibid.*, p. 131.
- <sup>67</sup> *Ibidem.*
- <sup>68</sup> *Ibidem.*
- <sup>69</sup> *Ibid.*, p. 134.
- <sup>70</sup> En 1618 Felipe III dictó una provisión que fijaba el número de alcaldes y regidores de los cabildos indígenas y el modo de elegirlos, pero esta no se aplicó en la Nueva España, pues la mayoría de los pueblos indígenas tenían ya organizados sus cabildos a finales del siglo XVI y siguieron ateniéndose a las normas y prácticas por las que entonces se regían. *Ibid.*, pp. 144-145.
- <sup>71</sup> *Ibid.*, 146.
- <sup>72</sup> *Ibid.*, 147-148.
- <sup>73</sup> *Ibid.*, p. 148.
- <sup>74</sup> *Ibid.*, p. 149.
- <sup>75</sup> *Ibid.*, p. 136.
- <sup>76</sup> Varios autores, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1985, p. 279.
- <sup>77</sup> Guadalupe Rivera Marín de Iturbe, *La propiedad territorial en México, 1301-1810*, México, Siglo XXI, 1983, p. 35.
- <sup>78</sup> Alfredo López Austin, y Leonardo López Luján, *El pasado indígena*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio de México, 1996, p. 199.
- <sup>79</sup> Magdalena Gómez, *Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995, pp. 58-59.
- <sup>80</sup> *Relatoria General de la II Asamblea*, Lomas de Bacum, Sonora, mayo de 1995, mimeo.
- <sup>81</sup> *Ojarasca*, núm. 35-36, agosto-septiembre de 1994.
- <sup>82</sup> *La Jornada*, 19 de enero de 1996, p. 12.
- <sup>83</sup> Servicios al Pueblo Mixe, A.C., "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", en *Chiapas 2*, México, IIE/UNAM-ERA, 1996, p. 127.
- <sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.
- <sup>85</sup> *Ibid.*, p. 130.
- <sup>86</sup> Congreso Nacional Indígena, *Resolutivos del Congreso Nacional Indígena* (8 al 11 de octubre de 1996), México, <http://laneta.atc.org/cni/d-961011.htm>.
- <sup>87</sup> Aldo González Rojas, "Crónica de una contrarreforma que no pudo ser", en *Titza Ke'Riú en Sierra Juárez*, núm. 2, Oaxaca, junio-septiembre de 1997, p. 13.
- <sup>88</sup> *Ibidem.*
- <sup>89</sup> LVI Legislatura del Estado, *Derechos indígenas de la Legislación oaxaqueña. Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas*, Núm. 3, Oaxaca, marzo de 1998, p. 10.
- <sup>90</sup> *Ibid.*, p.16
- <sup>91</sup> *Ibid.*, p.27



# TRAYECTORIA AUTONÓMICA DE LA NACIÓN YAQUI

JAVIER GÁMEZ CHÁVEZ\*

*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 interna de gobierno y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente.*

Acuerdos de San Andrés

## I

En diciembre de 1529 los españoles, que ya habían conquistado el centro del país, se planteaban la necesidad de realizar una expansión efectiva hacia el norte del territorio; para esta empresa Nuño de Guzmán proyecta una expedición al occidente y noroeste.

Los primeros avances hacia el norte quedaron marcados en la historia como grandes éxitos de conquista para los Ibéricos. El encuentro del reino purépecha y de los territorios del Nayar y Sinaloa, inició el proceso de dominación emprendido por Guzmán y su grupo. Realizada esta campaña de conquista con gran fuerza, se funda la Villa de San Miguel de Culiacán en septiembre de 1531, hoy capital del Estado de Sinaloa. La mayoría de esta zona dominada sería designada como la Provincia de la Nueva Galicia, donde el mismo Nuño de Guzmán fuera el primer Gobernador.

Había pasado casi dos años del inicio de aquella expedición exitosa, cuando en 1533 es convocado Diego de Guzmán a proseguir la exploración y conquista del noreste; pensando en el botín sale de Culiacán hacia la zona del yaquimi, pero grande sería el desconcerto al toparse con una nación que estaba dedicada a la defensa de su territorio y a mantener su derecho a autogobernarse, lo cual marcaría el inmediato abandono de la expedición.

Se puede advertir que los yaquis, al penetrar los conquistadores a la zona, se hallaban integrando parte de una confederación indígena, compuesta por las tribus apache, euleve, mayo, ópata, papágo, pima y seri, cuyas relaciones políticas y sociales se concretan en una mutua defensa y respeto de sus territorios e intercambio comercial.<sup>1</sup>

Esta confederación, y los propios yaquis, estaban bien organizados, por lo cual los conquistadores españoles se

\* Integrante del proyecto "Historia contemporánea de la cultura y las instituciones políticas", PITID-Fundación UNAM. Coordinado por el Dr. Javier Torres Parés.

retiraron de la zona varios lustros, regresando solo para hacer expediciones de reconocimiento: tal es el caso de Francisco de Ibarra que después de solicitar atentamente un salvoconducto penetró hasta la región Seri; mas tarde el Capitán Diego Martínez de Hurdaide prepara nuevamente una empresa conquistadora entre los años 1609 - 1610 pero en las dos ocasiones fue vencido. Es en 1617 cuando los yaquis entran en contacto con misioneros jesuitas, de acuerdo con una estrategia de conquista espiritual concebida por los españoles, pero más que esto, la propia nación yaqui admitió la asistencia jesuita bajo la consigna de la autodeterminación que les permitió construir una nación que pudo ocupar un espacio como tal dentro de la sociedad colonial novohispana.

Los jesuitas Andrés Pérez de Ribas y Tomás Basilio empezaron sus funciones con dos objetivos muy bien definidos: la evangelización y la organización de la comunidad. Lo primero se hizo de la mano con lo segundo: la reducción de 80 rancherías en ocho pueblos que, instalándose en las márgenes del río Yaqui, permitió la evangelización y organización económica de la nación bajo la propiedad comunal de la tierra, ya que la "penetración del colonizador que se limitó a la zona serrana donde se encontraban los reales de minas, al sur de Sonora y norte de Sinaloa, evitó la instauración de la encomienda, del tributo, del trabajo compulsivo y de la propiedad privada"<sup>2</sup> lo que a nuestros ojos benefició para que la nación yaqui no se fragmentara como muchas co-

munidades y naciones indígenas en el país.

Al organizarse políticamente los yaquis y los misioneros tenían un objetivo común: construir un cerco que impidiera la introducción directa de la Administración Novohispana, en un esfuerzo por transformar la comunidad misional en centros autónomos ligados a la administración central. Las relaciones sociales se organizaron con una combinación de elementos indígenas y europeos que contribuyó a conservar y desarrollar la identidad étnica del grupo yaqui: el elemento español trajo consigo una estructura social y política en las autoridades, al acercarse al cabildo español para organizar un gobierno civil-militar, en donde los indígenas de cada comunidad o pueblo nombraban anualmente un gobernador y alcalde que le permitía a la propia comunidad organizarse y gobernarse como lo hacían de tiempo atrás.

Podemos afirmar que la unidad yoreme<sup>3</sup> y misional hicieron que la cultura yaqui se revitalizara en el ambiente colonial, haciendo que estos formaran un grupo social y económico fuerte, que no tenía la necesidad de sustentar una relación directa con el gobierno colonial, manteniendo así su autonomía política y económica. Por ello, cuando a la mitad del siglo XVIII, el modelo colonizador, basado en las misiones, comenzó a entrar en contradicción frente al avance de la colonización civil en el norte del país, que desarrollaba empresas mineras y agropecuarias, la misión ya no representaba la autonomía, sino la base en donde el gobier-

no español encontraba la mano de obra por medio del trabajo obligatorio, aun con la protesta de los misioneros. Fenómeno que se agudizaría y entraría en crisis con la sublevación yaqui en 1740, rebelión que fortaleció y consolidó la vida política y cultural del yaqui, haciendo de éste, el grupo dominante del noroeste.

## II

En plena revolución de Independencia, y después de ella, en todo el territorio nacional empezó una fractura de las estructuras centralistas heredadas por los hispanos, en consecuencia aparecen diversos conflictos regionales como lo han mostrado varios investigadores. Esta ruptura se manifiesta en tres aspectos: 1) el rompimiento de las redes comerciales que convergían en la capital del virreinato; 2) el surgimiento de reivindicaciones y demandas políticas de las provincias, que pudieron reflejarse en la Constitución de Cádiz de 1812 y la creación de las diputaciones provinciales; y por último, 3) el fortalecimiento del municipio, que cobró fuerza bajo la Constitución de Cádiz. Según Enrique Florescano, antes de estas acciones el número de ayuntamientos en la Nueva España era aproximadamente de 35 y un número mayor de “repúblicas de indios”, pero bajo las disposiciones de la Constitución de Cádiz, el número de estos se eleva entre el 70 y el 80%. Lo que aquí estaba en demanda era la existencia de una autonomía, tanto general como local,

autonomía que pasaba por las provincias, los ayuntamientos y municipios.

En este marco de “1812 a 1821 el número de ayuntamientos saltó de 36 a la asombrosa cifra de 630,... Se advierte que el número de nuevos ayuntamientos es mayor en las zonas de fuerte densidad indígena. El caso más notable es el de Oaxaca, que de 90 repúblicas en 1812 llegó a tener 200 ayuntamientos en 1821. La multiplicación de los ayuntamientos indígenas parece estar unida a las defensas de sus tierras, pero también es un signo de pretensiones de autonomía que manifestaron los pueblos que antes eran sujetos de una cabecera principal”.<sup>4</sup> En síntesis, este modo de organización era el resultado de la necesidad de los pueblos indígenas de mantener en la comunidad el derecho de elegir a sus cabildos, administrar la justicia local y ejercer el dominio sobre sus recursos económicos y bienes territoriales.

En este sentido, los Yaquis herederos de una lucha autonómica también se inscriben en este marco, solo que la lucha local se desarrolla en verdaderas rebeliones de resistencia ante los avances de la población criolla y mestiza por apropiarse las tierras indígenas y por la determinación del gobierno regional de entrometerse en los asuntos propios de los pueblos yaquis. En 1825 se da la primera revuelta yaqui contra el gobierno mexicano al rechazar la orden de sumarse al ejército regular para combatir a los Apaches, destituyendo al capitán del gobierno, nombrando a uno propio en Juan Buitemea.

El gobierno de la Provincia de Occidente arrestó de inmediato a Buiteamea lo que provocó una agudización de la rebelión yaqui, quienes no sólo atacaban al ejército regular sino a las haciendas y ranchos que tiempo antes habían ocupado parte del territorio yaqui; encabezando esta lucha apareció Juan Ignacio Jusacamea conocido como Juan Banderas; podemos decir que el ideal de esta lucha se funda en la soberanía local de los indígenas. Entre enero y marzo de 1827 algunos Opatas se unieron a los yaquis hasta que fueron derrotados, para fines del mismo año ninguna de las dos posiciones pudieron imponerse.

Para el año de 1831 la Provincia de Occidente llegó a negociaciones con los yaquis donde se pactó "un acuerdo para reconocer el autogobierno del pueblo yaqui,... en tres puntos: 1) nombramiento de un alcalde, con autoridad en todo el territorio yaqui; 2) nombramiento en cada pueblo de un regidor o gobernador, y 3) nombramiento de un capitán y un teniente general. Los tres debían ser electos por votación. Es decir, estos acuerdos significaron la aceptación de las demandas de autonomía y autogobierno yaqui... Más aún, los nombramientos de capitán y teniente general implicaban la restauración de la milicia indígena y el reconocimiento de los jefes indios."<sup>5</sup> Sin embargo, el desarrollo liberal y las ocupaciones territoriales hicieron que la guerra del yaqui continuara.

El proyecto liberal, que empezó con José María Luis Mora y después continuó con los liberales de Reforma,

se planteó una idea de nación que rechazaba el pasado colonial y el presente indígena; este ideal político, económico y social se encontraba representado en un país de pequeños y medianos agricultores, fundado en las libertades individuales y los principios democráticos, sin embargo, este proyecto negaba la realidad propia, lo que hizo que los programas fracasaran; es por ello que uno de los procesos fundamentales en el México del siglo XIX fue la política de fragmentación de propiedades comunales para poner en circulación tierras y fuerzas de trabajo, activando su incorporación a los mercados regionales, como una forma directa y rotunda de llevar a cabo una acumulación originaria de capital. En este sentido, las reformas de desamortización de 1856-57 iban encaminadas a generalizar esta acumulación a nivel nacional.

### III

En el régimen porfirista, la hacienda y la nueva finca de campo nacida de las leyes de 1856-57 procedió a extenderse territorialmente con las tierras de las comunidades indígenas; puede decirse que en este período la Reforma es llevada a sus últimas consecuencias; ya que, junto con esto, se apoya una nueva economía y la ilusión de progreso se despierta al igual en el individuo que en el Estado. Por ello surge la necesidad de formar y mantener un gobierno fuerte que impida el reconocimiento de las necesidades locales: donde los



estados, los municipios y las autonomías locales defendidas por los indígenas formen una verdadera República Federal para construir el interés general de la nación; ya que en la concepción del régimen se apuntalaba una noción centralista para generar el interés nacional, idea sumamente autoritaria que ocasionó la aparición de una elite que controlaba todo el país y menospreciaba la importancia de los problemas y necesidades locales.

En este periodo podemos encontrar la influencia y apropiación de las concepciones naturalistas y positivistas que empezaron a desarrollarse como una ideología de Estado; conocimiento que formará en lo social una visión evolucionista del progreso, la cual señalará, que las diferencias étnicas y nacionales tendían paulatinamente a desaparecer en favor de una gradual homogeneización que permitiría consolidar la nación e integrarla al mundo moderno.

En el caso del Estado de Sonora las tierras más fértiles, regadas por los dos ríos más importantes, correspondían al territorio de las comunidades mayo y yaqui, las cuales gozaban de una autonomía política. Este hecho causaría un conflicto entre esta sociedad ancestral y el empuje de la sociedad moderna.

Esta contradicción se acentuaría al establecerse un gobierno liberal en el estado, ya que esta administración empezaría un ambicioso programa de desarrollo agrícola y colonización de las supuestas tierras "ociosas" de los valles del yaqui y del mayo con la crea-

ción de la *Junta de Colonización de los Ríos Yaqui y Mayo*. Ante este avance del colonizador yori,<sup>6</sup> las comunidades y pueblos yaquis recurren a las armas como único recurso para resistir y defender su tierra y su autonomía política, así como su integridad étnica, ya que el dominio espacial y territorial de cualquier grupo humano asegura su etnicidad, es decir, su cultura y sobrevivencia.

El conflicto armado avanza en escaramuzas y enfrentamientos esporádicos y de manera casi inmediata queda en un impasse momentáneo. Ante esta confusión, como primer tarea del gobierno sonorenses se encuentra la necesidad de controlar políticamente a las comunidades yaquis, por tal motivo se nombra a un sobresaliente yaqui, José María Leyva (Cajeme), Alcalde Mayor del Yaqui. Sin embargo Cajeme, después de un tiempo, rompe con el gobernador Pesqueira (al querer imponer éste como gobernador a su sobrino y proseguir el programa colonizador) convirtiéndose en un caudillo que no reconocería a ningún gobernador que no estuviera de acuerdo con la facultad de autogobernarse. Desde entonces Cajeme concentró su esfuerzo en la organización de su nación.

Asimismo, Porfirio Díaz favorece transformaciones políticas substanciales en el Estado de Sonora, fundamentalmente en el establecimiento de administraciones fuertes que permitirían la realización del proyecto de colonización de las tierras indígenas, ya que la autonomía política de los yaquis era un factor que provocaba la resis-

tencia a la inmigración del yori. De acuerdo a esta política, la Legislatura del Estado en 1880 decía lo siguiente: "...toda gran porción de terreno que ocupan estos indígenas, esta siendo una nación separada, independiente por completo, que tiene su régimen de gobierno diverso que el nuestro, y lo que aún es más, que sólo vive del robo y del pillaje que ejercita en los intereses de nuestros más sufridos y laboriosos ciudadanos... no reconocen autoridad ninguna, y esto, a todas luces, es una sublevación que necesita ser reprimida..."<sup>7</sup>

Para febrero de 1885, los yaquis desencadenan la primera gran confrontación contra el gobierno federal que duraría cerca de dos años, ya que para 1887 la rebelión yaqui es derrotada y asesinado Cajeme en el pueblo de las cruces, cerca de Córorit, a manos del ejército federal. Pero lo que no se podía borrar tan fácilmente, era que Cajeme "hacía sentir con mucha intensidad la idea de la Independencia de su Nación, como él la llamaba, que lo era en efecto; pero en la forma de *Autonomía*, como los catalanes desean verla realizar en España, y debió de haberseles concedido así, porque los Yaquis y los Mayos la merecían... El general Díaz no vio en la justa rebelión del Yaqui, más que una perturbación de la paz, ya general en la República, que era necesario extinguir, según la bárbara frase aprendida de los pueblos occidentales más poderosos: a sangre y fuego."<sup>8</sup>

Restablecido el control militar en la zona, se crea la Comisión Científica de Sonora con el propósito de fraccionar las tierras del valle del yaqui para

ser entregadas a los colonos y a los yaquis; pero estos últimos empiezan a reorganizarse para no permitir que se siga fragmentando su territorio y a su vez su sociedad y su integridad cultural, por lo que en ese mismo año aparece Juan Maldonado (Tatabiate) encabezando una guerra de guerrillas.

Ante esta nueva situación, el ejército empieza a ocupar sistemáticamente la mayoría de los poblados yaquis para emprender una represión general que obligaría a Tatabiate a firmar la llamada Paz de Ortiz en mayo de 1897. De inmediato recomienza la penetración de colonos, surgiendo haciendas y un amplio comercio que alentó la intensificación de la construcción del ferrocarril para conectar el centro de la República con la frontera norteamericana. Podemos decir que entre 1887 y 1897 el programa de colonización avanzó rápidamente, con la ayuda de la despoblación causada por la guerra que facilitó el fraccionamiento de las tierras de los dos valles. La división se hizo en ocho cuadriláteros, "...entre blancos e indígenas a razón de medio lote por cónyuge... dando a los mismos colonos, solares para habitaciones en los fundos de los pueblos..."<sup>9</sup> que de este a oeste formaron las colonias de Córorit, BÁCUM, San José, Torím, Vícam, Pótam y Huírivis. Pero lo que parecía al principio la construcción sólo de colonias de pequeños agricultores, pronto fue limitado por el proceso capitalista de acaparamiento y especulación de tierras que permitieron el surgimiento de grandes latifundios como los de: "Carlos Conant con 26,084 hectáreas;

José María Parada con 13,407; Jesús A. Salazar con 1,400 y Albino Almada con 2,500 hectáreas, entre otros".<sup>10</sup>

Ante este avance colonizador la Paz de Ortiz será rota inmediatamente, y Tatabiate encabezará una rebelión general en los valles, pero esta terminará con su muerte en 1901 y la deportación de un gran número de yaquis a Yucatán.

El 3 de enero de 1902 el periódico *El Centinela* afirmaba que "La Campaña del Yaqui esta terminada, felizmente para las tropas Federales y del Estado, y lo que quedan son gavillas, residuos de gente mala, acostumbrada a vivir del merodeo, robo, pillaje ò como se le quiera llamar".<sup>11</sup> En realidad lo que estaba aconteciendo era un verdadero proceso de exterminio étnico, al realizar deportaciones masivas de los yaquis derrotados hacia Oaxaca y Yucatán, que inmediatamente después de su deportación se procedía a ocupar sus tierras. Este proceso duro de 1902 a 1908, en donde pocos eran los yaquis que daban resistencia desde la sierra. A pesar de estos hechos, es importante mencionar que en este ultimo año (1908) la policía secreta de Porfirio Díaz daba a conocer que los jefes yaquis rebeldes entablaban alianzas con el movimiento magonista, alianza basada en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indios.<sup>12</sup> La revolución esta en puerta.

#### IV

En 1910 el jefe yaqui Sibalaume bajó de la sierra para ayudar a las fuerzas

maderistas en su lucha contra los federales, sostén de la dictadura porfirista. Esta alianza dio origen a un acuerdo, Madero se comprometía a que en el momento de asumir la presidencia les serían restituidas sus tierras, sus hermanos deportados a Yucatán y proporcionaría ayuda financiera. Este compromiso llegó el primero de septiembre de 1911: "Francisco I. Madero, en representación del Gobierno federal, firmó en la ciudad de México.... un convenio con los jefes de la tribu para su total rendición"<sup>13</sup> aunque este tendría otro carácter y no reconocía la autonomía política y territorial por la que tanto luchaban los yaquis.

Dicho acuerdo transformaba la tierra ocupada históricamente por los yaquis en ejidos, mismos que trabajarían por un salario que otorgaría el gobierno federal, como lo muestra la siguiente columna aparecida en el periódico "El País":

"1o. El Gobierno Federal cede a los indios yaquis los terrenos de propiedad nacional que tiene en los ejidos de los pueblos de Torin, Vícam, Pótan y Rahum, así como el Canal de Vícam.

Todos estos terrenos, se abrirán al cultivo por cuenta del gobierno, haciendo los trabajos los mismos yaquis, a los cuales pagará el salario de \$ 1.00 diario. Cuando todos estos terrenos estén abiertos para el cultivo y su canales de irrigación necesarios, los ingenieros de gobierno, de acuerdo con los gobernadores de los yaquis, repartirán el terreno de la manera siguiente:

A cada matrimonio se le asignaran tres hectáreas; a cada mayor

de edad, ya sea varón o hembra, se le darán dos hectáreas y a cada menor de edad, una hectárea.”

Las concepciones liberales de Madero le imposibilitaron captar el fondo de la lucha autonómica yaqui. De acuerdo con la racionalidad liberal, decretó el 8 de enero de 1912, que los ayuntamientos o municipios promovieran y procedieran al deslinde y ocupación de los pueblos de la región Yaqui, contraviniendo el acuerdo de 1911. Además, se dispuso que las tierras libres de los ríos Yaqui y Mayo se fraccionaran en extensiones máximas de 50 hectáreas para arrendarlas a jefes de familia que las trabajaran personalmente.<sup>14</sup> Estas disposiciones chocaron con los intereses de los yaquis, que pronto se dieron cuenta, que la doctrina de la revolución y la actitud del gobierno porfirista no se diferenciaba más que en el cambio de nombres y rostros.

En marzo de 1912, empieza la rebelión orozquista en contra de Madero; los dirigentes yaquis por esas fechas se habían unido y un mes después empezaban una nueva insurrección que para el gobierno maderista se concebía ligada al orozquismo. Sin embargo Águilar Camín dice “que los capitanes yaquis, que habían mostrado ya su decisión de ir a la guerra, actuaban en principio por su cuenta y eran cautelosos respecto a la posibilidad de una vinculación orgánica con el orozquismo.”<sup>15</sup>

Con la decena trágica, el maderismo llegaba a su fin y los acuerdos eran letra muerta; sólo quedaban las visiones y aspiraciones plasmadas de Ma-

dero en su obra *La Sucesión Presidencial*:

“Pues bien, durante el Gobierno del General Díaz, que tan pródigo ha sido con los terrenos nacionales llamados baldíos, se dio una concesión para explotar los terrenos del Yaqui a algunos amigos de la administración ó de sus miembros más influyentes. Estos traspasaron sus derechos á una compañía extranjera que fracasó en sus trabajos.

Pero lo más funesto del asunto fue que los yaquis se vieron despojados de los terrenos que cultivaban desde tiempo inmemorial, y como eran valientes, numerosos y estaban bien armados, empezaron á defender sus propiedades con rara energía.”<sup>16</sup>

Fuerte crítica al porfiriato, sin embargo los yaquis no encontraron nunca la diferencia entre el porfirismo y el maderismo.

A principios de 1913, Fructuoso Méndez, antiguo militante de la huelga de Cananea y refugiado en el Yaqui, atrajo a los alzados a las filas del constitucionalismo bajo la promesa de que al triunfo de éste las tradicionales exigencias de la tribu serían reconocidas; esto es, la restitución de las tierras y el derecho a la autonomía indígena. De esta forma, los alzados ingresaron a las filas constitucionalistas pero operando únicamente dentro de su territorio.

La alianza con los yaquis pronto demostró su debilidad. Las haciendas del sur, muchas de las cuales los revolucionarios previeron intervenir, pues pertenecían a connotados científicos, fueron tomadas y lejos de ser restituidas a los yaquis, se organizaron adminis-

trativamente por los jefes revolucionarios para sostenerse activas. Las unidades que estaba en la zona del Yaqui le fueron entregadas al coronel Ignacio Rodríguez para su administración, quien implantó un sistema injusto de aparcería y arrendamiento, pues las tierras las daba a cambio del 20 % de la cosecha sin que el sembrador obtuviera el menor de los derechos sobre las tierras que mantuviera activas.<sup>17</sup>

Los yaquis veían libres las tierras que usurparon los porfiristas y se opusieron fuertemente a que el nuevo gobierno se apoderara de ellas y las entregara a labradores blancos. La promesa de los constitucionalista de devolverles sus tierras muy pronto se desvaneció. De nueva cuenta el gobierno y los blancos se mostraban ansiosos de las tierras y los bienes del Yaqui; los yoremes, firmes en su resistencia, se negaron a entregar sus tierras sin luchar. El rompimiento fue inminente y la guerra inició.

Obregón preocupado por el peligro que representaba un nuevo frente, se trasladó a Tórim para negociar, logrando un nuevo acuerdo: los yaquis se comprometieron a respetar la vida e intereses de la región y el gobierno, en cuanto se estabilizara, les devolvería las tierras que indebidamente les fueron usurpadas. Sin embargo, los yaquis sabían bien que los blancos no cederían a sus demandas y mantuvieron una actitud adversa a la revolución que chocaba con sus intereses. En estas fechas el gobierno adoptó ciertas medidas relativas al problema agrario. Pero no tocó la raíz de la posesión de

la tierra y lo relativo al autogobierno Yaqui.

A principios de 1915 la desconfianza de los yaquis se confirmó. El constitucionalismo volvió sobre la región Yaqui. Obregón intentó negociar la paz, pero Espinoza, Mori y Matus exigieron absoluto dominio en la región y la salida del hombre blanco. Al fracasar las pláticas para la pacificación, Obregón abrió la campaña del Yaqui. Antes de iniciarse el año de 1916 se comisionó al general Diéguez para que tomara la ofensiva contra el pueblo yaqui.

Podemos decir que los yaquis “fueron los únicos que participaron activamente y con demandas propias durante el movimiento armado de la Revolución Mexicana: también fueron los únicos que, después de 1915 se enfrentaron abiertamente a los representantes del nuevo Estado mexicano para exigir el cumplimiento de sus reivindicaciones tradicionales: autonomía política y territorial; con ello, los yaquis trataron de imponerse nuevamente como sociedad autónoma y así reinstaurar su todavía reciente experiencia de la nación yaqui que habían logrado hacer efectiva antes del porfirismo”.<sup>18</sup>

De nueva cuenta la guerra volvió a ensangrentar el suelo del Yaqui. Como nunca el gobierno federal destinó miles de hombres (11 000) para romper la resistencia yaqui que era más fuerte por la adquisición de nuevas experiencias bélicas y armamentos modernos que les proporcionó su participación en el primer período de la revolución.<sup>19</sup> A mediados de 1916, la

campaña física fue complementada con un endurecimiento en el registro y control de los yaquis mansos creándose para tal objeto la Oficina Central de Registro Yaqui.

Hacia septiembre de 1917 el ciclo bélico se cerró, para ese entonces De la Huerta asumía la gubernatura del estado y obtuvo la aprobación de Carranza para buscar la pacificación del Yaqui por medio de negociaciones; pero estas se abandonaron el 7 de diciembre de 1917, cuando los yaquis atacaron la estación de Eperanza, debido a las deportaciones al Sur del país, ya que amplios contingentes de mujeres y niños salían de la zona como presuntos prisioneros de guerra; la contienda duro todo el año de 1918, las condiciones de negociación eran las mismas.

En septiembre de 1919, Adolfo de la Huerta era electo gobernador constitucional del estado de Sonora nuevamente. Una de las primeras preocupaciones que tenía De la Huerta era detener la campaña del Yaqui. Esto se logró cuando el gobernador dispuso y destinó fondos necesarios para construir escuelas, iglesias y oficinas para las autoridades locales. De inmediato la población yaqui empezó a acercarse a los pueblos, pero a De la Huerta se le acusó de despilfarrar los fondos del Estado.

En medio de lo que parecía ser una actitud local de apoyo a la nueva política yaqui, "llegó de México el dictamen de que era completamente inaceptable. Carranza, con pleno respaldo de Obregón, insistía en que la

"campaña del Yaqui" debía continuar. Es probable que el inspirador fundamental del rechazo de la política de De la Huerta haya sido Obregón".<sup>20</sup>

Meses después Carranza caía ante el Plan de Agua Prieta eligiéndose a De la Huerta como presidente provisional para que convocara a elecciones. El nuevo presidente se trasladó a la ciudad de México con una gran escolta yaqui y una vez instalado en Palacio Nacional presentó a mediados de 1920 un plan de paz; este programa duró solamente los cuatro meses en los que ocupó la Presidencia provisional, y los tres años y meses de su reinstalación como gobernador de Sonora. Durante este lapso sólo pudo desocupar, para la entrega a los yaquis, los pueblos de Hurívis, Ráhum, Pitahaya, Pótam, Vícam y Torím; faltando Cócorit y Bácum. "Con el asentamiento de los yaquis en seis de sus ocho pueblos tradicionales..., se inicio una nueva etapa en su desarrollo social; sus características más generales, desde el inicio de la década de los veinte, se definieron por una significativa reconstrucción de su unidad social y de sus formas de organización tradicionales..."<sup>21</sup> y aunque la autonomía territorial y política no era reconocida, la comunidad yaqui la ejercía basada en su tradición y experiencia autonómica.

En las administraciones presidenciales de Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles no se tomaron medidas contundentes para restituirles los dos pueblos tradicionales faltantes a los yaquis, más aún, sus gobiernos se de-

dicaron a fomentar la colonización en la margen derecha del río yaqui. Por su parte Calles expropió la Richardson Construction Company, compañía deslindadora generada en el porfiriato, administrando el gobierno federal los terrenos de su propiedad para fomentar la colonización.

Ante estas acciones los yaquis se mostraban atentos ante el peligro del avance colonizador de sus tierras y se encontraban en movimiento permanente para recuperar los pueblos de Cócorit y Bácum, que estaban situados en el margen derecho del río, las relaciones con el gobierno estatal y federal eran tensas; finalmente deciden revelarse en 1926, aunque sus fuerzas eran mínimas. Ante tales acciones el gobierno federal movilizó a 20 000 soldados, artillería y aviones bombarderos. La guerra duró hasta 1929, año en el que el Presidente Portes Gil ofrece una negociación de paz, los yaquis aceptan trasladándose varios dirigentes a la capital donde se firma un acuerdo que nunca se dio a conocer; al salir los jefes yaquis de la ciudad de México son detenidos y llevados a la prisión de Perote, Veracruz, donde mueren. Sin dirección y padeciendo severas complicaciones materiales los yaquis empezaban la década de los treinta dejando atrás la última rebelión de su pueblo.

## V

Al llegar Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República, en su discurso de

toma de posesión, afirmaba, “la crítica de los disidentes contra el ejido nos obliga a advertir que el gobierno continuará la política de dotación de tierra a los pueblos, con la organización agrícola y refaccionamiento del ejido”,<sup>22</sup> con esta afirmación quedaba en claro la línea cardenista respecto al agro. Lázaro Cárdenas veía en el ejido la base de la estructura social y económica que podría dar arranque a el sector primario, para después desarrollar el sector secundario y así encaminarse a un desarrollo capitalista nacional, sin liquidar la propiedad privada en cualquiera de sus manifestaciones.

Con este programa agrario, Cárdenas de inmediato empezó a repartir la tierra a los campesinos organizados que la pidieran; en este contexto el Valle del yaqui fue intervenido por el gobierno que generó, de una manera sencilla y rápida, un nuevo régimen en la tenencia de la tierra, creando ejidos que fueron repartidos a los miembros de los sindicatos agrarios de la región.

Ante las amenazas constantes de expropiación, los latifundistas del Valle del Yaqui pretendían adentrarse más en los territorios yaquis; ante esto los jefes yaquis mandaron una epístola al presidente Cárdenas, la cual enlistaba las ocupaciones territoriales y la solicitud de restitución definitiva para la tribu yaqui. Cárdenas reconoció como justas sus demandas, pero no aceptó en su totalidad las solicitudes territoriales que se le hacían por diversos problemas sociales y económicos que generarían estas devoluciones. El régi-

men cardenista repararía hasta donde el pensaba que era posible, devolviendo algo del territorio yaqui por Acuerdo de 27 de octubre de 1937, así como el inicio de obras colectivas de carácter material y de cultura: irrigación, cultivos, dotación de agua potable, huertos, maquinaria e implementos, crédito, sanidad, escuelas, etc.

En realidad lo que pedían los pueblos yaquis, no era que los actuales usuarios del suelo se alejaran; deseaba que se permitiera vivir allí a las comunidades yaquis<sup>23</sup> y exigía que la jurisdicción territorial y política se les respetase, y si se quedaban los colonos e ejidatarios, que éstos jamás dijeran que las tierras eran de su propiedad personal, sino de uso común, ya que el concepto que poseen los yaquis respecto a la tenencia de la tierra no ha sido entendido y ni se quiere comprender aún; el yaqui rechaza los ofrecimientos de las tierras lotificadas; quiere que este sea un recurso común, sin dueño individual.

El gobierno Cardenista legalmente les restituyó un 20% del antiguo territorio, según planos que se consignaron, pero las tribus no se conformarían porque entre lo que aún no se les otorgó se encontraban dos pueblos en la margen izquierda del río: Cócorit y Bácum. Otro problema que dejó la administración cardenista fue la falta de títulos de posesión a los integrantes de la comunidad yaqui y la planificación del área total restituida, para que en caso de invasiones la comunidad pueda pedir amparo y se defienda.

En síntesis el gobierno cardenista fue el único en entender la problemática del pueblo yaqui; aunque sólo remedio relativamente el problema de la posesión de una parte del territorio yaqui, porque se negó a dar respuesta a la petición de autonomía política. El 28 de octubre de 1937 Lázaro Cárdenas escribía en sus apuntes lo siguiente: "El Gobierno debe de hacer el mayor esfuerzo económico para incorporar y ayudar a toda la población yaqui, tanto porque es de justicia que se les dé lo que por siglos se les ha negado, llevándolos al sacrificio al combatirles por reclamar las tierras de sus ocho pueblos, situados sobre las márgenes del río yaqui, como porque así terminará el problema militar de aquella zona que ha afectado seriamente a toda la Nación y muy particularmente al pueblo de Sonora. Hoy existe la circunstancia favorable de que una mayoría de la tribu esta interesada en cultivar las tierras y el Gobierno procederá a organizarlos proporcionándoles elementos para trabajar..."<sup>24</sup>

## EPÍLOGO

Como hemos visto, la lucha por la autonomía y autodeterminación yaqui nunca fue reconocida por los diferentes gobiernos de la Nación; si el régimen cardenista no hizo caso de ella, los gobiernos posteriores no les ha interesado en lo mas mínimo. Hoy la lucha por la autonomía política y territorial



de los pueblos indígenas es un asunto importante que debe resolverse, nuestro Estado no debe seguir caminando bajo la consigna de la homogenización y la centralización.

El problema en el Valle del Yaqui actualmente pasa por una serie de intervenciones del gobierno estatal y federal en asuntos que sólo conciernen a las comunidades yaquis, en febrero del año en curso los yaquis de los pueblos de Bícám y Pótam acusaban la existencia de un grupo armado ligado al gobierno estatal, y más específicamente al coordinador de asuntos indígenas del gobierno del Estado. Esta injerencia ha afectado las decisiones internas en las elecciones de gobernadores tradicionales; ya que es evidente la disputa por el gobierno tradicional y el apoyo estatal a ciertos grupos dentro de la comunidad yaqui. La crisis ha llegado a tales niveles, que en los pueblos de Bícám y Pótam, existen más de un gobernador tradicional; lo que ha dividido a las comunidades de esos pueblos.

En todas estas acciones se muestra la necesidad urgente del reconocimiento de la autonomía política, ya que al negarla, se están produciendo graves problemas por intereses externos que ven en la zona yaqui un espacio de poder y lucro; tal es el caso de los llamados Paticy (Programa de Asistencia Técnica Integral para la Comunidades Yaquis) que recibiendo los favores del gobierno estatal quieren imponer por medio del programa sus decisiones que son contrarias a la mayoría de

la comunidad yaqui. Es importante aceptar la existencia de la autonomía indígena, dentro de la Reforma del Estado, para que se normen las atribuciones de la soberanías estatales, municipales y autonómicas, en el marco de un federalismo que dé vida a nuestra República.

En este sentido los pueblos indios se han opuesto al centralismo y han llevado sus luchas a niveles políticos, económicos y culturales, prueba de ello son sus reivindicaciones históricas, que en este momento llegan en una de sus formas más concretas: arribar a una nación plural y a un Estado multinacional o pluriétnico, plenamente democrático y respetuoso de la pluralidad étnica.

El Estado pluriétnico no sólo representa a un pueblo, representa los intereses de los diversos pueblos que conviven bajo ese mismo Estado. Uno de los elementos esenciales de este Estado es la autonomía regional, ésta no afecta la integridad nacional, pues no supone un ejercicio de la autodeterminación como independencia; la autonomía regional consiste en un régimen jurídico político que reconoce atribuciones específicas a comunidades socioculturales para ejercer derechos en el ámbito soberano de un Estado-Nación, con la finalidad de establecer un sistema de autogestión local y regional. Por ello, la demanda más sentida por la población indígena del país es la concerniente a la tierra y al concepto de territorialidad étnica, entendida ésta como el conjunto de relaciones que permiten a diversos grupos valorizar sus in-

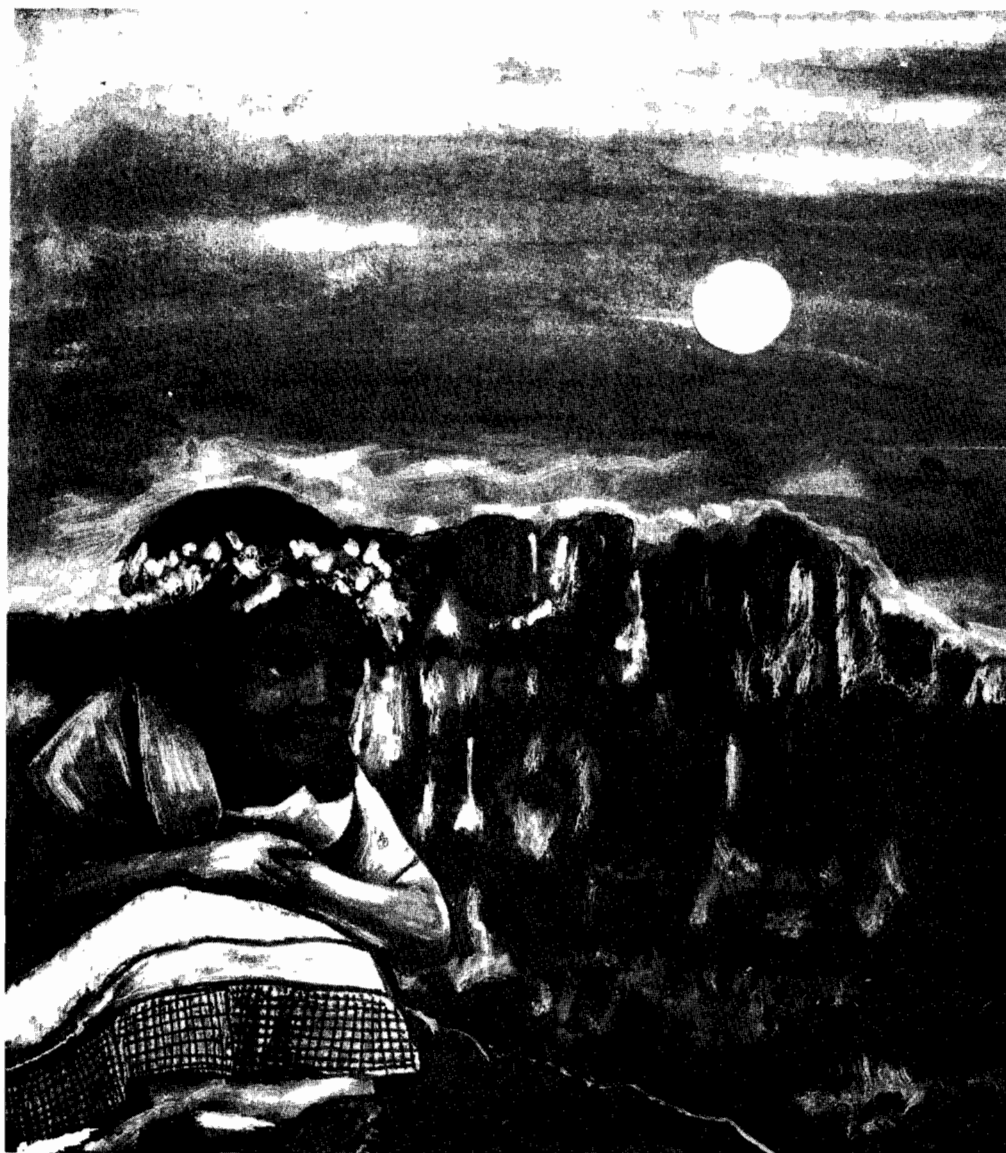
tereses en el espacio, identificándose con su territorio y cuyo final se traduce en autonomía política-territorial y autodesarrollo con identidad.

Con esta autonomía regional se ganaría la existencia de los pueblos indios, el derecho a la jurisdicción con sus usos, costumbres y tradiciones como fuente de Derecho, ya que es indispensable reconocer y reforzar a las comunidades locales como las células constitutivas fundamentales en la organización del Estado; por otra parte, es necesario generar las condiciones que permitan construir o reconstruir, a partir de las mismas comunidades los niveles de organización social y política más amplios y complejos para que estén en condiciones de aumentar cualitativamente su capacidad de reconstrucción y desarrollos culturales; porque la cuestión indígena "no es algo que se resuelva con programas culturales o educativos... La solución a las demandas de los pueblos indios no se encuentra en las instituciones de beneficencia ni en los métodos paternalistas", si no en "el pleno reconocimiento constitucional de sus derechos, como unidades históricas, lingüísticas, culturales y, sobre todo políticas",<sup>25</sup> que en su conjunto formarían una verdadera república federal y democrática.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Fabila, Alfonso. *Las tribus yaquis de Sonora, su cultura y anhelada autodeterminación*. México, INI, 1978, p. 88-89
- <sup>2</sup> Velasco Toro, José. "Apuntes para la historia colonial de los yaquis". *Rev. La Palabra y el Hombre*, Jalapa, Ver. n.º 49. Jun-Mar 84. p. 80
- <sup>3</sup> Los propios yaquis se identifican como yoremes, el calificativo de yaqui se lo asignaron los primeros conquistadores.
- <sup>4</sup> Florescano, Enrique. *Etnia, Estado y Nación. Ensayo sobre las identidades colectivas en México*. México, Aguilar, 1997, pp. 344-345.
- <sup>5</sup> *Ibidem.*, p. 357.
- <sup>6</sup> Yori: designación de los yaquis al hombre blanco o mestizo.
- <sup>7</sup> Troncos, Francisco. *Las Guerras contra las tribus Yaqui y Mayo*. México, INI, 1977. p. 71.
- <sup>8</sup> Molina Enríquez, Andrés. *La dictadura porfiriana. En La revolución agraria de México 1910-1920*, Tomo IV. Coord. de Humanidades. México, (UNAM)-Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1986; p. 102
- <sup>9</sup> Aguilar Camín, Héctor. *La frontera nómada: Sonora y la Revolución Mexicana*. México, Ed. Siglo XXI, 1977. p. 80.
- <sup>10</sup> *Ibidem.* p. 49.
- <sup>11</sup> Periódico *El Centinela*. Hermosillo, Sonora. 3 de Enero de 1902. Tom. I, núm. 58; p. 1.
- <sup>12</sup> Florescano. *Op. Cit.*, p. 472.
- <sup>13</sup> Silva Herzog, Jesús. *Breve historia de la revolución*. México, FCE, 1973,. p. 228.
- <sup>14</sup> Ulloa, Bertha. "La lucha armada", en *Historia General de México*. México, El Colegio de México. T.4, 1976. p. 19.
- <sup>15</sup> Aguilar Camín. *Op. Cit.*, p. 217.
- <sup>16</sup> Madero, Francisco I. *La sucesión presidencial en 1910*. México, Ed. Nacional, s/f, p. 202.
- <sup>17</sup> Aguilar Camín. *Op. Cit.*, p.373
- <sup>18</sup> Figueroa Valenzuela, Alejandro. "La revolución mexicana y los indios de Sonora", en *Historia general de Sonora*. T. IV, Gobierno del Estado de Sonora. 1985. p. 367.
- <sup>19</sup> Dabdoub, Claudio. *Historia del valle del Yaqui*. Porrúa, México, 1964. p. 113.
- <sup>20</sup> Spicer, Edward H. *Los yaquis historia de una cultura*. México, UNAM-IIIH, 1994. p. 294.

- <sup>21</sup> Figueroa Valenzuela. *Op. Cit.* p. 375
- <sup>22</sup> Tvzi Medin. *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*. México, Siglo XXI, 1990. p. 160.
- <sup>23</sup> Como el caso de los pueblos Cócorit y Bácum.
- <sup>24</sup> Cárdenas, Lázaro. *Obras. I, apuntes 1913/1940*. Tom. I. México, UNAM, 1986. pp. 375-76.
- <sup>25</sup> Alonso Caamal, Bartolomé. "Los Mayas en la conciencia nacional", en *Movimientos Indígenas Contemporáneos en México*, p. 53 y 55.



# CHIAPAS: AUTONOMÍAS INDÍGENAS. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SUJETOS AUTONÓMICOS<sup>1</sup>

---

ARACELY BURGUETE CAL Y MAYOR\*

El diálogo entre el gobierno federal y el EZLN para dar una salida política al conflicto armado ha estado plagado de tropiezos que han prolongado de manera dolorosa e innecesaria este episodio. Las acciones gubernamentales se han caracterizado por una cadena de prácticas desleales y unilaterales cuya intención ha sido intentar minimizar a su adversario. Así, de manera unilateral el gobierno chiapaneco ha establecido instituciones, como el Centro de Lenguas y Literatura, CELALI<sup>2</sup> y ha decretado un Acuerdo para la Reconciliación en Chiapas; acciones de la que ha excluido a los zapatistas.<sup>3</sup> El Congreso del Estado, por su parte, con mayoría priísta, ha intentado implementar —también de manera unilateral— acciones de remunicipalización.<sup>4</sup> A esta larga cadena de actos unilaterales de estas instancias chiapanecas, se suman otras prácticas también unilaterales del gobierno federal, de intentar proponer una reforma constitucional que, desde su punto de vista, daría cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, ignorando la aceptación zapatista, sobre todo

en los asuntos relacionados con la autonomía.

La mala fe de las acciones gubernamentales, ha generado respuestas de la parte zapatista que ha apostado al silencio milenario como mecanismo de resistencia censurando, de esa forma, las prácticas autoritarias que intentan minimizarlos y disminuirles la capacidad y el rango que tienen en la mesa de negociaciones. El forcejeo sordo y más recientemente de abierta confrontación y no de diálogo, ha caracterizado las relaciones entre las partes, desde que se instaló la mesa de negociaciones, después del fallido encuentro de Catedral con el comisionado Manuel Camacho. Al paso del tiempo, la confrontación entre las partes se ha incrementado hasta llegar a la suspensión de las mesas de negociaciones.

En este contexto, los mayores desacuerdos han girado principalmente en lo relativo a la autonomía. Después de haber sido durante mucho tiempo ignorado, el tema de la autonomía ha logrado introducirse al debate nacional. El fuerte movimiento indígena que se

---

\* Miembro del equipo técnico del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI).

construyó y que acompañó los debates de San Andrés y la ulterior defensa que el EZLN ha sostenido en torno a esta demanda, han colocado a la autonomía como el “plato fuerte” del debate entre los pueblos indígenas y la nación y en la actualidad este asunto ha ganado carta de ciudadanía. Todo parece indicar que incorporar los derechos autonómicos de los pueblos indígenas en la Constitución, no sólo es un compromiso gubernamental asumido en los Acuerdos de San Andrés y que el presidente y el poder legislativo están obligados a cumplir, sino además una acción impostergable para la gobernabilidad y la pacificación del país, como un primer paso indispensable para comenzar a sentar bases mínimas para la transición hacia la democracia y continuar con la reforma del Estado.

Nunca antes el tema de la autonomía había sido un punto de debate y pasión entre los mexicanos, hoy todo ciudadano preocupado por el país sabe que ésta es una piedra en el zapato de la democracia, que no puede ignorarse; sin embargo, pese a toda la tinta que sobre este asunto ya se ha escrito, la confusión aún prevalece. Es por lo menos lamentable la incapacidad que han mostrado los operadores del presidente de la República que no han sido capaces de orientar con sensatez a su jefe. La carencia de una política de Estado para con los pueblos indígenas ha llevado hasta el ridículo al mostrar a un presidente titubeante e inseguro, quien ha dicho un día si a la autonomía y luego al otro día que siempre no y, después a decir que finalmente sí.<sup>5</sup>

Aunque para abril de 1998 la moneda aún estaba en el aire y no se definían cuáles serían los alcances que finalmente tendría la reforma en cuestión<sup>6</sup> de cualquier forma, aún sin la ley de por medio —es decir sin el permiso de la nación— de todos modos los procesos autonómicos van, se están practicando y éstos tienen una dinámica que es más veloz que el procesamiento político y las reformas constitucionales. La tardanza de la reforma y su implementación ha generado un vacío político que ha sido llenado por acciones políticas de contenido autonómico. En Chiapas este proceso ha avanzado a una gran velocidad, en virtud de que existen sujetos autonómicos dinámicos y activos que están demandando un espacio legal para la expresión política de la autonomía.

En este ensayo me he de ocupar en mostrar algunos de esos complejos procesos de autonomías indígenas *de hecho* que se están realizando en el marco de una fuerte disputa territorial. En el desarrollo de este ensayo y para ubicar el contexto en el que la autonomía surge en la lucha social chiapaneca, he realizado una breve historia de cómo en dicha entidad se fueron construyendo los sujetos autonómicos, desde el movimiento campesino-indígena, hasta los procesos autonómicos más actuales de las autonomías civiles y las autonomías zapatistas. Hay que señalar empero, que esta tendencia de proliferación de las *autonomías de hecho*, al parecer ya tocó fondo y ahora reclama pasar a un estadio de consolidación de lo ganado en este episodio históri-

co y transitar de la fase de las *autonomías de facto*<sup>7</sup> a la fase de las *autonomías constitucionales*. Tal transición no será fácil y se vislumbra una mayor complejidad. Se advierte con claridad la falta de voluntad política del poder ejecutivo federal y estatal para continuar el diálogo y, antes bien, todo indica que con sus acciones pretenden entrapar a los zapatistas para obligarlos a la rendición sin conceder nada. Son muestras contundentes de esta actitud las acciones que el gobierno federal ha realizado al mandar a la cárcel a los zapatistas civiles que se desempeñaban como autoridades en los municipios autónomos. Es evidente que sí el poder ejecutivo tuviera otra intención en la que prevaleciera una actitud de diálogo, el gobierno pudo haber ofrecido un esquema de negociación digna, que condujera a la legalización de esos municipios —en virtud de que ya existe la vía legal que lo permitiría— y no optar por el camino policiaco y de la represión.

En los escenarios inmediatos, es probable que el gobierno intente rápidamente implementar de manera unilateral el Decreto sobre Remunicipalización y Redistribución, pero es evidente que ésta también podría ser una trampa jurídica. La oferta del gobierno sobre el establecimiento de nuevos municipios ha señalado como cabeceras municipales a ejidos y comunidades que no están bajo la hegemonía zapatista. En el esquema de remunicipalización que ha elaborado el gobierno, los zapatistas salen perdiendo casi todo y queda poco para negociar.

Como se ven las cosas, el escenario futuro de la remunicipalización autonómica no será un mero trámite administrativo y la formación de nuevos municipios podría estar acompañada de un incremento en la confrontación. Las disputas territoriales sobre población y recursos divide en la actualidad a las comunidades, municipios, regiones y organizaciones y existen numerosos tejidos sociales que se superponen y todos ellos pretenden ganar hegemonía y poder atraer para sí las cabeceras municipales. Ciertamente que los consensos entre todos los actores son necesarios pero, evidentemente el EZLN no es un comensal más en la mesa de la redistribución territorial, sino que —se quiera, o no— es la otra parte de la mesa, en la que la otra parte es el Estado. Me parece que no puede ignorarse que hay una situación de guerra, con un ejército beligerante con el que hay que negociar la paz, razón por la que es por lo menos una provocación la actitud gubernamental de pedirle al EZLN que haga su “cartita” para que como cualquier otro ciudadano reclame “por las vías legales” tradicionales ante el Congreso del Estado, el establecimiento de los municipios autónomos que los rebeldes reclaman.

Así las cosas, la solución de la confrontación chiapaneca no se reduce a la mera elaboración de leyes autonómicas. Después de que esas ya existan en el papel vendrán los *asegunes* sobre su implementación. Y es en este contexto enrarecido, en donde emerge la paradoja de la autonomía en Chiapas. Y es que, si bien es cierto que en esta

entidad se realizan los más relevantes procesos de las *autonomías de hecho* empero, al mismo tiempo, por esta riqueza, diversidad, politización y confrontación por el tema autonómico, Chiapas será, en consecuencia, una de las entidades más complejas y difíciles para poder realizar el tránsito de las *autonomías de hecho* a las *autonomías de derecho*, o *autonomías constitucionales*.

Desde mi perspectiva, este tránsito será doloroso y estará plagado de numerosas dificultades y confrontaciones en donde es previsible que el gobierno continúe actuando de manera unilateral, abonando en la polarización y contribuyendo a destruir el tejido social en las comunidades, regiones y municipios indios. Me parece que esta crisis aún no toca fondo y es previsible el incremento del conflicto. Mientras esta confrontación —ahora civil— continúe, no habrá terreno propicio para la construcción de las autonomías constitucionales y de continuar así podríamos tener una “década autonómica perdida”, en virtud del conflicto y la polarización que en la actualidad nos agobia a los chiapanecos.

La ruptura del tejido social, la violencia y la intolerancia no podrán ser escenarios favorables para dar cumplimiento a la esperanza que los pueblos indígenas invirtieron en este episodio que nos benefició a todos los mexicanos. Es necesario detener y evitar la saña gubernamental contra los zapatistas y contra el movimiento social chiapaneco. Ante este escenario, es casi seguro que el futuro inmediato va

a ser de tiempo de cosecha autonómica para otros pueblos indios del país,<sup>8</sup> pero no lo será para los indios chiapanecos, quienes antes deberán de realizar la gigantesca tarea de reconstituirse a sí mismos.

## ***I. LA LUCHA SOCIAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DEL SUJETO AUTONÓMICO***

Hay cierto consenso entre los especialistas en situar la década de los setenta, especialmente el año de 1974 en el marco del Congreso Indígena, como el comienzo del proceso organizativo de los indígenas chiapanecos. Con este punto de arranque los pueblos indígenas se empiezan a configurar como un nuevo sujeto político que reclamará con fuerza sus derechos y empezará a actuar en la vida estatal y nacional: es el inicio de la configuración de los pueblos indígenas chiapanecos como nuevos sujetos que, al asumirse como actores de su propio proceso, iniciarán la construcción de un sujeto político independiente que buscará romper el silencio que impuso la colonización europea y que hasta hoy día no concluye.

La construcción de los sujetos autonómicos en Chiapas ha pasado por diversas fases de organización y de lucha; todas ellas se han caracterizado, no obstante, por reclamos de justicia, libertad y democracia. El ascenso del movimiento campesino-indígena se construyó a través de diversas iniciati-



vas pacíficas que, sin embargo estuvieron siempre inmersas en un fuerte clima de violencia y de represión que ha dejado un fuerte saldo de muertos, heridos y encarcelados.<sup>9</sup> Las hoy llamadas “organizaciones históricas”<sup>10</sup> son movimientos sociales con antigüedad, que sin optar por las armas obtuvieron logros nada despreciables en la lucha agraria, social y política;<sup>11</sup> conquistas que sin embargo, siempre fueron menores al esfuerzo y al costo social invertido.

Habiendo tenido como punto de partida la lucha agraria y el combate a los abusos del poder en los años setenta, los indígenas chiapanecos, junto con los campesinos pobres, arribaron en los años ochenta a una nueva fase organizativa que se caracterizó por la búsqueda de nuevos caminos hacia la democracia. Nuevas demandas relacionadas con los procesos productivos y de comercialización, la lucha por el poder municipal en alianza y militancia con diversos partidos políticos,<sup>12</sup> así como por la democratización y tolerancia religiosa y política en las regiones indígenas tradicionales,<sup>13</sup> introdujeron cambios a la lucha agraria tradicional. Estos procesos se realizaban principalmente en las regiones de la Selva, Fronteriza, Norte, Sierra y Altos.

Incrustado en esos grandes ejes organizativos que se desarrollaron en la década de los ochenta, se iba gestando la lucha autonómica y se comenzaban a balbucear los conceptos. Por ejemplo, algunos autores han conceptualizado como luchas autonómicas las acciones que realizaban, en

esos años, las organizaciones de productores en su búsqueda por el control de los procesos productivos y de comercialización por las que se esforzaban algunas organizaciones como la de los tzeltales y tojolabales de la ARIC Unión de Uniones.<sup>14</sup> Simultáneamente al interior del movimiento de los expulsados de los Altos, comenzó —en los años ochenta— a configurarse este concepto en las luchas que realizaban los tzotziles expulsados, organizados en numerosas siglas, tales como el Consejo Regional Indígena de los Altos de Chiapas, el CRIACH.<sup>15</sup> Pero fue en la región tojolabal, al seno de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) en la región fronteriza, en donde comenzó a gestarse de una manera más precisa la conceptualización de la lucha por la autonomía indígena y, es en esta región en donde se declara —en 1987— y se ejerce —en 1987 y 1989— la primera “Región Autónoma” de la que se tenga memoria en Chiapas; experiencia que serviría de modelo de las declaratorias de los municipios y regiones autónomas que se han estado realizando desde 1994.<sup>16</sup>

Teniendo como sustrato la base cultural tojolabal y nutrido en la experiencia de lucha de los consejos supremos, de la Unión de Ejidos Lucha Campesina, de la CIOAC y de la militancia partidaria a través del PCM, el Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI)<sup>17</sup> a la sazón miembro de la CIOAC fronteriza, alentó la formación de la Unión de Ejidos Pueblos Tojolabales (UEPT) y su declaratoria de autono-

mía sobre una extensa región integrada por más de 30 ejidos del valle y sierra tojolabal en el municipio de Las Margaritas.<sup>18</sup> Esta declaratoria se traducía en una acción de rompimiento con las autoridades municipales de la cabecera de Las Margaritas.<sup>19</sup> Al desconocerlas, su primera acción autonómica era ejercer funciones de gobierno y de administración de justicia entre otras prácticas de fortalecimiento a las estructuras tradicionales de poder tojolabal.

El proceso autonómico tojolabal tuvo como base organizativa las uniones de ejidos cuya formación había impulsado la CIOAC desde 1980. Sobre un área de influencia de varios miles de personas, integradas en las uniones de ejidos Tierra y Libertad, Pueblos Tojolabales y *Yaj k'achil b'ej* (nuevo camino) del municipio de Las Margaritas,<sup>20</sup> se construyó la primera Región Autónoma "Gobierno Tojolabal". Desde 1986 las fuerzas de poder y de gobierno tojolabal habían estado trabajando sobre nuevas formas y mecanismos que les permitieran crear un gobierno regional tojolabal que reemplazara el reconocimiento a las autoridades municipales de Las Margaritas. Antes de esta decisión, los tojolabales habían intentado llevar al poder municipal por la vía electoral a uno de los suyos. El fraude y los mecanismos clientelares impidieron que así fuera. Desalentados, los tojolabales decidieron entonces, buscar caminos alternativos.

El esquema del "Gobierno Tojolabal" sin embargo, no reproducía el modelo del Ayuntamiento convencional y no pretendieron establecer la fi-

gura del presidente municipal o de un Ayuntamiento autónomo paralelo; la búsqueda era más profunda, se trataba de recuperar las formas de gobierno existentes antes de la presencia de estas formas estatales. Así se constituyó el "Gran Consejo Tojolabal", integrado por 122 consejeros, que era la instancia de decisiones del "Gobierno Tojolabal".<sup>21</sup> El "Gran Consejo" estaba integrado por la suma de todos los "poderes tojolabales", "los poderes eran capacidades y por áreas de influencia" Estos Consejos eran: un "Consejo de Rezadores de Cerros y Cuevas", que eran los jefes tradicionales del pueblo tojolabal; un Consejo de *Pitachig'* (los que detectan los problemas o energía negativa, también pulsadores, o *iloles* en tzotzil); un "Consejo de Parteros y Parteras", un Consejo de Promotores de Salud", —hombres y mujeres—, un "Consejo de autoridades" (que incorporaba a los comisariados ejidales y agentes municipales de las distintas comunidades) y un Consejo de Catequistas.

Este Consejo se reunía cada 15 días en diversas sedes ejidales y resolvían en conjunto los principales problemas que los aquejaban, tales como el abasto y la alimentación (por ejemplo organizaban los pedimentos de lluvias y las visitas a los cerros y evitaban los conflictos entre los rayos para evitar que hubieran daños entre sí) y resolvían la impartición de justicia (conciliaban conflictos agrarios, civiles, penales, etc.) entre otros problemas. Además de "los poderes tojolabales", participaban al interior del "Gobierno Tojolabal" re-

presentantes nombrados por cada comunidad ante el Gran Consejo, que eran los enlaces entre éste y los ejidos. Por mandato del “Gran Consejo” se constituyó una fuerza policial a la que llamaron “Guardianes del Poder Tojolabal” que se identificaba con una credencial a cuyo calce se leía “*Dado por el Poder Tojolabal*”.

Durante más de dos años la Región Autónoma Tojolabal funcionó de manera regular y durante ese tiempo los tojolabales no recurrieron a autoridad alguna de la cabecera municipal de Las Margaritas para resolver sus controversias internas y fue tal la fuerza acumulada que, entre 1987 y 1989, el gobierno federal y estatal aceptó al “Gobierno Tojolabal” como interlocutor para la solución de problemas de su área de influencia.

La disolución de esta experiencia autonómica se produjo por contradicciones internas de visiones del mundo diferentes que finalmente, como hace 500 años, se confrontaron. El fortalecimiento del gobierno tojolabal y sus prácticas había fortalecido significativamente los valores mayas, cosa que los catequistas vieron con recelo y desconfianza. Como vimos, los catequistas constituían una fuerza política relevante al interior del gobierno tojolabal, pero su poder estaba disminuyendo. Articulados con sus mandos superiores, los catequistas actuaron para desarticular al gobierno tojolabal ya que, decían, éste pretendía “resucitar” a los “brujos” que —decían— engendraban los viejos y ancianos principales. En este debate político entre la visión de los

catequistas y de los dirigentes políticos tojolabales, se fragmentó la unidad del gobierno tojolabal. Era un contexto difícil, de debilidad, en donde además el FIPI había dejado de pertenecer a la CIOAC y anunciaba su retirada de esa región. El gobierno tojolabal, con una experiencia de tres años (durante 1987 y 1989) dejó múltiples enseñanzas, que servirían de inspiración para otras tareas nacionales.

Teniendo como soporte esta experiencia, Margarito Ruiz Hernández, ya para entonces diputado federal por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa de reformas para los artículos 53º, 73º y 115º para el establecimiento constitucional de un Régimen de Autonomía Regional; propuesta que ha sido referencia fundamental en los ulteriores procesos legislativos que se han desarrollado en torno a la lucha autonómica indígena.<sup>22</sup>

En el año de 1992 comienza el proceso de consolidación del movimiento indígena a nivel nacional. En Chiapas, esta fase se caracterizó por la construcción de la unidad de las organizaciones locales y regionales para realizar acciones en torno al 12 de octubre de 1992. A nivel nacional destacaban las luchas que realizaban el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, articulados a un movimiento continental y mundial del mismo nombre. En Chiapas, este movimiento tuvo su expresión articulando al Frente de Organizaciones Sociales de Chiapas (FOSCH) que impulsó la marcha más relevante

a nivel nacional, realizando audaces acciones políticas como el derrumbamiento de la estatua del conquistador Diego de Mazariegos, como preámbulo a la irrupción zapatista en tanto lucha de descolonización.<sup>23</sup>

Después de 1992, el FOSCH realizaría diversas acciones unitarias alrededor de la lucha agraria procediendo a la ocupación de tierras y acciones de resistencia en contra de las políticas represoras del gobierno de Patrocinio González Garrido.<sup>24</sup> En este contexto general irrumpe el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el primero de enero de 1994, precedido y nutrido por todos estos procesos que fueron construyendo los diversos sujetos autonómicos.

## II. AUTONOMÍAS DE FACTO: AUTONOMÍA CIVIL Y AUTONOMÍA ZAPATISTA

En los últimos años asistimos a una coyuntura de consolidación de las “**autonomías indígenas de facto**”, entendidas éstas como prácticas y procesos en donde los indios se han asumido como sujetos para transformar su realidad. Sin embargo, por la profundidad que estos cambios significan y por la carencia de un marco legal que lo regule, estos procesos autonómicos se han estado realizando con una gran violencia, en donde las diversas contradicciones se están dirimiendo en un contexto de confrontación en gran escala, que ha incrementado a un número infinito los actores que están

involucrados en el macroconflicto chiapaneco. Si bien las autonomías zapatistas constituyen en la actualidad los procesos políticos más dinámicos y los que con mayor frecuencia documenta la prensa, empero en los hechos, los procesos autonómicos no se limitan a ésa. En términos generales se advierten dos prácticas de autonomía política: la que desarrollan las bases sociales del EZLN, que he denominado *autonomías zapatistas* y otros procesos que han desarrollado otros actores de la sociedad civil, que he denominado *autonomía civil*.

### 1. AUTONOMÍA CIVIL

La autonomía como reivindicación política y su conceptualización ha abrevado de las luchas de descolonización nacional y de su formulación que ha realizado el movimiento indígena mundial. Es por eso que fueron las organizaciones indígenas —que llamaré *indianistas*— las que más rápidamente se articularon a este movimiento, hicieron suya la demanda, la fueron adecuando a la realidad nacional y la propagaron entre las organizaciones indígenas hasta colocarlo como el eje unificador de la lucha india nacional.<sup>25</sup> Sin embargo este proceso fue lento y tuvo diversas fases y expresiones. En Chiapas, aunque su irrupción fue temprana, sin embargo su consolidación fue débil; antes de 1994 la reivindicación autonómica no tenía una presencia fuerte en la entidad, el terreno estaba dominado de manera contun-

dente por las organizaciones que priorizaban la lucha agraria —que llamaré *campesinistas*— y las organizaciones con énfasis en los procesos productivos, que llamaré *productivistas*.

Había razones de peso para ello. Durante veinte años la demanda agraria constituyó la principal reivindicación de los campesino-indígenas chiapanecos y alrededor de ella se desarrolló una fuerte lucha social que hoy podemos calificar de exitosa, en la medida en que en la actualidad ya quedan pocas tierras que repartir en los territorios ancestrales indígenas, aunque ciertamente la demanda sigue vigente en cuanto que existe un número significativo de campesinos sin tierra. Asimismo, la lucha productivista había sido exitosa y eran numerosas las organizaciones —sobre todo cafetaleras— que estaban empezando a consolidar un camino de apropiación del proceso productivo. Aunque la mayoría de los individuos que estaban involucrados en estas luchas sociales eran indígenas mayas tzotziles, tzeltales, tojolabales y choles, así como mames y zoques de las regiones selva, sierra, norte y frontera, empero la causa indianista no era una reivindicación generalizada y antes de 1994, la experiencia autonómica en la entidad se había reducido a la región tojolabal.

Pero en la región Altos se desarrollaban otros procesos indígenas autonómicos que se nutrían menos en los planteamientos políticos y más en su realidad de construcción de su **autonomía estructural**. En esta región la lucha agraria no fue muy significativa

porque para los años setenta no había grandes latifundios, sino pequeños ranchos, sobre los que de todos modos había presión social, pero no con la fuerza que lo reclamaban los tzotziles de la región norte de Simojovel y su área de influencia, por ejemplo. Tampoco fue significativo el proceso economicista, en esos años apenas se estaba propagando la producción de café en Chalchihuitán, Chenalhó y Tenejapa y este cultivo comenzó a consolidarse apenas en los últimos diez años. En la región Altos, la beligerancia indígena se planteaba principalmente por la reivindicación de la democratización del poder en los municipios indígenas —que se expresaba, entre otras cosas a través de luchas religiosas— así como de una fuerte disputa por el poder y por los espacios económicos con los mestizos y ladinos de sus municipios y de San Cristóbal; procesos que he caracterizado en otro lugar al referirme a la **autonomía estructural**.<sup>26</sup>

Por estas condiciones, en la región Altos el contenido del programa de lucha de las organizaciones sociales que allí surgieron tuvo un fuerte contenido de reivindicaciones étnicas, fertilizando el camino para la irrupción de organizaciones de corte indianista. Este indianismo se fortalecería fuertemente con la emergencia de múltiples siglas que han abonado en torno a la lucha indígena. Antes de 1994 en la región Altos existía un número significativo de estas organizaciones de expulsados-inmigrantes que abonarían posteriormente, para construir la línea indianista al interior del CEOIC.

### a) *Movimiento campesino-indígena y autonomía: el CEOIC*

Después del desconcierto que acompañó a la irrupción del primero de enero, las organizaciones que integraban el FOSCH comenzaron a reaccionar. Agrupado por el primer grupo local de negociadores gubernamentales para atender la situación de emergencia que creaba la rebelión zapatista —Eduardo Robledo, Eraclio Zepeda y Andrés Fábregas— surgió el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC) al que se sumaron la mayoría de las organizaciones indígenas y campesinas existentes y otras que fueron creadas —en esa coyuntura— tanto por el gobierno federal y estatal como por el partido oficial. Pese a su diversidad política el interés común permeó a las primeras acciones del CEOIC que había logrado aglutinar a más de 250 organizaciones de todo tamaño, importancia y signo. En este contexto el CEOIC inició el 10 de abril de 1994 una Jornada de Lucha por la Tierra que estuvo acompañada de numerosas tomas de tierras. Esta fase de tomas masivas de tierras constituyó un paso más en la lucha pacífica de estas organizaciones.

Además de la lucha agraria que era un acuerdo básico entre las organizaciones que integraban el CEOIC, rápidamente fue ganando consenso la demanda de la autonomía indígena. Antes de 1994 las organizaciones *campesinistas y economicistas* hegemoni-

nizaban el escenario político y constituían la principal fuerza al interior del CEOIC. Sin embargo, poco a poco esas organizaciones fueron siendo permeables a la reivindicación de autonomía indígena. Inicialmente esta propuesta era impulsada básicamente por las organizaciones indígenas que formaban parte del Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI) que estaban dentro del CEOIC,<sup>27</sup> junto con otras organizaciones de una importante tradición de lucha indianista en la región, como lo eran el Consejo de Representantes de los Altos de Chiapas (CRIACH), Muk-tawnik, Organización de Médicos Indígenas (OMIECH), COCICH y SCOPNUR, entre otras muchas siglas. No obstante su número, estas organizaciones tenían sin embargo, poco peso, pero pronto ganarían importancia. En la medida en que la CIOAC, la ARIC-independiente y la ORCAO, —todas ellas de un peso histórico significativo dentro del CEOIC— hicieron suya también la reivindicación autonómica indígena, la demanda de autonomía regional fue ganando relevancia, lo que contribuyó a modificar el perfil de este organismo adquiriendo un matiz indianista.

Sin duda, era una coyuntura favorable para el indianismo: una rebelión armada indígena, un movimiento nacional indígena **emergente que contaba ya con propuestas políticas y jurídicas elaboradas**,<sup>28</sup> entre otras cosas, fueron que coadyuvaron a allanar el camino a favor de la causa indianista, con estas condiciones se logró que para el 31 de enero de 1994, en el documento de

conjunto que cohesionaba a las 280 organizaciones que integraban el CEOIC<sup>29</sup> se dijo lo siguiente en su pliego de posicionamiento político.<sup>30</sup> El CEOIC reclamaba, en el quinto lugar de su programa:

"5..... a) Modificar la Constitución federal en los artículos 4º y 115º **para establecer constitucionalmente el reconocimiento de la autonomía a los pueblos indígenas.** Se señalará asimismo en el artículo 115 que para que la autonomía puede ser llevada al terreno de los hechos, **deberán constituirse las regiones pluriétnicas.** En este artículo quedarán establecidas las funciones y las competencias y los órganos de gobierno de las regiones pluriétnicas.

*"En el artículo 4º deberá quedar también establecido el reconocimiento de que los pueblos indios tendrán representación en la Cámara de Senadores, así como en la Cámara de Diputados, a niveles federales."*<sup>31</sup>

Si bien hacía afuera del CEOIC se advertían con claridad dos grandes bloques que lo integraban: por un lado las llamadas organizaciones oficiales y por el otro las llamadas organizaciones independientes; sin embargo al interior de este último bloque tampoco las cosas eran homogéneas y los *campesinistas*, *productivistas* y *autonomistas* se disputaban la hegemonía del proceso. Los *indianistas* tuvieron un factor adicional a su favor: el contexto de San Cristóbal de las Casas. Esta ciudad era el territorio natural de los indianistas-autonomistas, era asimismo el espacio de convergencia de los adherentes al

zapatismo y al mismo tiempo sede del CEOIC. La suma de todas estas circunstancias fueron ganancias adicionales que fueron coadyuvando a que esta corriente tuviera progresivamente un mayor peso.<sup>32</sup>

Así pese a su juventud, pero con todo ello a su favor, en octubre de 1994 una discusión acalorada entre los dirigentes de las organizaciones autonomistas y los campesinistas debatían sobre el perfil que debería de adoptar la movilización programada por el CEOIC para el 12 de octubre de 1994. Ese día fue la fecha que definió, en cierta forma, el perfil y el cauce del movimiento indígena chiapaneco, en donde por primera vez la reivindicación agraria dejó de ser el eje aglutinador de la lucha social en esta entidad. Los autonomistas proponían que ese día debería de hacerse una declaración política a favor de la autonomía; opinión que no compartían los campesinistas, quienes pugnaban por una declaratoria con contenidos principalmente agraristas. Sin embargo, por el carácter simbólico de la fecha, la posición indianista logró que el mensaje político del CEOIC fuera llamar a todas a las organizaciones y a la sociedad a declarar la autonomía y pasar a la fase de la constitución de las Regiones Autónomas Pluriétnicas en todos los municipios de la entidad. Este acontecimiento podemos interpretarlo, simbólicamente, como el punto de partida del proceso de autonomías civiles en la entidad.

El mayor impacto que esta declaratoria tuvo fue en la región norte de la entidad. La adhesión de la CIOAC-

Chiapas a la lucha autonómica había fortalecido de manera decisiva la corriente indianista. En ese momento la CIOAC gozaba de una enorme fuerza y prestigio y sus dirigentes tenían presencia en las tres corrientes<sup>33</sup> que integraban el CEOIC y pudieron incidir a favor de la corriente autonomista. La declaratoria de autonomía se llevó a los hechos. Ocho presidencias municipales de la región norte fueron tomadas por los cioacistas, quienes se declararon como Municipios Autónomos. El gobierno estuvo dispuesto a negociar y como consecuencia se formaron ocho Consejos Municipales Autónomos de la Región Norte gobernados por militantes de la CIOAC: Simojovel, Huitiupan, El Bosque, Jitotol, Bochil, Ixtapa y Soyaló. La expresión de esta corriente autonomista en la región de la Selva tomaría forma en el gobierno autónomo de Ocosingo, alentada por la Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo, la COAO.

La declaratoria de autonomía se inscribía en un contexto de un fuerte movimiento social alentado por la lucha electoral en la que el movimiento democrático mostraba una fuerte tendencia autonómica. La candidatura de Amado Avendaño y la posterior instauración de éste como Gobernador en Rebeldía, en agosto de 1994, le había otorgado un sentido de integralidad al movimiento autonómico chiapaneco que se había cohesionado alrededor de la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco (AEDPECH) de la que formaban parte las organizaciones campesino-indígenas del CEOIC.<sup>34</sup>

Aunque al interior de la AEDPECH participaban diversos sectores —como la Convención Estatal de Mujeres (CEM) y el Movimiento de la Sociedad Civil (MOSOCL), sin embargo por su número y por su carácter beligerante, la AEDPECH fue rápidamente hegemonizada por las organizaciones campesino-indígenas que fueron las que le imprimieron su perfil a este nuevo frente<sup>35</sup> iniciando una nueva etapa de lucha. Sin embargo, después de estas diversas etapas de fortalecimiento, pronto vendrían los nubarrones y serían momentos de debilidad y división, en la que fue decisiva la ruptura entre el movimiento campesino-indígena y el EZLN.

Las organizaciones campesino-indígenas que militaban al interior de la AEDPECH se decían autónomas no sólo frente al gobierno, sino también asumían sus propias decisiones frente a otras fuerzas políticas y si bien su alianza estratégica estaba claramente definida con el zapatismo, empero no dependía de él y de hecho tenía diferencias de fondo en cuanto a la conducción del proceso. Recordemos que las organizaciones del CEOIC-AEDPECH eran, la mayoría de ellas, *organizaciones históricas*, con dirigentes formados, con una larga historia de represión sobre ellos, que contaban con una historia de lucha reconocida, por lo que estas organizaciones se habían ganado el respeto y un lugar en la historia de la lucha social de la entidad ya que durante casi veinte años habían logrado ciertas ganancias sociales, obviamente desde una perspectiva *gradualista*.



Pero eran tiempos de revolución y el *gradualismo* de estas organizaciones era combatido por el EZLN que no admitía las prácticas y vicios<sup>36</sup> que se habían desarrollado al interior de las *organizaciones históricas*. El EZLN empezó a condenar la agenda y los métodos de negociación de las organizaciones del CEOIC y sin crear vínculos de diálogo para construir alternativas conjuntas, decidió de manera unilateral romper con estas organizaciones al declararlas “claudicantes” y “traidoras”.<sup>37</sup>

A partir de entonces comenzó un proceso de distanciamiento entre las organizaciones campesino-indígenas y el EZLN. Este distanciamiento llevaría a la decisión, de parte del EZLN, de excluir a estas organizaciones del proceso de negociaciones y del diálogo de paz y sustituirlos por operadores que vinieron de fuera de la entidad y de fuera de la lucha social chiapaneca.<sup>38</sup>

Adicionalmente a la ruptura del EZLN con las organizaciones campesino-indígenas, el distanciamiento se acentuó con la decisión de no participación de los rebeldes en las elecciones<sup>39</sup> y a que los zapatistas definieran su propia agenda sobre la autonomía que en algunos lugares coincidiría con la propuesta de las organizaciones sociales, pero que en otros lugares, por el contrario competiría con ellas en una disputa territorial. Esto llevaría al EZLN a una confrontación pública con diversas organizaciones —como por ejemplo con la OCEZ<sup>40</sup> y con la CIOAC—<sup>41</sup> y a una confrontación velada con las organizaciones de la selva-Ocosingo, tales como la Asociación Rural de Inte-

rés Colectivo-democrática y la Organización de Cafeticultores de Ocosingo (ORCAO), entre otras. La ruptura EZLN-movimiento social, generó que ambos actores sufrieran un proceso de debilitamiento progresivo en donde las organizaciones campesino-indígenas entraron en un profundo reflujo del que aún no salen, al tiempo que el EZLN fue perdiendo su base social civil que le proporcionaban estas organizaciones, quedando profundamente debilitado.

En un contexto de un prolongado deterioro del diálogo entre el EZLN y el gobierno y de descomposición del tejido de la lucha social chiapaneca, las organizaciones campesino-indígenas han continuado su fragmentación. Después de una tensa convivencia las organizaciones campesino-indígenas que integraban la AEDPECH finalmente se dividieron y quedaron esparcidas en una situación de desarticulación similar a la que existía antes de 1994. Aprovechando esta debilidad, el gobierno del estado —encabezado desde enero de 1998 por Roberto Albores Guillén— ha endurecido su postura con el EZLN y de inmediato envió a sus policías a desarticular los municipios autónomos zapatistas —el municipio de Taniperlas en Ocosingo en el mes de abril y el de Tierra y Libertad en el mes de mayo— al mismo tiempo que recrudecía las presiones y amenazas a los dirigentes de organizaciones sociales y retomaba la práctica del largo episodio de los desalojos de predios con su secuela de violencia que remite a los más tristes episodios de represión de los gobernadores chiapanecos.

Alarmados por esta nueva situación, las organizaciones han intentado volver a realizar esfuerzos unitarios para enfrentar la ofensiva represora que se avecina. Así, después de un prolongado letargo, diversos frentes han surgido para iniciar algunos procesos unitarios y de acciones conjuntas<sup>42</sup> y han logrado articularse en torno a la Coordinadora de Organizaciones Autónomas del Estado de Chiapas, COAECH.<sup>43</sup> Más recientemente con la incorporación de otras fuerzas tales como el FZLN, el PRD y algunas otras siglas del movimiento ciudadano, se realizan acciones de convergencia para tratar de reconstruir lo perdido y se han aglutinan en el Foro de Convergencia de Organizaciones Sociales.<sup>44</sup>

Sin embargo hoy más que antes la unidad de las organizaciones sociales es un formidable reto. La desconfianza, los rencores, los señalamientos, la intolerancia y la debilidad del movimiento campesino-indígena y del movimiento ciudadano<sup>45</sup> constituyen fuertes obstáculos para esta tarea. Hay que destacar empero que, pese a la fragilidad de este Foro de Convergencia, éste constituye sin embargo, el primer esfuerzo unitario multisectorial serio, después de las distintas fragmentaciones que los diversos sectores han sufrido; lo que es altamente saludable y necesario para intentar detener la violencia gubernamental desatada en contra del EZLN y enfrentar la represión que se avecina y que amenaza reanudar viejas rutas conocidas de confrontación con el Estado, como la que en el pasado ya sufrieron estas organizaciones.

## ***b) Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP)***

Al declarar el CEOIC el 12 de octubre de 1994 como el punto de partida para llamar a la instauración de las *autonomías de hecho* a través de la formación de las Regiones Autónomas Pluriétnicas se da comienzo a una fase de las autonomías civiles en Chiapas. este llamado prosperó y se realizó en algunos lugares de las zonas de Ocosingo, Norte, Selva, Altos y Cintalapa. En la región norte, como dijimos, militantes de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) asumieron el control de los municipios constitucionales y los declararon autónomos: El Bosque, Simojovel, Huitiupan, Jitotol, Pueblo Nuevo, Ixtacomitán, Rayón, Tapilula y Solosuchiapa, integraron las Regiones Autónomas Pluriétnicas-región norte, mientras en la región de la selva de Marqués de Comillas, el Movimiento Campesino Regional Independiente (MOCRI) declaró la región bajo su control bajo el concepto de "municipios libres". Mientras tanto los indígenas perredistas el municipio Nicolás Ruiz también declararon su municipio como "Municipio autónomo" y formaron su Consejo Autónomo.<sup>46</sup>

Después de esas declaratorias las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) comenzaron a darse una estructura.<sup>47</sup> Para tener un espacio en donde ejercer su gobierno, acordaron recuperar las instalaciones del Instituto Nacional Indigenista de San Cristóbal de las Casas que fue declarada sede oficial del

Consejo de las RAP. En esta sede, las RAP hospedaron durante un año al gobierno de transición que encabezó Amado Avendaño.

El principal impacto de este proceso autonómico fue la sustitución de figuras de autoridad y poder tradicionales—en este contexto eran consideradas “tradicionales” incluso las autoridades ejidales y municipales— y se rebautizaban con nombres que indicaban grandes rangos, como es el caso de los “parlamentarios indígenas”, que refería a su función de nuevos legisladores que trabajaban en la elaboración de un nuevo orden constitucional. De cómo esto se estaba llevando a la práctica en algunas regiones, daba cuenta un dirigente de la COAO<sup>48</sup> y representante de las RAP-Ocosingo quien explicó en entrevista periódica los mecanismos de elección de los gobiernos autónomos en esa región:

“Si hablamos de autonomía, debemos tener todo: tener nuestro territorio, tener nuestra propia educación, administrar nuestros recursos (....) Entonces, nosotros pensamos que las comunidades deben tener su propio gobierno, para eso se están nombrando los Consejos Parlamentarios Comunitarios, posteriormente los Consejos Parlamentarios Regionales y después a nivel estatal (...) Por cada comunidad, se forman dos o tres (Consejos Parlamentarios) que cambian poco a poco a las viejas autoridades. Ya no vamos a decir agente municipal, juez municipal, juez rural, comisario ejidal, sino que van a ser los Consejos Parlamentarios que van a formar el Consejo de Ancianos, Consejo de Jóvenes, Consejo de Mujeres, eso es lo que se está practicando desde la base”.<sup>49</sup>

Otro impacto de relevancia era la confrontación que estos nuevos gobiernos hacían con relación a los límites municipales tradicionales. Un miembro del Consejo ejecutivo de las RAP mencionaba los alcances de estas acciones autonómicas:

“Es una reordenación política y territorial en la cual no existen ni croquis, ni planos, pero que sí reconocen los pueblos y es lo que finalmente puede delimitar una región. En este sentido, hoy puede ser chica y mañana crecer. Quizá los planos es lo último que se tenga que hacer.”<sup>50</sup>

Desde 1994 hasta abril de 1998, la sede del gobierno autónomo de las RAP continúa estando situado en San Cristóbal de las Casas en las exinstalaciones del INI. En esta sede se concentra el “Consejo Ejecutivo de las RAP”, que cumple la función coordinadora de los “Consejos Parlamentarios” de las diversos municipios y regiones que lo integran. Desde su nacimiento<sup>51</sup> las RAP estructuraron una forma de gobierno regional—los “Parlamentos”— que tiene su soporte en la comunidad, a través de los “Parlamentos comunitarios”. Cada comunidad ha nombrado a dos “**parlamentos**”, que son los que realizan la autonomía en sus comunidades. Estos a su vez seleccionan a sus “parlamentos municipales”, que los representan ante el “Parlamento Regional”. La suma de los “Parlamentos Regionales”, de las distantes regiones adheridas a las RAP, forman el “Consejo General de las Regiones Autónomas Pluriétnicas”, que es la máxima instancia de gobierno.<sup>52</sup> Este Consejo General ha

nombrado un "Consejo Ejecutivo",<sup>53</sup> que es el que se encuentra de manera permanente en la sede de San Cristóbal y se ocupa de las cuestiones operativas y de coordinación.

Sin embargo, el desgaste del movimiento campesino-indígena chiapaneco ha alcanzado también a las RAP y la composición del bloque inicial de organizaciones que inicialmente las integraron, se ha modificado y ha sufrido bajas, sobre todo en la región fronteriza, en donde prácticamente desapareció. Los conflictos entre la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC) de la región tojolabal con las bases del EZLN ha conducido a una fuerte división y confrontación entre miembros de esta organización. Por otro lado, las autonomías en la región norte, también se debilitaron. De la región autónoma que la CIOAC había constituido en torno a 8 municipios en la región norte en 1994-1996, queda poco.

De los otrora municipios de las RAP-región norte, en la actualidad sólo se gobiernan constitucionalmente los municipios de Jitotol, Bochil e Ixtapa. El municipio de El Bosque lo perdió la CIOAC en las elecciones de 1997, cuando el PRI las recuperó ante la negativa del EZLN de participar en las elecciones; no obstante este municipio es gobernado por las autoridades zapatistas del Municipio Autónomo de San Juan de La Libertad. El municipio de Huitiupan, por su parte es gobernado por el PRD, pero no por la CIOAC; mientras que el municipio de Soyaló lo gobierna el PRI al tiempo que Simojovel

es gobernado por el Partido del Trabajo en alianza con la OCOPECH (Organización Campesina Obrero Popular del Estado de Chiapas).

Asimismo, el número de sus organizaciones miembros de otras regiones se ha debilitado, tanto en cantidad, como en calidad; de esta forma, en la actualidad, las regiones en donde actúan las organizaciones inscritas en el proceso autonómico de las RAP se ubican en los municipios de Ocosingo, Los Altos, Fronteriza y Las Margaritas y el número de organizaciones que la integran se ha reducido a quince.<sup>54</sup> La pérdida de presencia de las RAP ha disminuido su capacidad de gestión y sobre todo ha debilitado el ejercicio de los gobiernos paralelos que antes habían establecido.

Algunas organizaciones que desertaron de las RAP tomaron otros caminos. Algunas de ellas son organizaciones indígenas que actúan en la región de los Altos y que son poderosos frentes que se articulan a través de los más diversos intereses y constituyen grupos de presión que logran alianzas para construir un "poder indio" expreso, articulado en una tendencia de *"empoderamiento indígena regional"* del que con frecuencia hacen gala. En ocasiones estas fuerzas se dividen y confrontan y han llegado a dirimir sus disputas a través del uso de las armas. Organizaciones como el Consejo Regional Indígena de los Altos de Chiapas (CRIA) y la Organización de Pueblos Evangélicos de los Altos de Chiapas (OPEACH) cuentan con varias decenas de adherentes y actúan con una gran

consistencia, pero también con mucha violencia e impunidad.

Aunque estas organizaciones no han asumido la bandera de la autonomía política de manera expresa, sin embargo suelen tener dominio político sobre un territorio amplio que bien pueden ser consideradas como regiones autónomas con gobiernos paralelos que compiten con los gobiernos constitucionalmente reconocidos; orden constitucional que al estar en tela de juicio tiene poco margen de manobra para poder regular la vida de una región altamente compleja y cada vez más altamente conflictiva. En efecto, aunque en el mes de enero algunos de los principales dirigentes de estas organizaciones —del CRIACH, OPEACH, SCOPNUR y UNAL—<sup>55</sup> fueron encarcelados, sin embargo la presencia del Estado sobre las comunidades y parajes en donde esos actúan, está debilitada en extremo y la gobernabilidad no la realiza el gobierno sino los pactos y alianzas entre estas fuerzas de facto.

Así, con altibajos, debilitados en esta coyuntura —en el que el gobierno ha retomado la iniciativa desde que Roberto Albores Guillén asumió la gubernatura del estado— las organizaciones sociales campesino-indígenas de Chiapas inscritos en procesos de autonomía civil, siguen construyendo sus propias iniciativas autonómicas, con sus propias voces y características diversas. El futuro inmediato parece no estar a su favor. Si bien el logro de las reformas constitucionales para establecer la autonomía como una garantía constitucional es una conquista que también

les pertenece, empero la fase de transición desde las *autonomías de hecho* hacia las *autonomías constitucionales* estará caracterizado, probablemente, por tendencias que pretenderán fortalecer las estructuras institucionales —comunidad y municipios, sobre todo— de lo que resultará que las organizaciones sociales vean disminuido su terreno de acción. Además de que no es lejano que estas tendencias sean acompañadas de una intensificación de la fuerza del Estado para tratar de imponer de manera unilateral su visión de lo que será la autonomía —comunitaria y municipal— que seguramente no corresponderá con la visión autonómica regional que estas organizaciones han impulsado.

## 2. AUTONOMÍA ZAPATISTA

La demanda de autonomía no tuvo un lugar relevante en el EZLN en el momento del levantamiento armado en 1994 y no aparece en la *“Primera Declaración de la Selva Lacandona Hoy Decimos Basta”*. Pese a su ausencia, empero el planteamiento no estaba totalmente ausente en el proyecto de sociedad que los rebeldes estaban planteando. Así, en el contexto del llamado *“Diálogo de Catedral”*, celebrado en el mes de febrero, a solo un mes de la irrupción zapatista, el subcomandante Marcos declaraba a una televisora española sus aspiraciones autonómicas. Marcos manifestó su profunda desconfianza al poder central, razón por la cual deseaban la instauración de institucio-

nes que les permitieran el manejo de una "autonomía relativa", "...con instituciones propias para disfrutar de una autonomía similar a la de las regiones españolas de Cataluña y el País Vasco".<sup>56</sup>

Estos mismos conceptos fueron expresados en una entrevista que el diario *La Jornada* realizó a Marcos en el mismo mes de febrero, allí dijo ante un cuestionamiento expreso de los corresponsables Blanche Petrich y Elio Enríquez que le preguntaban si "¿Eso implicaría crear autoridades regionales en las zonas donde ustedes están?", a lo que el subcomandante insurgente respondió:

"Autonomía, dicen los compañeros como la de los vascos, o la catalana, que es una autonomía relativa, porque ellos tienen mucha, mucha desconfianza en los gobiernos estatales. Por ejemplo, en el caso de los compañeros, no es tanto el ejército federal que concentra sus odios; es la inseguridad, es la policía estatal, la judicial, que si nos comen a pedazos. Pues entonces ellos dicen que hay que negociar un estatuto de autonomía donde nuestro gobierno, nuestra estructura administrativa, sea reconocida por el gobierno y podamos convivir así, sin que se metan con nosotros".<sup>57</sup>

Estas ideas fueron posteriormente tomando cuerpo en la *Tercera Declaración de la Selva Lacandona* en enero de 1995, que plantea de manera más explícita sus argumentos autonómicos y declara —entre otras cosas— que el EZLN apoyará a la población civil en:

"...la instauración de un gobierno nacional de transición a la democra-

cia con las siguientes características:.....

4.- Que reconozca las particularidades de los grupos indígenas, reconozca su derecho a la autonomía incluyente y a su ciudadanía."

Esta "Tercera Declaración" apoyaba la acción militar que el EZLN había realizado del 9 al 19 de diciembre de 1995 que se caracterizó por la ruptura del cerco militar y el avance a nuevos territorios. Esta acción militar llamada "Campaña Paz con Justicia y Dignidad para los Pueblos Indios", fue al mismo tiempo el punto de arranque de la autonomía en los territorios zapatistas, con la declaratoria de la emergencia de 38 "Municipios en Rebeldía". Después, en 1996, estos municipios se declararon ya no sólo rebeldes, sino también autónomos. Declaratoria que puede ser interpretada como la asunción del programa autonómico por parte de las bases zapatistas. En la actualidad la autonomía es para los zapatistas mucho más que un punto de los Acuerdos de San Andrés, las bases zapatistas han asumido la autonomía como su principal programa de lucha y están desarrollando diversos procesos autonómicos, tanto a nivel de sus comunidades, como en los "Municipios Autónomos y Rebeldes" que han compactado, recientemente, en las "Regiones y Zonas Autónomas Zapatistas" (Véase cuadros 1 y 2)

La lista de los municipios y regiones autónomas zapatistas no es estable, algunas no han logrado ni siquiera constituirse después de su declaración —como es el caso del Municipio Autónomo de Jovel, o el de Zinacantán— y

otros nuevos se han constituido, además de que otros han transitando hacia la fase superior de declararse como Región Autónoma. Por ejemplo en la marcha zapatista realizada en Oxchuc el 12 de octubre de 1997, se leía en las pancartas de las columnas que arribaron al centro de ese poblado, las siguientes adscripciones: “Región Autónoma de San Juan Cancuc” y “Región Autónoma Pluriétnica de Tenejapa”, nuevas regiones autónomas que muestran el avance, extensión y profundidad de la autonomía en el programa del movimiento zapatista.

Es importante aclarar que, aunque el nombre de “Regiones Autónomas Pluriétnicas” ha sido asumido, desde 1995, por las organizaciones que militan al interior del proceso de las “Regiones Autónomas Pluriétnicas” (RAP) sin embargo, en las regiones zapatistas sus bases han adoptado esta forma de organización de la Autonomía Regional Pluriétnica, sin que necesariamente ambos procesos coincidan territorialmente.<sup>58</sup> Lo mismo sucede con los “Parlamentos” o “Consejos Parlamentarios”, que es la figura de gobierno regional que crearon las RAP en 1995 y que ahora han asumido algunas regiones zapatistas, al nombrar sus “parlamentos indígenas” e incluso creando el 28 de septiembre de 1997 la figura del “Parlamento Regional Rebelde Tzeltal”. La figura de los parlamentos no tiene antecedentes en la región y no responde a ninguna forma de gobierno tradicional regional, esto es así, porque una de las acciones más importantes del colonialismo fue despojar a

los pueblos indígenas de sus gobiernos regionales, dejándoles en su poder sólo la escala comunitaria y, más recientemente, la municipal. Es por eso que una de las prioridades que la lucha autonómica indígena que en la región desarrolla, es la construcción de las instancias de poder regional, como lo demuestra el proceso autonómico de las RAP y de las RAZ.

Todo parece indicar que para las bases de ambos movimientos autonómicos —Regiones Autónomas Zapatistas, RAZ y Regiones Autónomas Pluriétnicas, RAP— no existen o no se asumen, diferencias conceptuales y las bases de las RAZ no muestran oposición expresa a los conceptos de gobierno autonómico desarrollados por las RAP.<sup>59</sup> De esta forma, en esta coyuntura, el debate en torno a las famosas “escalas” de la autonomía —con énfasis en lo comunal que presuntamente realizan los zapatistas— no están, en realidad, en la preocupación de éstos, sino de algunos de sus asesores.<sup>60</sup>

Y, como se observa, más allá de lo que sus asesores deseen o afirmen, la autonomía zapatista se realiza —simultáneamente— en las tres escalas de gobierno: comunitario, municipal y regional. Según se ve, en la actual coyuntura, los actores suelen no “teorizar” sobre su acción autonómica para realizarla en tal o cual dimensión, sino que son sus propios procesos y necesidades los que les han reclamado avances en los tres niveles de gobierno y —simplemente— en éstos actúan. El debate sobre “las escalas” vendrá, seguramente después, cuando los zapatistas ad-

viertan las consecuencias de las limitaciones de lo logrado en las reformas constitucionales que, algún día, habrán de alcanzarlos.

La declaratoria de autonomía para el EZLN ha significado la instauración de gobiernos paralelos —en las escalas comunitaria, municipal y regional— y confrontan a los gobiernos establecidos. En todos los casos, la principal reivindicación de estos Gobiernos Autónomos es lograr su reconocimiento como tales. La emergencia de los gobiernos autónomos zapatistas en la región Altos, al igual que la región norte<sup>61</sup> es resultado de su inconformidad con los procesos electorales locales. Antes, en octubre de 1995, se habían celebrado elecciones para alcaldes en la entidad chiapaneca, el EZLN llamó a sus bases a no votar, de lo que resultó que la mayoría de los municipios de la entidad quedaran de nueva cuenta en manos del PRI. Sí los zapatistas hubieran votado, otra fuera la correlación de fuerzas en la entidad y otra sería la historia que ahora estaríamos narrando.

Las bases zapatistas no reconocieron como legales, ni legítimas, las elecciones y se declararon como “gobiernos paralelos”, acuerpándose en los “Municipios Rebeldes y Autónomos”, que serían gobernados bajo los principios de “Mandar obedeciendo”, de la Constitución Política de 1917 y de las Leyes Revolucionarias Zapatistas de 1993. Más reciente la acción zapatista se ha volcado al fortalecimiento de estos municipios. Su argumento es contundente: las bases del EZLN están implementando, por la vía de los he-

chos, los Acuerdos de San Andrés que reconoce el derecho de libre determinación de los pueblos indios y su realización a través de la autonomía, y que se encuentran en proceso de reconocimiento legal.

Sobre esta base jurídica, las bases del EZLN han canalizado toda su energía para la formación de los Municipios y Regiones Autónomas. Es importante señalar que la misma creatividad que caracteriza al zapatismo civil, es posible advertir en los municipios autónomos zapatistas, que se expresa en una diversidad de denominaciones. Así los procesos autonómicos zapatistas se nombran bajo distintas figuras, ya como Municipios Rebeldes, Municipios Autónomos en Rebeldía, Consejos Municipales Autónomos, Ayuntamientos Autónomos, Pueblos Autónomos, etcétera. Asimismo, los procesos regionales han recibido nombres diferentes: Parlamentos Regionales, Regiones Autónomas Pluriétnicas, Zonas Autónomas y Regiones Autónomas, entre otras.

Así las cosas, en el desarrollo del proceso autonómico zapatista pueden identificarse fases o etapas: **a)** La primera etapa es la fase uno, o fase de declaratoria como municipios rebeldes y/o autónomos, del 9 al 19 de diciembre de 1995; **b)** la fase dos es la fase de nombramiento o elección de autoridades del Ayuntamiento. En esta fase participan aquellas personas, familias, grupos, ejidos, barrios, comunidades y/o parajes que admiten quedar bajo la jurisdicción del gobierno autónomo, lo que implica ignorar o desconocer a los otros gobiernos ya existentes dentro del



barrio, agencia, comunidad, paraje, ejido y municipio. **c)** Fase tres o de instalación del municipio autónomo. Este nivel de desconocimiento tiene una relación causa-efecto con relación a la consolidación de su propio gobierno. Así, en la medida en que el municipio autónomo tenga capacidad —personal y fuerza política— para ejercer mayores funciones —como por ejemplo impartir justicia, recaudar impuestos, instalar una oficina de registro civil, etcétera— en esa misma proporción, los ciudadanos zapatistas van renuncian-

do progresivamente a los servicios que ofrecen las autoridades constitucionales y se adhieren a las autónomas; **d)** Ampliación y consolidación del proceso de la jurisdicción zapatista; fase a la que han llegado las Regiones Autónomas Zapatistas (RAZ). Esta fase presume el incremento de la membresía y la capacidad de gobierno para expandirse hacia áreas vecinas. Quizá el único municipio que había llegado hasta esta fase fue la Región Autónoma Tierra y Libertad, sobre la que abundaré más adelante.

*Cuadro 1*

**Municipios Autónomos y Rebeldes Zapatistas**

***Región Altos:***

1. San Juan Cancuc, con cabecera en el municipio de Cancuc;
2. Magdalena de la Paz con cabecera en Magdalenas, del municipio de Chenalhó
3. Santa Catarina, integrada por parajes de los municipios de Pantelhó y Sitalá;
4. Chenalhó, con cabecera en Polhó.
5. San Andrés Sacamchen de los Pobres, con cabecera en la cabecera del municipio de San Andrés Larráinzar.
6. 17 de noviembre, con cabecera en el ejido Morelia en el municipio de Altamirano.
7. Jovel, agrupa población del municipio de San Cristóbal de las Casas.
8. Amatenango del Valle, incorpora ejidos y población del municipio del mismo nombre.
9. Municipio Autónomo Cabañas en parajes de los municipios de Huixtán, Oxchuc y parte de Ocosingo

**Región selva-Ocosingo:**

10. José María Morelos y Pavón, en el área de Marqués de Comillas, en la selva Lacandona del municipio de Ocosingo.
11. Ricardo Flores Magón, con cabecera en el ejido Taniperlas del municipio de Ocosingo;
12. Francisco Gómez, con cabecera en el Ejido La Garrucha y su área de influencia en el Municipio Ocosingo
13. Municipio Autónomo Maya, con cabecera en el ejido Amador Hernández; municipio de Ocosingo.
14. Municipio Primero de Enero.
15. Municipio Ernesto Ché Guevara, con cabecera en el ejido Cuxuljá en el municipio de Ocosingo.
16. Miguel Hidalgo y Costilla, con cabecera en el ejido Justo Sierra del municipio de Las Margaritas;
17. San Pedro de Michoacán, con cabecera en La Realidad, municipio de Las Margaritas y refugio del subcomandante Marcos y de los principales comandantes;
18. Libertad de los Pueblos Mayas, con cabecera en Santa Rosa Copán, su área de influencia es del municipio de Altamirano hacia la selva Lacandona.
19. Municipio Moisés Gandhi, cabecera de la Región Autónoma Tzotz Choj.

**Región Norte:**

20. Municipio Autónomo San Juan de la Libertad, que integra a población del municipio de El Bosque;
21. Benito Juárez, integra parajes de los municipios de Tila, Yajalón y Tumbalá;
22. Municipio La Paz; comprende población de Tumbalá y Chilón
23. Independencia, que integra población de los ejidos de los municipios de Tila y Salto de Agua;
24. Francisco Villa, con población del municipio Salto de Agua
25. Municipio Autónomo El Trabajo, con parajes del municipio de Palenque y Chilón;

26. Autónomo Vicente Guerrero, del municipio de Palenque;
27. Sabanilla, que integra población del municipio del mismo nombre;
28. Simojovel, con población de los ejidos del mismo nombre;
29. San Salvador, integra a la población del ejido Sibacá;
30. San Manuel, con cabecera en la ranchería San Antonio.
31. Municipio Autónomo Jitotol, que integra población del municipio del mismo nombre.
32. Teopisca, integra población del municipio del mismo nombre.
33. Municipio Autónomo de Bochil, que integra población del municipio del mismo nombre.

***Región selva-fronteriza:***

34. Municipio Autónomo de Tierra y Libertad, con cabecera en el ejido Amparo Agua Tinta del municipio de Las Margaritas. Incorpora un número significativo de ejidos y colonias en los municipios de Independencia, Trinitaria, Las Margaritas y Comalapa y comunidades de Motozintla y Tapachula.

***Región Valles Centrales:***

35. Nuevo Venustiano Carranza; incorpora población de ejidos y colonias del municipio de Venustiano Carranza;
36. Ixtapa, agrupa población del municipio del mismo nombre.
37. Municipio Autónomo de Socoltenango, que integra población del municipio del mismo nombre.
38. Municipio Autónomo de Totolapa, que incorpora población del municipio del mismo nombre.

## Cuadro 2

## **Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) y Regiones Autónomas Zapatistas (RAZ)**

### ***Regiones Autónomas Pluriétnicas RAP***

Región Altos. Influencia en los municipios de: San Cristóbal de las Casas, Chamula, Tenejapa, Cancuc, Oxchuc, Pantelhó, Chenalhó, Chalchihuitán, Zinacantán, Amatenango, Tenejapa y Teopisca.

Región Norte: Huitiupán, Simovel, El Bosque, Bochil, Jitotol,

Región Centro: Ixtapa, Cintalapa, Nicolás Ruiz

Región selva-Ocosingo: Ocosingo, Altamirano

Región Fronteriza: Las Margaritas, Comitán, Trinitaria e Independencia

### ***Regiones Autónomas Zapatistas RAZ***

1. Región Autónoma Tierra y Libertad: con influencia en los municipios de Las Margaritas, Comalapa, Independencia, La Trinitaria.
2. Región Autónoma Tzotz Choj: con influencia en los municipios de Altamirano, Oxchuc, Cancuc, Chanal, Tenejapa y Huixtán.

Los procesos autonómicos zapatistas pueden sintetizarse en dos patrones:

1. El que se desarrolla en los municipios autónomos dentro de la llamada "zona de conflicto" en las regiones selva-ocosingo y fronteriza y una parte de la región Altos del municipio de Altamirano; y 2. Un segundo patrón, los que desarrollan los gobiernos autónomos zapatistas que se ubican fuera de dicha zona. Desde 1996 ocho "Municipios Rebeldes y Autónomos" que se ubicaron dentro de la "zona de conflicto" se han dado a la tarea de conso-

lidarse y de compactarse en "Zonas Autónomas" o en "Regiones Autónomas". De esta forma, entre mayo y junio de 1997 se habían hecho públicos los cambios de autoridades al interior de los Consejos Municipales en los municipios rebeldes y autónomos de San Pedro de Michoacán y Tierra y Libertad. Y salvo las ofensivas que en abril de 1998 recibieron estos municipios de parte del gobierno de Roberto Albores Guillén, los procesos internos se habían desarrollado —aparentemente— con menos contradicciones que los existentes en las otras regiones fuera de los

municipios de Ocosingo y Las Margaritas.<sup>62</sup>

Otros municipios autónomos se han constituido fuera de la llamada “zona de conflicto” con grandes dificultades y una fuerte dosis de violencia. La prensa suele documentar con frecuencia lo que acontece en estas regiones, en donde la violencia y las confrontaciones son más intensas—como sucede en la región norte y altos— que las que se viven dentro de la zona de conflicto, propiamente, como lo acontecido en diciembre de 1997 en la comunidad de Acteal en el Municipio Autónomo de Polhó.

La diversidad de los procesos de los Municipios Autónomos Zapatistas puede observarse en su desempeño, que tampoco es homogéneo. Hasta abril de 1998 podíamos identificar cuatro estadios de consolidación:

i) El más alto grado de desarrollo de los procesos autonómicos zapatistas es el que se ha logrado al constituir las Regiones Autónomas Zapatistas (RAZ), expresado en sus diversos nombres, ya como región autónoma, zona autónoma y parlamentos regionales, esta fase es la que ha logrado un estadio superior y presume un área de jurisdicción significativa. Este crecimiento suele estar frecuentemente asociado a un mayor desempeño de las autoridades autónomas y está frecuentemente asociada a su eficiencia como gobierno. La Región Autónoma Tierra y Libertad es el ejemplo más relevante. Con diversos grados de consolidación en las partes que lo integraban en su ex-

tensa área de influencia, esta Región Autónoma tiene —tenía, porque fue desmantelada por las policías en mayo de 1998— su cabecera en el municipio autónomo de Tierra y Libertad y una extensa área de influencia en los municipios fronterizos de Las Margaritas, La Trinitaria, La Independencia, y Frontera Comalapa principalmente, aunque también tenía algunos adherentes en Motozintla y Tapachula, en las regiones Fronteriza, Selva-fronteriza, Sierra y Soconusco.

La información que documentó la prensa durante el desalojo a la cabecera municipal de Amparo Aguatinta mostró que el municipio autónomo contaba con: a) edificios públicos, b) una oficina del presidente o Consejo Autónomo, c) una oficina en donde se realizaba la impartición de justicia, que para el caso de Amparo Aguatinta se llamaba “Ministro de Justicia”—en otros lugares estas autoridades que imparten justicia se llaman Parlamentos y en otros “Mayores”, entre una gran diversidad de nombres— d) una oficina del registro civil en donde se registraban los nacimientos, casamientos, defunciones y e) una cárcel. En otros domicilios funcionaban otras comisiones, como las de salud, entre otras.

La importancia de esta Región Autónoma radicaba en que el ejido de Amparo Aguatinta era reconocido por numerosas comunidades rebeldes de los municipios señalados que reconocían jurisdicción a las autoridades regionales, entre cuyas funciones se encontraba el trasladarse a los diversos municipios para atender problemas

de la población que se encontraba bajo su jurisdicción. La pequeña e incómoda cárcel—como todas las cárceles del país— con frecuencia hospedaba visitantes de los otros municipios que habían infringido las leyes zapatistas, fueran o no zapatistas, les hubieran, o no, reconocido su jurisdicción para someterse a ellas.

Con frecuencia este último asunto fue uno de los puntos nodales de mayor confrontación con la población no zapatista que vivía en la misma área de influencia. Muchas veces las autoridades llevaron a la cárcel a personas que se decían inocentes. En cambio, esas personas eran, para los rebeldes autónomos, infractores de la ley zapatista que prohibía entre otras cosas, el consumo de bebidas alcohólicas o sancionaba el incumplimiento hacia ciertos reglamentos sobre las obligaciones ciudadanas que los no zapatistas se resistían a cumplir. Estos asuntos fueron motivo de múltiples confrontaciones entre el EZLN y los que no lo eran. Este tipo de problemas se presentaron y se siguen presentando, en todos los lugares en donde hay establecido un gobierno zapatista, no importa del rango que sea, si es región, municipio o comunidad autónoma.

Todo gobierno tiene un espacio o jurisdicción y controla personas y recursos de esa delimitación. La impartición de justicia sobre problemas agrarios ha sido uno de los problemas más delicados no sólo para los gobiernos zapatistas, sino incluso para el gobierno mexicano. La tierra y los recursos naturales en ella existentes—agua, bos-

ques, minas de arena o grava, etcétera— continúan siendo hasta hoy día, los únicos recursos disponibles en las comunidades indígenas chiapanecas. Es por eso que las principales disputas han tenido a estos recursos como eje central.<sup>63</sup> Con frecuencia el gobierno zapatista fallaba un juicio a favor de sus miembros, afectando irremediablemente a los otros que eran sus opositores. La aplicación de la sentencia se ejercía por la vía de los hechos y por la fuerza del poder autónomo. Una mayor o menor capacidad de fuerza zapatista era la que decidía la suerte de las resoluciones y sentencias.<sup>64</sup> Hay que señalar que el fenómeno del zapatismo generó en su área de influencia una redistribución de la tierra de la que aún no se tiene una evaluación en su magnitud. Los zapatistas no sólo repartieron los grandes latifundios y los pequeños ranchos, sino además redistribuyeron las pequeñas parcelas de otros campesinos que eran sus opositores, beneficiando con esas tierras a sus adherentes. El logro de obtener un pedazo de tierra de manos del gobierno zapatista, era motivo suficiente para mantener la lealtad a la causa zapatista.

Si bien la Región Autónoma Tierra y Libertad es la más relevante porque aparentemente es la más compacta y consolidada, empero no es la única que tiene alcances regionales, también los tiene la Región Autónoma Tzotz-Choj. Esta región autónoma se constituyó el 26 de septiembre de 1997 e integra localidades de las jurisdicciones de los municipios de Altamirano, Ocosingo, Chanal y Oxchuc, Tenejapa,

Cancuc, Huixtán, San Cristóbal, Amatenango del Valle, Abasolo y el municipio autónomo Ernesto Ché Guevara.”<sup>65</sup> Dentro de la estructura de la Región Autónoma *Tzot Choj*, el gobierno regional quedó representado en manos de un “Parlamento Regional Autónomo”.

La información disponible muestra que las funciones que ejerce esta región son las mismas que las que ejecuta el gobierno de los de Tierra y Libertad pero, aparente su fuerza es menor que la de los primeros y suelen tener más dificultades para hacer valer sus normas sobre la población. Por ejemplo, en el Boletín *Batz’il Tz’ibul* Número 12, órgano informativo de la Región Autónoma *Tzotz Choj* de marzo de 1998, se lee la crónica que relata cómo en la feria de Santo Tomás, en Oxchuc —celebrada del 19 al 21 de diciembre de 1997— tres comandantes zapatistas fueron gravemente heridos al intentar aplicar una multa de 100 pesos a las personas que se encontraban en estado de ebriedad en dicha feria. A decir de quien escribe la nota “...Un grupo de hombres borrachos atacaron a los comandantes y evitaron pagar los cien pesos.” El reportero zapatista responsabiliza, en su nota, a “...las autoridades municipales priistas de haber dado la orden y la protección a los agresores...” ya que después de haber pasado tal incidente, elementos de la Policía de Seguridad Pública, lanzaron ráfagas de balas al aire para evitar la persecución de los zapatistas y de esta forma proteger su huida, según denunció el reportero zapatista.

Así las cosas, los asuntos relativos a la resolución de conflictos agrarios y

en general a la impartición de justicia, han sido las principales funciones que han asumido los gobiernos zapatistas. Es por eso que para ellos ha sido hasta cierto punto irrelevante poder disponer de los presupuestos que ejercen los gobiernos municipales constitucionales. Aparentemente desde la perspectiva zapatista, el poder de los gobiernos autónomos es superior que el que los presidentes municipales tienen y prefieren mantenerse como gobiernos paralelos que competir por ganar las elecciones, que en muchos municipios podrían ganar sin mucha dificultad, en virtud de que constituyen mayorías. Me parece que los asuntos que les interesa controlar a los zapatistas no constituyen competencias del gobierno constitucional en la actualidad, razón por la cual a las bases del EZLN el control de los municipios constitucionales no les resulta relevante.

ii) En el segundo nivel de consolidación se encuentran un significativo número de municipios autónomos zapatistas, éstos se caracterizan por realizar todas las funciones que ejerce el Municipio Autónomo de Tierra y Libertad, pero no lo hacen a nivel regional, sino con un número más limitado de comunidades. Los ejemplos más contundentes son los casos de San Juan de La Libertad, en el municipio de El Bosque y el Municipio Autónomo de San Andrés Larráinzar, en donde además los zapatistas están posesionados de los edificios del gobierno municipal, mientras que el Ayuntamiento constitucional, en ambos casos, ha rentado modestas oficinas desde donde despachan.

El Consejo Autónomo de Polhó se encuentra en este mismo rango de consolidación, aunque sus instalaciones son muy precarias, con relación a los otros. El Consejo Autónomo está formado por 15 autoridades que representan a los parajes y grupos que integran el municipio rebelde, este Consejo es la máxima autoridad ejecutiva y tienen organizadas instancias para resolver problemas concretos. Uno de los más importantes, por la situación de guerra en la que viven, es el Consejo de Abasto que integra 28 Comités de Abasto para la distribución de alimentos. Igual relevancia tiene el Consejo Agrario Municipal que resuelve y gestiona problemas agrarios. Las labores de vigilancia la realizan 23 policías que son llamados "Auxiliares municipales", a su vez 42 "Agentes Plurales" vigilan el cumplimiento de las decisiones de cada comunidad y los representan en la resolución de los conflictos y realizan las funciones de agente municipal.<sup>66</sup> Como se observa, aunque la mayoría de las funciones que se ejercen —con excepción de la comisión de abasto— corresponden a las mismas que habitualmente realizan las autoridades de cualquier otra comunidad, sin embargo los nombres con los que llaman y reivindican estos cargos no son los tradicionales; es decir, no son nombrados ni mayoles, ni principales, ni con otros nombres que provengan de la tradición, lo que indica una cierta ruptura con los conceptos comunitarios tradicionales y lo que éstos significan, casi siempre asociados a la estructura caciquil de las cabeceras municipales de los municipios indígenas tradicionales.

Como es comprensible, en todos los casos en donde operan los municipios autónomos zapatistas le disputan poder a los gobiernos constitucionales y no importa si éstos son priístas o perredistas. Los presidentes municipales de Altamirano y Jitotol, gobernado por presidentes de extracción perredista, por ejemplo, en ambos casos suelen tener conflictos con los zapatistas de sus municipios pero, ciertamente en ningún caso estos munícipes se han confrontado con los gobiernos autónomos, como ha sucedido, en todos los casos, con los gobiernos de extracción priísta.

iii) El tercer nivel son municipios que han llegado a un estadio de desarrollo en donde se imparte justicia entre sus miembros, suelen contar con una cárcel, pero no emiten documentos oficiales y frecuentemente carecen de un edificio en donde puedan concentrarse las autoridades. Aparentemente en esta fase se encontraba Taniperlas que iba a pasar a la fase siguiente al inaugurar las instalaciones del gobierno del Municipio Autónomo Ricardo Flores Magón, que fueron desmanteladas por la policía en abril de 1998.<sup>67</sup>

El Ayuntamiento Autónomo de Santa Catarina, "antes" municipio de Pantelhó, que se encontraba también en esta fase de transición cuando fue desmantelado el 13 de enero de 1997, en un proceso muy parecido a lo que aconteció en el Municipio Autónomo de Flores Magón. Antes, en octubre de 1996, se habían reunido 38 agentes municipales de entre un total de 48



comunidades que eligieron al presidente Alonso López Pérez— y a los miembros del “Consejo Autónomo de Santa Catarina”, que estableció su cabecera en el barrio Los Naranjos en las instalaciones de una bodega de café, del municipio de Pantelhó, en la región Altos. En la estructura del Consejo quedaron integrados los “Mayores del Consejo Autónomo” que eran la instancia encargada de la impartición de justicia. Sin embargo un enfrentamiento con opositores al zapatismo apoyados por “elementos de la policía vestidos de civil” destruyeron las instalaciones del Consejo de gobierno y lo desmantelaron. Una crónica periodística recogió este acontecimiento en los siguientes términos:

“Según los perredistas —señala la periodista Janet Schwartz— indicaron que los hechos sucedieron a las 17 horas, el domingo pasado, cuando Mariano Jiménez Gómez fue golpeado en la calle y privado de su libertad; luego de lo cual, la presidencia municipal autónoma ordenó la aprehensión del agresor Jesús Aguilar, quien fue defendido por el síndico del PRI, Mariano Gómez Gómez. Los Mayores se llevaron al síndico al juzgado municipal autónomo, luego de lo cual resultó el enfrentamiento, donde un grupo de priístas, armados con palos, piedras y armas de alto poder, junto con policías armados, vestidos de civil, aterrorizaron a los perredistas y se llevaron —secuestrados— a unas nueve personas...”<sup>68</sup>

Después del enfrentamiento del que los autónomos salieron debilitados, se refugiaron en el monte dejando abandonadas las instalaciones del Con-

sejo Autónomo, mismo que fue destruido, así como la sede de los Mayores y los domicilios de algunos de sus miembros. Desde entonces, el Ayuntamiento Autónomo de Santa Catarina tuvo dificultades para consolidarse y pasar a un estadio superior.

iv) El cuarto nivel de desempeño de los Municipios Autónomos Zapatistas es aquel en el que operan pequeños grupos de zapatistas y que constituyen minorías en los municipios o incluso en las comunidades. Tienen jurisdicción sobre sus miembros y sus funciones más importantes son las de impartir justicia y resolver problemas de salud y/o abasto entre sus adherentes y suelen vivir hostigados por sus vecinos y con mucha frecuencia agredidos por los elementos de las policías y ejércitos que se ubican en las inmediaciones de los territorios zapatistas. El boletín de la Región Autónoma *Tzotz Choj*, recoge la crónica del “corresponsal Sergio” quien daba cuenta de problemas que enfrenta el nuevo centro de población Patria Nueva en el Municipio Autónomo de San Salvador, en Sibacá. El reportero mencionaba que dicha comunidad fue penetrada por “.....el ejército con camiones artillado (sic), tanquetas y un helicóptero...”. Aparentemente el arribo de los miembros del Ejército se debió a que “.....los habitantes del nuevo centro de población Patria Nueva han establecido retenes para revisar los carros y evitar que introduzcan bebidas alcohólicas.”<sup>69</sup>

Así las cosas, en este panorama diverso y altamente dinámico y conflic-

tivo, *las autonomías de facto* se expresan principalmente como una disputa territorial y de jurisdicción sobre recursos y población. Esta disputa, que apareció como un móvil claramente visible en la masacre de Acteal, es el eje de la confrontación entre los municipios autónomos —zapatistas y civiles— y los gobiernos municipales y comunitarios constitucionalmente reconocidos, creando un problema de gobernabilidad al Estado quien ha mostrado una gran incapacidad para manejar la crisis.

Y es que la proliferación de las autonomías zapatistas es principalmente un resultado de respuesta al manejo errático del conflicto chiapaneco de parte del poder ejecutivo federal, que apostó a una estrategia equivocada. Al prolongar el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés creó una situación de vacío jurídico, que el EZLN aprovechó para la instauración y el fortalecimiento de las autonomías sustentado en la legitimidad jurídica que le proporcionan los Acuerdos. De esta forma, a través de los municipios autónomos, el área de conflicto se extendió a casi 40 municipios y el saldo de violencia ha sido mayor que la dejó la guerra misma, de 145 muertos en los primeros diez días de enero de 1994. La torpeza gubernamental apostó a la formación de grupos paramilitares y no a la solución de un conflicto que hoy ha crecido y se ha expandido de manera incontrolable. Las respuestas que los poderes ejecutivo y legislativo, estatal y federal ofrezcan para buscar soluciones a estos problemas, mostrará si su apuesta es hacia la paz o hacía

la prolongación del conflicto, que cual pradera seca se extiende y amenaza incendiar a la entidad y quizá hasta el país.

### III. REMUNICIPALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y DISPUTA TERRITORIAL: LOS RETOS

Si las tendencias se mantienen, todo parece indicar que la autonomía indígena podría ejercerse —de manera muy limitada— en los ámbitos del municipio —como plantea la iniciativa de la COCOPA y del PAN— y en el ámbito de la comunidad, como plantea la iniciativa del poder ejecutivo, si es que el presidente Zedillo no se vuelve a retractar del proyecto de iniciativa que mandó al Congreso.

Sobre esa base jurídica el Congreso local podría intentar de nueva cuenta echar a andar el Decreto de Remunicipalización y Redistribución que había quedado suspendido en mayo de 1996, como resultado de la oposición activa de las bases del EZLN en virtud de que tal actividad se estaba realizando de manera unilateral. Sin embargo, es posible que otra vez el Congreso intente de nueva cuenta impulsar ese decreto por su propia cuenta. Pero si bien en marzo de 1996 su mayor reto lo significó el rechazo de las comunidades zapatistas, hoy las cosas se han complicado y el número de actores ha crecido de una manera significativa y sí para 1997 eran 38 los municipios zapatistas que reclamaban su reconocimiento, para mayo de 1998 su nú-

mero se ha incrementado a casi medio centenar de demandantes. Viejos reclamos de grupos de población —ubicados fuera de la llamada zona de conflicto— que han aspirado a establecer nuevas cabeceras municipales están, en esta coyuntura, desempolvando sueños y documentos para replantear al Congreso Estatal su solicitud para ser constituido en un nuevo municipio.

No obstante, en la suma de estas solicitudes ni están todos los que serán, ni serán todos los que ahora ya están apuntados. Ciertamente no todos los territorios de los ahora Municipios Autónomos Zapatistas podrán alcanzar el reconocimiento de ese rango, pero otros ciertamente que se lo han ganado y mucho ayudaría a la distensión y a la construcción de la paz que el gobierno no pretendiera despojar al EZLN de los derechos que ya le corresponden. En otros casos, es prudente observar su pertinencia y buscar quizá otras vías.

Me parece que uno de los casos más complicados para resolver sería el del Consejo Autónomo de Polhó en el municipio de Chenalhó. Y es que en este municipio la composición étnica es compleja. A diferencia de la mayoría de los municipios de la región Altos, Chenalhó es uno, de dos, municipios de esta región que no representa a un solo pueblo.<sup>70</sup> En el municipio de Chenalhó coexisten tres pueblos distintos: el pueblo de Santa Martha, el pueblo de Magdalenas y el pueblo de San Pedro, éste último ganó para sí la cabecera municipal que está ubicada en Chenalhó en territorio pedrano. Los

otros pueblos Santa Martha y Magdalenas han mantenido una relación tensa y de permanentes conflictos con los pedranos y se consideran a sí mismos pueblos oprimidos. Ambos pueblos están reclamando constituirse, cada uno de ellos, en municipios libres.

Sí el Congreso local atendiera estas demandas históricas de estos dos pueblos, esto querría decir que el municipio de Chenalhó se dividiría en tres municipios; uno de los cuales podría corresponder al Municipio Autónomo de Magdalena de la Paz que están reclamando los zapatistas. Pero el reclamo más fuerte de las bases del EZLN no son esos presuntos municipios, sino en el reconocimiento del Consejo Autónomo de Polhó, que gobierna a un número significativo de comunidades pedranas, por lo que eso significaría crear un nuevo municipio dentro de la jurisdicción del pueblo de San Pedro. Sí tal arreglo se logra, esto significaría que el municipio de Chenalhó tendría que dividirse en tres municipios más para atender reclamos autonómicos de viejos y nuevos sujetos.

Una situación similar a la Chenalhó se presenta en San Andrés Larráinzar, al interior de este municipio coexisten dos pueblos: el de San Andrés y el de Santiago; éste último ha reclamado históricamente constituirse en un municipio libre en virtud de que siendo un pueblo diferenciado de los andreseros, éstos ejercen hegemonía sobre los santiagueros por tener ubicada la cabecera municipal en territorio andresero. De atenderse este reclamo histórico, quedaría pendiente, además el reclamo

del EZLN del reconocimiento a su Municipio Autónomo que podría tener su sede en Oventic, que es territorio del pueblo de San Andrés. Si el Congreso local atiende las tres peticiones el actual municipio de San Andrés se dividiría en tres partes.

Otros ejemplos de reclamos de autonomías históricas de pueblos viejos, se presentan en los casos del pueblo de Aguacatenango que se encuentra bajo la jurisdicción del municipio de Venustiano Carranza, pero que desde siempre ha reclamado el reconocimiento de su status de pueblo, que si logró su vecino hermano Amatenango. Este reclamo también ha sido planteado por el pueblo de Bachajón que se encuentra bajo la jurisdicción de otro pueblo: Chilón, con quien tiene una sangrienta relación, que ha dejado decenas de muertos y que reclama su derecho a sumirse como municipio libre y autónomo. Asimismo el municipio de San Cristóbal podría sufrir una fragmentación si el pueblo de San Felipe vuelve a insistir en su demanda de municipio libre y autónomo, como durante más de dos décadas han reclamado, alentados por la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI)

Esta lista no agota esta problemática, cuyas soluciones han sido largamente pospuestas y cuya omisión ha dejado una secuela de violencia, innecesaria, que hubiera podido evitarse si los intereses caciquiles, siempre aliados con el poder del Estado, no lo hubieran recurrentemente impedido entorpeciendo con lentos y tediosos trámites. Un ejemplo es el caso del

Pueblo de Cancuc quien después de muchos años de gestión, logró el 23 de agosto de 1989 constituirse en un municipio libre, separándose del municipio de Ocosingo.<sup>71</sup> Pese a su juventud como municipio, en la actualidad existen dos reclamos para formar nuevos municipios autónomos sobre este mismo territorio municipal: las que reclama el EZLN y las que demandan las organizaciones de Cancuc adherentes a las Regiones Autónomas Pluriétnicas-RAP.

Otra piedra en el zapato de la remunicipalización son los municipios de la llamada “zona de conflicto”, Ocosingo y Las Margaritas. Hay consenso entre todas las partes que esos grandes territorios deben de ser fragmentados para formar nuevos municipios; lo que no hay es un acuerdo respecto a la delimitación de los mismos y a la ubicación de las nuevas cabeceras. El EZLN ha establecido ocho Municipios Autónomos en el municipio de Ocosingo, hasta ahora la propuesta gubernamental ha planteado crear solamente un nuevo municipio en Marqués de Comillas —que coincide con la propuesta del EZLN— pero ambos difieren en cuanto a la ubicación de la cabecera del mismo;<sup>72</sup> propuestas que entrarían además en disputa con otros actores que tienen en el mismo territorios similares pretensiones, como es el caso del Movimiento de Organización Campesina Regional Independiente, MOCRI.

Desde la perspectiva zapatista otros siete municipios deberían de formarse sobre el actual territorio del

municipio de Ocosingo y reclama que las cabeceras se coloquen sobre las actuales cabeceras de los municipios autónomos zapatistas. Este planteamiento, sin embargo, no coincide con las propuestas que tienen otros importantes actores que coexisten en el mismo territorio, como por ejemplo las organizaciones sociales como la ARIC —en sus diferentes corrientes— la ORCAO y en general las organizaciones que participan en la COAO y en las RAP están reclamando que su palabra se tome en cuenta en esta lucha de redistribución territorial. La cosa no será fácil, diversos tejidos sociales se entrecruzan y se enciman creando un clima de disputas múltiples que podrían encontrar cauces de convergencia si hubiera tolerancia de todas las partes. Asimismo, otras voces antes imperceptibles, por controladas, empiezan a hacerse oír. Desde 1972 los lacandones demandaron al Congreso la creación del municipio de Lacandonia<sup>73</sup> y ahora vuelven a reclamarle al Congreso este olvido, mientras otras localidades como Abasolo, del municipio de Ocosingo, han solicitado al Congreso del Estado consituirse en un nuevo municipio.<sup>74</sup>

Otro caso complejo es el de la división del municipio de Las Margaritas, en donde se percibe la demanda de crear cuatro nuevos municipios. Este es uno de los casos más especiales, el gobierno del estado está planteando ubicar un nuevo municipio con cabecera en el ejido Guadalupe Tepeyac, en la actualidad en manos del Ejército, después de que fue ocupado y destruido el Aguascalientes zapatista. El EZLN

por su parte, reclama que la cabecera de este municipio se ubique en la comunidad de La Realidad, cabecera del actual Municipio Autónomo de San Pedro de Michoacán, refugio de la comandancia del EZLN. La actitud que el Congreso del Estado tenga para resolver la sede y la delimitación de este municipio es una inversión para la paz o para la guerra del futuro.

Un segundo municipio tendría como jurisdicción el área de influencia del desmantelado Municipio Autónomo de Tierra y Libertad. La impresionante base social y capacidad organizativa que la población zapatista de esta área pudo desarrollar, muestra la necesidad social de atender esta demanda. Apparentemente el Congreso del Estado ha considerado su pertinencia, la confrontación vendrá en la ubicación de la cabecera. En la coyuntura de mayo de 1996, cuando los zapatistas de Amparo Aguatinta detuvieron a los diputados que integraban la Comisión de Remunicipalización y Redistribución, lo hicieron porque estaban, entre otras cosas, inconformes con el formato de la “consulta”, ya que desde su perspectiva era muy obvio que los diputados —con mayoría priísta— querían orientar los resultados para que el ejido Maravilla Tenejapa fuera la beneficiada como cabecera, ignorando la demanda zapatista. Si el Congreso volviera a repetir otra vez esta maniobra, estaría apostando hacia la prolongación del conflicto.

Lo mismo puede decirse para el caso de la tercera división del municipio de Las Margaritas en el área de los

valles y sierra tojolabal, que están reclamando para sí un nuevo municipio. Aunque en la actualidad la cabecera zapatista se localiza en el ejido Justo Sierra, esta cabecera ha sido de alguna manera “móvil” y ha pasado por otros ejidos tojolabales como Zaragoza y Nuevo México, entre otros. De instalarse un nuevo municipio es posible que exista una disputa sorda entre los tojolabales zapatistas para ubicar su cabecera; Justo Sierra y Nuevo México estarían disputándose ese privilegio, con mayores posibilidades la segunda por su capacidad de liderazgo regional. Pero los tojolabales priístas no querrán que allí sea y pelearán porque ésa se traslade a Lomantán o a Bajucú o incluso a Jotanán que podría apelar a su peso demográfico y relevancia en la cohesión regional tojolabal. La decisión que aquí se tome deberá de ser muy acertada, si no se quiere alentar las confrontaciones, ya de sí intensas, en el territorio tojolabal.

Por razones de espacio no puedo abundar más en los grandes retos que Chiapas habrá de enfrentar en este paso de transición de las *autonomías de hecho* a las *autonomías de derecho* en las regiones indígenas que habrá de darse a través del proceso de remunicipalización que se avecina. Pero en realidad la complejidad del proceso no se agota en estas regiones y si bien hasta ahora la crisis chiapaneca aparece localizada a las zonas indígenas, pronto ya no será así y ésta puede extenderse a toda la entidad si el camino que se escoge es la represión y no la búsqueda de soluciones.

Por ejemplo, los sueños autonómicos del Soconusco están empezando a despertar y los reclamos se empiezan a sentir incluso dentro de casa. Tal es el caso de Puerto Madero que le está reclamando a Tapachula su libertad para erigirse como un nuevo municipio. Asimismo la ciudad de Tuxtla Gutiérrez ha vuelto a escuchar el reclamo de los habitantes del barrio de Terán que están demandando constituirse en un nuevo municipio. La lista de localidades que aspiran a erigirse como nuevos municipios en la entidad es larga y es resultado de viejas y nuevas aspiraciones. De esta forma, El Parral, del municipio de Villa Corzo, Belisario Domínguez, del municipio de Motozintla<sup>75</sup> y Raudales Malpaso del municipio de Tecpatán,<sup>76</sup> entre otras, se preparan para iniciar la lucha legal que los lleve a constituirse como nuevos municipios. Es posible que en el desarrollo del proceso de remunicipalización el número de aspirantes se incremente, introduciendo nuevos factores, actores y posiblemente conflictos, que ahora no existirían en el marco jurídico de los Acuerdos de San Andrés se hubieran aplicado de inmediato, evitando la “pudrición” del conflicto, como algunos le han llamado al largo *impasse* creado desde 1996 hasta abril de 1998, fecha en que se terminó de escribir este ensayo.

Y es que es lamentable que a más de dos años en que el EZLN firmó con el gobierno federal los Acuerdos de San Andrés en los que se prevé las acciones de remunicipalización, aún se carezcan de propuestas serias, elaboradas

y bien pensadas para su implementación. Me parece grave y de una gran irresponsabilidad la carencia de ofertas y de acciones para la distensión y la indiferencia del gobierno que dejó correr el tiempo para intencionalmente incitar a la polarización entre los actores. Y vaya que si lo logró. Es evidente que los tiempos chiapanecos están que arden y no debería de esperarse ya un minuto más para realizar acciones de distensión en donde una remunicipalización y redistribución digna, apegada a derecho y con el pleno cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, se muestra como las únicas vías seguras para reiniciar el diálogo y sentar nuevas bases hacia la paz con justicia y dignidad.

Ojalá que esta penosa experiencia de ineficiencia y ineficacia gubernamental no se vuelva a repetir y se prevea, desde ahora, una estrategia que permita el manejo de las contradicciones que necesariamente cuando se pase a la fase de implementación de la autonomía comunitaria que ha propuesto la iniciativa del presidente Zedillo. Y es que nadie debe de sentirse sorprendido ante lo que vendrá hay que tomar en cuenta que en Chiapas existen más de dos mil comunidades y su número crece día con día.<sup>77</sup> La mayoría de estas comunidades se ubican en los más de cuarenta municipios afectados por el conflicto. Al implementarse la autonomía comunitaria, es previsible, entonces, que el número de actores se multipliquen. Para evitar la “pudrición” de este proceso y que se repita la ingobernabilidad que ahora caracteriza a la

entidad, es necesario dimensionar desde ahora, estrategias adecuadas que permitan el manejo del conflicto social que tal proceso podría desencadenar. Pero ésa... será otra historia.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Versiones anteriores de este documento se habían presentado en el XX International Congress Latin American Studies Association, Guadalajara Jalisco, April, 17-19, 1997 y en el Seminario Campesinos de Chiapas, Procesos Actuales y Construcciones del Futuro. ECOSUR-CIESAS-UACH; 16-17 de octubre de 1997. San Cristóbal de las Casas, Chiapas.
- <sup>2</sup> El CELALI fue creado en junio de 1997. Al respecto es importante señalar que si bien es cierto que una demanda reiterada que los pueblos indígenas han planteado es el del establecimiento de instituciones propias, que fortalezcan su cultura y que sean administradas por ellos mismos cancelando todo indigenismo, sin embargo las instituciones indígenas e indigenistas que el gobierno del estado ha creado, han carecido de pluralidad y se han convertido únicamente en espacios de empleos para crear una casta de “indígenas de cuello blanco”, burócratas casi siempre vinculados al poder estatal y actuando a favor de los intereses caciquiles. Dos ejemplos de estas tendencias son los casos de Antonio Pérez, exdiputado priísta, Secretario de la Secretaría de Atención a los Pueblos Indígenas (SEAPI) —creada después de 1994— que fue renunciado por recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en virtud de que se le encontró involucrado en la masacre de Acteal. Igual situación es la de David Gómez, subprocurador de la Subsecretaría de Justicia Indígena, creada en mayo de 1995. David Gómez también fue renunciado como consecuencia de su participación en los acontecimientos de Acteal, según señaló la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así las cosas existe el riesgo de que la autonomía en Chiapas se limite a la creación de estructuras burocráticas que servirán sólo para dar empleo a los indígenas incondicionales del gobierno.

- <sup>3</sup> Véase diario *Cuarto Poder*, 28 de marzo de 1998. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
- <sup>4</sup> Presuntamente, para dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, los diputados de la LIX Legislatura del Estado aprobaron el 11 de junio de 1996, el decreto que establece el Plan de Trabajo de la Comisión Especial para la Reforma Municipal, Redistribución y Remunicipalización de Chiapas. Sin embargo al intentar llevar a la práctica dicho programa, se encontraron con el rechazo de las bases zapatistas. El diputado tzotzil Marcelino Gómez Nuñez miembro de las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP) y diputado por el PRD, se retiró de la Comisión, al tiempo que por su parte la Comisión de Verificación y Seguimiento, COSEVER, señaló la ilegalidad de estas acciones. Ante esta situación dicha Comisión tuvo que suspender sus actividades, sin volverlas a reiniciar, al menos hasta el mes de abril de 1998. Véase Diario *Cuarto Poder*, 12 de junio de 1996; 24 de marzo de 1997 y 26 de marzo de 1997.
- <sup>5</sup> La posición del presidente Zedillo respecto a los Acuerdos de San Andrés y en especial con la reforma constitucional y el asunto de la autonomía ha sido errática y contradictoria. Primero dijo, en su primer informe de gobierno, que la demanda indígena zapatista de reformar la Constitución se resolvería con la sola reglamentación del artículo cuarto constitucional; posteriormente el 23 de mayo de 1996, grandes titulares del periódico *La Jornada* y otros, recogían las palabras del presidente que había dicho si a la autonomía en el acto que realizó el Congreso de la Unión al presentarle la consulta que sobre derechos indígenas habían realizado las Comisiones de Asuntos Indígenas del Senado y de la Cámara de Diputados. Después de esa fecha se le escuchó con frecuencia, en distintos foros, decir no a la autonomía. Finalmente el 25 de enero de 1998, emitió la "*Declaración de Kanasín Yucatán*" en donde dijo si a la autonomía,

pero a una autonomía limitada a la escala comunitaria. Diario *Cuarto poder*, lunes 26 de enero de 1998. Al haber llegado a esta posición el poder ejecutivo envió una propuesta de reforma Constitucional que establece el reconocimiento de la autonomía indígena comunitaria.

- <sup>6</sup> Lo deseable sería que el sujeto de derecho continuaran siendo los pueblos, como plantea la COCOPA, pero que el ejercicio de la autonomía se realizaran en las escalas regional, municipal y comunal.
- <sup>7</sup> Una primera caracterización de estas autonomías de facto en el estado de Chiapas la realice en: Araceli Burguete Cal y Mayor, "Autonomía indígena, un camino hacia la paz." En *Revista CEMOS-Memoria* Núm. 75, Marzo de 1995. México D.F.
- <sup>8</sup> Por ejemplo, en los primeros meses del año de 1998, el gobernador del estado de Oaxaca presentó al Congreso del Estado una iniciativa de "*Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*", en donde incorpora el reconocimiento de derechos autonómicos indígenas, y que recoge algunos de los puntos centrales de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Esta propuesta rebasa los alcances de la iniciativa que ha mandado al Congreso el poder ejecutivo así como a la iniciativa del PAN y es más cercana a la propuesta de la COCOPA.
- <sup>9</sup> Un recuento sobre la violencia política en contra de estas organizaciones históricas puede encontrarse en Araceli Burguete Cal y Mayor, "*Chiapas cronología de un etnogenocidio reciente 1974-1988*", Academia Mexicana de Derechos Humanos, Mimeo.
- <sup>10</sup> Las "organizaciones históricas" son aquellas que existen antes de la emergencia del EZLN y que han reclamado un reconocimiento a esta presencia como interlocutores legítimos en el proceso de construcción de la paz en la entidad.
- <sup>11</sup> En este proceso no se puede ignorar la importancia de las organizaciones campesinas como la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinas (CIOAC) y la Organización Campesina Emiliano Zapata



- (OCEZ-CNPA), la Asociación Rural de Interés Colectivo Unión de Uniones (ARIC-Ude U), entre otras, pioneras de la lucha social en Chiapas.
- <sup>12</sup> El primer partido de oposición que ingresó a Chiapas fue el Partido Comunista Mexicano (PCM) que impulsó la formación de la CIOAC en las regiones Norte, Fronteriza y Valles Centrales, en la microregión de Villa de las Rosas y Pujilic. Posteriormente otros partidos políticos ganarían presencia e importancia. Por ejemplo el Partido Acción Nacional en la región Altos, especialmente en Zinacantán y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) en la región Norte, en el área chol y tzeltal. Al paso de los años estos partidos, continuaron teniendo presencia con sus nuevas denominaciones PSUM, PMS y PRD, para el caso del Partido Comunista y PFCRN, para el caso del PST, y son los partidos de oposición con mayor aceptación y militancia en las regiones indígenas de la entidad. La influencia del Partido Acción Nacional (PAN) se limita al municipio de Zinacantán.
- <sup>13</sup> Las expulsiones religiosas y políticas en los municipios de la región Altos, fue el semillero de numerosas organizaciones de indígenas que han luchado por democratizar la tradición y las relaciones comunitarias. Destacan por su resistencia los expulsados de Chalchihuitán, Chamula y Tenejapa.
- <sup>14</sup> Véase el libro colectivo que coordinaron Julio Moguel y Carlota Botey, *Autonomía y nuevos sujetos social en el desarrollo rural*, publicado por Siglo XXI, 1992. Este volumen da cabida a un artículo de Neil Harvey intitulado *“La unión de uniones de Chiapas y los retos políticos del desarrollo de base”*.
- <sup>15</sup> Este proceso puede documentarse en el periódico *El indio*, que era el órgano de expresión del Consejo Regional Indígena de los Altos de Chiapas (CRIACH)
- <sup>16</sup> Es evidente que existen otras experiencias autonómicas regionales que son —por decirlo de alguna manera— “autonomías ancestrales”, como es el caso de la tribu Yaqüi. En el caso de los tojolabales, se trataba de una declaratoria de autonomía política, en una región que no vivía en un contexto autonómico, como sí han vivido los yaquis.
- <sup>17</sup> El FIPI nace en el año de 1987 como parte de la CIOAC. El FIPI impulsaba la formación de organizaciones cuyo eje de lucha fuera la autonomía y no sólo la lucha agraria, como lo hacía tradicionalmente la CIOAC. Esta última no aceptó en esos años, la formación de otras estructuras en su interior — en la actualidad tiene muchas— y tampoco aceptó las reivindicaciones indígenas, mucho menos los planteamientos autonómicos —hoy hasta lo promueve—. Ante la negativa del promotor de este proyecto y del FIPI de renunciar a la lucha autonómica —se trata de Margarito Ruiz Hernández, tojolabal originario del ejido Plan de Ayala del municipio de Las Margaritas— la CIOAC aisló a Margarito y éste finalmente se vio obligado a renunciar a su militancia de diez años al interior de la CIOAC. Antes, en 1978, Margarito Ruiz había fundado la CIOAC-fronteriza. Al renunciar, Margarito Ruiz dejó a la CIOAC-fronteriza una área de influencia en los municipios de La Independencia, Las Margaritas, La Trinitaria, Tzimol y Comitán, así como diversos bienes de la organización, tales como una casa, una bodega y cinco vehículos.
- <sup>18</sup> Véase Patricia Chirinos y Joaquín Flores, *“Buscando espacios. El Frente Independiente de Pueblos Indios”*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM/INI, Mimeo.
- <sup>19</sup> Es importante señalar que a diferencia de los procesos autonómicos zapatistas actuales, los procesos autonómicos impulsados por el FIPI no deslindaban la lucha autonómica como pueblos de la lucha electoral, sino que trabajaban paralelamente en ambas. Así, al mismo tiempo que el gobierno tojolabal regional se consolidaba, los tojolabales participaban en la lucha por el poder municipal. En este contexto se inscribe la candidatura de Antonio Hernández Cruz, como candidato a la presidencia municipal de Las Margaritas, propuesto por el Frente Democrático Margaritense, en las elecciones de 1988. Antonio Hernández Cruz, tojolabal originario de la colonia Veracruz del municipio de Las Margaritas, logró aglutinar, en la coyuntura electoral de

1988, un importante frente que sumó —de manera inédita— a tojolabales y mestizos en la lucha por la democracia. Pese al fraude, Antonio Hernández tuvo un importante número de votos y “perdió” por menos de cincuenta votos de diferencia, frente a su opositor priísta.

- <sup>20</sup> El área de influencia del Gobierno Tojolabal era sobre comunidades y ejidos que formaban parte de la Unión de Ejidos de Pueblos Tojolabales eran: Jotaná, Bueva Vista B’ajwitz, El Rosario B’ajwitz; Napite’; Justo Sierra y San Francisco; Ignacio Zaragoza; Nuevo México; Las Palmas; Vergelito; La Ilusión; 20 de Noviembre; Piedra Huixtla; San Caralampio; Santa Rita, Sonora. La Unión de Ejidos Yaj k’achil b’ej (nuevo camino), por su parte se integraba de los ejidos Veracruz; Jalisco, Mexiquito, Rafael Ramírez, Saltillo, La Libertad, San José, Yaxa, Agua Prieta, Barrios de las Margaritas (Los Pozos), Artículo 127, Francisco y Madero, Cuauh-témoc (con población Chuj) y Amparo Agua Tinta (con población tojolabal y mestiza). La Unión de Ejidos Tierra y Libertad que llegaba hasta la selva, La soledad (ejido Chiapas), San Pedro Soledad, Aquiles Serdán, Graciano Sánchez, San Antonio, Buena Vista Pachán, Tabasco, Carrillo Puerto, Gabriel Leyva Velázquez, Nueva Revolución, Santuario, Vicente Guerrero, San Juan del Pozo, San Salvador y Monte Cristo Viejo. Información proporcionada por Antonio Hernández Cruz, ya citado.
- <sup>21</sup> Entrevista a Antonio Hernández Cruz, 9 de mayo de 1998, San Cristóbal de las Casas. Antonio Hernández era, entonces, secretario de organización de la CIOAC-fronteriza y coordinador logístico del Gran Consejo Tojolabal.
- <sup>22</sup> La reforma específica se proponía los siguientes aspectos: 1) La instauración de un régimen de autonomía que estableciera las Regiones Pluriétnicas y 2) la modificación de la composición de los integrantes del Congreso de la Unión, de manera que se creara una 6ª circunscripción plurinomial de diputados de las regiones autónomas.
- <sup>23</sup> Véase Hugo Trujillo Fritz, “Ascenso del movimiento social pacífico en Chiapas. In-

tento de sistematización” en *Cuadernos de Ciencias Sociales* Núm.3, Agosto de 1996. San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

- <sup>24</sup> Un recuento detallado sobre las políticas de Patrocinio González Garrido como preámbulo al levantamiento armado puede verse en Neil Harvey, “Reformas rurales y rebelión zapatista: Chiapas 1988-1994” en *Países rebeldes. Una larga noche de rebelión indígena*, obra colectiva coordinada por Jane-Dale Lloyd y Laura Pérez Rosales. Universidad Iberoamericana. 1995. México D.F.
- <sup>25</sup> Un análisis sobre las condiciones que en 1990 predominaban en el país y los retos para el avance de la autonomía indígena pueden verse en Margarito Ruiz Hernández y Araceli Burguete “Hacia la autonomía de los Pueblos Indios” publicado originalmente en la revista CEMOS-Memoria y posteriormente publicado en el libro *La autonomía de los pueblos indios*, compilación realizada y publicada por el Grupo Parlamentario del PRD, LVI Legislatura, Cámara de Diputados. México D.F.
- <sup>26</sup> En otro lugar he caracterizado inscritos en *la autonomía estructural*, a todos aquellos procesos autonómicos que se realizan en la estructura social y que se inscriben en una tendencia de *empoderamiento indígena*, tanto económico como político. He desarrollado este tema tomando como caso la región de los Altos. Véase Araceli Burguete “Procesos autonómicos indígenas en la región Altos de Chiapas”, *Anuario IEL, UNACH*, en prensa.
- <sup>27</sup> Estas organizaciones eran el Coordinadora de Organizaciones en Lucha de los Pueblos Mayas para su Liberación (COLPUMALI) Organización Indígena de los Altos de Chiapas (ORIACH) Tojtzotze Li Maya y la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte (UCIZON) esta última en la región norte de la entidad. Después de su retirada de la región tojolabal, el FIPI había regresado a Chiapas en 1991, su área de influencia ahora sería básicamente en la región de los Altos.
- <sup>28</sup> Una posición de consenso sobre la autonomía y su propuesta jurídica se construyó en la Convención Nacional Electoral Indígena,

celebrada en marzo de 1994, antes diversas organizaciones indígenas del país se habían estado reuniendo para la elaboración de propuestas jurídicas. Por ejemplo, una treintena de organizaciones del país que participaban en el Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, se habían reunido en junio de 1992 en Yalalag Villa Alta Oaxaca, para elaborar propuestas legislativas en torno al artículo 4º y 27. Sobre esta experiencia y antecedentes se realizó la Primera Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA) que, durante seis asambleas nacionales, se encargaría de elaborar una propuesta jurídica más acabada.

- <sup>29</sup> Una lista aproximada de estas organizaciones que integraban el CEOIC puede encontrarse en el artículo colectivo de Luis H. Méndez y Miguel Ángel Romero, "Chiapas: semblanza de un conflicto. Enero de 1994-febrero de 1996, publicado en Revista *El Cotidiano* Núm. 76. Mayo-junio de 1996. Universidad Autónoma Metropolitana. México D.F.
- <sup>30</sup> Para febrero de 1994 al seno del CEOIC ya había una propuesta legislativa sobre autonomía que se nutrió de los aportes del movimiento indígena nacional que publicó la revista *Motivos*. Véase "COEIC: propuesta para la creación de las Regiones Autónomas Pluriétnicas" en Revista *Motivos* Núm. 8, febrero de 1994, México D.F.
- <sup>31</sup> Los subrayados son míos. El texto fue recogido en el artículo de Héctor Díaz-Polanco "Las voces de la autonomía regional en México", en el libro colectivo *La autonomía de los pueblos indios*, publicado por el Congreso de la Unión, LVI Legislatura, Partido de la Revolución Democrática (PRD). 1996.
- <sup>32</sup> Una visión de este proceso desde una mirada de un miembro del CEOIC puede encontrarse en Margarito Ruiz Hernández "La paz y los pueblos indios" en Revista *CEMOS-Memoria* Núm. 81, septiembre de 1995.
- <sup>33</sup> Especialmente Antonio Hernández Cruz, Jorge Arturo Luna y Miguel González Hernández, actualmente presidente municipal de Jitotol.
- <sup>34</sup> El frente unitario de 280 organizaciones que integró el CEOIC tuvo poca vida y muy

temprano comenzaron las diferencias de perspectiva. La línea de organizaciones oficialistas se deslindaron de la convocatoria para participar en la Convención Nacional Democrática, lo que generó una primera confrontación, que se profundizó en la coyuntura electoral cuando estas organizaciones se adhirieron a la candidatura de Eduardo Robledo Rincón, candidato del PRI y Amado Avendaño, candidato del PRD.

- <sup>35</sup> Al respecto señalaba Juan González Esponda lo siguiente: "Para terminar el análisis de este periodo (de febrero a octubre de 1995) únicamente quiero mencionar que en la AEDPECH observamos una recomposición de fuerzas. Dominan las organizaciones campesinas y sus demandas, mientras que el Movimiento de la Sociedad Civil (Mosoci) es imperceptible; lo mismo puede decirse de la Asamblea Estatal de Mujeres (AEM), cuya presencia como sector no se expresa de igual manera que los otros en la AEDPECH. Esto no significa que no sean parte sustancial de los procesos democráticos en el estado". Cf. "Chiapas: actores y escenarios de un conflicto" en Revista *El Cotidiano* Núm. 76, mayo-junio 1996. UAM, México D.F.
- <sup>36</sup> Aparentemente el subcomandante Marcos estaba enterado y molesto por la actitud de algunos dirigentes de la AEDPECH que habían establecido una dudosa relación con el exgobernador de Veracruz, Dante Delgado, comisionado del gobierno federal para atender las demandas del movimiento social. La corrupción, el debilitamiento moral y la desviación de la lucha de parte de dirigentes de esta organización motivaron, aparentemente, las condenas de Marcos a esta organización.
- <sup>37</sup> Véase el "Comunicado a la AEDPECH", 20 de mayo de 1995, CCRI-Comandancia General del EZLN.
- <sup>38</sup> Por ejemplo de la lista de 20 asesores que fueron los que finalmente negociaron los Acuerdos de San Andrés que participaron en la Plenaria Resolutiva, de éstos solamente seis eran indígena y de éstos cinco eran oaxaqueños! y uno más de Michoacán. El resto, 14 asesores, no tenían como procesos formativos las luchas sociales chiapanecas.

- <sup>39</sup> Al interior del movimiento indígena existen dos corrientes claramente identificadas: aquellas que se oponen a la lucha electoral y aquellas que participan en ésta a través de alianzas en las que proponen sus propios candidatos. A nivel nacional ambas corrientes pueden identificarse con las posiciones que tomaron frente a las elecciones de 1997 el Congreso Nacional Indígena (CNI) y la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA). En oposición a la postura del CNI, la ANIPA hizo alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y le presentó una lista de diez candidaturas indígenas. El PRD sólo aceptó la candidatura del número uno de la lista de la ANIPA, que encabezaba el actual diputado nahua Marcelino Díaz de Jesús del Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia. En la expresión chiapaneca de la ANIPA, las Regiones Autónomas Pluriétnicas (RAP), hizo asimismo alianza con el PRD, quien aceptó la candidatura del actual diputado tzotzil Marcelino Gómez Nuñez.
- <sup>40</sup> Por ejemplo, en diciembre de 1997, la prensa recogía testimonios de militantes de la OCEZ que denunciaban a “presuntos miembros del EZLN” de agresiones en la comunidad El Carrizal en el municipio de Ocosingo. Véase *Diario Cuarto Poder*, 17 de diciembre de 1997. Dos días después, los lacandones habitantes de Metzabok denunció robos cometidos por miembros del EZLN, así como amenazas que les reclamaban abandonar sus tierras. *Diario Cuarto poder*, 19 de diciembre de 1997.
- <sup>41</sup> Si bien es cierto que la proliferación de los grupos paramilitares es un problema real alentado en gran medida por recursos gubernamentales que tiene como propósito enfrentar a las comunidades con el propósito de agredir a los militantes del EZLN, sin embargo, con frecuencia los zapatistas acusaban de “paramilitares” a sus opositores políticos. Tal es el caso de los miembros de la CIOAC-zapatista que había acusado a los miembros de la CIOAC-histórica —“oficial”, dicen ellos— de integrar el grupo paramilitar “Movimiento indígena Revolucionario Antizapatista”. Véase *Diario Cuarto Poder*, 15 de diciembre de 1997. Tuxtla Gutiérrez.
- <sup>42</sup> De las acciones conjuntas destacan la movilización celebrada el 12 de octubre de 1997 en Ocosingo y la marcha concentración que realizaron más de diez mil personas, el 5 de febrero de 1998 en Tuxtla Gutiérrez, reclamando la desmilitarización, el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés y el esclarecimiento de los crímenes políticos de los dirigentes Rubicel Ruiz Gamboa y Marco Antonio Gómez Flores, así como la exigencia de nuevas elecciones de gobernador, entre otras demandas. Véase el *Diario Cuarto Poder*, 6 de febrero de 1998.
- <sup>43</sup> La COAECH está integrada por ocho grandes bloques de organizaciones: la COAO (Coalición de Organizaciones Autónomas de Ocosingo); RAP (Regiones Autónomas Pluriétnicas) CIOAC (Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos); OCEZ-CNPA (Organización Campesina Emiliano Zapata-Coordinadora Nacional Plan de Ayalá); UEC (Unión de Organizaciones, Ejidos y Comunidades); FAC-MLN (Frente Amplio para la Reconstrucción del Movimiento de Liberación Nacional) UMOI (Unidad del Movimiento de Organizaciones Independientes) y OPEZ (Organización Proletaria Emiliano Zapata)
- <sup>44</sup> Este proceso unitario ha recibido el nombre provisional de “Foro de Convergencia de Organizaciones Sociales” y participan, entre otros, representantes de la asociación civil Las Abejas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN), la AEDEPECH (lo que queda de lo que fue la Asamblea Estatal del Pueblo Chiapaneco), SCOPNUR, ACOVAC, Unidad Obrero Socialista, del movimiento urbano de barrios de San Cristóbal BACOSAN; Casa del Sur, Alborada, Movimiento magisterial, la escuela Matumatzá, así como algunos organismos no gubernamentales como Alianza Cívica y Chiltak A.C. entre otras Véase el periódico *Cuarto Poder*, 15 de febrero de 1998. La importancia de este esfuerzo unitario llevó a realizar una importante marcha para demandar el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés el 22 de marzo de 1988 en Tuxtla Gutiérrez, que movilizó a más de 15 mil personas.

- <sup>45</sup> Una expresión de la debilidad del movimiento ciudadano fue la disolución de la Coordinación de Organismos No Gubernamentales por la Paz (CONPAZ), en noviembre de 1997, organismo que cumplió un lugar central en la articulación de la lucha ciudadana en torno al EZLN. Aquí también, la disolución de CONPAZ y el preámbulo al deterioro del movimiento ciudadano estuvo precedida por descalificaciones y acusaciones de parte del Subcomandante Marcos en contra de ONGs y organizaciones sociales a las que acusó de "terceristas", contribuyendo al deterioro.
- <sup>46</sup> Este proceso de formación de los municipios autónomos en su primera fase puede verse en Araceli Burguete *"Autonomía indígena, un camino hacia la paz"*. Otras organizaciones cercanas a las RAP y al PRD han realizado otras declaratorias de autonomía, tales como: Región Autónoma Soconusco, integrado por localidades de los municipios de Huixtla, Tuzantán, tapachula, Cacahoatán, Unión Juárez: así como la Región Selva Las Tazas.
- <sup>47</sup> La propuesta de autonomía de las RAP fue dada a conocer en el documento "Regiones Autónomas Pluriétnicas: una propuesta hacia la autonomía indígena", en Suplemento Especial de *CEMOS-Memoria* Núm. 76, Abril, 1995. México D.F.
- <sup>48</sup> Se trata de Juan Vázquez. La importancia de la incorporación de la COAO a la lucha autonómica es relevante. Juan Vázquez ha sido presidente municipal en Ocosingo durante casi tres años desde 1994 hasta nuestros días, y es el principal artífice de un modelo de autonomía municipal incluyente y plural que se ha desarrollado en ese municipio.
- <sup>49</sup> Entrevista. "Decir autonomía es decir ¡aquí estamos! En el periódico *El Navegante*, órgano de la Convención Nacional Democrática, año 1, número 3, México D.F. Noviembre de 1994.
- <sup>50</sup> Entrevista a Margarito Ruiz Hernández, en Gaspar Morquecho *"Municipios rebeldes, regiones autónomas y parlamentos indígenas"*, diario *Expresso Chiapas*, 3 de febrero de 1995.
- <sup>51</sup> Su constitución formal fue el 20 de noviembre de 1995.
- <sup>52</sup> El momento de constitución de los gobiernos de las RAP fue recogido por la pluma de Gaspar Morquecho, que publicó lo siguiente "Trescientos 'parlamentarios' indios, mediante votación directa y abierta, eligieron a su primer Consejo Ejecutivo Estatal, integrado por 24 personas que representan a 20 organizaciones de cinco regiones en la entidad..." Periódico *Expresso Chiapas*, 22 de enero de 1995.
- <sup>53</sup> Este Consejo Ejecutivo tiene a su vez un Coordinador. En su XII Pleno de las RAP, llevado a cabo el 27 de septiembre de 1997, se realizó cambio del Coordinador de las RAP. Véase *Diario Cuarto Poder*, Viernes 3 de octubre de 1997.
- <sup>54</sup> Las organizaciones que para febrero de 1998 integraban las RAP eran: Consejo Indígena Campesino Popular del Estado de Chiapas (CIPCECH); Convergencia de Organizaciones Indígenas Campesinas de Chiapas (COCICH); Frente Independiente de Pueblos Indios (FIPI); Organización Independiente de Mujeres Indígenas (OIMI); Organización Regional Indígena de los Altos de Chiapas (ORIACH); Movimiento Democrático de Chalchuitán (MODECH); Sociedad Civil en Lucha Indígena y Campesina de Chiapas (SOCLICH); MUKTA'WINIK (Hombre grande); Organización de Médicos y Parteras Tradicionales de los Altos de Chiapas (OMPTACH); Organización de Médicos Indígenas del Estado de Chiapas (OMIECH); Mujeres en Lucha de Tenejapa; Organización Campesina Obrero Popular del Estado de Chiapas (OCOPECH); Centro Coordinador de Productores Indígenas del Estado de Chiapas (CECOPICH); Fomento al Patrimonio Cultural (FOPACU); Organización Indígena de Cancuc (OIC) y Organización Indígena *Samel Satik* ("Abrir los ojos") (OIS)
- <sup>55</sup> Acusados por diversos delitos tales como privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro, robo, lesiones y portación de armas para uso exclusivo del Ejército, entre otros delitos del mismo signo, fueron acusados los dirigentes de estas organiza-

- ciones que habían sido aupadas por el gobierno para cometer todo tipo de fechorías. Véase Diario *Cuarto Poder*, 21 de marzo y 9 de abril de 1998. Tuxtla Gutiérrez.
- <sup>56</sup> Esta declaración fue recogida por la agencia de noticias Lemus, de Madrid, España y publicada en el periódico *Tabasco Hoy*, el 11 de febrero de 1994.
- <sup>57</sup> Los subrayados y una selección de textos relativos a la autonomía puede encontrarse en el artículo de Héctor Díaz-Polanco "Las voces de la autonomía regional en México", ya citado.
- <sup>58</sup> Las crónicas sobre esta y otras marchas realizadas el 12 de octubre de 1997, pueden leerse en el número 10 del órgano oficial de la "Zona Autónoma Tzotz Choj" "*Boletín Informativo Batz'íl Tz'ibulil. La verdad escrita*", octubre de 1997. Los reporteros zapatistas que cubrieron estas marchas y que dan cuenta de las leyendas de dichas mantas son: "Sergio", "Lorena, Silvia y Pablo"; "Emiliano" y "Gabino".
- <sup>59</sup> La propuesta de "Regiones Autónomas Pluriétnicas" ha sido desarrollado por la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), a la que están adscritas las RAP. La propuesta de la ANIPA para el establecimiento de un Régimen de Autonomía Regional puede encontrarse publicado en Revista *CÉMOS-Memoria* Núm. 89, julio de 1996, México D.F. Asimismo un recuento pormenorizado sobre el proceso de esta organización se encuentra en Consuelo Sánchez, "ANIPA: lucha por la autonomía en México" en Revista *CÉMOS-Memoria* Núm. 104, Octubre de 1997. México D.F.
- <sup>60</sup> Para darle soporte a sus propias ideas, algunos asesores colocan en voz de los zapatistas su presunta vocación "comunalista". La realidad demuestra que no es así. Véase el texto de Luis Hernández en los comentarios al libro de Héctor Díaz-Polanco *La rebelión zapatista y la autonomía*. Cf. Luis Hernández; "Mil veces más verde que el gris de la teoría"; Suplemento *Hojarasca* en *La Jornada*, Número 5. Septiembre de 1997.
- <sup>61</sup> Sobre el proceso autonómico del municipio autónomo y rebelde de San Juan de la Libertad, con sede en el municipio de El Bosque, véase el testimonio *No olvidaremos*. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. San Cristóbal de las Casas, Chis. 1997.
- <sup>62</sup> Véase el Semanario *Tiempo*, Núm. 26, del 21 al 27 de mayo y el Número 27 del 3 al 10 de junio de 1997. San Cristóbal de las Casas Chis.
- <sup>63</sup> En el caso del conflicto en Chenalhó hay en disputa un banco de grava, en el caso de Taniperlas una fracción de terrenos comunales, en el caso de Tierra y Libertad un presunto rancho comprado por los guatemaltecos a quienes presuntamente los zapatistas querían expropiar, según versiones que manejaron los priístas de Amparo Agua Tinta.
- <sup>64</sup> Por ejemplo en el periódico *Cuarto Poder* 13 de abril, 1998, se daba la noticia que zapatistas del municipio autónomo de Tierra y Libertad amenazaban con desalojar a otros campesinos del predio La Gloria en el municipio La Trinitaria.
- <sup>65</sup> Véase el periódico *El Observador de la Frontera Sur*. Sábado 27 de septiembre de 1997. Tuxtla Gutiérrez Chis.
- <sup>66</sup> Marco Lara, *Cuarto Poder*, 14 de abril de 1998.
- <sup>67</sup> El 12 de abril de 1998, más de 150 soldados, procedentes de la 29 Zona Militar, con sede Ocosingo, acompañados por efectivos del Agrupamiento Maya participaron en este operativo. El Ejército se posesionó de la sede del Consejo Rebelde y así como los españoles construyeron los templos católicos sobre los lugares sagrados de los pueblos originarios, así también el Ejército suele instalarse sobre los escombros de lo que fueran los símbolos de resistencia zapatista. Así lo hizo con el "Aguascalientes" de Guadalupe Tepeyac y así lo hizo en Taniperlas. Después de destruir el improvisado auditorio y templo del Consejo Rebelde, los efectivos castrenses se posesionaron del terreno, cercaron con alambre de púas casi una hectárea de terreno, levantaron sus casas de campaña, al tiempo que una treintena de elementos de la Policía de Seguridad Pública se encargaban de cavar barricadas y colocar estacas previendo una eventual

- respuesta de los simpatizantes del EZLN. *Diario Cuarto Poder*, 13 de abril, 1998.
- <sup>68</sup> *Diario Cuarto Poder*, 17 de enero de 1997.
- <sup>69</sup> Boletín Núm. 12, marzo de 1998.
- <sup>70</sup> Para una definición acertada de lo que es un Pueblo indio en el contexto de los Altos de Chiapas véase Jacinto Arias, "Nuestra batalla para pertenecernos a nosotros mismos" en M.L. Armendariz (Comp.) *Chiapas, una radiografía*. Ediciones del Fondo de Cultura Económica. México D.F.
- <sup>71</sup> Un papel relevante en este proceso de reconocimiento para devolverle su dignidad al pueblo de Cancuc lo tuvo la actual Secretaria de Gobierno del Estado de Chiapas, Arely Madrid, a la sazón diputada federal de ese distrito.
- <sup>72</sup> El *Diario Cuarto Poder* del 15 de abril de 1997 daba cuenta que ejidatarios de Mar-  
ques de Comillas habían solicitado a la Comisión de Remunicipalización y Redistribución la constitución de un nuevo municipio que tuviera su cabecera municipal en Benemerito de las Américas o Pico de Oro.
- <sup>73</sup> *Diario Cuarto Poder*, 8 de mayo de 1998.
- <sup>74</sup> *Diario Cuarto Poder*, 18 de febrero de 1998.
- <sup>75</sup> Periódico *Cuarto Poder*, 8 de mayo de 1998.
- <sup>76</sup> *Diario Cuarto Poder*, 26 de marzo de 1998.
- <sup>77</sup> En una entrevista realizada por la empresarial revista *Expansión*, el secretario de Desarrollo Social Carlos Rojas, evaluaba: "En Chiapas existen más de 20, 000 localidades, casi todas rurales, mientras que en 1980 eran poco más de 800. Esto significa un crecimiento promedio de más o menos dos localidades al día, durante los últimos 15 años". Revista *Expansión*. Edición Especial Chiapas: laberinto con salidas. México D.F. Abril 1998.





# III ESTUDIOS SOBRE EL CONGRESO

# HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

---

BERNARDO BÁTIZ VÁZQUEZ\*

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En México, en los últimos diez o doce años, hemos avanzado desde un sistema de partido oficial, no único, pero si preponderante, que nació con pretensiones de ser "el partido", excluyente de cualquiera otra expresión política, a un juego de competencia política en el que otros grupos partidistas, han afirmado su presencia y van consolidando paulatinamente sus posiciones.

En un siglo, éste que está en sus postrimerías, pasamos de una dictadura personal, a una revolución política y social y enseguida a un sistema que es exclusivo de nuestro país, conformado en los años que van de 1928 a 1936, basado en una fórmula de control político a partir de dos Instituciones fundamentales: un partido oficial que controla y abarca a todos los que pretenden participar en el poder y un presidente que centra en su persona todos los hilos del control político.

Calles ideó el partido del gobierno, desde el poder y con todo el apoyo del poder, no sólo económico y

político, sino en caso necesario, con el ejercicio de la fuerza armada, el sistema, la familia revolucionaria, contó con todo, dinero, publicidad, disciplina y en casos extremos con el apoyo o bien de grupos paramilitares como las "brigadas avilacamachistas" en 1940, los "halcones" en 1971 o los chinchulines o los degolladores y otros en nuestros días y en Chiapas y cuando fue necesario recurrió directamente al ejército, ejemplos: contra el navismo en San Luis Potosí, en León contra los manifestantes por el municipio libre, en Tlatelolco, en Guerrero y actualmente, en varios lugares del país especialmente en Chiapas.

Durante muchos años, el poder supremo, radicado primero en el jefe máximo y a partir de la expulsión de Calles en el presidente, concentró todas las manifestaciones de autoridad existentes, el primer mandatario era dirigente político superior al que todos se supeditaban, empezando por el partido del que era dirigente verdadero, las fuerzas armadas de las que constitucionalmente es el jefe supremo y culminando con el control de los otros

---

\* Diputado. Presidente del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

dos poderes, judicial y legislativo y por supuesto de los poderes estatales.

Nada escapaba a su control, sólo acotado por el principio de la "no reelección" disponía en la práctica de dinero, recursos políticos, medios de comunicación, contactos en el exterior y en momentos, pretendió hasta corregir la historia del país.

Sin embargo, frente a este poder combinado de un presidente ilimitado y de un partido oficial, fueron surgiendo paulatinamente, grupos autónomos que escapaban al control oficial en diversos ámbitos de la vida social, especialmente han aparecido y se han fortalecido partidos políticos con mayor o menos dosis de Independencia, pero siempre en el riesgo de ser convertidos en partes del sistema.

Pero no es si no cuando al crecer la población, aparecen en la década de los 80, otros factores no partidistas propulsores del cambio y también, como algunos partidos, con vocación de Independencia y de ánimos reformadores, que podemos decir que la democracia empieza a despuntar.

Papel importante en este proceso, han jugado los periódicos, revistas, reporteros, columnistas, programas de radio que han sido junto con los grupos sociales, defensores de derechos políticos y promotores de mayor participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno.

## *DEMOCRACIA FORMAL*

Desde el siglo pasado, en México se ha consagrado la democracia en las leyes fundamentales que han estado

vigentes, incluidas entre ellas las de los gobiernos conservadores y aun parcialmente las de los dos efímeros imperios, que se reconocieron así mismos como monarquías constitucionales, sin embargo, esa democracia formal en el papel de nuestras leyes, sólo como excepción se veía encarnada en la realidad.

Con todo, a fines del siglo 20 nos asomamos a la democracia real, y lo que pasa en la sociedad, se parece cada vez más a lo que dicen nuestros preceptos constitucionales.

Esto es, estamos, con el esfuerzo de muchos, logrando finalmente que se respeten las elecciones, pero como sucede en la dinámica social, ahora que vemos cercanos los frutos de la democracia que adoptamos en nuestras leyes fundamentales, nos damos cuenta de que resulta insuficiente.

En efecto, el artículo 40 de nuestra Constitución define al Estado Mexicano como república representativa, democrática y federal.

Lo anterior significa que los ciudadanos no podemos ejercer directamente la democracia, en otras palabras, las decisiones de política social, económica, cultural y cualquiera otra, las toman nuestros representantes y los simples ciudadanos reducimos toda nuestra participación en política a emitir cada tres años nuestro voto por las fórmulas y los programas que nos presentan los partidos políticos.

Desde mediados de este siglo, se criticó a partir de diferentes puntos de vista políticos y filosóficos, a esa democracia que reduce la participación de las mayorías a cruzar boletas electorales cada determinado tiempo y a esperar después pacientemente a ver

que es lo que hacen y lo que deciden los representantes.

Los representados no tienen ninguna posibilidad de intervenir en las decisiones de los representantes y éstos sólo responden políticamente hasta las siguientes elecciones en las que el voto ciudadano hace las veces de jurado calificador, que los aprueba o los desaprueba individual o colectivamente. Esto, sin embargo, es muy insatisfactorio para los ciudadanos interesados en los asuntos de su comunidad y ha sido motivo para que se señale a esta democracia representativa, como puramente formal, simulación de la verdadera democracia y generadora de un sistema más parecido a una oligarquía o en el mejor de los casos a una aristocracia, en la que las burocracias y las dirigencias partidistas se encuentran en las cúpulas del poder y el pueblo sólo puede escoger entre unas u otras, pero dejándoles en la práctica el ejercicio del poder soberano.

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

En la antigüedad clásica, era posible que ciudadanos reunidos en el ágora o en el foro pudieran participar en las discusiones públicas y decidir directamente, sobre los temas del gobierno de la ciudad, cuando las sociedades crecieron fue imposible que todos se pudieran reunir para tomar decisiones y se inventó así el sistema de representación o de mandato en materia política, sistema del que al correr de los años se fue abusando cada vez más hasta

llegar al extremo de que son los representantes los que ejercen la soberanía y los representados quedan en calidad de simples súbditos, sujetos a los aciertos o errores, actos justos o arbitrarios de quienes ellos mismos eligieron, lo anterior sin contar que los sistemas representativos fácilmente se deslizan por las pendientes de fraude electoral o de la simulación de la democracia.

Así las cosas, han surgido diversas opiniones encaminadas a resolver estas limitantes y deformaciones de la democracia y en diversos puntos del mapa de los países que consagran este sistema, aparecieron propuestas de instituciones que devuelven a la gente el ejercicio directo de la soberanía.

Los procedimientos o instituciones de democracia directa de que con mayor frecuencia se ha hablado, son el plebiscito, el *referéndum*, la iniciativa popular, la revocación del mandato y en menor medida la acción popular de carácter constitucional.

Mucho se ha escrito sobre estas formas de participación directa de los ciudadanos, es de pensarse, que para establecer estas instituciones en nuestro país, sería necesario en primer lugar, modificar la definición constitucional de nuestra nación como una república representativa. Para que se acepten en las reglas de la Carta Magna y en leyes secundarias y constituciones locales, instituciones de democracia directa, sería necesario por congruencia, definir a nuestra república como representativa y participativa simultáneamente.

No sería posible que todas y cada una de las decisiones de gobierno de

los tres poderes se tomaran colectivamente las sentencias de los tribunales, la aprobación y modificación de las leyes y los actos administrativos deben seguir en manos de los representantes, pero hay algunas decisiones políticas trascendentes, de carácter fundamental, que no debieran tomarse sin escuchar la opinión de la mayoría o bien, si se toman piramidalmente de arriba hacia abajo, deberán existir mecanismos jurídicos y políticos para corregirlos o sancionarlos.

De acuerdo con lo anterior, un primer paso indispensable para allanar el camino hacia una democracia participativa y hacia la toma de decisiones en forma directa, es la reforma del artículo 40 constitucional en materia federal y del 115, por lo que se refiere a la esfera estatal.

Una vez lograda la reforma constitucional que nos defina como una democracia representativa como regla general y participativa en todo lo que sea posible, tenemos que buscar fórmulas para que esa declaración general y teórica, se concrete en disposiciones legales e instituciones que modifiquen las estructuras políticas actuales abriendo espacios a todos los que deseen hacerse corresponsables de su propia comunidad.

En las ciudades, las asociaciones de vecinos y residentes deben ser espacios de democracia participativa, de preferencia sin la intervención de los partidos políticos, lo mismo puede su-

ceder en los municipios y en las comunidades indígenas, en las cuales los gobernados deben ser en lo posible también gobernantes, y estar permanentemente preparados para ser consultados, para tomar decisiones y en una palabra, para ejercer el poder que el artículo 39 confiere al pueblo.

Reformas importantes a la Constitución que alteren substancialmente los órganos del poder o bien que modifiquen el equilibrio entre éstos, no pueden modificarse con el sólo concurso de la voluntad de los dirigentes políticos, en casos de esa naturaleza y otros como la limitación a garantías individuales o alteración importante en los sistemas de tenencia de la tierra, es indispensable que se consulte también la voluntad de los gobernados, sea cual sea el método que se utilice para hacerlo, eso será ya motivo de la legislación secundaria, el principio debe ser establecido en la definición inicial que es de carácter constitucional y que además de la declaración de que somos también democracia participativa, puede enumerar los casos en que sea factible la aplicación en la práctica de esta forma distinta de tomar decisiones.

No podemos pensar en una reforma verdadera del estado, si solamente cambiáramos de un sistema de partido único a un sistema de varios partidos, pero con exclusión en ambos casos del pueblo. Tenemos que definirnos y asumirnos como una república representativa y participativa simultáneamente.

# REPRESENTACIÓN Y CONGRESO

---

---

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.\*

El tema de la representación política en una asamblea legislativa moderna, sea un Parlamento o un Congreso, se ha prestado en los últimos dos siglos a diversas interpretaciones por parte de filósofos y teóricos políticos. De la solución aportada a este tema, tan añejo como actual, depende directamente la posición adoptada con respecto a qué tipo de régimen democrático se defiende. En otras palabras: en función de cómo se conciba la relación de la representación con los órganos parlamentarios, se decide el compromiso con la forma de organización del gobierno democrático.

En algunas de las más distintivas *Teorías del Estado* del siglo XX, a menudo la representación se interpretó como una idea meramente jurídica,<sup>1</sup> o bien como una mera "ficción política" del parlamentarismo contemporáneo, la cual tiene por objeto conservar la apariencia de una soberanía popular.<sup>2</sup> En efecto, para Hans Kelsen el principio del parlamentarismo contemporáneo que estipula la autonomía del representante con respecto a la base

electoral de sus representados, constituye una ficción política que ha sustituido el fundamento democrático de la representación, por los *convencionalismos de la división del trabajo* que impone la naturaleza de la organización de las sociedades modernas:

La independencia del parlamento frente al pueblo significa que el principio de la democracia es, en cierta medida reemplazado por el de la división del trabajo. A fin de ocultar esta desviación de un principio a otro, úsase la ficción de que el parlamento "representa" al pueblo.<sup>3</sup>

Por "representante auténtico", sin embargo, pueden entenderse muy diversas cosas, pues es algo mucho más complejo de lo que aparece a primera vista. Así, para algunas interpretaciones teóricas, un representante debe ser lo más similar posible a sus representados, para que éstos puedan reconocer en aquél una muestra fidedigna de sí mismos; para otras versiones, un representante tan sólo debe seguir las instrucciones más amplias y generales de sus representados, a fin de no per-

---

\* Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

der su autonomía y capacidad de deliberación y negociación en el seno de la asamblea legislativa; para otras más, el representante es un mero delegado con la función de expresar en el parlamento el mensaje explícito de sus representados y llevar a cabo su voluntad de la manera más fiel posible; en otras versiones, los representados dan un voto de confianza a su representante en virtud de reconocerle una mayor capacidad de decisión, conocimiento técnico, prudencia, sabiduría, experiencia o mesura, con el propósito de que, con esa confianza, defienda mejor los intereses de la comunidad representada; y, por último, en otra versión más, el representante desempeña la función de un agente de bolsa capaz de aglutinar los intereses de diversos grupos, a fin de hacerlos más poderosos e influyentes una vez que los dispersos intereses se combinan en una fórmula común para ser expresada y defendida en el parlamento.

Las diferencias interpretativas con respecto a cuál es la naturaleza esencial de la representación, no han quedado restringidas al plano de las discusiones teóricas. Por el contrario, tales diferencias interpretativas han sido de tan graves consecuencias como para gestar el nacimiento de nuevos estados-nación, tan poderosos y vitales como son nada menos que los Estados Unidos de América del Norte. En efecto, no debe olvidarse que el nacimiento de los Estados Unidos como nación independiente se originó en una divergencia interpretativa sobre la función de la representación en el Parla-

mento británico. Así, la expresión del *"no taxation without representation"* se erigió en lema precursor de la independencia de los Estados Unidos. Mientras las autoridades de la corona británica insistían en que los colonos americanos tenían una representación "virtual" en el Parlamento de Londres, al igual que todos los súbditos del Imperio Británico, los colonos rechazaron esa interpretación "virtual" de la representación insistiendo en que la auténtica representación sólo puede ser aquella en la que los representantes obedecen y defienden los intereses de sus representados. El resultado final de tal disputa interpretativa fue el de la independencia de los Estados Unidos y el de la formación de un Congreso donde, si los representantes no desean perder su asiento en la asamblea legislativa, deben apegarse a las instrucciones y demandas de sus representados. La recolección de impuestos adquiere así su legitimidad, desde el siglo XVIII, en función de la representación de intereses del electorado en la asamblea legislativa, mediante representantes directamente comprometidos con el electorado de sus circunscripciones.

La cuestión de la representación está, por otra parte, íntimamente vinculada a la posibilidad de tener un sistema auténticamente democrático que consiga evitar la "tiranía de la mayoría", sea capaz de reconocer los derechos de las minorías y fomente el pluralismo, la tolerancia y, en general, los rasgos liberales de la organización democrática, todo lo cual, según John Stuart Mill, sólo puede lograrse median-

te el "gobierno representativo". Así, aunque en su célebre escrito sobre el gobierno representativo, Mill reconocía que idealmente la democracia directa puede ser la mejor forma de gobierno, por lo menos en el sentido de que todos los ciudadanos tendrían la oportunidad de compartir el gobierno, también es necesario reconocer que en la modernidad ya no es posible tener una democracia directa:

Pero como en una comunidad que exceda a un pequeño poblado ya no todos pueden participar personalmente más que en algunos aspectos muy menores del negocio público, de esto se sigue que el tipo ideal de gobierno perfecto debe ser el representativo.<sup>4</sup>

A fin de evitar el riesgo de una "tiranía de la mayoría" Stuart Mill propone la introducción de un sistema de representación proporcional en el Parlamento a fin de que cualquier decisión adoptada por el gobierno representativo, tome en consideración las necesidades e intereses de los grupos de interés representados en el Parlamento. La necesidad de negociar consensos, formar coaliciones entre diversos partidos, y discutir y deliberar en el seno de la asamblea los proyectos legislativos y de gobierno, constituye la mejor escuela para educarse en las virtudes, alcances y límites de la tolerancia y el pluralismo como fundamentos esenciales de la democracia liberal. Para ello, la representación en la asamblea legislativa deberá organizarse de acuerdo a la política de partidos, pues únicamen-

te este tipo de representación permite que las virtudes democráticas del parlamentarismo alcancen sus máximas potencialidades.

La representación política mediante la política de partidos es así fundamental y básica para el funcionamiento del parlamentarismo contemporáneo, pero ¿es el parlamentarismo básico y fundamental para la democracia representativa? ¿Puede darse una adecuada representación democrática sin necesidad de las asambleas legislativas y la política de partidos? La representación es, tanto en la teoría como en la práctica de gobierno, el medio para permitirle a la ciudadanía, o a una parte de ella, la participación en la configuración de la legislación y la política gubernamental a través de diputados, senadores o representantes elegidos por los ciudadanos mismos. La justificación del gobierno representativo reside en que las organizaciones sociales modernas son demasiado grandes y complejas como para permitir una participación directa de la ciudadanía en la discusión, la deliberación y la toma de decisiones tal y como lo permitía, por ejemplo, la democracia ateniense. En la organización democrática moderna si la ciudadanía participa en la configuración del gobierno, tiene que hacerlo mediante la elección de un grupo relativamente pequeño de ciudadanos para que defiendan los intereses de los diversos grupos de la comunidad más amplia en una asamblea legislativa. Para ello, se requieren los partidos políticos, pues son estas instituciones las que permiten articular las cuestiones sobre las que



se tendrá que decidir el electorado. Tal y como opinaba Harold J. Laski, el célebre Profesor de Ciencia política de la London School of Economics:

... sin los partidos políticos no existirían medios disponibles para articular la decisión popular, de tal manera que puedan asegurarse soluciones y respuestas capaces de interpretarse como políticamente satisfactorias. Claro que el reconocer que los partidos son algo natural para la vida democrática no equivale a decir que sean perfectos[...]. Y sin embargo, cuando se termina con la lista de las críticas a los partidos políticos, resulta que los servicios que prestan a la vida democrática son inestimables.<sup>5</sup>

Aunque en *El Contrato Social* Jean Jacques Rousseau consideraba que la voluntad del pueblo no puede ser representada, y que la única y auténtica forma de democracia es la directa, pues la representación es ya una adulteración de la voluntad general, lo cierto es que en las comunidades políticas modernas la democracia directa no es ni realista ni factible y resulta inevitable recurrir a alguna forma de representación, para fundamentar al gobierno en alguna forma realista de consenso democrático. Las maneras de diseñar y construir la representación democrática moderna han sido muy variadas e ingeniosas, pero casi todas se relacionan con la representación parlamentaria y la política de partidos. Así, los problemas resueltos por las técnicas de representación abarcan la calificación de los electores mediante padrones electorales y credenciales de elector;

la configuración de las circunscripciones y distritos electorales; la base de la elección de acuerdo a listas uninominales y plurinominales; sistemas de mayoría simple y de representación proporcional; selección de candidatos al interior de los partidos para competir por los puestos de elección popular; y hasta medios para identificar preferencias del electorado mediante las técnicas de plebiscito y referéndum. En casi todos estos casos, y debido a la necesidad de aglutinar y ordenar de manera sistemática las demandas y aspiraciones del electorado, han sido los partidos políticos las instituciones que actúan como intermediarios entre los electores y sus representantes. Por ello, el debate político, configurado de acuerdo a los lineamientos partidistas, se ha convertido en el rasgo más característico de los sistemas de gobierno representativo. Cabe aclarar, sin embargo, que el principio representativo no se restringe a la elección de los gobiernos, pues también se utiliza para la organización democrática de muchas otras instituciones, tales como sindicatos, asociaciones profesionales, cuerpos colegiados universitarios, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y grupos de presión y de interés.

La gran teoría política clásica de la modernidad, con la notable y distinguida excepción de Rousseau, ha tendido a privilegiar dos aspectos básicos de la representación en la organización democrática contemporánea. Por un lado, Edmund Burke, quién desde Inglaterra defendió el derecho de los

colonos americanos a fundar sus propias instancias de representación y cuestionó la legitimidad de la corona británica a cobrar impuestos a los colonos si éstos carecían de representación en el Parlamento, fue el teórico que más elocuentemente defendió en el siglo XVIII el principio de que el representante no debe ser un mero delegado de los intereses de su circunscripción electoral. Según Burke, se elige al representante por sus cualidades personales y quizá por los principios generales por los que se pronuncia en una elección, pero, una vez electo, debe ser un agente libre con derecho a emitir su voto en la asamblea legislativa como mejor le parezca, "de acuerdo a su criterio y su conciencia", independientemente de las opiniones y presiones de los ciudadanos de la circunscripción por la cual resultó electo. La autonomía del representante garantiza las virtudes de la discusión, deliberación y negociación del juego parlamentario, donde deja de ser el representante de una circunscripción particular para convertirse en representante de toda la nación. Además, el representante electo no le debe a sus electores ni su buen juicio, ni los principios e intuiciones que tenga sobre la justicia, el derecho y el buen gobierno<sup>6</sup>.

En la misma línea se pronuncia Hegel, tanto en sus escritos políticos menores como en sus *Lecciones sobre la Filosofía del Derecho*, sólo que para él la autonomía del representante obedece a la necesidad dialéctica de superar las nefastas tensiones y contradicciones de la sociedad civil en la representación

mediada de la organización estatal. En efecto, después de recordar a sus lectores que aunque la función de las asambleas legislativas es ciertamente moderna, la función de la representación no lo es, pues es posible remontarla a las formas de organización feudal de la Edad Media<sup>7</sup>. Sin embargo, en el Estado racional de la modernidad es inevitable una participación mediada de la ciudadanía, y esta función es desempeñada por la representación a través de las asambleas legislativas. Al constituir estas asambleas la agregación y articulación de los intereses de la sociedad civil, deben reflejar, en una primera instancia, esas diferencias, pero también deben superarlas en el debate parlamentario en aras de la realización de la *eticidad* del Estado en su conjunto. Por ello, los representantes de las diversas corporaciones y asociaciones que conforman la sociedad civil deben ser agentes autónomos, pues en el juego parlamentario contemporáneo resulta desastroso que la lucha de todos contra todos de la sociedad civil se reproduzca en el seno de la asamblea legislativa. La autonomía del representante electo, frente a los intereses inmediatos y egoístas de sus representados, garantiza la posibilidad de alcanzar un consenso de *eticidad* comunitaria en la instancia racional y estatal de la asamblea legislativa, después de haber discutido, deliberado y negociado la propuesta que mejor conviene a toda la nación, y no la que conviene a un grupo específico de la sociedad civil, o a una circunscripción política en particular. Hegel

insiste, pues, en la necesidad del carácter de agentes libres de los representantes y no de delegados atados a demandas e instrucciones específicas porque, en este último caso, los diputados no tendrían suficiente margen de maniobra para la deliberación y negociación durante el debate de la cámara, cuando éste constituye precisamente la esencia de una auténtica asamblea legislativa. Así, el fundamento de la asamblea legislativa, auténticamente representativa, es la de “ser un cuerpo viviente donde todos los miembros deliberan en común para convencerse e instruirse recíprocamente”<sup>8</sup> Hegel considera así que la más genuina esencia de una asamblea legislativa, en un Estado racional, consiste en ser un cuerpo educativo al erigirse en un canal de comunicación de doble sentido, donde los representantes reflejan los puntos de vista del electorado y, al mismo tiempo, lo llevan a interesarse en el funcionamiento práctico y cotidiano del gobierno mediante el debate parlamentario. En virtud de este propósito educativo, la asamblea debe basarse en la libre comunicación pública, sin la cual no puede darse el proceso de mediación representada entre el electorado y el gobierno, entre la sociedad civil y el Estado.

En lo referente a la relación de la representación política en el Congreso mexicano, conviene resaltar los siguientes aspectos derivados de las reflexiones teóricas ya expuestas:

1º. México tiene, desde la reforma política de 1977, un vanguardista sistema

electoral mixto que combina el principio de mayoría simple con el de la representación proporcional, mismo que garantiza, en principio, la posibilidad de un fructífero debate parlamentario del que no quede excluida ninguna fuerza política representativa del país. Las aspiraciones de John Stuart Mill sobre cómo debería estar idealmente compuesta una asamblea legislativa capaz de garantizar el más amplio despliegue de las virtudes del gobierno democrático representativo, se satisfacen plenamente en la actual forma de organización del Congreso mexicano.

2º. Recientemente se han dado en México polémicos ejemplos sobre la autonomía de la que gozan nuestros legisladores frente a sus circunscripciones electorales, en lo referente a cómo es obligación de ellos velar por el bienestar general, por ejemplo de la política económica de la nación, y no legislar en función de intereses particulares de una circunscripción determinada. En otras palabras: nuestros legisladores son auténticos representantes y no meros *delegados* atados a las instrucciones parroquiales de los intereses de grupo de sus circunscripciones electorales. En este sentido, la naturaleza básica de los actuales legisladores mexicanos satisface plenamente los requisitos que, según Burke y Hegel, deberían de llenar los legisladores en una auténtica democracia representativa.

3º. La auténtica democracia representativa debe llevarse a cabo en las asam-

bleas legislativas mediante una política de partidos. Quien desee participar genuinamente en las oportunidades que ofrece la vida democrática de México, debe hacerlo mediante una representación partidista en el Congreso. Otras formas de participación política, al margen de los partidos políticos y su representación en el Congreso, son riesgosas para la auténtica expresión democrática. Los pretendidos liderazgos plebiscitarios han conducido, en más de una ocasión histórica, a regímenes totalitarios, autoritarios o antidemocráticos. Los referéndums, plebiscitos e “iniciativas populares”, al margen de los partidos, resultan sospechosos, tanto por su falta de representatividad, como por el hecho de que, como dice con su característica agudeza Harold Laski: “la mayoría de estas iniciativas llevan en la cara la marca del entusiasta impráctico que ya ha sufrido el rechazo de una legislatura” y, por lo mismo, busca formas de influencia que rebasen los sabios controles al populismo extremo que logran imponer los procedimientos institucionales de una auténtica democracia representativa.<sup>9</sup>

4º. La representación bicamaral del Congreso mexicano se encuentra, sin embargo, adulterada a partir de la reforma de 1993 al artículo 56 constitucional mediante la cual se duplicó el número de senadores de 64 a 128. Esta reforma introdujo una especie de representación proporcional en el Senado y alteró así su esencia original de representación federativa por excelencia de la vida nacional, al convertir potencialmente al Senado de la República

en otra asamblea popular que duplica miméticamente las funciones de la Cámara de Diputados. La representación proporcional de la población del país debe quedar circunscrita al ámbito de la Cámara de Diputados; en tanto que en el ámbito del Senado deben quedar representados los estados de la federación en términos de igualdad, independientemente de la población que tengan, y por ello resulta una aberración institucional haber introducido ahí un falso principio de representación proporcional. Si se consideró conveniente aumentar el número de senadores, debió procederse simplemente a incrementar las candidaturas uninominales de dos a cuatro por cada entidad federativa. La distinción en las formas de representación debió mantenerse, pues en cada cámara se representan cosas distintas: población en la de Diputados y entidades del pacto federal en el Senado. Confundir los géneros es el principio de la degeneración, según nos enseñan los clásicos de la retórica y de la poética.

5º. No obstante, el Senado ha cumplido noblemente la función que los textos de teoría política le atribuyen tradicionalmente a “la cámara alta” en un Congreso bicamaral. El Senado mexicano ha hecho honor, sobre todo en el último año, a las funciones de estabilización y medida que otorga a las instituciones republicanas; la interdependencia de dos cámaras es altamente provechosa al darle mayor firmeza y respetabilidad a las relaciones exteriores del país; las leyes son el fruto de deliberaciones más reposadas y logra evitarse la festinación de pro-

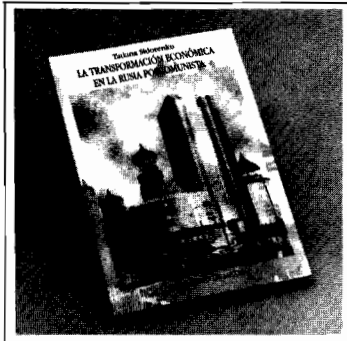
yectos de ley que persiguen efectos publicitarios en beneficio de los intereses electorales de algún partido en particular, o de sus deseos de venganza frente a otro grupo parlamentario que haya sufrido algún descalabro electoral; la racionalidad y estabilidad a largo plazo de la política económica se salvaguarda mejor en un sistema bicameral; los funcionarios públicos cuidan mejor sus obligaciones ante la vigilancia de dos órganos legislativos que de uno sólo; y el Poder Ejecutivo también queda mejor vigilado cuando hay dos cámaras legislativas que cuando hay una sola.

6º. Nuestro orden constitucional garantiza ya plenamente los requisitos de una democracia representativa, liberal, pluralista y tolerante mediante la política de partidos y su representación en el Congreso. Otros intentos de "representación democrática", al margen de la política de partidos y su representación en el Congreso, deben rechazarse o tomarse con extrema cautela, pues históricamente está demostrado que los liderazgos plebiscitarios y los *référéndums* populistas acaban con las instituciones del único tipo auténtico de democracia válido en la modernidad: la democracia liberal, representativa, pluralista, competitiva, crítica, deliberativa y tolerante, fundamentada en el voto de ciudadanos formalmente iguales y con los mismos derechos. Los demás intentos por justificar a la democracia al margen de estos principios básicos y fundamentales, enmascaran propósitos reaccionarios, premodernos y en el fondo son profundamente antidemocráticos.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Ver, Georg Jellinek, *Teoría General del Estado [1900]*, trad. Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1981, p. 429.
- <sup>2</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Estado [1925]*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1979, pp. 400-401.
- <sup>3</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado [1949]*, trad. Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1988, p. 347.
- <sup>4</sup> John Stuart Mill, *On Representative Government*, ed. R.B. McCallum, Oxford, Basil Blackwell, 1946, p.151.
- <sup>5</sup> Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, 3ª edición, Londres, George Allen & Unwin, 1934, p. 313
- <sup>6</sup> Burke, Edmund. *Textos políticos*, trad. Vicente Herrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- <sup>7</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *La Constitución de Alemania*, trad. Damacio Negro Pavón, Madrid, Aguilar, 1972.
- <sup>8</sup> G. W. F. Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts, oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse [1821]*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986, parágrafo 309, p. 478: "... eine lebendige, sich gegenseitig unterrichtende und überzeugende, gemeinsam beratende Versammlung zu sein". Para un contexto más amplio y detallado de las propuestas políticas de Hegel sobre la relación entre representación y asambleas legislativas, basado en un estudio de fuentes primarias de la no muy conocida obra hegeliana sobre estas cuestiones políticas, pueden consultarse los descubrimientos de mi investigación: Francisco Gil-Villegas M., "Hegel: Estado y sociedad civil a la luz de nuevas fuentes" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, vol. XXXIV, núm. 133, julio - septiembre 1988, pp. 45-77.
- <sup>9</sup> Harold J. Laski, *A Grammar of Politics*, *op. cit.*, p. 322.

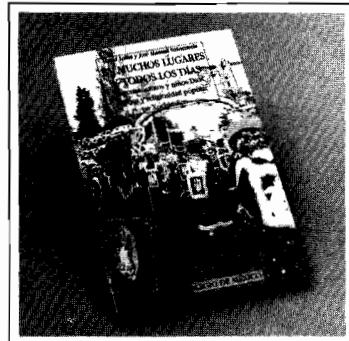
## EL COLEGIO DE MÉXICO



### **La transformación económica en la Rusia poscomunista**

*Tatiana Sidorenko*

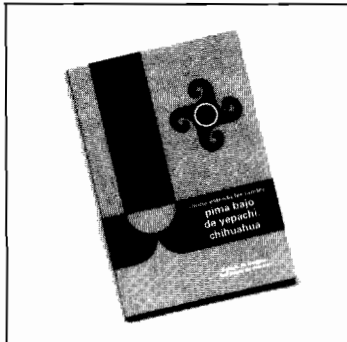
Primera edición, 1997



### **En muchos lugares y todos los días** Virgenes, santos y niños Dios, mística y religiosidad popular en Xochimilco.

*Vania Salles y José Manuel Valenzuela*

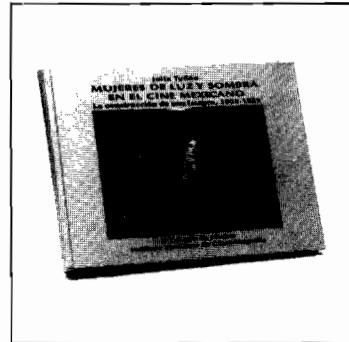
Primera edición, 1997



### **Pima bajo de Yepachi, Chihuahua**

Archivo de lenguas  
indígenas de México  
*Zarina Estrada Fernández*

Primera edición, 1998



### **Mujeres de luz y sombra en el cine mexicano** La construcción de una imagen, 1939-1952

*Julia Tuñón M*

Primera edición, 1998

**INFORMACIÓN:** Camino al Ajusco 20, Pedregal de Santa Teresa, 10740 México, D.F.

Tel. 6-45-59-55, exts. 3083, 3095 y 3147;

fax. 6-45-04 -64; e-mail: [mmacorra@colmex.mx](mailto:mmacorra@colmex.mx) <http://www.colmex.mx>



**Instituto  
de Investigaciones Legislativas**