



## EL MUNICIPIO EN CHIAPAS EN LA COYUNTURA ZAPATISTA: UN ACTOR INESPERADO<sup>1</sup>

### The municipality in Chiapas in the Zapatista conjuncture: an unexpected actor

Araceli Burguete Cal y Mayor<sup>2</sup>. [araceli\\_burguete@yahoo.com.mx](mailto:araceli_burguete@yahoo.com.mx)

**Recibido:** 30 de noviembre de 2009 **Aprobado:** 30 de marzo de 2010

**Resumen:** Esta colaboración trata de visibilizar el nuevo lugar que ha adquirido la institución municipal en la coyuntura postconfrontación armada, después de 1994. El municipio irrumpió en Chiapas como un actor inesperado. En este contexto, las organizaciones campesino-indígenas que fueron actores protagónicos desde donde las filas rebeldes se alimentaron, ya no tienen a la lucha agraria como su principal demanda, sino al gobierno municipal y los recursos materiales y simbólicos que éste contiene. De la misma manera, el municipio (autónomo) y la articulación de éstos en las Juntas de Buen Gobierno, se constituyen como los espacios desde donde el EZLN realiza la experiencia autonómica. El municipio ha sido también, el lugar desde donde el Estado desarticuló a las luchas indígenas y rearticuló su hegemonía, mediante una reforma política y el rediseño del municipio, al dotarlo de nuevos fondos y competencias. Todo ello ocurrió en tres lustros, sin que la demanda (y la oferta) municipalista hubiera estado inicialmente planteada entre los actores políticos relevantes en la coyuntura del levantamiento armado.

**Palabras claves:** Municipio autónomo – Autonomías - Doble transición – Remunicipalización.

**Abstract:** This collaboration attempts to analyze the new place the municipal institution has acquired in the armed post-conflict situation, after 1994. The municipality burst into Chiapas as an unexpected actor. In this context, the peasant-indigenous organizations who were protagonist actors from where the rebellious ranks were fed, no longer have the

---

<sup>1</sup> Este artículo es una versión ligeramente modificada del texto de Hernández, J., y Seele, A. (Ed.). El municipio: un actor inesperado en la coyuntura zapatista. *Gobiernos Locales Contemporáneos en América Latina*. Oaxaca: UABJO. Manuscrito no publicado.

<sup>2</sup> CIESAS-Sureste

agrarian fight as their principle demand, but the municipal government and the material and symbolic resources that it contains. In the same way, the municipality (autonomous) and the articulation of those in the Meetings of Good Governance are constituted like the spaces where the EZLN realizes the autonomic experience. The municipality has also been the place where the State disarticulated the indigenous fights and rearticulated its hegemony, by means of political reform and the redesign of the municipality, when equipping it with new means and competencies. All this happened in three lustrums, without the demand (and the supply) for municipality had initially been raised between the relevant political actors in conjuncture with the armed rise.

**Key words:** Autonomous municipality – Autonomies – Double transition – Remunicipalization.

## I. INTRODUCCIÓN

El municipio irrumpió en Chiapas, como un actor inesperado en la coyuntura zapatista. A tres lustros del levantamiento armado, el municipio se convirtió en la principal arena en la que nuevos actores se disputan el poder local. En este contexto, las organizaciones campesino-indígenas, ya no tienen a la lucha agraria como su principal demanda, sino al gobierno municipal y los recursos materiales y simbólicos que éste contiene. En esta nueva coyuntura, mediante políticas de municipalización, el Estado operó para volver las cosas a una situación de “normalidad democrática”, con los juegos de la política electoral-procedimental.

Cuando las organizaciones campesino-indígenas de tradición agrarista en Chiapas, que se unieron alrededor del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), el municipio no era mencionado de manera expresa en el pliego de demandas de ese colectivo (García, Leyva y Burguete, 1998). Tales omisiones fueron rápidamente subsanadas. En el mismo año de 1994, las organizaciones campesino-indígenas colocaron el tema de la autonomía y el autogobierno municipal en primerísimo lugar, cuando tomaron los edificios edilicios. Con los edificios municipales en sus manos, obligaron al Congreso local a proceder a la destitución de los ayuntamientos electos constitucionalmente, obteniendo por primera vez el poder municipal en sus manos, mediante la creación de concejos municipales. Desde entonces, hasta la actualidad, organizaciones sociales

gobiernan municipios, con éxitos diversos.

De igual manera, a tres lustros, el municipio (autónomo) es el lugar en el que el EZLN ha construido sus espacios de poder y contrapoder y ha sostenido su permanencia. Cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) irrumpió a la luz pública en enero de 1994, y difundió la “Primera Declaración de la Selva Lacandona. Hoy decimos basta”, la palabra municipio, o gobierno municipal, no aparece allí escrito. Pero, poco tiempo después, en diciembre de 1994 decretaron la acción “rompiendo el cerco”, estableciendo los primeros “municipios rebeldes”, que evolucionarían a municipios autónomos, cuando la autonomía quedó colocada como su principal reivindicación, después de la firma de los Acuerdos de San Andrés en 1996. A partir de entonces, el municipio adquirió un lugar central en el programa de los rebeldes. El Municipio Autónomo Rebelde Zapatista (MAREZ) (y la articulación de ellos, que da lugar a las Juntas de Buen Gobierno, JBG) se constituyó en el principal espacio desde donde el EZLN ha desafiado al Estado, y es allí en donde debe de buscarse su legado.

Simultáneamente, el gobierno federal y del estado, también encontraron en el municipio su principal nicho de intervención. Fue allí desde donde el Estado rearticuló su hegemonía que había sido duramente cuestionada por el ejército rebelde y la acción colectiva generada después del levantamiento armado. Mediante prácticas asistenciales, medidas de cooptación, y el despliegue de políticas sociales, con enfoque participativo (además de medidas de presión militar y policiaca), alimentó la deserción de las filas rebeldes. El municipio como institución de gobierno local, fue usado por el gobierno federal y del estado como el recurso político más exitoso que detuvo la expansión del zapatismo. Las políticas de descentralización, aunado a la reforma política electoral lograron abrir los espacios de gobierno municipal a actores locales que participaban en las organizaciones sociales, debilitando la adhesión al zapatismo. Adicionalmente, el gobierno federal y del estado impulsó la creación de nuevos municipios (políticas de remunicipalización) en las regiones del área de influencia zapatista, con un enfoque claramente contrainsurgente y anti autonómico. Rechazado por los zapatistas, tuvo sin embargo amplia aceptación con otros actores con los que disputaba el territorio, así como en otras regiones del estado. Fue tal el

impacto de este programa que, durante los dos años de duración del mismo (1998-1999), casi un centenar de localidades demandaron constituirse como nuevas municipalidades (Leyva y Burguete, 2007).

La importancia del municipio en la coyuntura zapatista, quedó también de manifiesto cuando éste fue colocado constitucionalmente, como el espacio jurisdiccional para la realización de los derechos de autodeterminación y autonomía indígena. En la reforma constitucional realizada en abril de 2001 se estableció que los derechos reconocidos, debían de ser realizados en el ámbito municipal. El texto constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2010) dice:

**Artículo 2°.-** La Nación Mexicana es única e indivisible.

**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: **I.** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. **II.** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos (...). **III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (...). **IV.** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. **V.** Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución. **VI.** Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra (...). **VII.** Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. **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>3</sup>

Desafortunadamente, la reforma municipal que hiciera posible la realización de los derechos reconocidos no ha visto la luz hasta nuestros días, reduciéndolos a letra muerta; toda vez que ambos artículos (el artículo 2° y el artículo 115) se contravienen entre sí. En mi perspectiva, avanzar en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas

---

<sup>3</sup> Negritas puestas por el autor del artículo.

(ahora detenidos por más de una década), requiere reconocer el nuevo protagonismo que la institución municipal tiene en la actualidad en las luchas indígenas. Para dar pasos hacia delante, es necesario avanzar en reformas municipales que permitan “quitar el candado” y modificar el régimen del “municipio libre”, ahora vigente, y dar lugar a un “régimen multimunicipal”, que reconozca la diversidad en las formas de organización municipal (Burguete, 2008). Como no ha sido así, el actual diseño del municipio mexicano se ha convertido en un obstáculo para la realización de los derechos autonómicos reconocidos en el artículo segundo, ya que continúa reproduciendo la lógica mono cultural de la organización del Estado republicano. Por ese motivo, la permanencia de los municipios autónomos zapatistas (los MAREZ y los JBG) contienen el reclamo de resistencia y la demanda de reconocimiento de la diversidad; de las muchas formas de ser y hacer gobierno indígena, que coexisten en los territorios chiapanecos.

## **II. EL MUNICIPIO: OBJETIVO POLÍTICO-MILITAR DEL EZLN**

La irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el primero de enero de 1994, estuvo cargada de un fuerte simbolismo. Grupos de zapatistas (en aquel año, pequeños en número) tomaron los edificios edilicios de cinco municipios: San Cristóbal de Las Casas, Altamirano, Ocosingo, San Cristóbal y Chanal. Fue su debut público para dar a conocer la declaratoria de guerra contra el gobierno mexicano. La toma de los edificios municipales no era, sin embargo, un punto más en un mapa de una travesía: eran los objetivos político-militares más importantes de los insurgentes. De hecho, en el curso de los quince años que han transcurrido desde entonces (1994-2009), los zapatistas no han vuelto a tener ningún otro objetivo militar.

Desde su inicio, el ataque zapatista en contra del poder no fue, en sentido estricto, una lucha de clases de pobres contra ricos. El secuestro, plagio o asesinato a personas adineradas, consideradas “burguesas”, no fue su principal estrategia político-militar. Y tampoco lo fue la toma de tierras de forma masiva. Al menos no, en el momento de la irrupción armada. La rebelión del primero de enero de 1994, tuvo a las instituciones de gobierno local municipal como su principal objetivo de guerra. Es significativo mencionar

que los milicianos zapatistas que participaban en esos eventos, no eran gente extraña a la localidad, sino en su mayoría eran personas nativas del lugar y, actuaban simultáneamente como actores locales. Al momento del ataque a las cabeceras municipales (centros poblados), los insurgentes tomaron como principal objetivo de guerra a los edificios edilicios, y se posesionaron tanto de los espacios formales, como de aquellos que representaban la concentración del poder político y económico. Tales fueron los casos de las tomas de las oficinas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), o las asociaciones ganaderas, como aconteció en Ocosingo. Al posesionarse de ellas, los edificios fueron derribados a golpe de marro, incendiado y destruido su mobiliario. En algunos lugares, los milicianos retuvieron a funcionarios de gobierno local y los tomaron como rehenes.

De la lectura de la información periodística de la época, se puede observar la presencia de un patrón de cómo operaban. Primero realizaban la ocupación militar de la cabecera municipal; luego procedían a la apropiación del edificio edilicio expulsando a los trabajadores; después se daba la retención o secuestro de autoridades de alto mando;<sup>4</sup> así como la destrucción, saqueo y quema del mobiliario. Finalmente, la apropiación del edificio como barricada; por último, la retirada.<sup>5</sup>

Sin embargo, los zapatistas no sólo atacaron municipios gobernados por mestizos, ladinos, finqueros y rancheros<sup>6</sup>; sino también se fueron en contra de los edificios municipales de Huixtán, Oxchuc y Chanal de la región Altos; municipios éstos, gobernados por autoridades indígenas. La violencia física y simbólica en contra de estos municipios, era la misma que se desplegaba en contra de los ladinos de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano. Por lo que en ese momento, la confrontación no se percibía como un conflicto de carácter étnico, en sentido estricto, de indígenas en contra de mestizos y ladinos (aunque

---

<sup>4</sup> En cada municipio los rebeldes atacaban los símbolos del poder. Por ejemplo, al tomar la cabecera municipal de Las Margaritas, no solo destruyeron el edificio municipal; allí además fueron en contra de otro símbolo del poder oligárquico, el ex gobernador Gral. Absalón Castellanos Domínguez (1982-1988) sobre el que pesaba una historia de violencia y represión. Lo tomaron como preso de guerra, a él, a su hermano y a su esposa. Cfr. "Plagia el EZLN al ex gobernador de Chiapas Absalón Castellanos", *Diario La Jornada*, 3 de enero de 1994.

<sup>5</sup> "Toma grupo armado indígena cuatro ciudades de Los Altos de Chiapas", *Diario La Jornada*, 2 de enero de 1994.

<sup>6</sup> El "finquero" refiere a personas que entonces tenían grandes extensiones de tierras, y el ranchero a refiere a la mediana propiedad; ambas categorías se construían, en esos años, en oposición a campesino. El "ladino" tiene connotaciones étnicas y es un referente de oposición a indígena; es equivalente a mestizo.

lo contenía); sino algo más (Burguete, 1999). En mi opinión, el levantamiento armado del primero de enero de 1994, irrumpía desde las raíces más populares como una rebelión en contra del poder político y de las instituciones en ellas contenidas y representadas. La ocupación de las alcaldías era, claramente, un rechazo al poder del Estado, en aquellos años de acendrado centralismo. El ayuntamiento municipal era la representación del poder vertical que venía desde el centro, desde la presidencia de la República, sostenido por el partido de Estado (el Partido Revolucionario Institucional, PRI); y operada por los sectores económicos privilegiados del lugar.

En este sentido, el levantamiento armado del primero de enero, y la masiva incorporación a ella en los años 1994-1995, de un amplio movimiento campesino-indígena en la entidad, estaba alimentada por anhelos democráticos, aspiraciones a ejercer el derecho a elegir libre y democráticamente a sus propias autoridades; según afirmaban los propios zapatistas en la propaganda que distribuían a su paso, y que posteriormente sería conocida como la “Primera Declaración de la Selva Lacandona. Hoy decimos basta!”.<sup>7</sup> Posteriormente, cuando la lucha campesino-indígena-municipalista, incorpora reclamos de derechos como pueblos indígenas, estas luchas comenzarán a ser argumentadas en una gramática autonómica, es decir, demandas que contienen la conciencia de derechos colectivos, en tanto pueblos indígenas.

---

<sup>7</sup> Allí se lee:

Somos producto de 500 años de luchas....(se) nos negó la aplicación justa de leyes de Reforma y el pueblo se rebeló formando sus propios líderes, surgieron Villa y Zapata, hombres pobres como nosotros a los que se nos ha negado la preparación más elemental para así poder utilizarnos como carne de cañón y saquear las riquezas de nuestra patria sin importarles que estemos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada, absolutamente nada, ni un techo digno, ni tierra, ni trabajo, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho a elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia para nosotros y nuestros hijos. Pero nosotros HOY DECIMOS ¡BASTA!,... Primero. Avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano, protegiendo en su avance liberador a la población civil y permitiendo a los pueblos liberados elegir, libre y democráticamente, a sus propias autoridades administrativas...

(Las negritas son mías, *La Primera Declaración de la Selva Lacandona*. Obtenida desde <http://www.nodo50.org/pchiapas/chiapas/documentos/selva.htm#marca1> )

### III. EMERGENCIA INDÍGENA E INSURGENCIA MUNICIPALISTA

En medio de la confusión generalizada por la sorpresa del levantamiento, los viejos actores irrumpieron de sus trincheras para sumarse a la gigantesca acción colectiva que se gestaba. Las viejas organizaciones campesino-indígenas que aún mantenían en sus manos las demandas agrarias (que ya nadie les recibía porque dos años atrás, en 1992, se había realizado una reforma legal que cancelaba el reparto agrario), vieron en esa coyuntura una oportunidad para tomar las tierras que infructuosamente solicitaban. En el desconcierto, los rancheros y finqueros temieron por sus vidas, abandonaron sus ranchos y fincas, a veces por su voluntad, y más frecuentemente, empujados por el temor (Bobrow-Strain, 2007). Este contexto trabajó a favor del fortalecimiento de las organizaciones agrarias, así como a favor de la reagrupación del movimiento campesino-indígena (Reyes, 2004).

Convocados por la situación de emergencia, las organizaciones establecieron una asamblea permanente, que condujo a la creación del Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y Campesinas (CEOIC), integrado por casi tres centenas de agrupaciones de distinto tamaño, ideología y propósito. Dentro del naciente CEOIC quedaron incorporadas organizaciones de viejo cuño de izquierda, así como otras que en el pasado inmediato se habían adherido al partido gubernamental (PRI), politizando su discurso, adhiriéndose a las causas zapatistas, que fueron plenamente validadas (Pérez Ruiz, 2004). En sólo un par de meses, el CEOIC se convirtió en una suerte de “tercer actor” en el conflicto.<sup>8</sup> Fue en su seno en donde los viejos reclamos agrarios y de democracia fueron reconfigurándose, para ser planteadas en una gramática autonómica. En las asambleas del CEOIC la demanda de autonomía fue adquiriendo contenidos, junto con los viejos y nuevos reclamos como el derecho a la tierra-territorio y al autogobierno (García, Leyva y Burguete, 1998).

La demanda de autogobierno, como un componente de la autonomía, fue la noción más rápidamente aprehendida. El 6 de marzo, miles de indígenas marcharon por las calles de San Cristóbal de Las Casas, exigiendo entre otras cosas, la destitución de todos los

---

<sup>8</sup> Julio Moguel (1994) un editorialista del influyente diario La Jornada, llamó al CEOIC como “el otro poder”, en un texto publicado a menos de dos meses de irrupción del levantamiento armado.

presidentes municipales en el estado. En los meses de febrero y marzo, el movimiento campesino-indígena se radicalizó y orientó su acción política hacia una doble dirección: a la lucha agraria (mutándose en el camino hacia un reclamo de carácter territorial), posesionándose de varios miles de hectáreas; así como a la toma de los edificios municipales. Décadas atrás, esas organizaciones habían centrado su propósito en la lucha por la tierra; y la mayoría de ellas había tenido poca experiencia en el campo del gobierno local. Por ello, no dejó de sorprender que cuando las organizaciones campesino-indígena que estaban articuladas al CEOIC se entrevistaron con el entonces presidente de la República, Carlos Salinas a tres meses del conflicto armado, pusieron sobre la mesa reclamos municipalistas. En la entrevista, no sólo le reprocharon la cancelación del reparto agrario, sino además le demandaron la destitución de los 110 alcaldes de la entidad. Justificaban esta solicitud en que, en su percepción, todos los ediles habían sido “impuestos por el fraude electoral”, y los acusaban de ser responsables de la represión en contra de los campesinos.<sup>9</sup>

De esta forma, el tema del gobierno local quedó incorporado a la agenda de las organizaciones campesino-indígenas. La lucha por la tierra se reconfiguró como demanda territorial, cuando ésta incorporó nociones de jurisdicción para el ejercicio del autogobierno. El gobierno federal y del estado, reaccionaron rápido para contener el conflicto. Actuó con una doble estrategia. Por un lado estableció una mesa agraria que trabajaba en los llamados acuerdos agrarios (Reyes, 1998; Villafuerte Et Al., 1999); al mismo tiempo que negociaba espacios del gobierno local para entregarlos a los principales liderazgos de las organizaciones campesino-indígenas. La estrategia tuvo una doble consecuencia. Por un lado despolitizó las demandas de las organizaciones campesino-indígenas; pero también socavó las bases del poder oligárquico en las regiones indígenas.

Cuando el gobierno federal y del estado dio por concluida la negociación agraria, los finqueros estaban suficientemente debilitados como poder económico y político; pero sobre todo su poder se había debilitado a nivel de las representaciones. Habían dejado de ser invencibles (Bobrow-Strain, 2007). Las organizaciones campesino-indígenas, por el

---

<sup>9</sup> “Pedirá la CEOIC destituir a los 110 alcaldes de Chiapas.” Diario La Jornada, 6 de marzo de 1994.

contrario, estaban fortalecidas, legitimadas por logros en la lucha agraria y con el gran apoyo simbólico que el zapatismo significaba. Sobre esa base material y simbólica, la acción colectiva se canalizó hacia la lucha por el poder local. De allí también los finqueros fueron derrumbados. El poder local pasó a manos de los indígenas. En la mayoría de los casos (quizá la excepción es Ocosingo), se ha modificado de manera radical la configuración del gobierno local en las regiones indígenas de Chiapas. El equilibrio étnico quedó colocado a favor de los indígenas. Los mestizos han quedado desplazados, en condición de minorías, sin que tengan posibilidades reales de recuperarlo; toda vez que el voto se ha etnizado.

Simultáneamente, en la coyuntura zapatista, otros actores también irrumpieron articulándose con las luchas populares. Asociaciones civiles no indígenas, ligadas a las luchas democrático-electorales que habían estado muy activos en los años anteriores, rápidamente volvieron a salir a la calle, a posesionarse de los edificios municipales y demandar la remoción de los ayuntamientos, y proceder a la creación de concejos municipales que los sustituyeran (Eisenstad, 2004). Los actores visibles de esas movilizaciones no eran los partidos políticos, sino el movimiento social organizado; frentes cívicos o asociaciones de la sociedad civil, que actuaba con base a acuerdos de asamblea. Las regiones mestizas del centro y costa del estado, fueron las primeras; pero rápidamente se expandieron en distintas regiones de la entidad. De tal forma, que a sólo cuatro meses del inicio del conflicto armado, un total de diez y nueve edificios de presidencias municipales; que luego ascendió a medio centenar, entre 1994 y 1995, habían sido tomadas, y sus ayuntamientos expulsados, sustituidos por concejos municipales (Burguete, 2006). Alejandro Luévano (1995) ha llamado a este episodio como “insurgencia municipalista”.

Los años 1994 y 1995, fueron cruciales en la reestructuración política que se vivió en diversas regiones de la entidad; de manera relevante en las regiones indígenas. En estos años se desestructuraron los viejos amarres que daban cohesión a los vínculos corporativos del PRI con los sistemas de poder local indígena, así como a los cacicazgos ladinos que ejercían el control autoritario. En contexto general de reacomodos, muchos campesinos, indígenas, y mestizos abandonaron el PRI y se pasaron a otros partidos de oposición. Era

ése un momento de quiebres y rupturas de fuerzas, en el que hubo diversos desplazamientos. Gaspar Morquecho realizó el siguiente recuento: “...guerra, toma de alcaldías, destitución de presidentes municipales, nombramiento de concejos municipales, invasiones de predios y fincas, movilizaciones de fuerzas populares y tradicionales, desalojos de plazas públicas y edificios municipales y predios; secuestros, asesinatos de dirigentes indígenas y enfrentamientos armados entre campesinos, ganaderos y guardas blancas” (Morquecho, 1995:11). En ese contexto el número de adherentes al zapatismo creció. Fue ése un periodo de transición, incluso para el propio ejército rebelde; toda vez que el programa de su declaratoria de guerra emitida el primero de enero de 1994, tuvo que ser modificado y adecuado a las nuevas circunstancias. En esos años, el EZLN era víctima de su propio éxito. Varios miles de adherentes se autoadscribieron al zapatismo, y muchos de ellos a las filas rebeldes. Era tal el pluralismo de los convocados, que en ese momento la comandancia no podía obligar que su nueva membresía, llamada “bases de apoyo”, se disciplinara bajo una sola línea, y tuvo que aceptar su diversidad.

Fue una época de un gran pluralismo y caminos múltiples en el movimiento social, en donde la doble y triple militancia eran frecuentes. En esos años todavía se permitía la múltiple militancia: los miembros de organizaciones sociales podían tener militancias simultáneas en el EZLN, o en una organización social, y con un partido político. Las “tres vías”, las “tres identidades” (organización, partido y movimiento armado); o, si se quiere, los “tres proyectos políticos”, podían, entonces, coexistir. El nudo que juntó esas “tres vías”, fue lo que hizo posible articular una gran fuerza social, un gran detonador, que cimbró al sistema político y al Estado, que lo obligó a modificarse, al promover una reforma política entre 1994 y 1996.

En los municipios, el impacto desarticuló los amarres del sistema de dominación étnico-regional, haciendo posible abrir camino al pluralismo político que en las regiones indígenas implicó al pluralismo étnico; produciéndose un fenómeno de “doble transición”, en tanto fueron frecuentes concejos municipales de oposición gobernados por indígenas; desplazando al PRI y a los finqueros ladinos del poder (Burguete, 2007). De esta forma, cada municipio vivió su propio proceso de “microtransición” en el ámbito municipal

(García, 2002).

La intempestiva presencia de los indígenas en el gobierno local, paralizó momentáneamente a los actores políticos que históricamente habían mantenido el poder local en sus manos; momento que fue aprovechado por diversas fuerzas desde el gobierno federal y del estado, que vieron allí una oportunidad para la redistribución del poder, que la sociedad reclamaba. Los concejos municipales de composición plural, tanto en lo étnico, como en lo político, fue el recurso que lo hizo posible. Desde entonces, los indígenas tuvieron que disputar el poder por la vía electoral para mantenerse en el poder, a la que habían entrado por la puerta trasera. En la mayoría de los casos, lo han mantenido en sus manos; no sin los costos de creciente faccionalismo dentro de los propios movimientos sociales; así como de rupturas del tejido social comunitario indígena, produciendo, entre otras cosas, la segmentación de identidades.

#### **IV. PLURALISMO POLÍTICO Y PLURALISMO ÉTNICO: MUNICIPIOS INDÍGENAS CON DOBLE TRANSICIÓN**

Frente a la toma masiva de edificios municipales en las primeras semanas de 1994 y continuando en 1995, el gobierno del estado tuvo que ceder en destituir a 38 ayuntamientos, sustituyéndolos por sendos concejos municipales. Además, cambió a 12 presidentes municipales, 3 síndicos y 5 regidores (Burguete, 2006). Con estos movimientos, se inicia un proceso de apertura política por la vía *de facto*, que luego sería viabilizado de manera institucional mediante la reforma electoral. Adicionalmente, los concejos municipales en las regiones indígenas, hicieron posible mecanismos oficiosos para responder de manera pragmática al conflicto político que irrumpió más allá de los cinco municipios en donde arrancó el conflicto en enero de 1994.

A doce días de inicio de la declaratoria de guerra de parte del EZLN al gobierno de México, después de algunas acciones militares, el presidente Carlos Salinas decretó el cese unilateral del fuego, y con ello dio inicio formal al proceso de diálogo hacia la paz. Unos días antes, el 9 de febrero, se reunió con los alcaldes de los municipios indígenas de la

región Altos. Allí les dijo “... *no traten de eliminar a sus adversarios*”; al mismo tiempo que les ofreció más fondos públicos para el desarrollo municipal.<sup>10</sup> Adicionalmente, a partir de entonces, el gobierno federal iniciará un marcaje directo a los ayuntamientos indígenas, sobre todo a los del altiplano para obligarlos a su pluralización. En San Cristóbal de Las Casas se instaló una oficina de la Comisión de Derechos Humanos, cuyo primer interés sería el tema de los expulsados políticos y religiosos, que por miles habían sido expulsados en dichos municipios en las décadas de los ochenta y noventa. Aprovechando, simultáneamente, la oportunidad para implementar la nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. Esta intervención, tuvo como propósito desarticular algunos grupos de poder local duros, que habían impedido en el pasado reciente la presencia de los partidos políticos de oposición, y el pluralismo religioso (Rivera et al. 2005; Vallverdú, 2005).

En esa estrategia de “democratización intervenida”, la figura de los concejos municipales fueron rutas opacas por donde caminó la transición política en la vida municipal chiapaneca. En los municipios de las regiones predominante mestizas en la entidad, se produjo un pluralismo político-partidario en donde antes no había sido posible mediante la vía de las urnas. En las regiones indígenas, este pluralismo incluyó, además, dar inicio a la incorporación del pluralismo étnico en los ayuntamientos: desde el presidente municipal, hasta el último de los escaños de los trabajadores.

En un contexto de creciente etnización de la política, el factor étnico estuvo implícito en la composición de los miembros de los concejos municipales creados. Así por ejemplo, en los pluriétnicos municipios de Ocosingo, Chilón y Jitotol, en las regiones Selva y Norte del estado, los concejos municipales desplazaron al ayuntamiento municipal a los “mestizos ricos”, quedando en manos de los indígenas. Muchos de esos concejos municipales se nutrieron de los liderazgos de las organizaciones campesino-indígenas que participaban movilizados en las luchas indígenas autonómicas, y de apoyo al zapatismo. Mediante los concejos municipales, y posteriormente, a través del ascenso al gobierno municipal por la vía de las urnas, produjo que el concepto de autonomía se fuera traduciendo principalmente en la noción de autogobierno municipal, así como en el

---

<sup>10</sup> “Salinas a 13 ediles de los Altos: no traten de eliminar a sus adversarios” (La Jornada, 1994, Enero 9).

autogobierno comunitario (Burguete, 2007). Las organizaciones indígenas que desde los años setenta y ochenta habían estado bregando en luchas por la tierra, la justicia, los derechos humanos y el respeto a la dignidad de las personas, fueron progresivamente incorporando, de manera consistente, su aspiración al autogobierno en el marco de luchas por el reconocimiento de derechos en la escala local.

Puede afirmarse que en los tres lustros que han transcurrido desde 1994, hasta nuestros días, los indígenas se han mantenido en el gobierno local por la vía de la democracia electoral procedimental; misma que ha sido incorporado a sus prácticas políticas. Para muchos habitantes, estos ayuntamientos tienen un sentido de autogobierno; y éstos, a su vez se esfuerzan por responder a los reclamos de las bases de las organizaciones sociales que los sostienen en un perfil de autogobierno que responda a esas expectativas. En estos casos, el procedimiento electoral no tuvo como único fin la alternancia política; sino también la alternancia étnica, y la redistribución de poder del centro (cabecera municipal) hacia las localidades o micro regiones, dentro del municipio. Este esfuerzo dio legitimidad a la vía electoral y a los actores para asegurar votos y continuidad en la permanencia en el poder, o mantener una fuerte presencia en la disputa por el mismo (Burguete, 2007). A esta capacidad de los actores indígenas para resignificar las instituciones de gobierno para convertirlas de ajenas en “apropiadas”, Laura Valladares (2009), le ha llamado “colonización del multiculturalismo”.

En resumen, la sustitución de dos centenares de funcionarios municipales realizada por la vía de facto por el congreso local de Chiapas, entre 1994 y 1995 (como resultado de 58 ayuntamientos que sustituyeron todos sus miembros), fue un recurso al que el gobierno federal y del estado recurrió para dar una salida funcional al conflicto social en los municipios indígenas. Estrategia que hizo coincidir mediante la municipalización de los reclamos autonómicos del autogobierno indígena, y las aspiraciones de poder de los líderes de las organizaciones campesino-indígenas, que vieron allí una oportunidad. Al introducir nuevas mediaciones, y al configurarse el campo político-electoral como una arena para disputar el poder, el conflicto político bajó su beligerancia.

La apertura de esas nuevas mediaciones tuvo repercusiones directas en la composición del movimiento indígena. El EZLN vio disminuir su membrecía. En algunos casos las rupturas produjeron confrontación. La comandancia zapatista había llamado a sus bases a rechazar la vía electoral, y les ordenó no participar en las elecciones municipales (desde 1995, hasta nuestros días); en un contexto en donde la vía electoral se percibía como una suerte de conquista de espacios públicos.

La apertura política y la creciente incorporación de los indígenas en esos procesos contribuyeron a debilitar la hegemonía zapatista; lo que condujo al gobierno a desestimar el proceso de paz, ignorando el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés (16 de febrero de 1996). A partir de entonces, la agenda de negociación con el EZLN quedó virtualmente suspendida, y el proceso de paz inconcluso, sin que haya actores interesados en echarlo a andar. Toda vez que se vive una suerte de normalización del estado de las cosas, en donde la membrecía del EZLN coexiste (con mayor o menor conflicto; según la disputa de la tierra y los recursos) con el resto de las numerosas organizaciones indígenas en los municipios.

En lo general, existe la percepción que reconoce el derecho de los zapatistas a su existencia como una fuerza político-social diferenciada. En la percepción comunitaria, el EZLN ha dejado de ser una fuerza militar, siendo ahora una fuerza político-social, importante, en las regiones en donde tiene presencia. Pero esa fuerza ha disminuido en la política local y ha dejado de ser un referente obligado en las diversas luchas y procesos políticos en la entidad; y se puede decir también del país.

## **V. EL MUNICIPIO EN LAS AUTONOMÍAS *DE FACTO* DEL EZLN**

Después de su fugaz aparición en enero de 1994 y su retorno a la selva, el EZLN olvidó momentáneamente al municipio como referente de lucha. Fue un momento de reacomodo interno en donde sus bases crecieron en número al sumar campesinos que habían realizado ocupaciones de tierras, y que buscaban al ejército rebelde para la protección de esas tierras tomadas. Muchos de esos nuevos adherentes ya no estaban en la selva o en los lugares en donde el EZLN había tenido su nicho de incubación, y su primer

ciclo de crecimiento, desde el 17 de noviembre de 1983, fecha de su fundación. Las nuevas bases de apoyo se extendían en distintos municipios de la entidad. Para llegar hasta allí, el EZLN desplegó la “Campana Paz con Justicia y Dignidad para los Pueblos Indios” y la estrategia “rompiendo el cerco”, entre el 9 y el 19 de diciembre de 1994, para expandir su presencia hacia esos nuevos territorios. Estas extensiones preparaban el terreno para las declaraciones de los municipios rebeldes que iban a ser la base de legitimidad del gobierno en rebeldía, que se constituyó en rechazo al nuevo gobernador Eduardo Robledo Rincón (1994). Se hizo mediante la declaratoria de emergentes demarcaciones territoriales que admitían su adscripción al mando de la Comandancia General del EZLN y que declaraban, al mismo tiempo, su negativa a admitir la jurisdicción de las autoridades constitucionalmente electas. Al hacerlo, nombraron a sus propias autoridades y constituyeron sus “consejos municipales rebeldes”, reconociendo al mismo tiempo al señor Amado Avendaño, como su “gobernador en rebeldía”. Al estudiar el proceso electoral de 1994 que renovó la presidencia de la República (en el mes de julio) y el gobierno del estado en Chiapas (en el mes de agosto de 1994), María Eugenia Valdés Vega, recapituló:

Del 21 de febrero al 2 de marzo se efectuó el diálogo en la catedral de San Cristóbal. El 26 de febrero el Comité Clandestino Revolucionario Indígena del EZLN convocó a elecciones libres y democráticas como prerequisite para sus demandas de libertad, justicia y dignidad; a la renuncia del presidente de la República y de los gobernadores que hubieran llegado al poder mediante el fraude como paso para conformar un gobierno de transición (...) En una extraña paradoja, la democracia electoral se convirtió así en la principal demanda zapatista.

En la celebración de la Convención Nacional Democrática, en su Segunda Declaración de la Selva Lacandona, opina la autora, el EZLN se refirió al concepto de democracia en veintiséis ocasiones y especificó que “(...) el más valioso de los derechos elementales del ser humano ‘es el derecho a decidir, con libertad y democracia, la forma de gobierno’....” (1998, p.123).

En efecto, en 1994 el EZLN convocó y participó activamente en las elecciones para gobernador en el estado, apoyando y movilizándolo el voto a favor de Avendaño, y haciendo alianza con el Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, al ganar la gubernatura

el PRIísta Eduardo Robledo Rincón, el EZLN, el PRD y las organizaciones sociales aliadas, volvieron a movilizarse para tomar otra vez, los edificios municipales y demandar la sustitución de los ayuntamientos electos, instaurando otra decena de concejos municipales. De nueva cuenta, las tres vías (organización social, partido político y movimiento armado) se articularon para declarar y sostener, por algunos meses, a Avendaño como gobernador paralelo. Fue ésa la única ocasión en la que el EZLN convocó a participar en elecciones locales, y su última alianza con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y con las organizaciones campesino-indígenas; que a partir de allí comenzó a llamarles “traidoras” y “gobiernistas” (Pérez Ruiz, 2008).

Después de 1996 de firmados los Acuerdos de San Andrés, la autonomía quedó incorporada en el programa zapatista. Los municipios rebeldes serían renombrados como Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MAREZ); fusionando la idea de territorios liberados, pero también espacios para construir, según afirman, “otro tipo de poder”: el poder “desde abajo”, esto es, “desde la sociedad civil”, desde donde se ejercen ciertas prácticas como la revocación del mandato, el mandar obedeciendo, entre otras propuestas, que se alimentan de la cultura política indígena de Chiapas, y cercanas a conceptos de la democracia directa (Burguete, 2005; Carlsen, 1999; Cerda, 2006; López Monjardín, 1999; Van der Haar, 2004).

Las autonomías de facto zapatistas fueron construyéndose progresivamente en un proceso acumulativo, desde 1994, hasta nuestros días. De todas las iniciativas impulsadas por el EZLN, ésta ha sido la más consistente y la única que ha permanecido. Desde entonces, hasta hoy día, las autonomías *de facto* (en su escala de comunidad, municipio y región) ha sido la principal estrategia del EZLN para desafiar al Estado; y nicho en donde se ha establecido la rebeldía. Como su nombre lo indica, éstas no son autonomías *de jure* (autonomías de derecho) resultado de la aplicación de algún ordenamiento legal, sino formas de resistencia, que desafían al Estado, y cuestionan la legitimidad y legalidad de sus instituciones (Díaz-Polanco y Sánchez, 2002; Gutiérrez, 2002). Adicionalmente, las autonomías de facto zapatista se erigen como una denuncia en contra del gobierno de México por el incumplimiento de los Acuerdos de San Andrés.

Una declaratoria de creación de un MAREZ se acompaña del establecimiento de una institución de gobierno autónomo, que se constituye como paralela a la gubernamental. Todos los MAREZ rechazan vínculos y no reconocen a las instituciones de gobierno constitucional; aún cuando éstas sean ocupadas por sus pares indígenas, de su misma comunidad y municipio (Burguete, 2005). En una jurisdicción autónoma los zapatistas comparten instituciones de salud, educación y de carácter productivo (como colectivos y cooperativas); que son exclusivos para sus miembros (Burguete, 2004). Se representan como el rechazo a las políticas asistenciales e integracionistas que se implementan desde el gobierno federal y del estado. Los MAREZ son jurisdicciones que el EZLN ha demarcado para realizar la autonomía mediante la autogestión y el autogobierno. Sus miembros se esfuerzan por retomar y reinventar instituciones (como el cabildo indígena) y formas de autogobierno que ellos significan como propios (Carlsen, 1999; Cerda, 2006).

Las autonomías de facto zapatista son instituciones dinámicas, en constante reinención en una estrategia para mantener y profundizar la autonomía de resistencia. En el año 2003 el EZLN decretó la creación de las Juntas de Buen Gobierno (JBG). La lógica de su construcción es la misma que la de los MAREZ; es decir, el asociacionismo. La suma de comunidades autónomas integra un MAREZ, y la articulación de un número determinado de MAREZ integran una JBG. Igual que los MAREZ, las JBG son demarcaciones no compactas, que ocupan amplios territorios discontinuos. De acuerdo con la propia comandancia que anunció su creación, una JBG es una institución que busca mejorar el buen gobierno zapatista (Martínez, 2007). La intención era regular las relaciones entre su membresía y (entre otras cosas), la cooperación internacional. Se trataba de evitar que –como hasta entonces había sucedido– algunas comunidades se beneficiaran más que otras con la ayuda de organizaciones civiles nacionales y/o extranjeras. También buscaba regular de mejor manera el espacio de coordinación de los servicios que provee a sus adherentes. La autoadcripción al zapatismo implica un gran sentido de sacrificio en la obtención de bienes materiales. Significa la auto renuncia al beneficio de servicios (educación, salud, proyectos productivos, entre otros) que provee el Estado, ya que la militancia zapatista lo establece como un principio. En algunos MAREZ la provisión de servicios es incluso de mejor calidad que las gubernamentales; pero en otras no es así, lo

que se traduce en precariedad de los mismos.

Adicionalmente, otra tarea central de las JBG es la resolución de conflictos. Ésta es una de sus intervenciones más exitosas. La impartición de justicia en México, en Chiapas y en las regiones indígenas es profundamente injusta y corrupta. Las JBG crean un espacio para dirimir allí los problemas de justicia tanto dentro de su propia membrecía entre sí; como de sus adherentes, con los que no lo son. Y, eventualmente, entre vecinos de las comunidades, que buscan espacios de conciliación para sus diferendos. Las prácticas de la conciliación indígena en los municipios y regiones indígenas, han sido abandonadas parcialmente, en la medida en que las instituciones de justicia del Estado se han progresivamente instaurado (los Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas, establecidos en 1998-1999). Su presencia se ha traducido en una pérdida de autonomía para las comunidades y municipios indígenas; que las JBG, tratan de compensar (ver mapa anexo “Zonas de influencia del EZLN y ubicación de los Aguascalientes-Caracoles 1994-2003”).

Aunque las propuestas de los MAREZ y la JBG han intentado ser replicadas en otros estados del país, sin embargo, éstas no han logrado sostenerse. Dos razones podrían explicarlas. En primer lugar carecen de fuentes de financiamiento para crear su propia institucionalidad, paralelo a las del Estado, que el zapatismo sí tiene, que recibe de sus adherentes internacionales. Adicionalmente, también carecen de la principal fuente de protección de esas autonomías, que se sostiene en la Ley de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), que obliga a las partes a una tregua, hasta la firma de la paz. Lo que hace posible la permanencia legal del ejército rebelde. Los zapatistas pueden así mantener un margen autónomo de acción (aunque, siempre amenazada y negociada con el Estado) haciendo posible el autogobierno rebelde. Este marco legal ha dado al EZLN una protección especial, que ninguna otra organización y/o región indígena del país tiene. Ésta es una limitación para que cualquier otra organización indígena de México pueda poner en replica la experiencia zapatista. Por ello, la influencia de los rebeldes ha sido principalmente simbólica; referente de inspiración de luchas argumentadas en gramática autonómica; pero sin posibilidades de réplica idéntica de los mismos.

Por ese marco legal que los protege, los municipios zapatistas han permanecido “tolerados” por el gobierno; aunque siempre hostigados y amenazados; reducido a la administración del conflicto armado. Mientras tanto, el gobierno ha minimizado la dimensión del reconocimiento de derechos, dejándola como una agenda olvidada. La administración de la etnicidad como un recurso de gobernabilidad, y no de reconocimiento de derechos, es más fácil para el gobierno, y probablemente también para los zapatistas. Ya que si ésa fuera legal, entonces, tendrían que renegociar sus espacios con otros actores políticos indígenas, con los que coexisten. Lo que es poco probable que quieran hacer, toda vez que existe el riesgo de ver disolver su propia identidad política y sus propios espacios de poder.<sup>11</sup>

Y es que, en la medida en que el conflicto se ha prolongado por más de tres lustros; en que la solidaridad y el interés internacional ha disminuido, y otros problemas (como la violencia y el narcotráfico) agobian a los mexicanos, el EZLN ha reducido su membresía de manera drástica, quedando reducido a pequeños grupos dispersos en un amplio territorio, en el que antes fue hegemónico.

Simultáneamente, el gobierno del estado ha contribuido a que tal cosa ocurra. En un contexto de contrainsurgencia y de cerco a los zapatistas, los operadores gubernamentales canalizan fondos municipales y otras inversiones en infraestructura y proyectos productivos para favorecer la deserción de las filas rebeldes. Al mismo tiempo que los grupos indígenas opositores al EZLN, se han armado (los llamados “grupos paramilitares”) para disputar tierra y hegemonía al EZLN.

## **VI. LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL MUNICIPALISTA DE CONTENCIÓN A LA AUTONOMÍA**

Entre los años 1994 y 1997, los gobiernos federal y del estado cercaron militarmente al EZLN intentando acotar su área de influencia. Pese al cerco, las bases zapatistas se

---

<sup>11</sup> Una dimensión de las luchas indígenas se ha dado alrededor de la disputa del espacio físico y simbólico (De la Fuente, 2008). Al respecto, y refiriéndose a la región tojolabal, en el municipio de Las Margaritas, véase Mattiace (2002).

expandían en amplias regiones del estado. En diciembre de 1997, cuando se produjo la masacre de Acteal, en Chenalhó, ubicado en la región del altiplano; el EZLN, daba muestras de su presencia en otras regiones. Este evento tuvo tal impacto en la opinión pública nacional e internacional, a grado tal que el gobierno federal y del estado realizó un cambio de estrategia.<sup>12</sup> Como consecuencia, el 12 de junio de 1998, el gobierno federal presentó a la COCOPA una iniciativa de diálogo directo con el EZLN, y diversas medidas; a lo que llamó “Propuesta de distensión”. El primer punto tocaba lo relativo a los municipios autónomos y les ofertaba la creación de nuevos municipios:

1.- Sobre los llamados municipios autónomos. El gobierno federal promoverá, ante el gobierno del estado, que establezca los mecanismos políticos necesarios para que las denominadas ‘autoridades en rebeldía’ retornen al marco de la legalidad constitucional, mediante fórmulas de convivencia pacífica. Para estos efectos, se utilizará como marco, el Proyecto de Remunicipalización del gobierno del estado, asegurando los tiempos y procedimientos que garanticen un proceso de consulta democrática incluyente de las diversas fuerzas políticas. (Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, 2000, p. 194).

El nuevo gobernador sustituto Roberto Albores Guillén, hizo eco a la propuesta federal y propuso un “Programa de distensión del Gobierno del Estado de Chiapas” que contenía 17 puntos. Muchos de ellos tocaban temas relativos al gobierno municipal, a la democracia electoral procedimental; a las autoridades tradicionales; a los usos y costumbres, entre otros; pero ninguno de ellos incorporaba el reconocimiento de la palabra autonomía; pese a que se presumía dichas propuestas intentaban dar respuestas prácticas a los Acuerdos de San Andrés.

Algunos de los puntos de la estrategia de Albores Guillén eran: “1. La re

---

<sup>12</sup> En una entrevista dada a la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, en noviembre de 1999, a casi un año de la masacre de Acteal, al señor Emilio Rabasa, Coordinador del Gobierno para el Diálogo en Chiapas, da cuenta de la ampliación de la acción del Estado hacia otras regiones que se ubicaban fuera del área de conflicto: “A raíz de lo sucedido en Acteal, la estrategia del Gobierno se modificó totalmente, pues a pesar del diálogo con el EZLN existían otros problemas. Amplió la estrategia a siete vertientes, donde se incluía el diálogo del EZLN, pero también atacar las causas del conflicto, creando proyectos de atención social a las comunidades indígenas por lo que se estableció un mecanismo de coordinación entre el Gobierno Federal, las dependencias del gobierno federal, coordinadas por la Secretaría de Gobernación y el gobierno local para hacer llegar los programas de educación, salud y comunicaciones, agua potable, etc., para las comunidades. Desde 1995 se hacía, pero ahora se le da más volumen de recursos, más celeridad y su focalización en las zonas de mayor marginación y pobreza.” (CCIODH, 1999, p. 13).

municipalización, como instrumento de desarrollo y conciliación.”. Para llegar a tales fines se proponía la creación de un Consejo y Comisión estatal para la re municipalización. Se ofrecía que dicho proceso se desarrollaría “mediante mecanismos imparciales de diálogo y conciliación.” En este mismo orden, para algunos municipios autónomos ofrecía su reconocimiento como juntas de gobierno municipal de transición, que se ofertaba como una nueva figura de gobierno municipal. Por su importancia es pertinente la reproducción textual de la propuesta:

2. Junta de Gobierno Municipal de Transición: nueva figura para la distensión; 2.1. El ejecutivo del estado propone a los llamados municipios autónomos, Ernesto Ché Guevara, 17 de noviembre, San Pedro Michoacán, Francisco Gómez y San Pedro Chenalhó (Polhó) que inicien negociaciones para que se conviertan en Juntas de Gobierno Municipal de Transición; 2.2. El gobierno del estado de Chiapas propondrá al Poder Legislativo las reformas conducentes a la Constitución Política de la entidad para establecer, de manera transitoria, la figura de las referidas Juntas de Gobierno. 3. Creación de Delegaciones Municipales en las zonas Norte, Altos, y Selva, como medidas de descentralización; 3.1. El ejecutivo del estado promoverá las reformas legales necesarias para descentralizar las funciones de los ayuntamientos de las zonas Norte, Altos y Selva.” (Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, 2000, p. 198).

Estas propuestas ponían de relieve varias cosas. En primer lugar el agotamiento de las formas de gobierno local indígena establecidas mediante la figura del municipio libre, subordinado al poder del partido de Estado, y sus operadores políticos locales, tanto indígenas como ladinos. Como ha sido documentado (Burguete, 1999; Carlsen, 1999; Cerda, 2006; López Monjardin, 1999; Vander haar, 2004) la creación de gobiernos autónomos paralelos, eran respuestas de resistencia a la dominación política local. Por lo que esas medidas resultaban respuestas pragmáticas a la problemática; pero ciertamente no era la implementación de los Acuerdos de San Andrés, que estaban contruidos bajo una gramática autonómica, en donde la institución municipal debía de ser reformada como un ente de gobierno autonómico indígena; y la comunidad reconocida como una entidad de derecho público. La oferta gubernamental era solamente un recurso instrumental para la distensión, y no para el reconocimiento de derechos.

Estas limitaciones fueron claramente visibles en la estrategia de re municipalización. El EZLN rechazó la propuesta gubernamental, reclamando que antes que cualquier negociación, era necesario dar cumplimiento a los primeros acuerdos firmados, específicamente lo relativo a las reformas constitucionales y el reconocimiento de la autonomía indígena. La oferta gubernamental de nuevos municipios no ofrecía reconocer a los municipios autónomos, ni su institucionalidad, (como un tipo de municipio específico, diferenciado); sino que se limitaba a reconocerlo como un municipio más (como un “municipio libre”), dentro de la organización del Estado.

En ese contexto, el EZLN rechazó las propuestas de Zedillo y Albores y no aceptó participar en la implementación. Pero, la ausencia zapatista no fue obstáculo para que el gobierno propusiera por su cuenta echar a andar la creación de 33 nuevos municipios en regiones de influencia rebelde (Leyva y Burguete, 2007) (ver mapa anexo “Propuesta de re municipalización del gobernador Roberto Albores, 1998”). Después de meses de un intenso debate en los medios y de diversas fuerzas progresistas que impedían su implementación, el gobierno federal y del estado, lograron la creación de siete (en julio de 1999) de los 33 municipios ofertados. En algunos casos, los nuevos municipios se instauraron encima de localidades que eran área de influencia de los zapatistas (Leyva y Rodríguez, 2007). La política de re municipalización fue publicitada por el gobierno como si éstos fueran parte de la demanda del EZLN y como si con ellos se estuviera dando respuestas al reconocimiento de los municipios autónomos (Lescieur, 1998). En realidad, el EZLN intentó evitarlos. Denunció al gobierno de aplicar la fuerza de la coacción y de usar a la re municipalización como una “estrategia contrainsurgente” y antiautonómica, toda vez que buscaba minar la integridad de los MAREZ; cosa que, en efecto, en muchos lugares lo consiguió.

Fortalecidos por los resultados, el presidente Ernesto Zedillo y el gobernador Roberto Albores programaron la creación de otros 14 nuevos municipios para que fueran constituidos en la siguiente administración. Pero la derrota del PRI a nivel nacional y en el gobierno del estado, ya no permitió que esos nuevos municipios vieran la luz. El nuevo presidente de la República (Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, PAN) y el nuevo gobernador (Pablo Salazar, de una alianza opositora) que tomaron posesión en el año 2000,

rechazaron las políticas de remunicipalización, y procedieron a suspenderlo. Al cancelar el programa, el gobernador Salazar, que había sido miembro de la COCOPA, acusó que la política de remunicipalización, era un “escollo para la paz” (Leyva y Burguete, 2007).

Con ello, el nuevo gobernador (2000-2006) enviaba al EZLN un mensaje de convivencia mutua. Este acuerdo entre el gobierno de Salazar y el EZLN fue duradero y permaneció durante los seis años del gobierno del estado. Permitió que ambos pudieran coexistir, respetándose mutuamente. Sólo de vez en vez, Salazar fue acusado de implementar una suerte de “contrainsurgencia blanda”, mediante los programas de desarrollo social. Denuncia que por lo general provenía de las ONGs; y no de las voces autorizadas de la comandancia. Este acuerdo político con Salazar (entre 2000 y 2006), hizo posible que el EZLN pudiera sostener y, en algunos casos, consolidar espacios de autonomías de facto en el ámbito municipal y microregional (como por ejemplo al dar nacimiento a las Juntas de Buen Gobierno, en 2003) innovando las formas del gobierno local indígena.

Pero, las cosas han cambiado. El nuevo gobernador (2006-2012), Juan Sabines (de origen PRIísta, pero llevado al poder mediante las siglas del PRD), desplegó otra estrategia, que ha puesto en riesgo la permanencia de los espacios autónomos. Desde su ascenso al poder, los zapatistas son cotidianamente hostigados, y varios de ellos han ido a la cárcel, acusados de delitos comunes, en contextos de confrontaciones intracomunitarias. El descenso del movimiento social que apoyó al zapatismo en la primera década, y en un contexto de acentuada derechización de la política nacional; de creciente conservadurismo de la sociedad mexicana, y de militarización del territorio nacional por motivo de la lucha contra el narcotráfico; los ha vuelto vulnerables. Es imprevisible cualquier desenlace.

## VII. REFORMA MUNICIPAL, REFORMA ELECTORAL Y POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN: LA DESPOLITIZACIÓN DE LAS LUCHAS INDÍGENAS AUTONÓMICAS

En los últimos tres lustros, México se ha transformado de manera significativa. Algunos de esos cambios fueron empujados por la rebelión armada combinado con la revuelta civilista que le siguió, y en lo general por la crisis política y financiera que vivió el país entre 1994 y 1995. De los cambios más importantes que interesa ponderar aquí, fueron la reforma fiscal que transfirió más recursos a las entidades federativas y municipios; y la reforma electoral que volvió más confiables los procesos electorales. Ambas reformas tendrían impactos sobre la entidad chiapaneca, y en lo particular contribuyó a la distensión social, y a una rearticulación de la hegemonía del Estado en lo que fue la zona de conflicto armado. Aunado a esas variables, la administración de la diversidad étnica por parte de los actores involucrados, así como los procesos de municipalización de la demanda autonómica; fueron claves en el (parcial) desenlace del conflicto político en Chiapas.

A sólo cinco meses de la irrupción de la rebelión armada, se produjeron en Chiapas reformas en el ámbito electoral, que habían estado contenidas. En mayo de 1994 se hace pública una política de “redistribución” en el estado, que afectó principalmente, a las regiones indígenas, reagrupando las cabeceras de los distritos. En la nueva geografía distrital electoral, la concentración de electores garantizó la creación de una suerte de “distritos indígenas”, sin que se les llamara así de manera expresa.<sup>13</sup> Por lo que no formó parte de una política de reconocimiento textualmente así llamada; aunque sí fue usado como un recurso para administrar el conflicto étnico-político en esas regiones.

Adicionalmente, en esa misma fecha se reformó la Ley Electoral del Estado, que

---

<sup>13</sup> Los distritos que nacieron como resultado de la redistribución fueron el XX, XXI y XX. El primero, surgió del recorte del municipio de Comitán, para colocar la cabecera en Las Margaritas, y acotar un territorio que garantizara, de cierta forma, la representación de los tojolabales (como ha ocurrido, en alianza con mestizos de la cabecera). El distrito XXI, se recortó del municipio de Ocosingo, y se puso su cabecera en Tenejapa, para demarcar una suerte de “distrito tseltal”. Desde entonces, todos los diputados de ese distrito son tseltales. Mientras que, el distrito XXII, con cabecera en el municipio de Chamula, se ha constituido como una suerte de “distrito tsotsil”. Procesos todos ellos que han contribuido a la “representación política indígena” en el Congreso local; pero sin que legalmente esos distritos sean así reconocidos.

crea a la Comisión Electoral del Estado como un organismo público, autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Un año después, el 6 de mayo de 1995 siendo Gobernador del Estado de Chiapas Julio Cesar Ruiz Ferro, se publica en el periódico Oficial del Estado No. 033, el decreto No. 175, mediante el cual, el H. Congreso Local expide un Código Electoral del Estado, que deroga la Ley Electoral del Estado y crea un Consejo Estatal Electoral, como un organismo público, autónomo y de carácter permanente, integrado por Consejeros Ciudadanos.<sup>14</sup> Esta reforma, junto con la reforma electoral federal, contribuyó a crear y consolidar nuevas formas de mediación. Como resultado de ello, hoy día se asiste a un pluralismo partidario en la mayoría de los municipios en la entidad.<sup>15</sup>

Al paso de los años, las medidas anunciadas en los 17 puntos fueron progresivamente realizándose. La consolidación de la institucionalidad del Estado, estableció condiciones para que las votaciones fueran más confiables que en el pasado. A diferencia de lo que ocurría en 1991, 1995 y 1998, cuando el PRI ocupaba prácticamente todas las presidencias municipales en el estado; en la actualidad ya no es así. En todas las regiones, incluyendo las regiones indígenas, existen ayuntamientos que han sido ganados por partidos políticos de oposición al PRI (Burguete, 2006). En un contexto de democracia electoral, en donde el voto ha adquirido un valor, antes ausente, los procesos electores se han etnizado. Los candidatos indígenas hoy tienen mucha más posibilidades de acceder al gobierno municipal.

A quince años del inicio del conflicto armado, los actores políticos indígenas disputan el poder local en el terreno de la política electoral, mediante los procedimientos procedimentales convencionales. Algunas veces, los actores gubernamentales llaman a esos

---

<sup>14</sup> Decreto Núm. 205, 16 de mayo de 1994, Periódico Oficial del Estado No. 315, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

<sup>15</sup> La anunciada estrategia gubernamental de 17 puntos para la distensión, mencionada arriba, realizada por el gobernador Roberto Albores Guillén en junio de 1997, apuntaba hacia la reforma política. Textualmente se proponía: “16. Acuerdo político democrático entre partidos y gobierno. 16.1 El gobierno del estado de Chiapas se compromete a respetar la iniciativa política de los ciudadanos y de sus organizaciones representativas. 16.2. El ejecutivo del estado propone a todos los partidos políticos de la entidad iniciar conversaciones de inmediato, para la construcción de un acuerdo político de los partidos y el gobierno que asegure a la ciudadanía la realización de unos comicios confiable, apegados estrictamente a la normatividad electoral y plenos de civilidad y cultura democrática” (Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, 2000, p. 200).

municipios y ayuntamientos, como “municipios indígenas” o “gobierno indígena”. En realidad, ninguna de las dos figuras está reconocidas ni en la ley electoral, y tampoco en la Constitución y en la Ley Orgánica Municipal en el estado. Al no haber realizado cambios constitucionales de reconocimiento de derechos autonómicos, o de reconocimiento de “usos y costumbres” como procedimiento para la elección de las autoridades municipales (como si ocurrió en Oaxaca), en Chiapas, la noción de autogobierno indígena, da cuenta de una situación de hecho; pero no de derecho. Es evidente que para que ése pueda ser llamado como “gobierno indígena”, se requiere de un reconocimiento expreso de esa forma de gobierno, regulado por la normatividad del Estado. En este contexto, la etnicidad ha sido administrada por el gobierno federal y del estado para desactivar la conflictividad altamente polarizada en el último lustro del siglo XX. Se puede afirmar que la etnicidad ha sido usada desde el poder del Estado, como una estrategia contrainsurgente y antiautonómica.

Todo ello ocurre, sin embargo, en medio de una fuerte crisis del sistema de partidos, en donde éstos, crecientemente, no satisfacen a la ciudadanía; lo que introduce nuevos y severos cuestionamientos a la democracia electoral, en el país, en Chiapas; y también en los municipios indígenas. Este cuestionamiento, puede contribuir a modificar este estado de cosas en un mediano tiempo; aunque no es posible hacer pronósticos de hacia dónde podría dirigirse.

Por otro lado, las políticas de descentralización fiscal, fueron factores complementarios para integrar la dupla que hizo posible la rearticulación de la hegemonía del Estado en la zona de conflicto. La estrategia para la distensión apuntaba también a esos propósitos. Textualmente se proponía:

11. Atención prioritaria a zonas de alta marginación. 10.1. El gobierno del estado establecerá un programa especial de estímulos a la inversión privada nacionales y extranjeras. 10.2. La colaboración, eficiencia y puntualidad en la asignación de los recursos federales es determinante para que, sumado al esfuerzo de las autoridades locales, se erradiquen las causas económicas y sociales de la inconformidad y el descontento. 12.- Consejos Comunitarios para el Desarrollo y la Reconciliación. 12.1 El ejecutivo del estado promoverá la instalación de consejos comunitarios para el Desarrollo y la Reconciliación, con el firme propósito de que sean los propios habitantes y las organizaciones sociales de cada comunidad quienes participen

en la planeación ejecución de las actividades y programas necesarios para mejorar los niveles de vida.”. (Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, 2000:200).

Durante el periodo de Ernesto Zedillo (1994-2000) y de Vicente Fox (2000-20006) se implementaron sendas políticas de descentralización (“Nuevo Federalismo”, el primero, y “Auténtico Federalismo”, el segundo), que tuvieron como propósito incrementar los fondos públicos destinados hacia el municipio (Favela, 2003; Pardo, 2004). El primero modificó el Programa Nacional de Solidaridad que había implementado Salinas de Gortari. En el segundo año de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, el Ramo 26 del presupuesto federal, de “Superación de la Pobreza”, fue reformado a fin de distribuir los recursos según criterios, se decía, de transparencia, equidad y justicia en la asignación a estados y municipios, evitando la discrecionalidad y asegurando que el presupuesto se destinase a acciones a superar la pobreza.

Entre los años 1997 y 1998, las fórmulas de distribución fueron modificadas para considerar a la pobreza extrema como un problema multidimensional, y se fueron creando fondos para atenderla. En 1998, justo cuando Zedillo y Albores Guillén, anuncian su oferta de “distensión”, el Congreso de la Unión realiza cambios en la distribución de los fondos municipales. Se crea el Ramo 33,<sup>16</sup> que incrementaba sustancialmente los ingresos municipales representando la primera o segunda fuente de recursos; además de las participaciones federales, lo cual ha permitido que se realicen obras de infraestructura y equipamiento en las comunidades; fondos que administrarían los municipios, haciendo partícipes a las comunidades. En este orden, muchas organizaciones sociales campesino-indígenas, concurren a participar en las contiendas electorales, en la disputa de esos nuevos fondos públicos.

Adicionalmente, durante el periodo de Vicente Fox se realizó una reforma institucional que desapareció al Instituto Nacional Indigenista (INI), creando en su lugar a la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI). De los cambios más importantes es que ésa dejó de ser una institución ejecutora, para convertirse en una

---

<sup>16</sup> Éste se formó con recursos de los ramos 26 (combate a la pobreza), 25 (educación) y 23 (partida del presidente), 29 (saneamiento financiero), 04 (seguridad pública) y 23 (coordinación hacendaria).

instancia normativa, de apoyo a los gobiernos de los estados y municipios. La CDI tiene ahora la función de canalizar fondos a los municipios, para que éstos sean los ejecutores. Con ello aumenta la fuente de recursos a los llamados “municipios indígenas”.<sup>17</sup> Con estos cambios, el municipio se convirtió en un protagonista importante, en donde los procesos de descentralización han estado articulados al debate sobre la democratización, yendo más allá del propósito de la eficiencia estatal.

Además, en el año 2000 se produce un cambio relevante en la política local chiapaneca. Como resultado de una fuerte movilización ciudadana y con la participación de un número significativo de organizaciones sociales, Pablo Salazar (2000-2006), gana las elecciones para gobernador, bajo el registro de una alianza de partidos de oposición. En dicha alianza se comprometió con los actores sociales a introducir políticas de descentralización y aumentar la participación ciudadana en el gasto público. En su primer año de gobierno, fortaleció el funcionamiento del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y estimuló su coordinación con otras instancias de planeación en las escalas regional, municipal y comunitarias. Se creó la figura los subcomités de planeación para el desarrollo regional (COPLADER) en distintas regiones de la entidad, y también se fortaleció el funcionamiento de los subcomités de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEM).

Con diverso éxito, el COPLADEM funcionó integrando consejos comunitarios que participaban en la priorización de la obra social. Medida, que siendo mínima, sin embargo era altamente valorada, ya que muchas de esas comunidades habían permanecido siempre excluidas de tal participación. En su Primer Informe de Gobierno, el gobernador Salazar anunció que: “(...) con el apoyo de los ayuntamientos se instalaron 4,510 consejos comunitarios, mediante asambleas democráticas, designando por mayoría su mesa directiva y nombrando representantes ante el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal, Copladem. A través de estos consejos, se fomenta la participación comunitaria...”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ley que crea la CDI, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003. Obtenido en Abril de 2008, desde [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5&Itemid=8](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=8).

<sup>18</sup> Primer informe de gobierno Pablo Salazar, 2001. Obtenido en Febrero de 2005, desde [http://www.informe.chiapas.gob.mx/Contenido/1er\\_Informe/Pag\\_Documentos/Pueblos.htm](http://www.informe.chiapas.gob.mx/Contenido/1er_Informe/Pag_Documentos/Pueblos.htm).

Pese a los alcances limitados del programa (por los escasos fondos que distribuyen, por lo que carecen de impacto significativo en el desarrollo, o en la superación de la pobreza, que por su atomización se convierten en paliativos), sin embargo, el mecanismo de planeación comunitario-municipal, ha logrado arraigarse en la mayoría de los municipios indígenas de la entidad. El mecanismo asambleario, y de priorización de la obra pública de parte de las comunidades, ha ido, en algunos casos más allá del mero procedimiento administrativo, para tocar el terreno de lo político. En los municipios de predominancia campesino-indígena, las comunidades participan en priorizar la obra pública de los fondos que “les corresponde” por año. Además, en estos municipios, dichas localidades eligen a “su representante” comunitario para ocupar algún puesto en el gobierno municipal; ya sea como regidores, policías o jardineros, u otras de menor rango. El mecanismo ha resultado exitoso, ya que se ha producido una suerte de representación territorializada, que ha favorecido el sentimiento de autogobierno en las comunidades; empoderándolas de manera significativa frente a los ayuntamientos. El énfasis de ir “hacia abajo” se modifica según la persona que ocupa el cargo de presidente y/o el partido en el poder. Pese a ello, esta práctica se encuentra en lo general interiorizada por la política local, lo que es motivo para que los electores de las unidades submunicipales, decidan a quién y por dónde emitir su voto (Burguete, 2007). Sin embargo, cuando la participación-representación territorializada y rotativa se presenta en los municipios, ésta no tiene como base un reconocimiento legal. Cuando se produce, ocurre por la vía de facto, cobijada mediante procedimientos administrativos.

Lamentablemente, la clase política chiapaneca continúa implementando las políticas de gobierno sobre la base del pensamiento integracionista, y todavía no asume las políticas de reconocimiento propias del multiculturalismo. A diferencia de Oaxaca, en donde el factor étnico es tomado como un criterio de política pública, como por ejemplo en la elección de autoridades, mediante el régimen de usos y costumbres (Hernández y Leonel, 2007); en Chiapas no es así. Las políticas públicas se aplican desde enfoques universales, intentado diluir la diferencia étnica. Pese a estas limitaciones, las comunidades, las microregiones, y en lo general las unidades submunicipales, son activas en emitir reclamos

en gramática autonómica, reclamando derechos como pueblos indígenas, para presionar al gobierno y a los ayuntamientos, y aumentar su participación y representación, e incidir de mejor manera en la política municipal.

A manera de balance, puedo afirmar que a tres lustros de la irrupción rebelde, la intención gubernamental de municipalizar la demanda autonómica fructificó; aunque de manera contradictoria, ya que el municipio es, también y al mismo tiempo, espacio en el que anidan intersticios autonómicos de resistencia (Burguete, 2008a).

Pero, tales políticas han tenido consecuencias. A quince años del levantamiento, la demanda autonómica prácticamente se ha borrado del mapa y ya no aparece de manera expresa en los discursivos de las organizaciones del otrora movimiento indígena. Las organizaciones campesino-indígenas autonómicas que fueron actores relevantes al acuerpar al zapatismo al final del siglo XX, se diluyeron agotadas en sus propias contradicciones. Se puede afirmar que los únicos que sostienen la bandera autonómica de manera expresa, son los zapatistas; pero éstos son minoría. Los MAREZ se integran por la suma de pequeños grupos distribuidos en amplios territorios, con escasa incidencia local. Pese a este escenario de debilidad, las luchas indígenas, ahora diversificadas, continúan reclamando en gramática autonómica, en tanto los pueblos indígenas tienen conciencia de sus derechos colectivos, como pueblos indígenas. Así, pese a que el argumento de autonomía no se enuncia de manera expresa, ésta está allí en la gramática de las luchas, y en múltiples intersticios en donde se anida la resistencia.

### **VIII. A MANERA DE REFLEXIÓN FINAL**

En el marco general de reforma política y de reforma en la administración pública, que se ha desplegado en Chiapas en los últimos quince años, dichas reformas tuvieron como propósito la distensión, con un fuerte énfasis contrainsurgente y anti autonómico. Las demandas de los pueblos indígenas fueron canalizadas, y encontraron parcialmente respuesta en el ámbito municipal. Los indígenas accedieron al gobierno municipal, mediante la lucha político-electoral; y encontraron espacios de representación política

(limitada) en el congreso local, ampliando la participación social. Con estas medidas, el conflicto no está resuelto, pero si fue contenido. La carencia de solución al conflicto armado, y la omisión del cumplimiento a los Acuerdos de San Andrés, son dos grandes pendientes que serán reclamados en algún momento dado, empujado por alguna coyuntura no prevista. En ese momento, las cartas volverán a ser puestas sobre la mesa.

Sin embargo, en un contexto de debilidad del movimiento indígena y del zapatismo, es poco probable, que el gobierno acepte negociar la autonomía en otras escalas que no sean el municipio y la comunidad. En realidad, son éstos los espacios para la contención de derechos; pero también lo son de oportunidad para la realización de los mismos. Dependerá de los actores políticos hacer que los derechos autonómicos puedan lograr un mayor avance y realización en esos ámbitos; que son los únicos ahora disponibles.

A manera de balance, a quince años de la irrupción del conflicto armado, el municipio adquirió central importancia en el desenlace zapatista. Es el espacio que más ha redituado a los actores internos y externos, tanto a los gubernamentales, como a las organizaciones sociales. También a los zapatistas. Los MAREZ y los JBG son espacios desde donde el EZLN interpela al Estado y construye el proyecto zapatista de sociedad. Las comunidades/municipios/regiones autónomas son el microcosmos en donde el EZLN ha podido realizar lo que ofreció como proyecto de sociedad a las y los mexicanos. Es en esos espacios es en donde tiene continuidad y en donde debe buscarse su legado.

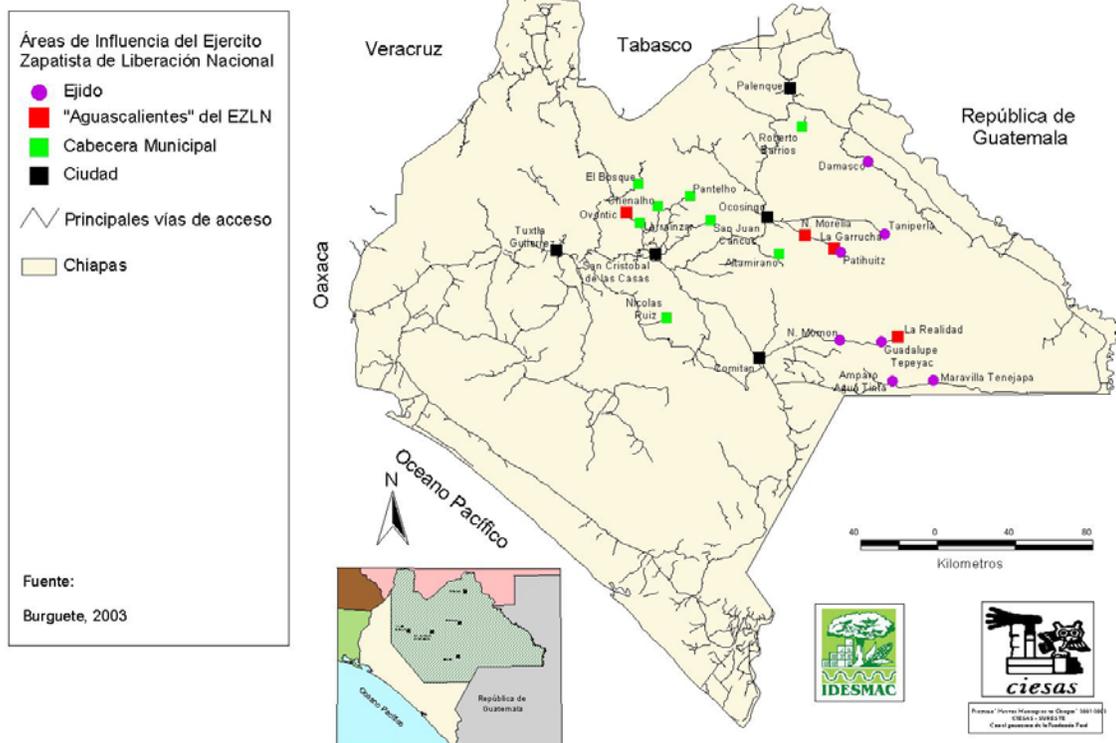
El espacio municipal en Chiapas ha sido, en los últimos tres lustros, el terreno más dinámico en donde se han disputado los derechos de los pueblos indígenas, tanto en avanzar en su realización, como en los esfuerzos por contenerlos. En este terreno se encuentran, coexisten, se confrontan, negocian, acuerdan, interactúan, comparten, y compiten, diversos proyectos indígenas de autogobierno. Tanto las del EZLN, como las del gobierno municipal constitucional en manos de indígenas, que han accedido al ayuntamiento mediante contiendas electorales. Hoy día, las disputas entre ambos proyectos han bajado en confrontación, y en muchos municipios la coexistencia entre los ayuntamientos se produce de manera cotidiana, en un creciente entendimiento (Aguilar, et al, 2008). En este sentido,

el municipio irrumpe como un actor inesperado, y adquiere importancia en tanto se constituye en el principal campo de negociación de derechos entre los diversos actores, internos y externos, que contienden en las disputa por los derechos autonómicos. La importancia que el municipio adquiere en este desenlace no previsto, obliga a pensar en la necesidad de reformar dicha institución para hacerla culturalmente adecuada ■

**ANEXO**

**Mapa N° I**

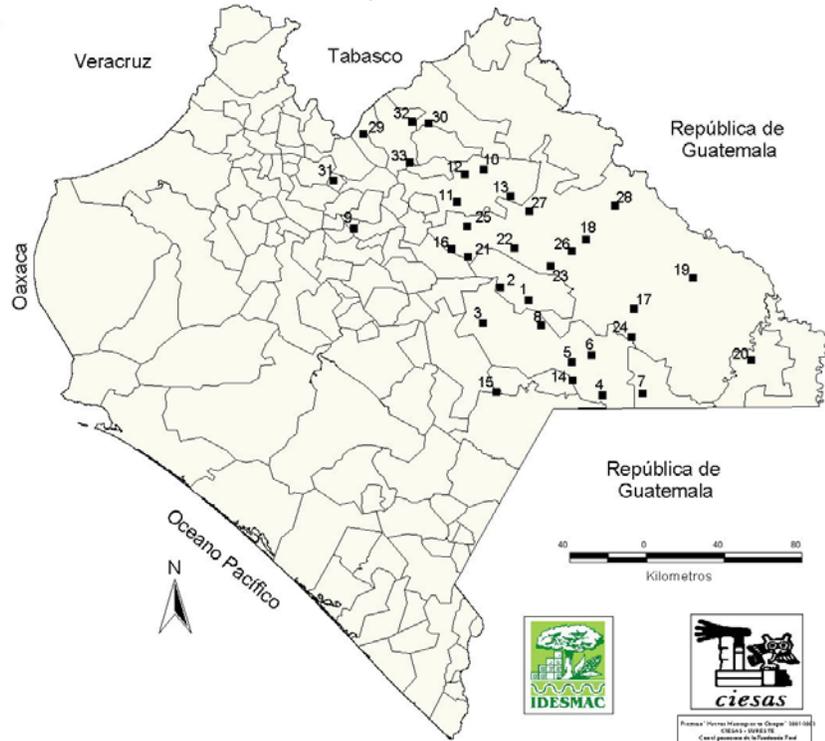
**Zonas de influencia del EZLN y ubicación de los Aguascalientes-Caracoles, 1994-2003**



Mapa N° 2

Propuesta de remunicipalización del gobernador  
Roberto Albores, 1998

- Propuesta de Remunicipalización del  
Gobernador Roberto Albores
- 01 Candelaria
  - 02 Tzaconeja
  - 03 Bajucu
  - 04 Amparo Agua Tinta
  - 05 El Eden
  - 06 Guadalupe Tepeyac
  - 07 Maravilla Tenejapa
  - 08 Santiago Guelatao
  - 09 Aldama
  - 10 Alan Sac-Jun
  - 11 Bachajon
  - 12 Centro Chich
  - 13 Jelja
  - 14 Rio Blanco
  - 15 El Valle
  - 16 Abasolo
  - 17 Amador Fernandez
  - 18 El Censo
  - 19 Lacandonia
  - 20 Marques de Comillas
  - 21 Moises Gandhi
  - 22 Nueva Morelia
  - 23 Patihuitz
  - 24 San Quintin
  - 25 Sibaca
  - 26 La Union
  - 27 Valle de Carranza
  - 28 Valle de Santo Domingo
  - 29 Moyos
  - 30 Cenobio Agullar
  - 31 San Andres Duraznal
  - 32 El Limar
  - 33 Petalcingo
- Fuente:
- Agenda Estadística 2000  
Tuxtla Gutierrez, Chiapas  
Secretaria de Hacienda  
Gobierno del Estado de Chiapas



## BIBLIOGRAFÍA

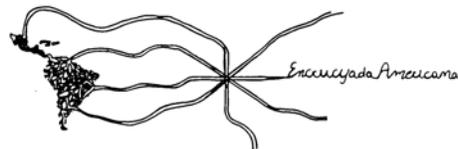
- Aguilar Hernández, E., Díaz Teratol, M., y Viqueira, J. P. (2008). Los otros acuerdos de San Andrés Larráinzar. *Revista Nexos*, 363. Obtenido en Agosto o de 2009, desde [http://historico.nexos.com.mx/articulos.php?id\\_article=1662&id\\_rubrique=746](http://historico.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1662&id_rubrique=746).
- Bobrow-Strain, A. (2007). *Intimate Enemies. Landowners, Power, and Violence in Chiapas*. USA: Duke University Press.
- Burguete, A. (2008). Municipios Indígenas: por un Régimen Multimunicipal en México. *Revista Alteridades*, 35, pp. 67-83
- ----- (2008a). Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina. En X. Leyva, A. Burguete, y S. Speed (Coord.). *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor* (pp.15-64). México: CIESAS, FLACSO Ecuador y FLACSO Guatemala.
- ----- (2007). Concejo Municipal en regiones indígenas pluriétnicas de Chiapas (1994-1995): un recurso para la transición política en gramática autonómica. En S. Robison, H. Tejera, y L. Valladares. (Coord.). *Poder, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio* (pp. 209-264). México: UAM-Iztapalapa.
- ----- (2006). Los concejos municipales: un recurso oficial y oficioso para la transición política en Chiapas. *Anuario 2005*. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, pp. 135-186.
- ----- (2005). Una década de autonomías de facto (1994-2004): los límites. En P. Dávalos. (Comp.). *Pueblos indígenas, Estado y democracia* (pp. 239-278). Buenos Aires: CLACSO.
- ----- (2004). Desplazando al Estado: la política social zapatista. En M. Pérez (Coord.) *Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas* (pp. 143-190). México: INAH.
- ----- (1999). Poder local y autonomía en Chiapas. Rebeliones comunitarias y luchas municipalistas. En R. Moguel, M.E. Reyes, y G. Van der Haar (Coords.). *Espacios disputados: transiciones rurales en Chiapas* (pp. 239-276). México: UAM, ECOSUR.
- Burguete, A., y Aragón, O. (2008). Libre determinación y autonomía indígena. Debates teóricos, legislación y autonomías de facto en México: un acercamiento. En O. Aragón (Coord.) *Los derechos de los pueblos indígenas en México. Un panorama* (pp. 275-314). Morelia, Michoacán: UMSHN.
- Carlsen, L. (1999). Autonomía indígena y usos y costumbres: la innovación de la tradición. *Revista Chiapas*, 7. Obtenido en Agosto de 2009 desde <http://membres.lycos.fr/revistachiapas/No7/ch7carlsen.html>.

- Cerda, A. (2006). Gobierno indígena: la disputa entre el ámbito local y la autonomía regional. *Espacios Públicos*, 17, pp. 316-336.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2010). Obtenido en Marzo 2010 desde <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas. (2000). *Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras*. México: Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas.
- Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos. (1999). *II Informe de la Comisión Civil Internacional de Observación por los Derechos Humanos, Chiapas-México, 15-21 de noviembre*, CCIODH. Obtenido en agosto de 2009 desde [http://cciodh.pangea.org/?q=es/taxonomy\\_menu/3/27](http://cciodh.pangea.org/?q=es/taxonomy_menu/3/27)
- Chevalier, F. (1989). La libertad municipal, antigua y permanente reivindicación mexicana, *Revista Mexicana de Sociología*, 51 (2), pp. 433-449.
- De la Fuente, R. (2008). *La autonomía indígena en Chiapas. Un nuevo imaginario socio-espacial*. Madrid, España: Ediciones Catarata, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Díaz-Polanco, H. y Sánchez, C. (2002). *México Diverso, El debate por la autonomía*, México: Siglo XXI.
- Eisenstadt, T. (2004). *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*. México: COLMEX.
- Favela, A., Calvillo, M., León, A., Palma, I., y Martínez, P. (2003). *El combate a la pobreza en el sexenio de Zedillo*. México: UAM, Plaza y Valdés.
- García, M. del Carmen. (2002). Reformas electorales, partidos políticos y electorales. Luces y sobras de la democracia en Chiapas. *Anuario 2000*, pp.11-86.
- García, M. del Carmen., Leyva, X., y Burguete, A. (1998). Las organizaciones campesinas e indígenas de Chiapas frente a la reforma del Estado: una radiografía. *Cuadernos Agrarios*, 16, pp. 75-94.
- Gutiérrez, N. (2002). La autonomía y la resolución de conflictos étnicos: los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. *Revista Nueva Antropología*, 63, pp. 11-39.
- Hernández, A., Paz, S., y Sierra, M.T., (Coord.). (2004). *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, J., y Martínez, V.L.J. (2007). *Dilemas de la institución municipal. Una*

*incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Miguel Ángel Porrúa, UABJO.

- Lescieur, J. M. (1998). Remunicipalización: ¿hecho o derecho?. En J. Lescieur (Comp.), *El derecho del diálogo y de la paz. Antelas del derecho indígena en Chiapas* (pp.243-268). Tuxtla Gutiérrez, Chiapas: Gran Comisión, H. Congreso del estado de Chiapas, LIX Legislatura.
- Leyva, X. y Burguete, A. (Coord.). (2007). *La remunicipalización en Chiapas: la política y lo político en tiempos de contrainsurgencia*, México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Leyva, X. y Rodríguez, L. (2007). Espacios disputados y redes clientelares en la formación del municipio de Maravilla Tenejapa (región Selva Fronteriza). En *La remunicipalización en Chiapas: la política y lo político en tiempos de contrainsurgencia* (pp. 179-223). México: CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- López, A. (1999). Los Acuerdos de San Andrés y los gobiernos autónomos en Chiapas. *Espiral*, 14, pp. 127-145.
- Luévano, A. (1995). La lucha por los municipios en Chiapas. En *La Jornada del Campo N°36. Suplemento del diario La Jornada*. Martes 30 de mayo. México D.F.
- Martínez, M. I. (2007). Autonomía de resistencia. Análisis y caracterización de la autonomía en las Juntas de Buen Gobierno del movimiento zapatista. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 6 (1), pp. 97-112.
- Mattiace, Sh. (2002). Renegociaciones regionales del espacio: Identidad étnica tojolabal en Las Margaritas, Chiapas. En Sh. Mattiace, R. Hernández, y J. Rus. (Eds.). *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas* (pp. 83-124). México: CIESAS, IWGIA
- Moguel, J. (1994, Febrero 22). El CEOIC: el otro poder en la guerra de Chiapas. *La Jornada del Campo*. México DF.
- Morquecho, G. (1995). Municipios rebeldes, regiones autónomas y parlamentos indígenas. *Boletín del Centro de Servicios Municipales 'Heriberto Jara' A.C., 11*.
- Pardo, M. (2004). *Propuesta del gobierno de Fox para reformar la administración pública*, en Ponencia, presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, del 2-5 de noviembre. Obtenido en Agosto de 2009, desde <http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20IX/documentos/pardo.pdf>
- Pérez, M. L. (2008). *¡Todos somos zapatistas! Alianzas y rupturas entre el EZLN y las organizaciones indígenas de México*. México: INAH.

- ----- (2004). Cerco antizapatista y lucha por la tierra en Chiapas. El caso del CEOIC. En M. Pérez. (Coord.). *Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas* (pp. 31-70). México: INAH.
- Reyes, M.E. (2004). Reconfiguración del espacio agrario en Chiapas: las consecuencias del levantamiento zapatista. En M. Lorena. (Coord.). *Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas* (pp. 71-90). México, INAH.
- ----- (1999). Los Acuerdos Agrarios en Chiapas ¿una política de contención social?. En M.E.R. Moguel, y G. Van der Haar. *Espacios disputados: transformaciones rurales en Chiapas* (pp. 21-48). México: UAM, ECOSUR.
- Rivera, C., García, M. del Carmen, y Lisbona, M. (2005). *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas. Intereses, utopías y realidades*. México: UNAM.
- Valdés, M. E. (1998). Chiapas: guerra y elecciones. En M. Larrrosa, y L. Valdés. (Coords.). *Elecciones y partidos políticos en México, 1994* (pp. 121-132). México: UAM-I IERD.
- Valladares, L. (2009). Colonizando el multiculturalismo. Resistencia y adaptación entre los pueblos indios en tiempos multiculturales. En L. De la Cruz, M. Pérez, y M. Zárate. (Coords.). *Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia* (pp. 181-226). México: UAM, Juan Pablos.
- Van der Haar, G. (2004). Autonomía a ras de tierra: algunas implicaciones y dilemas de la autonomía zapatista en la práctica. En M. Pérez. (Coord.). *Tejiendo historias. Tierra, género y poder en Chiapas* (pp. 119-142). México: INAH.
- Vallverdú, J. (2005). Violencia religiosa y conflicto político en Chiapas, México. *Nueva Antropología*, 65 (20), pp. 55-74
- Villafuerte, D., Meza, S., Ascencio, G., García, M. del Carmen, Rivera, C., Lisbona, M. y Morales, J. (1999). *La tierra en Chiapas, viejos problemas nuevos*. México: Plaza y Valdés.



**Revista Encrucijada Americana. Año 3. N° 1. Otoño-Invierno 2009.**

**Universidad Alberto Hurtado**

**Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

Cienfuegos 46 "A", 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.

Email: [america@uahurtado.cl](mailto:america@uahurtado.cl)