

LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO: ENTRE LA LEGALIDAD Y LA LEGITIMIDAD

*Magdalena Gómez Rivera*¹⁸⁸

INTRODUCCIÓN

Para analizar las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas se requiere ubicar el contexto y sentido de su organización. Si uno de los problemas que expresa la crisis del derecho es un distanciamiento con la realidad social y su apego a la letra de la norma que no la refleja, en el caso indígena, dicha crisis ha sido doble ante la ausencia de normas. La ficción jurídica de una sociedad homogénea no se pudo sostener más.

La movilización social, política e incluso armada demandó al Estado asumir una propuesta de reconstitución para dar cabida a nuevos sujetos de derecho: los pueblos indígenas, que históricamente han mantenido su legitimidad y han carecido de legalidad.

Habermas¹⁸⁹ incursiona en la teoría jurídica crítica y propone que reconozcamos que no hay derecho sin validez, pero tampoco hay derecho sólo con validez. Para él la validez deberá ser la suma concomitante del principio de legalidad y el principio de legitimidad. Ahí donde concu-

¹⁸⁸ Maestra de la Universidad Pedagógica Nacional y vicepresidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

¹⁸⁹ Jürgen Habermas. *Facticidad y validez*, Editorial Trotta, 1998.

rran ambas, nacerá la validez. Por lo tanto, desecha la tesis clásica de validez formal kelseniana.

En contraste, si recordamos que el concepto típico con que nace el Estado moderno es el de legalidad y que la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite, a los particulares les queda el espacio de lo que la ley no les prohíbe. Veamos qué pasa con nuestro campo de estudio.

No es un secreto que los pueblos indígenas han practicado formas de jurisdicción, es decir, han “administrado justicia” y ésta es una función exclusiva del Estado. Han establecido normas y sanciones sin tener facultad legislativa reconocida; y el hecho de que no hayan sido escritas o formalizadas no les exime de su naturaleza jurídica. También han gobernado a sus pueblos a través de un sistema de cargos. Por lo tanto, históricamente han subsistido en la ilegalidad. A juicio del derecho, los pueblos indígenas no tienen atribuciones para tales actos ilegales realizados por particulares a quienes les está expresamente prohibido ejercerlas.

Justamente ese es el meollo del asunto. Las funciones ejercidas por los pueblos indígenas, cada vez más disminuidas, son de naturaleza pública, no simples actos privados de particulares. Por ello su reconocimiento requiere modificaciones de fondo en el orden jurídico.

Por otra parte, no hay que olvidar que en la base del planteamiento indígena está el criterio de precedencia histórica, es decir, el señalamiento de que su origen se ubica con anterioridad a la creación misma del Estado.

Por ello resulta muy sugerente el enfoque de Habermas, quien sustenta que no es el derecho el que crea la legitimidad, sino que es la legitimidad la que crea derecho. Visto así el derecho indígena, al insertarse en el orden jurídico nacional e internacional, obtiene reconocimiento y no se trata por tanto de creación de derechos nuevos. Esta visión no concuerda con la que plantean los juristas

positivistas, quienes se niegan a asumir la más elemental de las implicaciones de lo que Alain Finkelkraut señala:

“¿Qué es una constitución? ¿Acaso no es la solución del siguiente problema? Dada la población, las costumbres, la religión, la situación geográfica, las relaciones políticas, las riquezas, las buenas y las malas cualidades de una determinada nación, hallar las leyes que le corresponden. No es un problema que puedan resolver las personas con la exclusiva ayuda de sus fuerzas; es, en cada nación, el paciente trabajo de los siglos”. Y continúa:

“Al ser el hombre la obra de su nación, el producto de su entorno y no al revés, como creían los filósofos de las Luces y sus discípulos republicanos, la humanidad debe declinarse en plural: no es otra cosa que la suma de los particularismos que pueblan la tierra”.¹⁹⁰

Tal es el problema que ha estado presente y que los pueblos indígenas y sus organizaciones en América Latina enfrentaron por décadas, en una resistencia difícil ante la creciente amenaza del Estado y su orden constitucional. De manera inédita, estos temas fueron colocados en la agenda nacional en el contexto de una negociación del gobierno federal con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, cuyo resultado emblemático fue la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre derecho y cultura indígenas.

El proceso, como sabemos, no ha sido sencillo,¹⁹¹ se ha ido gestando en los Estados nacionales de América Lati-

¹⁹⁰ Alain Finkelkraut. *La derrota del pensamiento*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1987, pp. 17 y 18.

¹⁹¹ Cfr. Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT bajo el título “Derechos Indígenas”, México, INI, 1995, 2a. edición. “Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica: el caso de las expulsiones por motivos religiosos”, presentada en el coloquio “Orden jurídico y formas de control social” en El Fortín, Veracruz, julio de 1992, elaborada a partir de la audiencia pública organizada por el Congreso del estado de Chiapas en torno a la propuesta de tipificar el delito de expulsiones (consultar Memoria publicada por el Congreso, junio de 1992), “Defensoría jurídica de presos indígenas”, en *Entre la Ley y La costumbre*, IIDH-III, 1990. “La fuerza de la costumbre indígena frente al imperio de la ley nacional”, San José, IIDH, octubre

na un inventario defensivo que, en aras de la eufemista unidad nacional y soberanía, expresa una creciente cerra-
zón ante la necesidad de cambiar la naturaleza del orden
jurídico y dar entrada, como principio constitutivo, al de
la pluriculturalidad.

Hay sin duda mucha ignorancia, prejuicio y discrimi-
nación, pero hay sobre todo conciencia de la contradic-
ción que entraña, para las aspiraciones neoliberales y
globalizadoras, el compromiso de reconocer a unos suje-
tos de derecho que demandan autonomía constitucional
y libre determinación interna para decidir los asuntos fun-
damentales relacionados con la vida de sus pueblos a
partir de sus formas propias de gobierno. En el contenido
de la demanda indígena destaca su inserción en la vida
política nacional sin sacrificio de su cultura, el acceso al
uso y disfrute de los recursos naturales, la posibilidad de
participar en la toma de decisiones sobre los proyectos de
desarrollo y sobre el sentido y destino mismo de la Na-
ción. Como vemos, no se trata de demandas asistencia-
listas o culturalistas, ni susceptibles de reducirse a la en-
trega discrecional de recursos económicos o al folklore

de 1990. "Donde no hay abogado" (coautora), INI, 1990. "Derecho consue-
tuario indígena", en *México indígena*, núm. 25, 1987. "La juridización de
los indígenas ante la nación mexicana", en *Revista justicia y paz*, núm. 25,
1992. Derecho indígena (coord.), AMNU- INI, 1997. Varios artículos, entre los
que destacan el discurso de Ingreso a la Academia Mexicana de Derechos
Humanos, junio de 1995; la ponencia presentada en el Seminario Latino-
americano sobre Constitución y Derecho Indígena, realizado en Villa de
Leyva, Colombia, julio de 1995; los artículos "El Derecho Indígena, entre la
ignorancia y el prejuicio", publicados en una primera versión en *La jornada
del campo*, 3 de mayo de 1996 y "La pluralidad jurídica y la jurisdicción
indígena", publicado en la revista *El cotidiano*, mayo de 1996, Universidad
Autónoma Metropolitana. "El derecho indígena en la antesala de la Con-
stitución" en *Economía informa*, UNAM, septiembre de 1996. *El derecho indíge-
na*, coordinado por del seminario internacional realizado en mayo de 1997,
publicado por INI-AMNU. "Derecho indígena y constitucionalidad", en el
libro *Antropología Jurídica. perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*,
Ed. Anthropos-UAM, España, 2002, pp. 235-277.

inofensivo de los usos y costumbres, o a la contratación de maestros que hablen lengua indígena.

No es el momento para reconstruir la conflictiva trayectoria de los Acuerdos de San Andrés, cuya etapa más reciente fue la aprobación, en 2001, de la llamada contrarreforma indígena que dio al traste con la posibilidad de avanzar en el camino de la paz y cuyo contenido vulneró el perfil autonómico de la propuesta conocida como COCOPA.

MUNICIPIOS AUTÓNOMOS, BASE DE LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO

La opción zapatista por la organización política se expresó durante la última década en el fortalecimiento de municipios autónomos, proyecto que vivió, en 1998, una fuerte crisis por el intento del gobierno chiapaneco de “desmantelarlos”, lo que se tradujo en hechos de violencia y una campaña con supuesto contenido jurídico para descalificarlos. Se cuestionó entonces la validez jurídica de los municipios autónomos, como se perfila hoy la relativa a las Juntas de Buen Gobierno.

Quienes defendimos a los municipios autónomos planteamos entonces que el núcleo esencial de la creación jurídico-política de un municipio reside en la decisión mayoritaria de los habitantes del territorio correspondiente y sustentan dicha tesis en los artículos 39, 40, 41 y 115 y demás relativos en la Constitución General, que establecen en el origen del acto creador de los municipios, la decisión mayoritaria popular. En consecuencia, señalaba el maestro Emilio Krieger (qepd.) “la legislatura estatal se limitará a respetar formalmente la validez del acuerdo” (*La Jornada*, 17 de mayo de 1998); otros enfatizaron en la decisión de la autoridad constituida, la fuente de validez de dicho acuerdo ciudadano.

El maestro Krieger proponía que se considerara que las comunidades tienen derecho a decidir libremente la constitución de municipios libres y autónomos, siempre y cuando expresamente se establezca en el acuerdo correspondiente el respeto a las normas establecidas en los artículos 39 y 115 constitucionales, y se cuente con los elementos territoriales, materiales, económicos y democráticos necesarios para la subsistencia del municipio como gobierno local.

De manera oficial, el entonces coordinador para el diálogo Emilio Rabasa presentó a la COCOPA un informe en estos términos:

Las autoridades espúrias de los municipios autónomos además de violar la constitución estatal y la general de la República han caído en el delito de usurpación de funciones al realizar actos de carácter público como son los de registro civil, cobro de derechos o cualquier otro, por el que podrían tener una sanción de seis meses a cinco años de prisión y multa de 20 a 60 días de salario mínimo.

En cuanto a las normas estatales, tanto la creación como la supresión de los municipios es competencia del Congreso del Estado, según el artículo 29 de la Constitución chiapaneca, en tanto que la incorporación o segregación en o entre los municipios no podrá hacerse sin la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos; y en materia federal, según el 115, la integración de los ayuntamientos deberá hacerse mediante elección popular, o de lo contrario, cualquier acto de creación o desconocimiento de ayuntamientos y municipios será violatorio del voto popular ejercitado en la elección de las autoridades municipales; como lo establece el 116 constitucional, se configura una violación de la garantía constitucional que estipula que los ayuntamientos serán electos mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Alega que el artículo 39 debe entenderse conforme a los artículos 40 y 41, el primero señala que es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática y federal; y el segundo, que éste ejerce su soberanía a través de los poderes de la Unión o de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias.

También afirmó que “la ley para el diálogo no impide el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades y fuerzas de seguridad pública para que cumplan con su responsabilidad de garantizar la seguridad interior y la procuración de justicia.”¹⁹² Entonces preguntamos al discurso oficial ¿dónde quedaron el Convenio 169 y los pactos internacionales? Desde el derecho indígena, para valorar a los municipios autónomos, no basta con apegarse a la letra de una norma constitucional, pasando por alto las normas internacionales. Con esa lógica positivista, el gobierno tiene un campo fértil de “ilegalidades” en la existencia misma de los pueblos indígenas que se han autogobernado y han ejercido facultades y competencias históricamente excluidas del orden jurídico. Uno de los asuntos indiscutibles en la mesa de San Andrés fue el acuerdo de modificación de la división municipal en Chiapas y, atrás de esta demanda, está sin duda la de adecuar este nivel de gobierno a las posibilidades de ejercicio de las formas de organización social y política de los pueblos indígenas.

Para validar esta última apreciación, se difundió un documento del 18 de mayo de 1997 que, en la lógica gubernamental, “probaría” las intenciones del EZLN de extender su radio de acción e influencia en el territorio chiapaneco; mientras que el Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI) da cuenta y valida el cambio de autoridades

¹⁹² Extractos del documento que entregó a la COCOPA a Emilio Rabasa, coordinador para el diálogo y la negociación (*La Jornada*, 11 de mayo de 1998, José Gil Olmos).

del concejo municipal Tierra y Libertad, cuya cabecera es Amparo Agua Tinta, desmantelado el 1º de mayo de 1998. Lo interesante del documento referido es el listado de orientaciones que se transmite a la población y que nos bastará leerlo para reconocer la filosofía indígena en torno al ejercicio del poder practicado en los hechos a lo largo de la historia de estos pueblos, no sólo en México, sino en América Latina. Veamos textualmente:

- “1. Apoyar a nuestras autoridades, porque también comen y visten y tienen familia, porque ellos no ganan dinero, el pueblo debe organizarse para apoyarlos.
- “2. Que los apoyemos ser buen gobierno, consultándonos y que nosotros sepamos mandar, pero asimismo cumplir y obedecer a ese nuestro gobierno.
- “3. Que aprendamos a corregirlos cuando ellos fallan, sepan reconocer y corregirse o sustituirlo dependiendo de la gravedad del asunto.
- “4. Que nosotros como pueblos digamos, como queremos que dan cuenta e informan de sus trabajos de nuestras autoridades, cuando y donde para que ellos con su verdad nos informen y que escuchen y den respuesta nuestras dudas y preguntas que tengamos de sus informes, asta que quedemos satisfechos y claros de sus informes y ellos al igual queden con nosotros.
- “5. Cuando halla [sic] un señalamiento de fallas, errores ha nuestras autoridades se le haga llegar por escrito o verbalmente estando presente las autoridades, esto la podemos hacer llegar con nuestras autoridades ejidales.
- “6. Le pedimos los compañeros del Concejo municipal, que cumplan y hagan cumplir cabalmente las leyes revolucionarias.

“7. Una última, pero la más importante. Pedimos a los pueblos que busquen y eligen ha compañeras para el concejo municipal que también pueden ser autoridad de nuestro municipio.”¹⁹³ Así quedaron las visiones contrapuestas, los municipios autónomos continuaron su caminar y los representantes oficiales cambiaron de empleo.

LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO

El anuncio zapatista sobre la creación de Caracoles y Juntas de Buen Gobierno, en sustitución de los espacios conocidos en Chiapas como “Aguascalientes”, suscitó enorme simpatía en sectores de la sociedad civil y en organizaciones sociales, especialmente campesinas pero, ante todo, convocó a fortalecer la esperanza y la autonomía de los pueblos indígenas en el país.

El Subcomandante Marcos, en su papel de vocero conjunto de los Municipios Autónomos y del EZLN, dio a conocer tal decisión y abordó infinidad de temas, destacaríamos la reiteración de la crítica a la clase política de todos los apellidos y a los poderes del Estado en su conjunto, pero también “al vanguardismo” con la reivindicación del crédito de enseñanza para la matriz cultural indígena. Que el EZLN responda desde sus fortalezas no significa que tenga una visión localista, justamente expresa la ubicación precisa de las implicaciones de la doctrina neoliberal, de cara no sólo a los pueblos indígenas, sino a la nación en su conjunto, o más bien al conjunto de las “antiguas” naciones en el mundo, hoy avasalladas.

No nos engañemos, en el respeto a esa doctrina se basaron los legisladores para desnaturalizar la llamada iniciativa COCOPA. Si los liberales del siglo XIX creyeron

¹⁹³ *Excelsior*, reportero Andrés Becerril, 27 de mayo de 1998.

fervientemente en el ideal de una nación homogénea, hoy los neoliberales utilizan con cinismo aquel ideal como máscara.

Esa visión general no impidió que se abordaran los claros oscuros de los Municipios Autónomos Rebeldes Zapatistas (MARZ) a los que tratarán de dar respuesta con el proyecto de Juntas de Buen Gobierno. Así, frente al crecimiento desigual de los municipios en función del acceso a recursos, en ocasiones privilegiado, se busca centralizarlos en las Juntas. Derivado de ello, la atención a relaciones con la sociedad civil y la redefinición de reglas que impidan el asistencialismo y la imposición de proyectos, o la realización de investigaciones que no beneficien a los pueblos.

Con la aclaración de que los MARZ continuarán sus tareas de impartición de justicia, salud comunitaria, educación, vivienda, tierra, trabajo, alimentación y comercio, se propuso una auténtica segunda instancia de mediación y resolución de conflictos a través de las Juntas para “atender denuncias contra los consejos autónomos por violaciones a los derechos humanos, investigar su veracidad, ordenar a los consejos autónomos la corrección de estos errores y para vigilar su cumplimiento”. Con esta función, se garantiza un auténtico acceso a la justicia, se cumple con el debido proceso y se postula una propuesta innovadora al enfrentar la falsa disyuntiva entre derechos individuales y colectivos. También vigilarán la realización de proyectos, tareas comunitarias y, en general, lo relacionado con las condiciones materiales de subsistencia.

En esta nueva etapa organizativa de reconstrucción de la autonomía indígena, es importante observar cómo se ubica el Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI) en ese complejo equilibrio entre el respeto a los pueblos y la necesidad, que se reconoce, de “desprenderse de la sombra de la estructura militar”. Por ello, han decidido que no pueden coincidir mandos militares en cargos civiles.

Sin embargo, como no se ha logrado la firma de la paz y los municipios continúan enfrentando provocaciones y amenazas, en especial de grupos paramilitares o bien conflictos con organizaciones no zapatistas o antizapatistas, el CCRI mantiene la facultad de “vigilar el funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno para evitar actos de corrupción, intolerancia, arbitrariedades, injusticias y desviación del principio zapatista de mandar obedeciendo”, principio que, reconocen, tiene origen indígena.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETO DE DERECHO, NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

Si bien el EZLN reivindica el cumplimiento unilateral de los Acuerdos de San Andrés, también podemos observar que el proyecto autonómico, tanto los municipios como las Juntas, tiene su base jurídica en el Convenio 169 de la OIT como ya señalamos; pues el más elemental de los derechos contenido en el mismo es el respeto a sus formas propias de organización social, y ya desde la definición del concepto de pueblos, en el mismo instrumento, se asume que éstos, teniendo origen anterior a la creación de los actuales Estados, pueden conservar todas o parte de sus instituciones, con lo cual se incluyen las readecuaciones e incluso reconstituciones que definen los propios pueblos.

Por otra parte, cuando se habla de los destinatarios de la protección, preservación, desarrollo y promoción de derechos indígenas, de inmediato se plantea la interrogante sobre cómo definir quiénes son indígenas. Problema ya resuelto internacionalmente y concretamente en el convenio que obliga al Estado mexicano, el 169 de la OIT, cuyo 1º dice:

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones, o por una legislación especial;
- b) los pueblos son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la Conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

3. La utilización del término “pueblos” en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

En este caso, la definición del sujeto está clara, en este artículo no se dejó a la libertad de los Estados miembros de la OIT que ratificaran el convenio, ni la facultad de decidir qué entenderían por pueblos. Es importante destacar el numeral dos, relativo a la conciencia de la identidad indígena, como un criterio para determinar el sujeto al que se aplica el convenio. Este elemento está muy relacionado con la reivindicación del derecho a la autoidentificación que evite la precisión de criterios externos a estos

pueblos para “medir o calificar” su grado de identidad o el tipo de instituciones vigentes que serán necesarias para ser considerados pueblos indígenas, (o para dejar de serlo).

El numeral tres aclara lo que ha sido preocupación fundamental de los Estados, el uso del término “pueblos” no implica la posibilidad de construir, con base en este convenio, nuevos Estados ni, por consiguiente, la separación del Estado Nacional respectivo.

Hasta aquí nos atenemos al concepto del Convenio 169, por constituir una obligación jurídica para el Estado mexicano.

Hay otros instrumentos internacionales, también ratificados por nuestro país, que respaldan los derechos de los pueblos indígenas. En efecto, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establecen, en su artículo primero (numeral 1.1):

“Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. El concepto genérico de libre determinación de los pueblos no se relaciona con el hecho de que cada pueblo deba forzosamente constituirse en Estado de acuerdo al derecho internacional o deba renunciar a tal decisión. En América Latina, los pueblos indígenas reivindican su derecho a la libre determinación interna, en el marco de los Estados Nacionales.

El Convenio 169 de la OIT, si bien no establece de manera explícita el derecho a la libre determinación, sí lo presupone al señalar desde su inicio, en el preámbulo, la necesidad de que los pueblos controlen sus instituciones propias dentro del marco del Estado en que viven, también establece los principios de participación y consulta en la toma de decisiones y el control “hasta donde sea posible” sobre su

desarrollo social y cultural. Esta normatividad internacional ha sido asumida por nuestro país al ratificar dichos instrumentos jurídicos y, por tanto, los mismos tienen efectos externos en términos del derecho internacional e internos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 133 constitucional, es decir, son parte de la ley suprema.

Es interesante, además, que el EZLN reivindica, como originalmente lo hizo, el concepto de pueblo en su sentido más amplio y cercano a lo que es la libredeterminación interna, porque no escapa, en el análisis zapatista, el deslinde categórico frente al “fantasma separatista” y así anotan: “la autonomía no es fragmentación del país o separatismo, sino el ejercicio del derecho a gobernar y gobernarnos según establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Más adelante se recuerda que precisamente los apellidos del Ejército Zapatista hablan de su aspiración más sentida: la liberación nacional.

STATUS JURÍDICO

DE LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO

El 9 de agosto de 2003, se instalaron formalmente las Juntas de Buen Gobierno en Oventic, Chiapas, ahí pudimos constatar, una vez más, la congruencia del EZLN en cuanto al respeto a los pueblos indígenas. La decisión de ubicar a la organización militar en el plano de la defensa y deslindar este componente de las funciones de gobierno nos habla de la reiteración de la postura de no suplantar a los pueblos y, en última instancia, de no “militarizar” su cultura. En Oventic observamos comunidades indígenas en plena reconstrucción y fortalecimiento, ahí estaban las brigadas de salud, educación, ecología y justicia, que lo último que transmitían era improvisación o afectación, por no formar parte de “los programas gubernamentales”.

Este proceso autonómico no es ajeno a un fuerte trabajo organizativo donde, sin duda, la comandancia indígena ha jugado un rol central. Precisamente fueron ellas y ellos quienes se encargaron de transmitir señales explícitas en torno al rumbo que seguirá el accionar político del EZLN.

La reacción oficial frente a la creación de las Juntas de Buen Gobierno fue positiva, pero no carente de una visión reduccionista e inmediateista, especialmente la expresada por el Secretario de Gobernación, Santiago Creel; asumiendo que se puede “encontrar un buen encuadre a las Juntas de Buen Gobierno pues en principio no se contraponen con lo establecido en el artículo segundo (constitucional) pues no se está hablando de un territorio, se está hablando de formas de organización interna”. Y agregó: “lo que falta es esperar el proceso de reformas la constitución de Chiapas, que las constituciones locales adapten esta última reforma.” Ante ello, el gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, rechazó de inmediato el proponer reformas locales por lo menos en cuanto a su facultad de iniciativa. Y agregó: “ninguna forma de gobierno que busque mejorar la situación de vida de los indígenas de la selva y los altos, viola la ley.”¹⁹⁴

En contraste, algunas voces de la clase política, legisladores locales y federales, advirtieron que se debe respetar el Estado de derecho. Habría que insistir en que la ley para el diálogo, la negociación y la paz digna en Chiapas reconocen la justeza de las causas que dieron origen al conflicto armado, pero además, conforme al Convenio de Viena, los Estados no pueden alegar razones internas para justificar el incumplimiento de los tratados que suscriben.

Si los legisladores consideran que el proyecto autonómico zapatista está “fuera de la ley”, no corresponde a ellos juzgarlo; pero su postura revela que no resulta cierto, como

¹⁹⁴ *Expreso de Chiapas*, 1 de agosto, 2003.

lo han afirmado, que en 2001 cumplieron los Acuerdos de San Andrés. Ante ello, tendrían que promover otra reforma constitucional, ésa sí congruente con los compromisos firmados dentro y fuera del país.

UNA MIRADA AL DISCURSO DE LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO

Durante los ocho meses de funcionamiento, las Juntas de Buen Gobierno asumieron su derecho al territorio, entendido en los términos del Convenio 169 y no como segregación, y avanzaron con otras decisiones implicadas en el contenido original de la iniciativa mutilada de COCOPA, como la del acceso al uso y disfrute de los recursos naturales en las tierras y territorios que actualmente ocupan. La oposición al desalojo de las comunidades asentadas en Montes Azules implica esta concepción. En general, su intervención se relaciona con la resolución de conflictos sobre recursos en donde despliegan su filosofía indígena.

Mostramos como ejemplo el reciente conflicto en Zinacantán, así se expresaron en varios momentos: “El 12 de febrero del presente año mandamos una pequeña comisión para decirles que dejen de molestar a nuestros compañeros y resuelvan de inmediato el problema del agua. Pero, hasta ahora, lo único que quieren es que se rindan los compañeros, que se humillen ante ustedes, y bajo el nombre de usos y costumbres quieren que nuestros compañeros se sometan a las órdenes de la autoridad municipal perredista y de los caciques del municipio. Pero esto ya no será posible, porque nosotros ya tenemos tomada conciencia de la realidad de nuestros pueblos y ya no nos van a engañar.”

“Nosotros los zapatistas estamos en contra de las injusticias, las humillaciones y del sometimiento al que es-

tán acostumbrados los malos gobernantes y sus presidentes municipales. Los zapatistas exigimos que nos respeten, que respeten nuestra resistencia, nuestra lucha. Ustedes, como indígenas, no deben quitarnos el derecho del sustento de agua, de tierra, de madera y de la energía eléctrica, que de por sí tenemos poco todos los indígenas. Queremos que entiendan que estamos luchando por el bien de todos los pueblos, indígenas y no indígenas; luchamos para el futuro de nuestros hijos, para que algún día nuestros pueblos tengan el verdadero derecho que merecen. Nuestra lucha no es como el trabajo de un presidente municipal, que termina su periodo y se va con sus buenos millones de pesos, pero su pueblo queda igual o peor, y así va a seguir empeorando la vida de los pueblos, y aunque cambien de partido [...] no cambia la situación.”

Un asunto crucial: “Es mentira cuando dice algún presidente municipal que destruimos las costumbres de nuestros pueblos; nosotros los zapatistas vamos a conservar y mejorar nuestra cultura, vamos a seguir usando nuestros trajes regionales, vamos a mejorar nuestra lengua indígena, nuestras músicas tradicionales y vamos a seguir celebrando nuestras fiestas tradicionales, pero sin trago, porque la borrachera no es costumbre de nuestros pueblos, sino que es una imposición de los conquistadores españoles, y además el trago hace daño a la familia, a la persona, a la comunidad y al municipio.”

También plantearon la relación con otras fuerzas y diferentes formas de pensamiento y organización:¹⁹⁵

“Hemos venido hasta aquí con el fin de acompañar a nuestros compañeros y compañeras que se encontraban desplazados desde el 10 de abril. Pero el día de hoy he-

¹⁹⁵ Mensaje leído por los representantes autónomos y de la Junta de Buen Gobierno de Oventic, en el acompañamiento a las familias zapatistas desplazadas el pasado 10 de abril que retornaron a las comunidades de Jech'vó, Elambó Alto, Elambó Bajo y Apaz.’

mos venido a dejarlos en su comunidad de origen a estos compañeros y compañeras, y aquí van a estar, porque aquí es su casa, aquí es su pueblo y nadie tiene derecho a molestarlos ni expulsarlos de su propia comunidad; ellos son zapatistas y seguirán siendo zapatistas”.

“Queremos decirles otra vez a los hermanos que no son zapatistas, o los que pertenecen a diferentes partidos políticos: nosotros los zapatistas no queremos pelear contra nuestros hermanos indígenas del mismo paraje y del mismo municipio. Nosotros no molestamos a nadie, no ofendemos a nadie; los zapatistas respetamos a todos sin distinción de organización, de partido o de religión. Pero también queremos que nos respeten, que respeten nuestra lucha y nuestra resistencia. Nuestra lucha no es en contra de nuestros hermanos pobres; nuestra lucha tiene su causa justa que se llama democracia, libertad y justicia para todos. Por eso nosotros, como bases de apoyo del EZLN, queremos invitar a todos los hermanos indígenas, los que todavía no entienden nuestra lucha, a que reflexionen; y esperamos que algún día entiendan y se unan a nosotros para luchar juntos como hermanos. Ahí están sus palabras, así dicen y viven su derecho a continuar siendo.”

PERSPECTIVA

- Es clara la resistencia a ubicar el derecho indígena como una suerte de derecho constitucional de la pluriculturalidad. Una concepción así llevaría a revalorar la diversidad cultural, rebasar su sentido “folklorista” restringido que, en materia de “costumbres”, pretende enlistarlas, “codificarlas” como antes se hacía con las fiestas o los trajes, promo-

viendo ahora una variante que podemos considerar “folklorismo jurídico”.

- Es común que el discurso desde el Estado plantee que las normas de derecho indígena deben “armonizarse” con la Constitución y, con ello, el mensaje implícito es que la carga de la armonización corre a cuenta de los conceptos sustantivos del derecho indígena. Por ejemplo, para no afectar o contradecir al orden jurídico, no hablamos de jurisdicción para pueblos indígenas, sino de “sistemas normativos”, o de “consideración de usos y costumbres al dictar resoluciones jurídicas”. De esta manera, la “armonización” consiste en reducir la jurisdicción indígena a la simple resolución de asuntos menores, “el robo de gallina”, al que hemos hecho mención en otros trabajos. En síntesis: armonizar para trivializar.
- Con la contrarreforma mexicana del 2001, se concretó una tendencia que consiste en desnaturalizar las propuestas indígenas, en nombre de la técnica jurídica y de la supuesta necesidad de precisión y concreción se afectó el impacto de la norma constitucional. No olvidemos que los pueblos indígenas demandan *autonomía* en lo que implica el concepto, es decir, requieren el derecho de tomar decisiones en aspectos fundamentales para su cultura, que hoy por hoy se deciden afuera y, en lo general, en su contra, por lo que no es suficiente que la reforma utilice el término *autonomía*, si se deja como cascarón vacío, o se sustituye al de *territorio* con el de los “lugares que habitan u ocupan”, y se señala que disfrutarán los pueblos de recursos naturales de manera *preferente*, pero “después de salvar los derechos de terceros o de cualquier interesado”. En el caso de la modalidad jurídica de las Juntas de Buen Gobierno, se habrían

- inscrito en la posibilidad de *asociarse* con los municipios indígenas, cuestión que se suprimió.
- Para abordar el *status* jurídico de las Juntas de Buen Gobierno, es importante distinguir entre conceptos del derecho público interno y del derecho internacional público, es el caso de los conceptos de *soberanía, territorio y libre determinación*. Sin dejar de abordar tanto la interconexión entre uno y otro espacios, hoy en día se perfila la tesis de que el cumplimiento de normas internacionales de derechos humanos sea un referente de legitimidad para el conjunto de los instrumentos y organismos internacionales. Por lo tanto, cualquier omisión en el respeto a la normatividad internacional puede, legítimamente, justificar sanciones internacionales en otros campos o sectores. De ahí la necesidad de distinguir entre los efectos de un acto en derecho interno y los que tiene el mismo acto en derecho internacional, ya que los sujetos son diferentes y el marco también lo es.
 - Hoy en día, tenemos el problema de la falta de justicia en los convenios internacionales. Podríamos anotar que, así como se ha señalado que en derecho interno se deben producir cambios que modifiquen su lógica y superen la tendencia a las meras adiciones o “parches” normativos, en derecho internacional, se requiere un ejercicio similar tanto en las normas como en las instituciones y sus prácticas. En ese camino van las nuevas tendencias, las cuales no encuentran la suficiente voluntad política para avanzar.
 - La experiencia de las Juntas de Buen Gobierno aporta elementos para fortalecer a futuro el Estado de derecho; sin embargo, la realidad política y jurídica camina en sentido contrario. Hoy tenemos una cantidad de normas aisladas en diversos ordenamientos que

en hipótesis deberían responder a las demandas de los pueblos indígenas; en los hechos estamos inaugurando una nueva vertiente del positivismo que no es mejor por tener ahora el carácter de una suerte de positivismo indigenista. Están de moda las antologías, algunas promovidas por organismos internacionales como el BID, sin análisis de contenido y con el afán de mostrar que el capítulo del reconocimiento de derechos está cerrado.

- El constitucionalista Karl Loweinstein ha dicho que, en ocasiones, en nuestras constituciones nos hacemos un traje muy grandote que hay que guardar en un clóset para cuando crezcamos; que otras veces nos hacemos un traje adecuado a la realidad, con una talla extra para un crecimiento normal y en perspectiva; pero hoy en día, la contrarreforma indígena de 2001 no elaboró un traje, sino un disfraz.
- A estas alturas, es necesario aclarar que es un falso dilema preguntarnos si sólo con el contenido de nuevas normas constitucionales se resolverá la grave situación de los pueblos indígenas, conociendo de antemano la respuesta. Esta lógica nos podría llevar a la peligrosa conclusión de que da lo mismo tener el derecho, que no tenerlo. Ahí está uno de los riesgos centrales de la situación actual, donde los pueblos indígenas han recibido un portazo de los tres poderes en que se organiza el Estado, por lo que han decidido continuar con la aplicación unilateral de los Acuerdos de San Andrés en el marco del Convenio 169 de la OIT, para lograr el fortalecimiento de su autonomía, lo que sin duda anticipa tensiones y enfrentamientos.
- La jurista mohawk Patricia Monture ha dicho que, en la lengua de su pueblo, los términos *derecho* y *justicia* se pueden traducir como “vivir bien juntos”.

Esta libertad de los pueblos de “vivir bien juntos” puede traducirse a las Juntas de Buen Gobierno, que “caminan preguntando”, como suelen decir, y abre la brecha para que la libre determinación de los pueblos indígenas sea una realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2002. “Caso Camacho en Amparo contra el procedimiento de reformas a la Constitución”, en *Serie debates pleno*, 1ª y 2ª parte. México.
- Fernández Segado, Francisco. 1990. “La jurisdicción constitucional en la actualidad”, en *Ius et praxis*, núm. 16. Lima.
- Gómez, Magdalena. 1987. “Derecho consuetudinario indígena”, en *México indígena*, núm. 25.
- . 1990. “Defensoría jurídica de presos indígenas”, en *Entre la ley y la costumbre*. IIDH-III.
- (coautora). 1990. “La fuerza de la costumbre indígena frente al imperio de la ley nacional”, en *Donde no hay abogado*, octubre de 1990. San José: IIDH-III.
- . 1995. “Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica: el caso de las expulsiones por motivos religiosos”, en Victoria Chenaut, y María Teresa Sierra (coords.). *Pueblos indígenas ante el derecho*. CIESAS-CEMCA.
- . 1992. “La juridización de los indígenas ante la nación mexicana”, en *Revista justicia y paz*, núm. 25.
- . 1995. “Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT”, en *Derechos indígenas*. México: INI.
- . 1995. *Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de Derechos Humanos*.
- . 3 de mayo de 1996. “El derecho indígena, entre la ignorancia y el prejuicio”, en *La jornada del campo*.

- . Mayo de 1996. “La pluralidad jurídica y la jurisdicción indígena”, en *El Cotidiano*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- . Septiembre de 1996. “El derecho indígena en la antecámara de la Constitución”, en *Economía informa*. México: UNAM.
- . (coord.). 1997. *Derecho indígena*. AMNU- INI.
- . 1998. “Iniciativa Presidencial en materia indígena. Los desacuerdos con los Acuerdos de San Andrés”, en *Autonomía y derechos de los pueblos indígenas*. México: Cámara de Diputados, LVII Legislatura.
- . 2001. “La constitucionalidad pendiente: análisis del proceso mexicano de reformas en materia indígena, 1992-2001”, en *Memoria del Seminario sobre Tratados y otros Acuerdos Constructivos sobre Pueblos Indígenas*. España: Universidad de Andalucía (en prensa).
- . 2002. “Derecho indígena y constitucionalidad”, en Esteban Krotz (ed.). *Antropología Jurídica: perspectivas socio-culturales en el estudio del derecho*, España: Anthropos-UAM.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús. 2000. *Controversia sobre controversia*. México: Porrúa.
- Kelsen, Hans. 2001. *La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)*. México: IJ-UNAM.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1997. *Precedentes relevantes en materia constitucional, 8ª época*. México.
- . 1999. *Precedentes relevantes en materia constitucional, 6ª época*. México.
- . 1999. *Precedentes relevantes en materia constitucional, 5ª época*. México.
- Rubio Llorente, Francisco. 1995. *Derechos fundamentales y principios constitucionales*. Barcelona: Ariel.
- Treves, Renato. 1991. *Sociología del derecho y socialismo liberal*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Vallarta, Ignacio. 1998. “La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX”, en *Cuestiones constitucionales*. México: Imprenta de Francisco Díaz de León.