

## Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos<sup>1</sup>

Araceli Burguete Cal y Mayor<sup>2</sup>

Ocho nuevos municipios han nacido en Chiapas en el curso de una década, entre 1989 y 1999. El primero de ellos el nuevo municipio de Cancuc ubicado en la región Los Altos, surgió en 1989 antes del levantamiento armado, mientras que Montecristo de Guerrero, Maravilla Tenejapa, San Andrés Duraznal, Marqués de Comillas, Benemérito de Las Américas, Santiago y Aldama, lo hicieron en julio de 1999, como resultado de un programa de remunicipalización impulsado por el gobernador Roberto Albores Guillén.<sup>3</sup> El programa ignoró la participación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, no obstante que el gobernador afirmaba que con esta medida se buscaba dar cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Al haberse realizado de manera unilateral y prescindido de la participación de los rebeldes, el nacimiento de los nuevos municipios desconoció la aplicación de los derechos de libre determinación indígena así como, la letra y el espíritu de los Acuerdos; de lo que resultó que el concepto que alimentó la creación de los nuevos municipios creados no contempló la incorporación de los preceptos autonómicos, comprometidos den los Acuerdos. De las consecuencias de estas carencias fueron especialmente sensible los que nacieron en la región Los Altos, los nuevos municipios de Aldama y Santiago. Al omitir el cumplimiento de los Acuerdos especialmente el relativo al reconocimiento de las formas de gobierno indígena, la instauración de las instituciones del municipio libre tuvo efectos devastadores, como antes, diez años atrás, lo había tenido sobre el sistema de autoridades de Cancuc.

El propósito de esta colaboración es mostrar al lector la experiencia de dos procesos remunicipalizadores en Chiapas, el de Cancuc en 1989 y el de Aldama en 1999, ambos situados en la región Altos de Chiapas; experiencias que nos permiten observar los desafíos que acompañan los procesos de remunicipalización. El acercamiento a estas experiencias puede aportar luz sobre los peligros de la remunicipalización en regiones indígenas, cuando ésta se aplica sin que previamente

---

<sup>1</sup> Esta colaboración ofrece resultados de investigación en municipios de la región Altos de Chiapas, en el marco del proyecto “Nuevos municipios: un análisis de coyuntura”, realizado en el CIESAS-Sureste, coordinado por Araceli Burguete y Xochitl Leyva con el patrocinio de la Fundación Ford.

<sup>2</sup> Documento publicado como: Burguete Cal y Mayor, Araceli (2004a) “*Chiapas: nuevos municipios para espantar municipios autónomos*”, en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coord.) (2004) *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN. Neoindigenismo, legalidad e identidad*. México. CIESAS/H. Cámara de Diputados/Miguel Ángel Porrúa, pp. 137-169.

Profesora-Investigadora del CIESAS-Sureste. Dirección electrónica araceli\_burguete@yahoo.com.mx

se haya producido una reforma del Estado que haya modificado la institución municipal y reconozca la diversidad de formas e instituciones de gobierno local en el territorio nacional.

¿Qué lecciones deja la experiencia chiapaneca de remunicipalización? ¿A qué desafíos se enfrentan los pueblos indígenas para poder realizar su derecho de libre determinación y autonomía, ante la centralidad que la institución del municipio libre adquirió con la reforma constitucional de abril de 2001? ¿Cuáles son los escenarios para la paz en Chiapas, la autonomía, el autogobierno y la remunicipalización, en el gobierno de Vicente Fox? Estas son algunas de las preguntas que guían este capítulo.

Este documento está organizado de la siguiente manera. Se integra de 5 apartados, en el primero de ellos realizo un acercamiento a la coyuntura que abrió el conflicto armado en Chiapas y la irrupción de la propuesta de remunicipalización desde el campo gubernamental. En un segundo apartado reflexiono en torno a los alcances de la institución del municipio libre y su importancia en la realización de los derechos autonómicos que reconoció la reforma constitucional de abril de 2001. En los apartados tres y cuatro, presento resultados de investigación en dos estudios de caso (Cancuc y Aldama) que ilustran la importancia de la relación remunicipalización-municipio libre y el derecho autonómico al autogobierno. Concluyo con una reflexión sobre las estrategias diseñadas desde el gobierno de Vicente Fox para enfrentar los desafíos zapatistas de los gobiernos autónomos de facto.

## **I.- La remunicipalización en los Acuerdos de San Andrés**

La postura del Ejército Zapatistas de Liberación Nacional (EZLN) frente a los programas de remunicipalización gubernamental ha sido de rechazo reiterado. Han percibido y denunciado a la acción remunicipalizadora como una estrategia gubernamental para nulificar sus propias formas de organización política así como, una respuesta de bajo perfil al reclamo autonómico. Pese al rechazo zapatista a la remunicipalización por ser ésta parte de la agenda gubernamental sin embargo, la aplicación de programas remunicipalizadores en la entidad chiapaneca quedó incorporado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996) como un compromiso entre las partes. Al aceptar incorporar este punto de la agenda gubernamental en los Acuerdos de San Andrés, el equipo de negociadores del EZLN omitió realizar un análisis cuidadoso sobre el posible impacto de la misma,

---

<sup>3</sup> Véase el Decreto de creación de nuevos municipios en el Periódico Oficial del 28 de julio de 1999. Los nuevos municipios fueron: Aldama, Santiago El Pinar, Maravilla Tenejapa, San Andrés Duraznal, Montecristo de Guerrero, Benemérito de Las Américas y Marqués de Comillas

en especial las consecuencias que la institución del municipio libre tendría en su relación con la autonomía, y no previó que ambas eran contradictorias.<sup>4</sup>

Desafortunadamente la aceptación de la figura de “remunicipalización” en los Acuerdos no se realizó sobre la base de señalamientos contundentes que establecieran la condición que la creación de nuevos municipios en las regiones indígenas debería realizarse previo reconocimiento jurídico de la figura del “municipio autónomo”.<sup>5</sup> El punto de acuerdo al respecto, es ambiguo. En el documento “*Compromisos para Chiapas del gobierno del estado y federal y el EZLN*, correspondientes al Punto 1.3 de las “*Reglas de Procedimiento*” se establece un punto de acuerdo sobre “la remunicipalización” que las partes acordaban promover. El punto de acuerdo dice así:

*“... la adecuación de la división municipal del estado de Chiapas, a través de una Comisión para la Reforma Municipal, integrada tal como se establece en el Capítulo II de este documento, denominado Acciones y medidas. El Ejecutivo se compromete a respaldar las resoluciones que adopte dicha Comisión, que presentará al Poder Legislativo, derogándose el actual condicionamiento a la aprobación de la mitad de los Ayuntamientos”*

En los asuntos de fondo estableció por un lado, el derecho que los pueblos indígenas tienen a que se respeten “...sus propias y autónomas [formas] de gobierno, en las comunidades y

---

<sup>4</sup> Lo limitado que resulta la institución del municipio libre para la realización de la autonomía, había sido señalado por Héctor Díaz-Polanco desde 1991. Al respecto decía: “...los municipios (se refiere a la institución del municipio libre) no son estructuras adecuadas en las que los pueblos puedan desarrollar una auténtica vida autónoma, en el sentido examinado en el capítulo VI de esta obra. Las principales razones son las siguientes: a) las facultades legales de que disponen los municipios son muy limitadas... c) su autodeterminación política se encuentra fuertemente restringida a favor de los poderes del estado correspondiente...Lo que se desprende de todo ello es la necesidad de crear un nuevo *piso* en la organización político-territorial, con el doble objeto de que se puedan constituir entidades regionales (que agrupen a varios municipios, cuando sea el caso) y se acceda a la autonomía. Vale la pena aclarar inmediatamente que, en principio, no se trata de anular los “pisos” preexistentes (comunidad y municipio) sino de crear uno nuevo que permita resolver un sinnúmero de problemas acumulados históricamente. En tal sentido, no se requiere necesariamente modificar la actual organización federal (o alguna otra) ni desaparecer los municipios...”. De lo que se trata, dice el autor, es de modificar la institución municipal. En el nuevo arreglo autonómico, el municipio se modificaría; al respecto señala. “Pero entonces, no se trataría ya de los municipios tal y como lo conocemos en nuestros países; quedaría pendiente la cuestión de la forma jurídica-política para la eventual asociación o compactación de municipios (o parte de ellos) que conforman virtuales unidades regionales” (Díaz-Polanco 1991:224-225)

<sup>5</sup> En los Acuerdos quedó escrito lo siguiente: “Como garantía para el ejercicio de los derechos anteriores (los derechos autonómicos), es fundamental el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas basada en su derecho a la libre determinación. Proponemos el reconocimiento del derecho de las comunidades de asociarse libremente en municipios mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas...” Otros derechos del mismo signo fueron: crear la figura del “Ayuntamiento indígena” o “Ayuntamiento mayoritariamente indígena” para efectos electorales. También se mandató el reconocimiento de “...las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto. Los agentes municipales serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes, y no designados por el Presidente Municipal...” (CONAI: S/f) Pero en ningún lugar de los Acuerdos quedó escrito que se establecerían “municipios autónomos”. Esta omisión, ha sido usado con frecuencia por los diversos gobernadores del Estado de Chiapas, para nulificar la exigencia

*municipios en las que están asentados” pero, al mismo tiempo, páginas abajo, establecía que “La base de la organización territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el Municipio libre.”<sup>6</sup>*

Al firmar los Acuerdos, los negociadores zapatistas no percibieron las tensiones que existían entre ambos enunciados y no advirtieron que la coexistencia de los dos pronunciamientos era contradictoria y que una de ellas podría conducir a la nulificación de la otra, al momento de la interpretación de los Acuerdos. Y en efecto así sucedió. Como veremos en el apartado siguiente, los legisladores que elaboraron la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena en abril de 2001, decidieron privilegiar la institución municipal por encima del reconocimiento de las propias y autónomas formas de autogobierno indígenas. Con dicha reforma, el derecho al autogobierno indígena, realizado sobre la base de sus propias instituciones de gobierno quedó nulificado ante el imperio de la obligación de someter sus propias formas de gobierno a la institución del municipio libre, de lo que resultó que el “paquete” de derechos autonómicos establecidos en el artículo segundo, quedó encadenado a los límites del municipio libre; de lo que resulta que, hasta que este candado no se elimine, toda remunicipalización realizada en territorios indígenas quedará subordinada al imperio de esa institución municipal.

Por eso, cuando el presidente Ernesto Zedillo y el gobernador Roberto Albores decidieron “aplicar los Acuerdos” de manera unilateral, privilegiaron las políticas de remunicipalización por el bajo costo político que ésta implicaba, frente al desafío del reconocimiento de instituciones autonómicas indígenas. Es frecuente que el gobierno del estado, el congreso local y otros actores políticos argumenten que a través de la oferta remunicipalizadora, se está dando cumplimiento a los Acuerdos que firmaron el gobierno y el EZLN (Lescieur 1998) Por este bajo costo, los programas de remunicipalización han sido una oferta gubernamental reiterada.

Conviene recordar que la propuesta para la remunicipalización de las zonas zapatistas había estado en la mesa de negociación antes de la mesa de los diálogos en Larráinzar. En 1994, el comisionado Manuel Camacho Solís propuso al EZLN la creación de tres nuevos municipios sobre territorio zapatista.<sup>7</sup> Los rebeldes rechazaron las propuestas del comisionado Camacho y con ello la oferta gubernamental remunicipalizadora. La propuesta sería retomada por los gobernadores interinos Javier López Moreno, Julio César Ruiz Ferro y Roberto Albores Guillén; cada uno durante su periodo de gobierno. Pero solo Albores pudo elaborar un programa que ofrecía crear 33 nuevos

---

zapatista de reconocimiento a sus “municipios autónomos”, aduciendo que tal figura no quedó incorporada en los Acuerdos de San Andrés.

<sup>6</sup> A menos que indique lo contrario, en todos los casos al citar, el énfasis es mío.

<sup>7</sup> “Propone el comisionado Manuel Camacho, crear nuevos municipios en Ocosingo y Las Margaritas” Diario La Jornada, 3 de marzo de 1994.

municipios, al contar con el decidido apoyo de Ernesto Zedillo como parte de la decisión federal de abandonar el diálogo y fortalecer la vía unilateral, acompañada de acciones de contrainsurgencia (Perola y Burguete 2002).

Pese al fuerte cuestionamiento que acompañó al programa de remunicipalización de Albores, el 28 de julio de 1999 siete nuevos municipios nacieron en la entidad chiapaneca, incrementando su número de 111 a 118. El proyecto *alborista* de remunicipalización no se consolidó plenamente en las zonas rebeldes y solo dos de los nuevos municipios se establecieron sobre territorio de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) al ser rechazado por el EZLN, sus bases de apoyo y las organizaciones sociales aliadas. Por el rechazo zapatista al programa la creación de los nuevos municipios sufrió de estigma social y ha sido denunciado como un recurso de contrainsurgencia (Burguete y Leyva S/f).

Pese al rechazo zapatista, el programa remunicipalizador tuvo un fuerte impacto fuera del área de conflicto al abrir un “apetito remunicipalizador” en decenas de localidades en la entidad chiapaneca, que reclamaban constituirse como nuevos municipios. Durante el segundo semestre de 1998 la prensa local recogió una demanda de casi un centenar de comunidades que aspiraban a su municipalización. De esta demanda la Comisión de Remunicipalización, encargada de dar seguimiento al proceso remunicipalizador recepcionó un total de 42 solicitudes, debidamente integradas. Al finalizar los periodos de gobierno de Ernesto Zedillo y Roberto Albores en el año 2000, los reclamos de estas localidades quedaron en el tintero, el programa de remunicipalización fue cancelado al mismo tiempo que se entraba en una fase de parálisis en los esfuerzos para la negociación del conflicto armado. Los primeros tres años del gobierno del presidente Vicente Fox se han caracterizado por el abandono de la mesa de negociación. Desde el año 2001 se adolece de una política de Estado para enfrentar los reclamos de reorganización territorial y de reconocimiento del autogobierno indígena en Chiapas; sobre todo en una coyuntura en la que el EZLN vuelve a desafiar al gobierno federal al crear en agosto de 2003 cinco Juntas de Buen Gobierno, como un nuevo nivel de gobierno de las autonomías *de facto*. Volveré sobre este asunto al final de esta colaboración.

## **II.- Remunicipalización y municipio libre: candados a la autonomía indígena**

¿Permite la institución del municipio libre la realización de los derechos autonómicos, reconocidos en el artículo 2º constitucional? ¿Es la remunicipalización un camino para realizar la autonomía de los pueblos indígenas? Explorar algunos acercamientos a estas preguntas es el propósito de este apartado.

Se recordará que el núcleo duro del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se concentra principalmente en el apartado “A” del artículo 2º reformado, allí se establece de entrada que “A.- *Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia a la autonomía para:...*” A partir de aquí se enumeran ocho fracciones que contienen igual número de derechos. Las primeras siete establecen los siguientes derechos: I) **decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural**; II) aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos; III) **elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno**; IV) preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; V) conservar y mejorar su hábitat; VI) acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades; y VII) elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.<sup>8</sup>

Pero, al concluir la enumeración de las siete fracciones que enuncian los derechos, de inmediato en el siguiente párrafo se acota que tales derechos serán reconocidos y legislados en las entidades federativas y que éstos sólo podrán realizarse en el ámbito municipal. La letra, al respecto, dice lo siguiente: “*Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.*”<sup>9</sup>

Por la limitación de este espacio, no pretendo profundizar en una evaluación general de la reforma; tarea que realizarán otros colegas en este libro colectivo; pero si lo haré de manera parcial al detenerme a analizar los desafíos a que se enfrenta el ejercicio del derecho de libre determinación y autonomía en el ámbito municipal. Tampoco me detendré a analizar cada una de las fracciones, sino abordaré únicamente la primera fracción que establece que los pueblos indígenas de México, en el ejercicio de su derecho de libre determinación y autonomía, tienen el derecho a “*I.- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural*”.

Para situar el tema que aquí me ocupa de identificar los alcances de la institución municipal en su relación con el ejercicio de los derechos autonómicos, me acercaré a buscar una breve

---

<sup>8</sup> Decreto sin número, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, que adiciona un segundo y tercer párrafos al Artículo 1º, reforma al Artículo 2º, deroga al párrafo primero del Artículo 4º.; y adiciona un sexto párrafo al Artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del Artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>9</sup> A menos que lo indique en contrario, el énfasis en las citas, es mío.

respuesta a la pregunta ¿Permite la institución del municipio libre en México, que los pueblos indígenas puedan decidir, en el ejercicio de sus derechos autonómicos, sus formas internas de convivencia y organización social y política?. Para dar respuesta a esta pregunta veamos cuáles son los alcances que los propios legisladores marcaron a los derechos autonómicos reconocidos, en la reforma de abril de 2001. Estos alcances pueden verse claramente delimitados en el Dictamen que antecedió al Decreto. En un fragmento del mismo se lee:

*“...Las variedades sociales [de los pueblos indígenas] son complejas y varían según la cultura y la región.*

*Por ello son las Constituciones y las leyes de los Estados las que, en forma natural, deben hacer el reconocimiento de unos y otros de acuerdo con sus circunstancias particulares.*

***Tal reconocimiento sólo puede darse dentro del orden establecido por la Constitución, con respeto a las formas políticas vigentes, en especial el Municipio libre.***

*El Municipio libre es una institución flexible cuya organización permite una amplia gama de variantes. La expresión política natural de las comunidades se da en los municipios. **Los Ayuntamientos están al alcance de las poblaciones indígenas para ser integrados con su representación.** En ellos pueden aquéllas actuar de acuerdo con sus usos y costumbres que adquieren pleno reconocimiento constitucional y legal.....*

***La obligación básica es sujetarse y atenerse al marco constitucional....”***

Ahora, recordemos qué es lo que dice dicho marco constitucional:

*“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 bases siguientes:*

***I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado.”***

(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

Hasta aquí el texto constitucional. De su lectura cuatro asuntos llaman de inmediato la atención: 1) que la única forma de organización social, política y cultural, que la reforma constitucional de abril de 2001 permite a los pueblos indígenas, es la del municipio libre; 2) que la única forma para que el autogobierno local pueda realizarse es la del ayuntamiento municipal; 3) que las únicas autoridades indígenas que la Constitución reconoce son: presidente municipal, regidores y síndicos; y, 4) que la única forma de elección de autoridades locales, es mediante el mecanismo de las contiendas partidarias, con voto libre y secreto.

De esta forma, al intentar respuestas a las preguntas formuladas, respecto a ¿Qué tanto la institución del municipio libre en México, permitirá que los pueblos indígenas puedan efectivamente realizar **su derecho a decidir** (que finalmente, es este es el principal derecho autonómico) sobre sus formas de gobierno, organización social y representación entre otros, que el artículo 2º constitucional les reconoce? La respuesta es que la institución del municipio libre, en su diseño actual, impide la realización de los derechos autonómicos indígenas. Al obstaculizarlo, todo quedó igual que antes: las prácticas de organización social, gobierno y justicia indígena que los pueblos indígenas practican, quedaron de nueva cuenta “fuera de la Constitución” porque ésta, realmente no se modificó.

Esta afirmación alcanza prácticamente a todos los derechos “autonómicos” reconocidos, ya que todos ellos tienen el candado del artículo 115 constitucional. Por ejemplo, lo mismo puede decirse respecto a las formas de elección de las autoridades indígenas, presuntamente reconocidas en el artículo 2º, en la fracción III, que garantiza el derecho autonómico de los pueblos indios a “elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno”. Desafortunadamente, este derecho es imposible de realizar mientras no se modifique el mandato constitucional que establece que en México existe una sola forma de elección de autoridades municipales, que es la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Por tal razón, todas las formas de elección indígena, que no realicen mediante ese mandato, son en realidad ilegales, ya que contradicen al artículo 115, al COFIPE y reglamentos electorales.

Así las cosas, puede observarse que cuando los indígenas intenten realizar, sobre la base de sus propias prácticas socioculturales alguno de sus presuntos “derechos autonómicos” reconocidos en el artículo 2º constitucional, estarán actuando fuera de la Constitución en virtud que ésta no sufrió, simultáneamente otras reformas, para abrirse a la diversidad. Por tal razón, pese a la reforma del artículo 2º, la letra y el espíritu de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano, continúa siendo integracionista y sus políticas neoindigenistas.

Esta situación es grave ya que el propósito de la reforma era traducir los Acuerdos de San Andrés a normas constitucionales y sobre esa base, establecer un nuevo acuerdo, que reconociera y diera cabida a la diversidad de formas de organización y de gobierno indígena, entre otras cosas. Resultado que lamentablemente, no se logró con la reforma de abril de 2001. Así pues, todo indica que en realidad la reforma fue una simulación. El propósito del legislador no fue reconocer el derecho de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, sino cercenarlos de manera “legal”, al poner los candados del artículo 115 constitucional para impedir su realización.



Como quedó demostrado líneas arriba el devenir de la reforma del artículo 2º, hubiera sido menos paralizante si, por lo menos, junto con dicha reforma se hubieran realizado de manera paralela otras reformas que hubieran modificado a la institución municipal (artículo 115 constitucional) y el Código Electoral (COFIPE) Al realizar reformas en estas materias, pudieron haberse abierto espacios a través de los cuales, explorar la aplicación de la reforma en materia indígena. Como no fue así, los derechos autonómicos que el artículo 2º reconoció, nacieron muertos.

### **III.- Procesos de remunicipalización en Chiapas**

Pese a los candados que la institución del municipio libre pone al ejercicio de los derechos autonómicos indígenas, no puede negarse que la remunicipalización constituye hoy día, una de las principales reivindicaciones de numerosas localidades en la entidad chiapaneca, por lo que no es correcto asumir una postura de rechazo a priori a la misma. La posibilidad de ascender al rango de municipio a una localidad, es un logro nada despreciable para muchas de ellas, sobre todo en una coyuntura de fortalecimiento de la institución municipal como consecuencia de las políticas de descentralización, que las ha dotado de nuevas competencias y atribuciones para la implementación de obra pública y políticas de desarrollo agropecuario, entre otras.

De la misma manera, la remunicipalización abre espacios de representación y autogobierno que son importantes para los ciudadanos que viven en las localidades, regularmente en condiciones de pobreza y exclusión. Por lo que, en esta colaboración no pretendo satanizar los procesos de remunicipalización y mucho menos, contribuir a obstaculizar la posibilidad de acercar procesos que fortalezcan la capacidad de decidir de los actores locales. Lo que pretendo en este capítulo es, sobre la base de dos experiencias de remunicipalización en la región Altos de Chiapas (Cancuc y Aldama) llamar la atención sobre los peligros de las políticas de remunicipalización, cuando éstas se aplican sin que previamente se produzca una reforma que modifique el régimen del municipio libre. Así, el problema no es el de la acción de la remunicipalización en sí misma, la que sin duda puede ser un mecanismo importante para reconocer el autogobierno indígena; sino en que ésta, al realizarse, lo hace con vocación integracionista desconociendo los sistemas de gobierno, elección y organización indígenas, previamente existente. La remunicipalización sin previa reforma municipal puede minar la vigencia de los derechos autonómicos indígenas, como veremos en los dos estudios de caso que aquí me ocupan.

No obstante estos peligros, cada pueblo, organización y localidad, tiene la prerrogativa a decidir si opta o no, por la remunicipalización. Lo que sería deseable, es que tal decisión fuera previamente informada.

### **III.1 La remunicipalización en Chiapas: una breve nota histórica**

Antes de entrar a los estudios de caso, es importante señalar que en Chiapas el reclamo de remunicipalización de por lo menos una docena de localidades, tiene detrás de sí una larga lucha de casi un siglo; se trata de localidades que han pugnado por lograr la restitución de sus poderes municipales de las que habían sido despojados. En 1921, Chiapas estrenó una nueva constitución, en esa ocasión más de la mitad de los municipios vieron desaparecer sus poderes municipales y durante casi un siglo reclamaron la recuperación de dicha categoría.

En 1921 se instaló en Chiapas la XXVIII Legislatura local que dio a la entidad chiapaneca una nueva Constitución adecuándola a la emitida en Querétaro en 1917. El nuevo orden constitucional instauró la figura del municipio libre en Chiapas. Las 116 municipalidades que existían en la entidad en el siglo XIX, con sus viejos ayuntamientos decimonónicos integrados por alcaldes y regidores, fueron desaparecidas. Sin embargo, no todos los pueblos que durante el siglo XIX tenían el rango de municipalidad obtuvieron la jerarquía de municipio libre. La nueva Constitución redujo el número de municipios a 59 y suprimió a 57 de ellos. Las localidades que ya no obtuvieron el rango de municipio libre fueron, en su mayoría, pueblos de indios de las regiones Altos, Norte y Selva.<sup>10</sup> Como consecuencia de esta omisión, las localidades que perdieron sus poderes municipales, quedaron subordinadas a otras cabeceras –generalmente ladinas- con el rango de delegación, primero y agencia municipal después (Pérez Mota 1994)

Antes que concluyera la década de los cincuenta, más de la mitad de los pueblos de indios que habían perdido su rango de municipio volvieron a recuperarlo, pero otros no lo lograron; de lo que ha resultado que durante todo el siglo XX más de una docena de pueblos de indios han permanecido subordinados a otras cabeceras. Estos pueblos son Aguacatenango; San Felipe Ecatepec; Santa Marta; San Martín Abasolo; Bachajón; Sibacá; Tenango, Guaquitepec; Petalcingo, Plátanos, Moyos, Cancuc, Magdalena y Santiago (INEGI, 1997). Todos ellos estuvieron durante todo el siglo XX reclamando su remunicipalización, sin que obtuvieran respuesta gubernamental alguna. Sólo Cancuc, Santiago y Magdalena (este último, hoy nuevo municipio de Aldama) recuperaron sus poderes municipales entre 1989 y 1999; procesos de remunicipalización de los que he de ocuparme en esta colaboración. El resto de las localidades a los que sus poderes municipales no les fueron restituidos permanecen en espera.

---

<sup>10</sup> Uso aquí la noción de “pueblos de indios” con un doble propósito. Primero para enfatizar en el carácter histórico de constitución de estos pueblos-municipios, la mayoría de los cuales tienen su origen en el periodo colonial (Lomeyer, 1998). La segunda intención es para marcar la diferencia con el concepto jurídico de “Pueblos indios”, en los términos que lo establece el derecho internacional y nacional (Díaz Polanco y Sánchez, 2002).

En una situación de cansancio ante la indiferencia gubernamental, algunas de esas localidades se declararon por la vía *de facto* como municipios autónomos zapatistas; sin embargo la mayoría de ellas no aceptaron la remunicipalización cuando Roberto Albores se los ofreció en 1998.

Es importante destacar que una característica que comparten las 12 localidades que no obtuvieron el rango de municipio libre, fue la prolongación de sus viejas instituciones de gobierno que tenían cuando tuvieron el rango de municipalidad, durante el siglo XIX. Al no estrenar el nuevo sistema de autoridades del municipio libre que instauró la Constitución de 1921, se mantuvo vigente la institución del ayuntamiento decimonónico, el Cabildo (*Kavilto* en tsotsil y tseltal) integrado por gobernador, alcalde y regidores<sup>11</sup>. Este cuerpo de autoridades continuó funcionando sin reconocimiento legal. A estos cargos la antropología les llamó “gobiernos indígenas tradicionales” (Prockosh, 1973) o “sistema de cargos” (Korsbaek 1996). En los casos de pueblos de indios que obtuvieron la categoría de municipio, los cargos del viejo ayuntamiento decimonónico se fusionaron con los cargos del ayuntamiento del municipio libre, dando origen a otra variante del llamado sistema de cargos en la región Altos (Lomelí, 2002)

Por esta razón histórica, todos los pueblos de indios en la región Altos que han sufrido procesos de remunicipalización en la última década, mantenían vigente un cuerpo de autoridades al que nombran *Kavilto*. Cancuc y Magdalena (hoy nuevo municipio de Aldama), que son los estudios de caso que aquí me ocupan, integraban su cuerpo de autoridad con los cargos que traían consigo desde el Cabildo decimonónico; estos cargos permanecieron durante casi todo el siglo XX, hasta que el nuevo ayuntamiento del municipio libre que trajo la remunicipalización, los eliminó.

### **III.2 La remunicipalización de Cancuc, 1989**

La localidad de Cancuc perdió su rango de municipio en 1921 y quedó subordinada como agencia municipal a Ocosingo. La lucha por obtener su remunicipalización fue muy prolongada, con una duración de medio siglo. En su búsqueda por la restitución de sus poderes municipales Cancuc comenzó una nueva etapa en la década de los setenta. El proceso inició con la consecución de un trámite aparentemente inofensivo. En el año de 1979 diversos actores locales –principalmente promotores bilingües- iniciaron gestiones ante las dependencias de gobierno para acercar la instalación de algunas oficinas gubernamentales en la cabecera de la agencia municipal de Cancuc. Comenzó con un tema sensible para la población: lograr la instalación de una oficialía del registro civil, que les evitara tener que viajar a Ocosingo para obtener las actas de nacimiento. Para los

---

<sup>11</sup> En realidad la figura de alcaldes y regidores en los gobiernos indígenas, es mucho vieja y remite al periodo colonial. Lomeyer (1998) refiere que en Chiapas se introdujo en el último tercio del siglo XVI. La nueva institución era un Cabildo, integrado por dos alcaldes y 4 regidores; lo que da cuenta del arraigo que el *Kavilto* tiene en los gobiernos locales indígenas.

cancuqueros (gentilicio de los nativos de San Juan Cancuc) era comprensible que fueran los profesores bilingües los más interesados en que esto se lograra, toda vez que dicho documento era imprescindible para el registro de los niños en la escuela. Los padres de familia y las autoridades de Cancuc apoyaron de manera consistente a los profesores que de tiempo completo se dedicaron a perseguir ese propósito.<sup>12</sup>

Después de 2 años de trámites, los gestores lograron que una oficina del registro civil se instalara en Cancuc. Entusiasmados por el logro, una asamblea de representantes de las 30 localidades presidida por todos los órganos de autoridad de Cancuc, acordó nombrar a los gestores que realizarían los trámites para lograr la restitución de los poderes municipales a Cancuc. Durante más de cinco años los gestores tocaron puertas, la negativa era reiterada. Primero se dirigieron a la cabecera de Ocosingo, rápidamente comprendieron que la decisión no estaba en ese lugar. En muchas ocasiones fueron a Tuxtla, al congreso local y a las oficinas del gobierno del estado y en seis ocasiones fueron a México. Así transcurrieron más de siete años.

Una coyuntura política que los gestores jugaron de manera pragmática, colocó la oportunidad. Durante 1988 la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas sumaba simpatías, el cardenismo se expandía con fuerza en las regiones indígenas a través de las organizaciones campesinas e indígenas. Preocupados por esa expansión en Chiapas, los operadores políticos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) buscaban votos seguros para su partido. Hasta Cancuc se presentó Arely Madrid Tovilla, una experta operadora política y líder en el estado de la Central Nacional Campesina (CNC) En la búsqueda de sufragios negoció los votos con los gestores de la remunicipalización, ella sería diputada y se comprometía a lograr la restitución de los poderes municipales en Cancuc.

El 19 de agosto de 1989 después de 9 años de gestoría, Cancuc volvió a nacer como municipio.<sup>13</sup> Tal acontecimiento se oficializó con la presencia de Carlos Salinas presidente de la

---

<sup>12</sup> El testimonio de uno de los gestores ilustra los motivos: “...era muy penoso para la gente ir a buscar el acta de nacimiento hasta Ocosingo, había que viajar dos o tres días caminando con el bebé, a veces se enfermaban y algunos hasta murieron...Llevaban sus testigos, era mucho gasto. Luego en la oficialía del registro en Ocosingo, tenían muchos problemas; los empleados de la oficialía eran muy agresivos, los maltrataban, les cambiaban los apellidos, les escribían los nombres que querían y muchas veces, después del viaje, los padres se regresaban con las manos vacías. Eran miles los niños que no tenían un acta de nacimiento y por ese motivo tampoco podían terminar la primaria. Por eso fue que las 30 comunidades se vieron en la necesidad de tomar el acuerdo de nombrar alguna persona que gestionara por ello para que a Cancuc se llevara una oficialía del registro civil, fue un acuerdo de todas las 30 comunidades....La comisión la integramos dos personas, cada semana íbamos a Tuxtla, tocamos todas las puertas. Ayudó mucho que entró el gobernador Juan Sabines, ese señor comprendía a los campesinos pobres y él fue el que lo autorizó. La gente se puso muy contenta y entonces dijimos, vamos por el municipio” (Anónimo, marzo 2002)

<sup>13</sup> Decreto Núm. 89. Artículos primero y segundo. Publicado el 30 de agosto de 1989. Tuxtla Gutiérrez Chiapas. PRIMERO: Se eleva a la categoría de municipio, la agencia municipal de “San Juan Cancuc” que a la fecha se encuentra dentro del territorio del municipio de Ocosingo, Chiapas. SEGUNDO: El nombre con el que se

República, acompañado por el gobernador del estado Patrocinio González Garrido y, la diputada federal Arely Madrid Tovilla.<sup>14</sup> En el discurso oficial el presidente Salinas aludió al “...reconocimiento de los pueblos indígenas y al cumplimiento de una deuda histórica...”; mientras que el gobernador se refirió al cumplimiento de “...una promesa de campaña” (Lomelí, 1999)

La remunicipalización de Cancuc alentó la esperanza de las otras localidades que volvieron a acelerar los trámites para su consecución. Pero fue inútil, tuvieron que esperar la apertura de una nueva coyuntura que volvería a abrirse diez años después, con la apertura del programa de remunicipalización de Roberto Albores.

### **III.2.1 De *Kavilto* decimonónico a ayuntamiento municipal**

Hasta 1989 Cancuc estaba gobernado por un sistema de gobierno que lo integraban siete cuerpos de autoridad que funcionaban de manera colegiada y que coexistían y actuaban en esferas diferentes. Este conjunto de autoridades hacía posible la gobernabilidad local. De acuerdo con las remembranzas que al respecto hacen los cancuqueros, estos cuerpos de autoridad eran: 1.-) La agencia municipal. Estaba ligada al presidente municipal de Ocosingo, en cuya cabeza se encontraba el secretario municipal ladino, que a su vez era la autoridad reconocida por las 50 familias de ladinos que vivían en la cabecera de la agencia municipal de San Juan Cancuc; 2.-) El “Ayuntamiento regional”. Estaba integrado por un presidente regional y síndico regional. Las personas que ocupaban estos cargos gozaban de reconocimiento por sus capacidades de gestión y eran asesorados por un grupo de escribanos bilingües. Era considerado como el “gobierno indígena hacia fuera”. Fue una institución creada por el gobierno del estado<sup>15</sup> y los reconocía como “autoridades indígenas administrativas”. Se relacionaban de manera subordinada con el secretario municipal ladino y se encargaba de la gestión de las demandas y problemas de los habitantes indígenas de Cancuc ante las dependencias gubernamentales, principalmente el Instituto Nacional Indigenista (INI) y las dependencias del gobierno del Estado. 3.-) El *Kavilto*. Era el viejo cabildo

---

reconoce a este nuevo municipio será el de “San Juan Cancuc”, cuya cabecera será , será el pueblo del mismo nombre y tendrá por jurisdicción la que hasta hoy le ha correspondido como agencia municipal cuyo polígono ha quedado escrito en el décimo segundo considerando.

<sup>14</sup> En las entrevistas con los actores de la remunicipalización en Cancuc, señalan expresamente a la diputada Arely Madrid como su principal gestora. Junto con ella, se menciona a uno de sus operadores, Ramiro Miccelli. Es interesante observar a Arely Madrid como secretaria de gobierno durante el gobierno de Roberto Albores Guillén desde donde se operó el programa de remunicipalización. Ella y otra vez, Ramiro Micelli, que para entonces ya era diputado local por el PRI, aparecen como los actores más importantes en la fase del programa de remunicipalización del gobernador Albores. Para el año 2003, que se escribe esta colaboración, Arely Madrid es senadora por Chiapas y preside la COCOPA.

<sup>15</sup> La figura del “Ayuntamiento Regional” en Cancuc y otras localidades como Abasolo, Magdalena y Santiago, fue una figura creada por el gobernador Manuel Velasco Suárez y se integraba por un “presidente regional” y un “síndico regional”.

decimonónico resignificado. Lo integraban los *kaviltos* (miembros del *Kavilto*)<sup>16</sup> que eran los cargos ubicados en la más alta jerarquía del sistema de gobierno de los cancuqueros. La integración del *Kavilto* representaba territorialmente a los dos linajes-barrios en que se dividía Cancuc. Era el gobierno indígena “hacia adentro”. De sus funciones más importantes destacan la impartición de justicia y la organización de las fiestas y el trabajo colectivo. Dentro de la estructura del *Kavilto* había 2 *alkal* (alcaldes: alcalde-juez y un *kornal*, gobernador en tseltal) que se encargaban de las funciones de impartición de justicia; además había 2 *rejrol*, o regidores, que se encargaban de la recolección del tributo, organizar la fiesta y el trabajo comunitario; 4.-) Los *Fiesteros*. Era un cuerpo de cargueros responsables de la celebración de las fiestas patronales y del carnaval; 5.-) *Agentes rurales y patronatos*. Conjunto de autoridades comunitarias que actuaban coordinados con un grupo de subagentes municipales, que funcionaban en la escala de los parajes o localidades; 6.-) El Consejo de principales. Se integraba por la suma de todos aquellos que ya eran “pasados”, esto es que ya habían agotado la cadena de los cargos de los distintos subsistemas; y 7.-) Asamblea municipal/comunitaria. Era el principal órgano de decisión y se encargaba de dar legitimidad y juridicidad a los acuerdos y actos de gobierno de los distintos cuerpos.

Todos estos subsistemas de autoridad integraban el sistema de gobierno de los cancuqueros y funcionaban como un engranaje en el que cada uno de ellos hacía funcionar una *esfera de gobernabilidad*, que en su conjunto articulaban la vida política de Cancuc. En el sistema de gobierno de los cancuqueros participaban -al menos idealmente- todos sus habitantes varones, a lo largo de su vida. Excepto los cargos ocupados por los ladinos (el agente municipal “de la cabecera”) al resto de los cargos podían acceder todos aquellos cancuqueros que estuvieran dispuestos a escalar la cadena de los cargos que los conduciría, al final de su vida, al prestigiado lugar que ocupaban los “pasados principales”. Hombres sabios que conocían el lenguaje de los dioses, el de su santo patrón San Juan, sus padres-madres, el sol y la luna, con quienes se comunicaban a través de largos diálogos, que pocos lograban conocer en su profundidad.

La participación en esta cadena de cargos era de tal importancia que los cancuqueros recuerdan que en la década de los setenta, la cabecera de la agencia municipal vivía una gran algarabía cuando los sábados y domingos se concentraban casi dos centenares de *principales*, para intercambiar interpretaciones de sueños premonitorios que buscaban proteger la vida, salud, alimentación y seguridad de los habitantes del territorio del santo patrón San Juan.

En la organización interna el *Kavilto* era el cuerpo de autoridad que se encontraba en la cúspide de la jerarquía. Hasta la década de los 80’ el *Kavilto* continuaba siendo en Cancuc el órgano

---

<sup>16</sup> Para distinguir a la institución del *Kavilto*, con el cargo de los *kaviltos* (que son los que integran el *Kavilto*), el primero lo escribiré con “K” mayúscula y el cargo de *kavilto* con minúscula.

que le daba centralidad a la acción de gobernar y a su alrededor se articulaban las otras esferas de la gobernabilidad local. Desde ese órgano se dio un importante apoyo a los gestores para que buscaran la restitución de los poderes municipales. Pero en 1989 cuando Cancuc vuelve a nacer como nuevo municipio se produce un acomodamiento no previsto. El nuevo municipio trae un nuevo cuerpo de autoridad, era el ayuntamiento municipal que, teóricamente, debería acomodarse al orden previamente existente. Al menos, así había sucedido antes. En la década de los veinte, hasta los cuarenta cuando se crean los municipios de la región Altos, las instituciones del municipio libre quedaron subordinados al cuerpo de las *autoridades tradicionales*. Este tipo de acomodamiento dio nacimiento al *ayuntamiento indígena* que se caracteriza por intercalar cargos de ambos ayuntamientos: el ayuntamiento tradicional (los cargos decimonónicos) y el constitucional. Este tipo de *ayuntamiento indígena* existe hoy día en los municipios de Chenalhó, Chamula, Mitontic, Chalchihuitán y Tenejapa. Estos ayuntamientos funcionan sin que la ley los reconozca; son los llamados sistemas de cargos.

Los *ayuntamientos indígenas* se construyeron en las primeras décadas del siglo XX, cuando el *Kavilto* decimonónico tenía fuerza para dar la pelea al ayuntamiento del municipio libre y ganar hegemonía en la disputa por el acomodamiento de la jerarquía de cargos del gobierno local. En esa relación los llamados “cargos tradicionales” estuvieron siempre a la cabeza; pero para 1989 cuando Cancuc logra su remunicipalización, el *Kavilto* de los cancuqueros era débil, mientras que la institución del municipio libre estaba fortalecida. Al final del siglo XX cuando se crean los nuevos municipios, los cargos del *Kavilto* ya no quedaron incorporados dentro del ayuntamiento. En agosto de 1989 la autoridad municipal que nació en Cancuc quedó integrada por un presidente, un síndico municipal y regidores, tal y como lo marca el artículo 115 constitucional y la Ley Orgánica Municipal.

Al momento de decidir la integración del cuerpo de la autoridad naciente en Cancuc, ninguno de los viejos cargos del sistema de gobierno de los cancuqueros fueron recuperados, pese a que se suponía que ya existía un “ayuntamiento regional” integrado precisamente por un presidente [regional], un síndico [regional], mientras que la figura de los regidores [los *rejroles*] formaba parte del *Kavilto*. Al nacer como nuevo municipio, se eliminó la organización política existente, que gozaba de una legitimidad importante entre los habitantes del municipio, aunque ciertamente debilitada. Todos los cargos nacientes fueron ocupados por los profesores bilingües que habían sido los gestores de la remunicipalización. Desde 1989 hasta el año 2002, un reducido grupo de profesores bilingües ha gobernado Cancuc excluyendo a la mayoría de la población, que ha quedado al margen de la posibilidad de participar en el gobierno local.

El *Kavilto* decimonónico en Cancuc aceleró su proceso de deterioro. Antes de 1989 había permanecido vivo durante casi un siglo, pero notablemente deteriorado. Cuando en Cancuc surge el nuevo municipio el *Kavilto* no tuvo en sus manos recursos jurídicos a los que pudiera recurrir para defenderse y reclamar su permanencia. Por el contrario, los profesores bilingües tenían varias cosas a su favor. En primer lugar, los juegos del poder. Habían aportado votos al partido ganador y aquellos habían asumido compromisos políticos con esos actores, de forma tal que orientaron las decisiones para que los cargos del nuevo Concejo municipal les favoreciera. Además, por las tareas que actualmente asume la institución municipal, al haberse constituido en los principales agentes del desarrollo local como resultado de las políticas de descentralización, favorecía el perfil de liderazgos indígenas entrenados con habilidades administrativas que, según perciben los votantes, las autoridades tradicionales no cumplen. Adicionalmente, los profesores bilingües usaron argumentos jurídicos para declarar ilegal cualquier otra forma de integración del ayuntamiento, que no fuera el que el régimen del municipio libre establece.

Adicionalmente, al arribar la nueva institución municipal los viejos equilibrios que existían entre los diversos cuerpos de autoridad se modificaron radicalmente. Poco a poco, el *Kavilto* perdió centralidad, además que vio reducir sus competencias. Progresivamente el sistema de gobierno de Cancuc que funcionaba como un engranaje de esferas de gobernabilidad, fue desmembrada. Las funciones de la autoridad se fueron compartamentalizando, perdiendo su carácter holístico. Los miembros del ayuntamiento regional, como los del *Kavilto*, dejaron de impartir justicia; tarea que asumiría el juez municipal. De la misma manera, la responsabilidad de cuidar el territorio (o *Lum*) de los cancuqueros dejó de ser una competencia del *Kavilto* y las cabezas de los linajes; de esta tarea ya se encarga el Comisariado de Bienes Comunales, junto con los operadores de la Procuraduría Agraria, quienes se ocupan en dictaminar sobre conflictos de linderos. Solo eventualmente recurren a la memoria de los *kaviltos* para encontrar la raíz de conflictos graves; muchos de los cuales se enraízan en la vieja organización de los linajes que continúa ordenando territorialmente al municipio de Cancuc.

De la misma manera, la transmisión de diversos valores culturales ya no la realizan los viejos en la sede de la iglesia, sino ahora es la función de jóvenes profesionales cancuqueros; los valores que daban gobernabilidad que transmitían *los pasados* dejaron de ser principios de gobierno, para convertirse en “rasgos culturales indígenas” que se imparten en la casa de la cultura del municipio. De esta forma, poco a poco los miembros del *Kavilto* han visto reducir el campo de sus competencias; espacios desde donde, en el pasado inmediato, realizaban su acción de gobierno, de una manera colegiada, haciendo funcionar un sistema político organizado por distintas esferas que, en su conjunto, articuladas, permitían la gobernabilidad de los cancuqueros.



Otros cambios contribuyeron al progresivo desplazamiento del ayuntamiento decimonónico de Cancuc. Al perder centralidad como gobierno, el *Kavilto* dejó de tener un lugar de referencia física. Primero fueron desalojados de la iglesia por los catequistas de la Diócesis. La iglesia del santo patrono San Juan fue durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la casa en donde se concentraban los principales, se tomaban las principales decisiones y se realizaba el cambio de bastones de mando. Por motivo de ese desalojo, el cuerpo de autoridades se trasladó entonces a sesionar a la agencia municipal, y lo llamaron *Sna Kavilto* o casa del *Kavilto*. Después, con el arribo de la institución municipal el edificio de la agencia municipal se derrumbó y en su lugar se construyó el edificio de la presidencia municipal.

El nuevo edificio no preveía un espacio para que los principales sesionaran. Después de la remunicipalización durante varios años, los miembros del *Kavilto* se reunieron a la intemperie, sin un lugar fijo en la esquina del mercado. Esta situación era tan dramática que después de 1994 el INI tuvo que intervenir para construir un edificio al que llamaron “la casa de los principales” (*Sna mamtik*, literalmente la casa de los *kaviltos*)<sup>17</sup> que sirviera de refugio y éstos tuvieran algún lugar de concentración.

Aunque los ancianos tuvieron desde entonces un lugar en donde reunirse, sin embargo dicha casa ya no tenía la referencia de ser la casa de gobierno, la casa de las autoridades. Hoy día se le percibe como la casa de “los viejitos” o “los principales”, entendido más desde una perspectiva de carácter cultural, que de autoridad. En la actualidad, para la mayoría de los cancuqueros solo existe una casa de gobierno: el palacio municipal.

### **III.2.2 La remunicipalización de Cancuc, el balance**

A diez años de la remunicipalización en Cancuc, el balance que hacen sus propios habitantes no tiene una sola lectura. Algunos actores consideran positivo el cambio porque con ello llegaron las escuelas, la casa de la cultura, los hospitales y mejores medios de comunicación. Otros lo consideran un grave error y un gran desastre porque, evalúan, desde entonces los conflictos se han acentuado en el municipio, mientras que otros asocian la remunicipalización con el acceso a fondos públicos para infraestructura y desarrollo.

A diez años de la remunicipalización los habitantes se interrogan sobre el futuro de las autoridades del *Kavilto*. Los miembros de las iglesias evangélicas y los catequistas, opinan que esos cargos deben desaparecer definitivamente mientras que otros actores, como los jóvenes activistas de

---

<sup>17</sup> En el tseltal de Cancuc, se llama *mamtiketikes* a los principales o cabildos que son “los que cargan la tierra” (Yax kuchik ta lum).

derechos indígenas, consideran que tales autoridades deberían de ser reconocidos e incorporados al gobierno local, legalmente reconocidos e integrar un único ayuntamiento.

Por su parte, diversos actores que actúan en el terreno de lo político y lo electoral tampoco simpatizan con la idea de subordinar su decisión a la voluntad de los *kaviltos*. Los partidos políticos de oposición recuerdan la herencia de intolerancia y lealtad PRIísta que durante muchos años esas autoridades guardaron, oponiéndose a la irrupción de organizaciones sociales y de otras formas de organización política. En 1994 los opositores políticos locales tuvieron que declararse autónomos al instalar por la vía de facto la “Región Pluriétnica de Cancuc” y el “Parlamento comunitario” que instauró por la acción de los hechos un “Ayuntamiento autónomo” y un “consejo de ancianos” paralelo, desconociendo la jurisdicción de ambos cuerpos de autoridad. Después de 1997 estos actores políticos han participado en las contiendas electorales bajo las siglas del Partido de la Revolución Democrática (PRD), logrando incorporar el pluralismo político dentro de la institución municipal; pluralismo que no habían logrado antes, bajo el gobierno del *Kavilto*. El “regreso de los viejitos”, como ellos le llaman a la posibilidad que los miembros del *Kavilto* retornen al gobierno, produce polémica y no hay un consenso claro respecto a las formas de su incorporación y al papel que cumplirían.

Aunque el tema de la posibilidad de la fusión de los dos cuerpos de autoridad que existen en Cancuc es un asunto que irrumpe en las conversaciones informales, no existen por lo pronto, espacios locales que pongan este punto sobre la mesa y permitan la reflexión entre los cancuqueros en torno a este asunto que a ellos, por supuesto, les corresponderá determinar. Mientras esa ausencia permanece, el *Kavilto* de los cancuqueros se deteriora progresivamente.

Desde mi perspectiva, la experiencia de la remunicipalización de Cancuc muestra claramente los riesgos que aquejan a cualquier colectividad indígena en estos días, por motivo de la ausencia de una discusión interna informada, que permita discernir sobre el alcance del arribo de nuevas instituciones en sus territorios y sobre el perfil de los operadores de los mismos, ya sean indígenas o no. Es claro que el terreno para este debate se encuentra en el escenario de los propios municipios y localidades, porque allí es en donde se encarnan las instituciones municipales y existen los actores locales que deben de tomar las decisiones.

También es obvio que el alcance de tales decisiones se encuentra restringida por las barreras legales del sistema jurídico y político nacional impone en cuanto que éste no reconoce más que el régimen del municipio libre y al modelo de ayuntamiento que él emana, como único órgano de gobierno indígena legalmente reconocido; lo que ofrece un escaso margen de maniobra a las otros órganos de autoridad que regularmente existen en los municipios alteños, pero que son ignorados.

Modificar esta situación requiere de la voluntad de los cancuqueros, pero también de la concurrencia de coyunturas nacionales que hagan posible reformas legales e institucionales que permitan abrir caminos hacia otros modelos de instituciones municipales, que den cabida a la diversidad y abran un margen legal para que los diversos órganos de gobernabilidad de los cancuqueros encuentren su reconocimiento y logren, a través de acuerdos internos, puntos de equilibrio.

### **III.3 Aldama: un nuevo municipio, 1999<sup>18</sup>**

Antes de su remunicipalización en julio de 1999 Aldama tenía la categoría de agencia municipal que dependía del municipio de San Pedro Chenalh'o; pero antes de ello había sido una República de Indios durante el siglo XVI, luego una municipalidad durante el siglo XIX, cuyo nombre era el de "Santa María Magdalena", que es el mismo nombre de la santa patrona del pueblo.<sup>19</sup> Por tal motivo el gentilicio preferido de los habitantes de este viejo pueblo colonial no es el de "aldameros" [que deriva de Aldama, nuevo nombre que adquiere con la remunicipalización] sino el de "magdaleneros", hijos de Santa María Magdalena.

Dado que la reforma constitucional de 1921 despojó a Santa María Magdalena del rango de municipio libre, ésta no adquirió el nuevo sistema de autoridades que trajo consigo la Constitución de 1917 con el municipio libre. Tal omisión hizo posible que sus viejas autoridades, las del viejo *ayuntamiento tradicional*, se mantuvieran vigentes. Como otros pueblos de indios de la región, el *Kavilto* de Magdalena se integraba por cargos de origen decimonónico, en el caso de Magdalena se integraba por 4 alcaldes (uno de ellos cumple funciones de gobernador), 9 regidores, 4 escribanos, además de 4 Mol *Kavilto* y 4 *Kavilto* Vinik.

Durante todo el siglo XX, Magdalena, aún en su condición de delegación, primero, y posteriormente como agencia municipal, dependiente de San Pedro Chenalh'o –otro pueblo de

---

<sup>18</sup> Una primera versión del proceso remunicipalizador de Aldama fue elaborado por Araceli Burguete y Jaime Torres (S/f).

<sup>19</sup> Calnek (1970) afirma que tanto Santa María Magdalena (Tenezacatlán) como Santa Marta (Xolotepec) – esta última, vecina de la primera- eran mencionados con sus antiguos nombres indígenas, desde tiempos anteriores a la conquista y cumplían un papel preponderante en la organización territorial prehispánica. Ambas, eran cabeceras conjuntas de nueve pueblos y su área de influencia se extendía hacia los actuales municipios de El Bosque y Jitotol. Santa Marta estuvo fuertemente implicada en la rebelión de 1712, la mayoría de la población abandonó la localidad. Volvieron a ella, y en 1841 gozaban el status de "Pueblo" que les permitía tener su propio sistema de autoridades, integrados en torno a un "Kavilto". Sin embargo, siempre estuvieron amenazadas por pestes y enfermedades. Notablemente disminuidas en su población ya no lograron recuperarse. En el siglo XX estos pueblos fueron colocados siempre en condición subordinada a distintos municipios de los Altos, perdiendo sus ligas históricas de articulación con la región norte. En 1841, un decreto había ascendido a Magdalena a la categoría política de pueblo; otro, de fecha 11 de diciembre de 1882, le otorgó el rango de municipalidad (INEGI, 1997).

indios tsotsil- mantuvo su sistema de autoridades decimonónicas, al que progresivamente fue incorporando nuevos cargos, tales como la del agente municipal primero, luego la de presidente regional; pero todos ellos colocados debajo de la jerarquía del “ayuntamiento tradicional”. Era la época cuando el ayuntamiento tradicional era hegemónico sobre los cargos de origen constitucional.

En distintos momentos, durante casi todo el siglo XX, las autoridades del *Kavilto* lucharon por restituir la municipalidad de Santa María Magdalena, aunque lo hicieron de manera intermitente. Su planteamiento incluía dos reclamos: la devolución de sus poderes municipales y el reconocimiento de su sistema de autoridades vigentes: el *Kavilto*. Fue hasta la década de los noventa en el marco de la coyuntura que abrió el levantamiento armado zapatista cuando los magdaleneros volvieron la posibilidad de traer de nuevo estas reivindicaciones. Pero cuando la oportunidad de restitución de la municipalidad se presentó en 1998, al momento en el que el entonces gobernador Roberto Albores ofreció su paquete remunicipalizador, las cosas en Magdalena habían cambiado. El sistema de autoridades del *Kavilto* se había deteriorado progresivamente, el número de miembros que integraban la cadena de cargos había disminuido y muchos magdaleneros, al haber cambiado de religión ya no reconocieron la base de la legitimidad del *Kavilto* indígena decimonónico. Al final del siglo XX, en la coyuntura del levantamiento zapatista y del proceso remunicipalizador, otros actores y otros proyectos le disputaron al *Kavilto* decimonónico el sentido de la restitución de la municipalidad, el diseño de la institución municipal y el modelo de gobierno local deseable.

En la década de los noventa cuando los actores locales discutían sobre la remunicipalización de su localidad, irrumpieron tres proyectos políticos que se disputarían la conducción del proceso remunicipalizador con el propósito de instaurar un modelo de ayuntamiento que respondiera a sus intereses. Por un lado estaban las autoridades del *Kavilto*, los más antiguos, aquellos que habían sostenido la demanda durante casi un siglo y que localmente eran llamados como “los tradicionalistas”; grupo que promovía el reconocimiento legal del ayuntamiento decimonónico que reconociera los cargos tradicionales que integraban el *Kavilto* e instaurar un *ayuntamiento indígena* como los de sus vecinos de Chamula y Chenalhó.

Otro grupo lo integraban los “católicos liberacionistas”. En 1994 un significativo número de habitantes del ahora municipio de Aldama eran miembros de la Iglesia de la teología de la liberación y muchos de ellos militaban en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En 1996 instauraron por la vía *de facto* el Municipio Autónomo de Magdalena de La Paz, ubicando su cabecera municipal en la localidad zapatista de San Pedro Cotzilnam. Además, un importante grupo que alimentaba al ayuntamiento autónomo zapatista, provenía de dos localidades de chamulas (San José Fiu y Revolución Fiu) de religión evangélica, que desde hacia varias décadas vivían en el

territorio comunal de los magdaleneros; razón por la cual las autoridades del ayuntamiento tradicional magdalenero habían pretendido expulsarlos, en reiteradas ocasiones, durante la década de los ochenta y desconocerles sus derechos agrarios. Una estrategia que los chamulas habían aplicado con éxito era desconocer la jurisdicción del ayuntamiento decimonónico de los magdaleneros, por lo que en la década de los ochenta prefirieron reconocer como autoridad a la cabecera municipal de San Pedro Chenalhó, deteniendo las intentonas de expulsión. Cuando el conflicto armado alcanzó a los Altos, los chamulas de las comunidades Fiu se unieron al municipio autónomo zapatista como una estrategia para volver a desconocer la jurisdicción del *Kavilto* magdalenero y se sumaron a la propuesta de gobierno local zapatista. Estos pugnaban porque la remunicipalización reconociera el municipio autónomo y su sistema de autoridades autónomas y que el nuevo municipio estuviera organizado sobre la base de los principios y leyes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Sin embargo, las cosas darían un nuevo giro en la coyuntura que abrió la oferta remunicipalizadora del gobernador Albores, que se encontró con la demanda de los magdaleneros, abriendo un campo de negociación entre ambos, y de disputa entre los actores locales, que tenían propuestas distintas sobre el diseño de la institución de gobierno local que nacería con el nuevo municipio. Durante 1994 hasta 1997 los habitantes de Santa María Magdalena habían vivido una fuerte polarización política. En este escenario y en una coyuntura de reacomodos, el zapatismo sufrió un desprendimiento en la localidad de Cotzilnam, que era la sede del gobierno autónomo zapatista. Por motivo de la ruptura irrumpió un tercer grupo religioso que se expresó opuesto tanto a los católicos tradicionalistas, como a los católicos liberacionistas (los zapatistas) y que a sí mismos se identificaban como miembros de la religión “católica universal”.

El grupo Cotzilman que abandonó al zapatismo en 1998, se engrosó al incorporar en sus filas a los chamulas evangélicos de las comunidades Fiu, que también apostaron al proyecto remunicipalizador alborista. Al desprenderse del zapatismo, entraron en contacto con los operadores gubernamentales de la remunicipalización, se convirtieron al PRI, y asumirían como su programa impulsar la constitución del nuevo municipio de Aldama, cuya creación ya estaba previsto en el programa remunicipalizador del gobernador. La propuesta de este grupo, era integrar un modelo de ayuntamiento que no fuera ni autónomo-zapatista, ni tradicional indígena. Impulsaba un tipo de ayuntamiento que cumpliera con las características que mandataba la Ley Orgánica Municipal para todos los municipios de la entidad.

Después de una larga disputa durante el año de 1998 y la mitad del año 1999 para definir el sentido de la remunicipalización, al final de la contienda entre los tres proyectos políticos, el tercero fue el triunfador. Tal nacimiento trajo también consigo un nuevo nombre (Aldama) y un nuevo

cuerpo de autoridades: un ayuntamiento integrado por un presidente municipal, un síndico y regidores. El proyecto autónomo zapatista fue derrotado. También el grupo de autoridades tradicionales, del viejo ayuntamiento decimonónico, quedó excluido del cuerpo de la autoridad local.

Visto desde las dinámicas políticas de los grupos que se disputaban el proyecto remunicipalizador, el tercer grupo aparece como el más fortalecido y fue en efecto el proyecto triunfador. Pero tal triunfo no fue circunstancial; en realidad no podía ser de otra manera, ya que su propuesta de institución municipal era la del municipio libre. Como ya dijimos el proyecto gubernamental de remunicipalización no estuvo precedido de reformas legales de reconocimiento de la diversidad en la integración de la autoridad y en el diseño de la institución municipal, por ello la oferta gubernamental *alborista* ofrecía un único régimen de gobierno local. No ofrecía el reconocimiento de los “gobiernos indígenas” y tampoco planteaba el reconocimiento de los gobiernos autónomos zapatistas (en este caso el de Magdalena de la Paz) Por el contrario ofrecía nuevos municipios, para eliminar a los municipios autónomos.

Con estas ventajas a su favor, el grupo político hegemónico descalificó a los otros proyectos de remunicipalización. Para lograrlo el grupo triunfador realizó, además, sólidas alianzas con el gobierno del estado y su partido –el PRI- lo que les permitió ganar liderazgo y conducir el proceso remunicipalizador. No obstante, importa señalar que aún con todos estos apoyos, la remunicipalización de Magdalena no fue fácil y tuvo que realizar importantes esfuerzos de gestoría que requirieron numerosos viajes a Tuxtla y a la ciudad de México. Así no hay que restar mérito y capacidad de agencia de los actores locales; el triunfo de la tercera opción -como una suerte de “tercera vía”- no fue un logro sencillo para los actores locales, y tampoco puede leerse como que el nuevo municipio de Aldama nació como resultado de un producto unilateral del voluntarismo gubernamental. Además, los proyectos en disputa dieron la pelea entre sí y desplegaron diversas estrategias para sumar aliados y la construcción de consensos que hicieron posible que el nacimiento del municipio de Aldama y su nuevo ayuntamiento pudieran ver la luz; aunque ciertamente los resultados no fueron los que las autoridades tradicionales que iniciaron la lucha por la restitución del municipio, hubieran querido.

#### **IV.- Remunicipalización y municipio libre: desafíos a la autonomía**

Los casos de la remunicipalización de Cancuc y Aldama muestran el escaso margen de maniobra que la institución del municipio libre ofrece para que dar cabida a la diversidad en la integración de la autoridad y de la elección de las mismas. La remunicipalización que conduce a la instauración de esta institución en las regiones indígenas sin previa modificación de esta institución, ratifica la

voluntad integracionista del Estado-nación mexicano que busca la homogeneización de las instituciones de representación y gobierno local; lo que va en contra de los derechos autonómicos y a contrapelo de la diversidad de las instituciones de gobierno local en el país. Los municipios en México se caracterizan por su diversidad en extensión, cultura, demografía, capacidades y en sus formas de gobierno. Mantener vigente al ayuntamiento del municipio libre, como la única forma de gobierno local, contradice y obstaculiza cualquier práctica autonómica, incluyendo la de la autonomía municipal, que establece el artículo 115 constitucional.

Es lamentable observar la persistencia de la vocación integracionista del Estado mexicano que se mantiene pese a los acuerdos pactados con los pueblos indios de México, en San Andrés Larráinzar; acuerdos que apuntaban hacia el compromiso del establecimiento de un nuevo pacto. Los efectos de la remunicipalización en Aldama sobre las instituciones de gobierno indígena que fueron similares a las de Cancuc diez años antes, constituyen una evidencia para afirmar que en el fondo nada ha cambiado: el indigenismo integracionista continúa vivo. Todo indica que estamos otra vez frente a un nuevo cambio de piel del indigenismo, dando surgimiento a un nuevo tipo de “neoindigenismo”.

En este contexto general la derrota del proyecto del municipio autónomo zapatista de Magdalena de la Paz en la disputa por la remunicipalización de Aldama no fue circunstancial, sino resultado de acciones gubernamentales deliberadas. Desde el poder, los diversos actores políticos ubicados en los distintos niveles de la estructura del Estado, han trabajado en torno a una estrategia contraautonómica, con operadores en todos los niveles de gobierno, tanto en la federación como en la entidad chiapaneca para neutralizar la autonomía indígena. Los gobernadores en turno ofrecen desde 1994 nuevos municipios como una estrategia de contrainsurgencia para no reconocer la legalidad de los municipios autónomos; de la misma manera que desde el congreso de la unión la institución del municipio libre ha sido usada como un candado para nulificar los derechos autonómicos indígenas.

Las instituciones del Estado-nación han trabajado en un contubernio contraautonómico, en el que participan los más diversos actores políticos, como quedó demostrado en la reforma constitucional de abril de 2001 y en la negativa del Supremo Tribunal de Justicia de la Nación de ir al fondo del asunto en las controversias constitucionales presentadas por diversos pueblos indígenas en contra de la reforma constitucional. Puede verse que el contubernio anida en el poder, pero es obvio que se alimenta y se sustenta en una incompreensión social general y, las más de las veces en el rechazo a los reclamos autonómicos indígenas.

Por tales causas a casi diez años de la declaratoria de guerra del EZLN en contra del Estado mexicano y ante la resistencia del poder a aceptar los términos del nuevo pacto que quedó firmado

en San Andrés, los zapatistas y los pueblos indios de México se encuentran decepcionados de las instituciones de la República y desalentados ante el desenlace de incumplimiento de los Acuerdos. Desdichadamente esta situación no se modificó con el arribo de Vicente Fox; lo que genera frustración por las expectativas que generó, además de sus promesas de campaña. El candidato Fox había asumido de manera expresa compromisos públicos en un manifiesto difundido en los medios nacionales el 14 de junio de 2000, en el que ratificaba la vía del diálogo como el camino para la paz en Chiapas, al mismo tiempo que se comprometía a asumir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés (Bautista 2000). Pero tal cosa no sucedió. Como fue visible, no intentó incidir en orientar los contenidos de la reforma constitucional de abril de 2001 para acercar su contenido a los Acuerdos de San Andrés, tal y como se había comprometido. Y desde 2001 hasta octubre de 2003 al concluir este escrito, el diálogo por la paz permanece suspendido. En Chiapas las instituciones federales han desertado y han abandonado al gobierno del estado para que éste resuelva el conflicto armado; cosa que tanto el ejecutivo como el congreso local, se han resistido a asumir.

#### **V.- A manera de conclusión. Ni autonomía ni remunicipalización: la estrategia foxista frente a las autonomías *de facto***

La política de remunicipalización fue la respuesta que desde el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) dieron a las autonomías de facto del EZLN. La indiferencia y el reduccionismo del perfil del conflicto armado, han sido las estrategias que el gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) han implementado para evitar enfrentar la continuidad del diálogo de paz en Chiapas y ofrecer respuestas puntuales a los reclamos autonómicos indígenas.

Cuando en julio de 1999 con los votos de los diputados del PRI, el Congreso del estado aprobó la creación de siete nuevos municipios mientras que los partidos de oposición lo rechazaban, el presidente Ernesto Zedillo elogió el programa remunicipizador y felicitó al gobernador Roberto Albores “por su contribución a la paz”, durante su vigésima quinta gira por la entidad. Antes de terminar su periodo de gobierno, el gobernador Albores presentó al Congreso una nueva iniciativa para crear otros 16 nuevos municipios en dos etapas, que presuntamente incluía a municipios ubicados dentro de la zona zapatista. Pero ya era demasiado tarde. Los tiempos políticos de Ernesto Zedillo y de Roberto Albores se habían agotado y los partidos de oposición rechazaron la propuesta.

El arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República (septiembre de 2000) y de Pablo Salazar Mendiguchía a la gubernatura del estado de Chiapas (diciembre de 2000) modificó las condiciones en las que el programa remunicipizador se había impulsado, por lo que éste fue cancelado. El esquema de relación de fuerte apoyo político y de recursos que la federación –Ernesto Zedillo- ofreció a Roberto Albores para que implementara el programa, entre otras, no se reeditó en



la relación Fox-Salazar. El gobierno de Fox ha mantenido un perfil muy bajo en el abordaje del conflicto zapatista, y se ha limitado a intervenciones asistencialistas, se ha retirado de la mesa del diálogo y no ha elaborado propuesta política alguna que ofrezca alternativas a las demandas de reorganización político-territorial que reclama el EZLN.

En el ámbito estatal, el gobernador Pablo Salazar tampoco ha ofrecido alternativas en este sentido y su política ha sido de “dejar hacer”. El 8 diciembre de 2000, al tomar posesión como nuevo gobernador de la entidad, declaró desaparecida la Comisión de Remunicipalización porque dijo “es un escollo para la paz”, pero no ofreció otras opciones y se ha mantenido como observador distante. Desde entonces, los procesos de negociación y de reorganización territorial de Chiapas están empantanados. A este estado de cosas contribuyó la reforma de abril de 2001 que, como vimos arriba, cerró toda posibilidad a dar cauce jurídico al reclamo zapatista de reconocimiento a sus instituciones autonómicas, lo que ha provocado simultáneamente un estado de parálisis (y de acentuada descomposición del tejido social) tanto de los actores locales chiapanecos, como del congreso local que se encuentra sin posibilidades de ofrecer un cauce constitucional a las demandas zapatistas de reorganización territorial y dar reconocimiento jurídico a las entidades autónomas.

En este contexto general y habiendo abandonado las políticas de remunicipalización como una estrategia para enfrentar el conflicto armado y en especial al reclamo zapatista de reorganización territorial ¿qué alternativas ofrece, entonces, el gobierno de Vicente Fox al reclamo de reconocimiento de las autonomías de facto zapatistas?

Para buscar respuestas a esta pregunta sobre la base de referentes empíricos, veamos brevemente cuáles son los desafíos que el EZLN ha puesto, expresamente, al gobierno de Fox al haber realizado nuevas declaratorias de autonomías de facto en agosto de 2003 al crear cinco Juntas de Buen Gobierno.<sup>20</sup> Frente a este desafío observaremos cuáles fueron las respuestas que el foxismo dio a los zapatistas en esta coyuntura para inferir, a partir de allí, líneas generales de su política frente al conflicto armado, ya que en lo general el gobierno de Fox ha evitado asumir un posicionamiento expreso frente al mismo.

Como fue ampliamente difundido por los medios nacionales, en agosto de 2003 a casi una década de su irrupción y veinte años de su nacimiento, la Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) dio a conocer a través de diversos comunicados, la creación de Juntas de Buen Gobierno (JBG) como una nuevo piso de gobierno autónomo. De acuerdo con lo dicho por los zapatistas las JBG nacieron con el propósito de coordinar y vigilar las acciones de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ) En los comunicados

emitidos por la Comandancia General del EZLN, en voz del SCI Marcos<sup>21</sup> que dio a conocer estas acciones los rebeldes ratificaron a la resistencia como su principal arma de lucha, al mismo tiempo que las autonomías *de facto* fueron refrendadas como el principal instrumento de la rebeldía zapatista y como un recurso para implementar sus propias políticas públicas para enfrentar el rezago y la exclusión (Burguete S/f). La declaratoria de las JBG fue planteada como un desafío al gobierno del presidente Fox al establecer cinco JBG como un nuevo nivel de gobierno *de facto*, yendo mucho más allá de las jurisdicciones autónomas antes existentes y con una cobertura en extensión, de casi una tercera parte del territorio chiapaneco.

Frente a este acontecimiento la estrategia discursiva del gobierno del presidente Fox no fue de confrontación o de condena, sino de indiferencia. El vocero para marcar este posicionamiento fue Santiago Creel Miranda, secretario de gobernación. Desde su oficina en la calle Bucareli en el Distrito Federal, el secretario se encargó de repetir a los medios la intrascendencia de tal acontecimiento, aduciendo que los zapatistas ejercían su derecho a expresar su opinión, a ejercer sus derechos de libertad de expresión y manifestación y garantías de reunión “igual que cualquier otra organización social”, dijo. La omisión del secretario de gobernación para enfrentar el desafío zapatista fue deliberada, intentaba mostrar ante la opinión pública nacional e internacional, que en Chiapas “se vive en santa paz” y con plena vigencia de los derechos políticos.

Sin embargo, en medio de ese discurso aparentemente conciliador daba un mensaje preocupante: el gobierno federal se desatendía del conflicto zapatista. Desde su punto de vista, corresponde al Congreso del Estado de Chiapas atender las demandas de los rebeldes y ofrecer “reconocimiento legal a las Juntas de Buen Gobierno” pero entendiendo que los alcances de tal reconocimiento será “... no como gobierno, como instancias de gobierno, porque la Constitución establece claramente los tres niveles que tienen reconocimiento en la carta magna: federal, estatal y municipal” (La Jornada, 7 de agosto de 2003)

El debate que se abrió en los medios por la creación de las JBG, obligó al gobierno de Vicente Fox a un posicionamiento expreso frente al conflicto en Chiapas, al tema de la autonomía indígena, sus alcances, la reforma constitucional en materia indígena y las responsabilidades que está dispuesto a asumir. Lo que se vio es desalentador. El gobierno foxista no está dispuesto a dar pasos delante de sus antecesores y por el contrario, se observan retrocesos. En el debate pudo observarse la existencia de una agenda oculta de los que se perciben dos estrategias: a)

---

<sup>20</sup> Para un primer acercamiento al análisis de las Juntas de Buen Gobierno y su relevancia en los procesos de las autonomías de facto en Chiapas, véase el artículo que al respecto publiqué en la revista Memoria en noviembre de 2003.

desentenderse del conflicto zapatista y dejar la responsabilidad de la negociación al congreso local de Chiapas y, b) reducir a las instituciones de gobierno autonómico al nivel comunitario, reconociendo a las Juntas de Buen Gobierno Zapatistas, como Juntas Municipales Auxiliares; esto es, como delegaciones o agencias municipales, lo que marca un retroceso frente a las ofertas de remunicipalización, que impulsó el gobierno del PRI.

Los medios ofrecieron evidencias sobre esta estrategia de minimización. El Secretario Creel textualmente dijo lo siguiente: “...tocará a los legisladores, en este caso particular de Chiapas, ver la pertinencia de llevar a cabo sus modificaciones correspondientes, para ver si tiene acomodo o no, en esta reforma. Lo que es claro es que son tres niveles de gobierno, tal y como lo marca la Constitución” (La Jornada, 8 agosto 2003) Para Creel Miranda “las juntas de gobierno recién creadas por el zapatismo pueden encuadrarse como una estructura de organización interna y formar parte del esquema constitucional que confiere autonomía a los pueblos y comunidades indígenas, (y que se ) estableció en el artículo segundo de la carta magna”. (La jornada, martes 12 de agosto de 2003.)

Así, la coherencia del argumento pareciera ser el siguiente: habiéndose realizado ya, la reforma constitucional en materia indígena, corresponde al congreso chiapaneco legislar. Desde el punto de vista del secretario de gobernación, la reforma constitucional realizada por el Congreso de la Unión en abril de 2001 es acertada y solo faltan “...las modificaciones a nivel de las constituciones locales, con el fin de adecuarlos en lo relativo a las autonomías de los pueblos indígenas, sin alterar el texto de la Carta Magna...” (La Jornada, martes 12 de agosto) Y tal tarea corresponde al congreso chiapaneco hacerlo y al poder ejecutivo de la entidad aplicarlo.

Para operacionalizar la estrategia, el 19 de septiembre de 2003 estuvo en Chiapas el señor Luis H. Álvarez, quien se desempeña como comisionado para la paz; cargo que ha ocupado durante casi tres años, sin que haya podido lograr algún contacto con los zapatistas. Su visita tuvo como propósito entrevistarse con los legisladores del Congreso del Estado, para instar a los diputados a que se ocupen de legislar para “...hacer valer legalmente las Juntas de Buen Gobierno conformadas por el EZLN” ya que éste, les dijo: “...está en posibilidad de realizar las adecuaciones legales pertinentes...” (Diario Cuarto Poder, viernes 19 de septiembre de 2003) Desde la perspectiva del comisionado, la Constitución de Chiapas debería modificarse para dar cobertura legal a las instituciones autónomas creadas por los zapatistas. Todo ello en el marco de lo que establece la Constitución General de la República; esto es, encuadrado en los alcances que ofrece la institución del municipio libre. La invitación que hiciera el señor Álvarez fue rechazada por los legisladores,

---

<sup>21</sup> Todos los comunicados del EZLN publicados durante julio y agosto del 2003, fueron compilados y publicados en un número especial, por la revista *Tiempo*. Un análisis detallado sobre estas transformaciones

quienes incómodos manifestaron a los medios que “...el gobierno federal nos quiere tirar la papa caliente a los diputados chiapanecos...” (Diario Cuarto Poder, viernes 19 de septiembre de 2003)

Así las cosas, frente a un Estado desertor y sin contraparte en la mesa de diálogo, el EZLN ha decidido profundizar la vía *de facto* para aplicar de manera unilateral lo acordado en san Andrés, al crear nuevos gobiernos paralelos, en los niveles comunitario, municipal y regional. En respuesta, el gobierno de Vicente Fox ha decidido ignorar el desafío zapatista, en una evidente estrategia de abandono de la mesa de diálogo. De esta forma, sin jugador del otro lado de la cancha, los zapatistas tienen todo el terreno para continuar declarando nuevas autonomías *de facto* y Juntas de Buen Gobierno. Habrá que esperar otras coyunturas, tal vez para el próximo sexenio del gobierno federal, para observar si las instituciones del Estado aceptan modificarse para dar cabida a la diversidad y con ello innovarse para crear condiciones que hagan posible que las partes vuelvan a la mesa del diálogo, ahora abandonada por ambos contendientes.

Mientras tanto, en el vacío que se ha generado por la ausencia del Estado en las regiones indígenas de la entidad, el tejido social se descompone. Así, nadie se llame sorprendido si irrumpe en Chiapas un nuevo Acteal. En caso que así sea, los responsables, por omisión, están a la vista.

## **Bibliografía citada**

Álvarez Hernández, Regino. **La religión católica en los diferentes aspectos sociales, en la comunidad de Santa Martha, Municipio de Chenalhó, Chiapas.** Tesis, licenciado en sociología. UNACH. San Cristóbal de las Casas, Chiapas. 1999.

Bautista, Genaro. “*El acercamiento con los presidenciables*” en **Revista Palabra India Núm. 2. ANIPA.** Septiembre. México D.F. 2000.

Burguete Cal y Mayor, Araceli. “*Las Juntas de Buen Gobierno: otras autonomías de facto son posibles.*” en **Revista Memoria, noviembre 2003.**

Burguete Cal y Mayor, Araceli, “*Desplazando al Estado: la política social zapatista*” en Maya Lorena Pérez Ruiz (Coordinadora) **Tejiendo historias: Chiapas en la mirada de mujeres.** En prensa. Instituto Nacional de Historia y Antropología (INAH) S/f.

Burguete Cal y Mayor, Araceli y Jaime Torres Burguete. “*Aldama: disputas por la restitución de una municipalidad*” en Araceli Burguete y Xochitl Leyva (Coordinadoras). **Democracia y corporativismo en los nuevos municipios del Chiapas contrainsurgente.** En preparación. S/f.

Burguete, Araceli y Xochitl Leyva (Coordinadoras) **Democracia y corporativismo en los nuevos municipios del Chiapas contrainsurgente. En preparación. S/f**

Calnek, Edward. “*Los pueblos indígenas de las tierras altas de Chiapas*” en Instituto Nacional Indigenista (Editor) **Ensayos de antropología en la zona central de Chiapas.** INI. México. 1970.

Díaz-Polanco Héctor. **Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios.** Siglo XXI. México. 1991.

Díaz Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez. **México diverso. El debate por la autonomía.** Siglo XXI. México 2002.

Guiteras, Calixta. **Cancuc. Etnografía de un pueblo tzeltal de los Altos de Chiapas. 1944.** Gobierno del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez. 1992.

Korsbaek, Leif. **El sistema de cargos en la antropología chiapaneca. De la antropología tradicional a la moderna.** Gobierno del Estado de Chiapas. 1996.

Lescieur Talavera, Jorge Mario. **El derecho del diálogo y de la paz. Antesalas del derecho indígena en Chiapas.** H. Congreso del Estado de Chiapas. LIX Legislatura. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 1998.

Lomelí, Arturo. “*Pueblos indios y autonomías zapatistas*”, en Aracely Burguete Cal y Mayor. **México: experiencias de autonomía indígena**” IWGIA Núm. 28. Guatemala. 1999.

Lomelí, Arturo. **Los servidores de nuestros pueblos. Syu’el Jtuuneletik ya jlumaltik.** CONECULTA. Biblioteca Popular de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 2002.

Lomeyer Linder, Gudrun. **Gobiernos locales en los pueblos indios. Chiapas. Siglo XVI.** Tesis para obtener el grado de Doctor. Facultad de Filosofía y Letras. UNAM. México. 1998.

Medina, Andrés. “*Los grupos étnicos y los sistemas tradicionales de poder en México*” en **Revista Nueva Antropología**, Vol. V. Núm. 20. Enero. México. 1983.

Pérez Mota, Luis Enrique. **Chiapas: notas para una historia reciente**. UNACH. Tuxtla Gutiérrez Chiapas. 1994.

Perola Burguete, Carlos y Araceli Burguete Cal y Mayor “*Monitoreo a la Directriz Operativa 4.20 sobre Pueblos Indígenas del Banco Mundial. Proyecto de Desarrollo Rural en Áreas Marginadas en Chiapas*” en María Eugenia Reyes Ramos y Araceli Burguete Cal y Mayor (Coordinadoras) **La Política social en Chiapas**. UNICACH, Tuxtla Gutiérrez Chiapas, 2002.

Pozas, Ricardo. **Chamula. Vol. II**. INI, Primera reimpresión. México. 1987.

Prockosch Prokosch, Eric “*Gobiernos indios ‘tradicionales’ en los Altos de Chiapas*”, en **Estudios de Cultura Maya. Volumen IX**. Centro de Estudios Mayas UNAM. México. 1973.

Ruiz Abreu, Carlos (Coordinador) **Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas. Constituciones Políticas del Estado de Chiapas 1826-1921. Vol. III**. LVIII Legislatura. H. Congreso del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 1994.

## **DOCUMENTOS Y FUENTES PRIMARIAS**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. Anaya Editores S.A. S/F

INEGI. **División territorial del Estado de Chiapas de 1810 a 1995**. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes, México. 1997.

Diario La Jornada. México D.F.

Diario Cuarto Poder. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

Revista Tiempo. Agosto 2003. San Cristóbal de las Casas, Chiapas